



Högsta förvaltningsdomstolen  
Box 2293  
103 17 Stockholm  
[hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se](mailto:hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se)

Stockholm den 18 april 2024

**Ansökan om rättsprövning av regeringens beslut att avslå  
överklagandena av Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen  
för väg 259, Tvärförbindelse Södertörn**

Naturskyddsföreningen (föreningen) begär rättsprövning av regeringens beslut av den 19 januari 2024 i ärende LI2023/00847 avseende överklaganden av Trafikverkets beslut att fastställa vägplan för anläggning av väg 259, Tvärförbindelse Södertörn, i Huddinge, Haninge och Botkyrka kommuner, Stockholms län.

Föreningen är en sådan ideell förening som uppfyller samtliga kriterier i 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808). Det beslut som ansökan om rättsprövning avser är ett sådant tillståndsbeslut som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Föreningen har därför rätt att ansöka om rättsprövning av beslutet enligt 2 § lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

## Innehållsförteckning

|                                                                                                          |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Yrkanden</b>                                                                                       | <b>5</b>  |
| <b>2. Grunder</b>                                                                                        | <b>5</b>  |
| <b>3. Rättsprövningens ramar och regeringens beslut</b>                                                  | <b>8</b>  |
| <b>4. Klimaträttslig bakgrund</b>                                                                        | <b>11</b> |
| 4.1 Klimaträttslig metod                                                                                 | 11        |
| 4.1.1 Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan                                                          | 12        |
| 4.1.2 Grundläggande klimatvetenskapliga förutsättningar                                                  | 18        |
| 4.1.3 Vi befinner oss i ett klimatnödläge                                                                | 21        |
| 4.1.4 Klimatförändringarnas konsekvenser                                                                 | 24        |
| 4.1.5 Den internationella och europeiska klimaträtten                                                    | 28        |
| 4.1.6 Det svenska klimatpolitiska ramverket                                                              | 32        |
| <b>5. Regeringens beslut strider mot klimatlagen</b>                                                     | <b>37</b> |
| 5.1. Regeringens klimatpolitiska arbete ska syfta till att förhindra en farlig störning i klimatsystemet | 39        |
| 5.2 Parisavtalets temperaturmål som en utsläppsbudget                                                    | 40        |
| 5.3 Sveriges rättvisa andel av den globala utsläppsbudgeten                                              | 44        |
| 5.4 Vägens klimatpåverkan ryms inte i Sveriges utsläppsbudget                                            | 48        |
| <b>6. Miljöbalken sätter stopp av klimatskäl</b>                                                         | <b>48</b> |
| 6.1 Miljöbalken ska tolkas i ljuset av 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen                              | 49        |
| 6.2 Miljöbalkens portalparagraf och miljömålen                                                           | 51        |
| 6.3 Beslutet strider mot de allmänna hänsynsreglerna                                                     | 52        |
| 6.3.1 Lokaliseringsprincipen                                                                             | 55        |
| 6.3.2 Försiktighetsprincipen                                                                             | 57        |
| 6.3.3 Bästa möjliga teknik                                                                               | 59        |
| 6.3.4 Stoppregeln                                                                                        | 60        |
| <b>7. Trafikverkets beslut strider mot MKB-direktivet</b>                                                | <b>68</b> |
| 7.1 Alternativ har inte redovisats i tillräcklig omfattning                                              | 70        |
| 7.1.1 Vilka alternativ har föreslagits, undersökts eller övervägts?                                      | 70        |
| 7.1.2 Vilka krav på alternativredovisning följer av lag och praxis?                                      | 74        |
| 7.1.3. Alternativredovisningen lever inte upp till lagstiftningens krav                                  | 80        |
| 7.1.4 Bristerna är så stora att regeringens beslut ska upphävas                                          | 88        |

|                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>7.2 Miljökonsekvensbeskrivningen redovisar inte klimatpåverkan i tillräcklig omfattning</i>                        | 89         |
| 7.2.1 Vilka krav på miljökonsekvensbeskrivningen framgår av lag?                                                      | 89         |
| 7.2.2 Klimatpåverkan har inte redogjorts för i den omfattning som krävs                                               | 91         |
| 7.2.3 Energibehovet av trafiken har inte redogjorts för i överhuvudtaget                                              | 95         |
| <i>7.3 Miljökonsekvensbeskrivningen tillgodoser inte effekter av skyddsåtgärder som ligger utanför prövningsramen</i> | 96         |
| <i>7.4 Allmänheten har inte fått vara delaktiga på ett tidigt stadium när alla alternativ står öppna</i>              | 100        |
| 7.4.1 Vilka krav på samrådet framgår av lag?                                                                          | 100        |
| 7.4.2 När har allmänheten fått vara delaktig?                                                                         | 102        |
| 7.4.3 Samråd har inte skett på ett tidigt stadium när alla alternativ stått öppna                                     | 102        |
| 7.4.4 Samråd har inte ägt rum avseende miljökonsekvensbeskrivningen                                                   | 104        |
| 7.4.5 Tidsramarna för samråden med allmänheten har inte varit skäliga                                                 | 107        |
| <i>7.5 Samrådsunderlaget lever inte upp till lagstiftningens krav</i>                                                 | 110        |
| <i>7.6 Fastställelsebeslutet lever inte upp till lagstiftningens krav</i>                                             | 112        |
| 7.6.1 Den motiverad slutsatsen lever inte upp till MKB-direktivets krav                                               | 112        |
| 7.6.2 Fastställelsebeslutet redovisning av villkor och kontrollåtgärder är inte förenligt med MKB-direktivets krav    | 118        |
| <i>7.7 Trafikverket har inte tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen</i>                    | 124        |
| <i>7.8 Regeringens beslut kränker rätten till domstolsprövning</i>                                                    | 125        |
| 7.8.1 Är regeringen en förvaltningsmyndighet i unionsrättens mening?                                                  | 126        |
| 7.8.2 Det strider mot rätten till domstolsprövning att inte informera om möjligheten att ansöka om rättsprövning      | 128        |
| <b>8. Tvärförbindelse Södertörn strider mot miljökvalitetsnormerna för vatten</b>                                     | <b>132</b> |
| 8.1 Bakgrund miljökvalitetsnormerna för vatten                                                                        | 132        |
| 8.2 Felaktigt nollalternativ                                                                                          | 133        |
| 8.3 Kemisk ytvattenstatus försämrats i Albysjön                                                                       | 135        |
| 8.4 Den kemiska statusen för grundvattenförekomsten Tullingeåsen försämrats                                           | 138        |
| <b>9. En motortrafikled främjar inte en långsiktig hushållning med marken</b>                                         | <b>140</b> |
| 9.1 Bakgrund                                                                                                          | 140        |
| 9.2 Riksintresse friluftsliv FAB 08 Hanveden                                                                          | 141        |
| 9.3 Riksintresset för kommunikationer - Tvärförbindelse Södertörn                                                     | 142        |
| 9.4 Naturskyddsföreningens bedömning av buller, barriäreffekter och visuell påverkan                                  | 143        |
| 9.5 Riksintresseavvägning och kopplingen till hållbar utveckling och Begränsad klimatpåverkan                         | 144        |

|                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------|------------|
| <i>9.6 Riksintresse för trafik gynnar inte en hållbar utveckling</i> | <i>145</i> |
| <b>10. Behovet av förhandsavgöranden</b>                             | <b>148</b> |

## 1. Yrkanden

Föreningen begär i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut såvitt det gäller fastställelse av vägplan.

Föreningen begär att förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen avseende tolkningen av ett flertal bestämmelser i unionsrätten.

Föreningen yrkar även muntlig förhandling i målet. Föreningen inkommer med bevisuppgift med mera senare. Föreningen anser att förhandsavgöranden borde inhämtas innan dess att huvudförhandling i målet äger rum.

## 2. Grunder

Av 4 § sista stycket lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att det ska framgå av en ansökan om rättsprövning vilken rättsregel som sökanden anser att beslutet strider mot.

Föreningen kommer nedan att ange vilka rättsregler som föreningen anser att regeringens beslut strider mot.

I avsnitt 5 och 6 i denna ansökan redogör föreningen närmare för varför regeringens beslut strider mot följande bestämmelser.

- 2 och 3 §§ klimatlagen (2017:720), 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152), 2 kap. miljöbalken och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan).

I avsnitt 7 i denna ansökan redogör föreningen närmare för varför regeringens beslut strider mot följande bestämmelser.

- 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) vilka i huvudsak genomför artikel 5.1d, 6.4 och 6.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) i dess lydelse efter Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (ändringsdirektivet).

- 14 c § väglag (1971:948) och 3 kap. 5 och 15 §§ vägförordning (2012:707) som genomför artikel 6.4, 6.6 och 6.7 i MKB-direktivet i svensk väglagstiftning.
- Artikel 8a.1 i MKB-direktivet som till viss del genomförs i 18 § väglagen men som enligt föreningen till viss del saknar införlivande i svensk väglagstiftning.
- Artikel 5.3 i MKB-direktivet som saknar genomförande i svensk väglagstiftning.
- Artikel 47 i rättighetsstadgan, artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 9 i Århuskonventionen.

I avsnitt 8 i denna ansökan redogör föreningen närmare för varför regeringens beslut strider mot följande bestämmelser.

- Artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).
- 5 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

I avsnitt 9 i denna ansökan redogör föreningen närmare för varför regeringens beslut strider mot följande bestämmelser.

- 3 kap. 10 § miljöbalken.

Föreningen har yrkat att Högsta förvaltningsdomstolen inhämtar förhandsavgörande från EU-domstolen. Nedan kommer föreningen, att i samband med att de bestämmelser och omständigheter som aktualiserar tolkningsfrågan, att presentera de frågor som föreningen föreslår att Högsta förvaltningsdomstolen hänskjuter till EU-domstolen. Sammanlagt har föreningen föreslagit sju frågor.

Ska artikel 5.1 i MKB-direktivet, med beaktande av att dess lydelse ändrats efter EU-domstolens dom i *Holohan*, tolkas så att den utesluter en nationell praxis som innebär att när ett projekt i form av en motortrafikled ska genomgå en miljökonsekvensbedömning så behöver inte alternativ i fråga om utformning, storlek och omfattning redovisas trots att de har undersökts av exploatören i ett utredningsskede som enligt nationell praxis föregår miljöbedömningen enligt de bestämmelser som genomför MKB-direktivet.

Ska artikel 5.1 tolkas så att den utesluter en nationell praxis som tillåter att i exploatören redogörelse för projektets betydande miljöpåverkan och de åtgärder som planeras för att undvika att

projektet kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten eller för att undvika en sådan störning av fåglar som är otillåten enligt artikel 5 i fågeldirektivet, så utgår redogörelsen från att sådana åtgärder kommer att genomföras trots att det enligt nationell rätt inte är rättsligt möjligt att med tvingande verkan föreskriva om att de åtgärderna ska vidtas inom ramen för det tillståndsförfarande som miljöbedömningen utgör en integrerad del av?

Ska artikel 8a.1 i MKB-direktivet tolkas så att den utesluter en nationell praxis som tillåter att den ansvariga myndigheten i sin motiverade slutsats i beslutet att bevilja tillstånd utgår ifrån att de åtgärder som enligt exploatörens miljökonsekvensbeskrivning planeras för att undvika att projektet kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten eller för att undvika en sådan störning av fåglar som är otillåten enligt artikel 5 i fågeldirektivet kommer att genomföras trots att åtgärderna enligt nationell rätt inte ligger inom ramen för myndighetens prövning och därför inte, med rättsligt bindande verkan, kan bifogas beslutet enligt artikel 8a.1b i MKB-direktivet?

Ska artikel 6 i MKB-direktivet tolkas så att den bestämmer utesluter ett nationellt införlivande som innebär att det samråd med allmänheten som avses i artikel 6.7, om den miljökonsekvensbeskrivning som avses i artikel 5.1, sker först efter det att den ansvariga myndigheten godkänt miljökonsekvensbeskrivningen?

Ska artikel 5.1 i MKB-direktivet tolkas så att den utgör hinder för en exploatör, att i redogörelsen för utvecklingen av referensscenariot, vilket krävs enligt tredje punkten i bilaga 4 till MKB-direktivet, utgå ifrån att sådana åtgärder som krävs för att uppnå statusen för en vattenförekomst enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten inte kommer att genomföras när exploatören är en statlig myndighet, vars befintliga verksamhet på platsen och dess utsläpp till vatten är en bidragande orsak till att miljömålet för vattenförekomsten inte redan har uppnåtts?

Ska artikel 11 fjärde punkten i MKB-direktivet, läst tillsammans med artikel 9 fjärde och femte punkten i Århuskonventionen, tolkas så att den bestämmer generellt samt begreppet förvaltningsmyndighet och kravet på rättvisa prövningsförfaranden

specifikt, utesluter ett nationellt införlivande som innebär att en förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd till sådana vägprojekt som omfattas av MKB-direktivet överklagas till regeringen, när regeringen dessförinnan, i enlighet med nationell författning, har beslutat om en nationell infrastrukturplan av vilken det framgår att regeringen anser att vägen ska anläggas och motivet till att regeringen utgör överinstans är att den ska ges tillfälle att utöva politiskt inflytande över beslutsprocessen?

Ska artikel 11 första och femte punkten i MKB-direktivet, läst tillsammans med artikel 47 i rättighetsstadgan samt artikel 9 fjärde och femte punkten i Århuskonventionen, tolkas så att den utesluter en nationell praxis där regeringens beslut om tillstånd till sådana vägprojekt som omfattas av MKB-direktivet inte innehåller information om möjligheten att ansöka om domstolsprövning av beslutet, när sådan information enligt lag alltid måste finnas för andra beslut om tillstånd till projekt som omfattas av MKB-direktivet som meddelas av förvaltningsmyndigheter och domstolar?

### 3. Rättsprövningens ramar och regeringens beslut

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 sidorna 23–25 och 234).

En rättsprövning är inte en "ren laglighetsprövning" utan även beslutets lämplighet omfattas av domstolens prövning. Rättsprövningen är förvisso mer begränsad än den vid ett ordinärt överklagande, men den kan inte liknas vid en sådan laglighetsprövning som till exempel sker av kommunala beslut enligt 13 kap. kommunallagen.

Föreningen anser att det beslut som är föremål för rättsprövning strider mot bestämmelser i nationell rätt som måste tolkas mot bakgrund av bestämmelser i internationell rätt. Finlands Högsta förvaltningsdomstol har uttalat att det primära ansvaret för att uppfylla internationella åtaganden ligger hos

demokratiskt valda politiska beslutsfattare, men understryker att det är domstolarnas uppgift att vid överklaganden säkerställa att de politiska beslutsfattarnas beslut är förenliga med lagen och inte hindrar förverkligandet av de mänskliga och grundläggande rättigheterna.<sup>1</sup>

Nu aktuell rättsprövning avser ett beslut där regeringen avslagit ett större antal överklaganden av Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn. Tvärförbindelse Södertörn kan antas medföra betydande miljöpåverkan och är därför en sådan verksamhet som kräver en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. I 6 kap. miljöbalken finns det huvudsakliga införlivandet av MKB-direktivet. Av artikel 11 i MKB-direktivet framgår att medlemmar av den berörda allmänheten har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet prövad i domstol.

Regeringens beslut är inte ett sådant beslut som omfattas av MKB-direktivets bestämmelser om allmänhetens deltagande. Föreningen noterar att med ett strikt formalistiskt synsätt så är föremålet för rättsprövningen ett annat än vad som krävs enligt artikel 11 i MKB-direktivet. I Högsta förvaltningsdomstolens praxis finns dock gott om exempel på att rättsprövningen kan innebära en omfattande prövning som lever upp till MKB-direktivets krav, se exempelvis RÅ 2004:14, HFD 2016 ref. 21 och HFD 2022 ref. 50.

Ett av ovan nämnda avgöranden, HFD 2016 ref. 21, avsåg en situation som är snarlik den som nu är föremål för rättsprövning. En förvaltningsmyndighet, Bergmästaren, hade meddelat ett beslut om tillstånd till bearbetningskoncession enligt minerallagen. Beslutet avsåg en verksamhet som omfattades av MKB-direktivets tillämpningsområde. Miljöorganisationer överklagade beslutet till regeringen som avlog organisationernas överklaganden. Miljöorganisationerna ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och yrkade att det skulle upphävas. Högsta förvaltningsdomstolen fann att Bergmästarens *och därmed också regeringens* beslut inte levde upp till den i målet aktuella lagstiftningen. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde därför regeringens beslut såvitt det gällde tillstånd till bearbetningskoncession.

I nu aktuell ansökan kommer föreningen huvudsakligen att hänföra sig till vad Trafikverket framfört i miljökonsekvensbeskrivningen och övrigt underlag för fastställelsebeslutet samt vad Trafikverket anfört som skäl för att fastställa vägplanen. Endast undantagsvis kommer föreningen att hänföra sig till vad

---

<sup>1</sup> Finlands Högsta förvaltningsdomstol, dom av den 7 juni 2023, HFD:2023:62, punkt 66.

regeringen skrivit i det beslut som är föremål för rättsprövning. Detta av två olika skäl.

För det första så har föreningen enligt artikel 11 i MKB-direktivet en rätt att få Trafikverkets beslut prövat i domstol. Det är Trafikverkets fastställelsebeslut som ska leva upp till de krav som följer av MKB-direktivet, regeringens beslutsprocess träffas inte direkt av kraven på allmänhetens deltagande. Att då föra fram en argumentation som endast utgår ifrån vad regeringen skrivit i sitt beslut vore konstlat. En ordning som kräver att föreningen och andra utformar sin ansökan om rättsprövning på ett sådant sätt skulle ytterst kunna äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 11 i MKB-direktivet.

För det andra är regeringens beslut ytterst kortfattat. Dokumentet är nio sidor långt varav en och en halv sida utgör skälen för regeringens beslut. Föreningens överklagande omfattade frågor hänförliga till de regler i MKB-direktivet som anger hur en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram och vad ett fastställelsebeslut måste innehålla. Därutöver omfattade föreningens överklagande materiella frågor hänförliga till flera centrala miljörättsliga bestämmelser i miljöbalken varav ett flertal genomför unionsrättsliga förbudsbestämmelser med direkt effekt. Regeringen avslår föreningens överklagande och motiverar det med ett stycke som omfattar två meningar samt ytterligare en avslutande mening i beslutet. Föreningen återger dessa två stycken text nedan.

Regeringen finner att framtagandet av vägplanen följer väglagens och miljöbalkens bestämmelser. Det har inte framkommit några brister i fråga om ärendets handläggning som ger skäl att upphäva beslutet eller återförvisa ärendet.

[...]

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder regeringen att göra någon annan bedömning än den Trafikverket har gjort i det överklagade beslutet.

Föreningen anser att det inte är möjligt att föra en argumentation som endast utgår från det som kommer till uttryck i det beslut som är föremål för rättsprövning. Grunderna för föreningens talan avser Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan, påverkan på grundvattnet och ytvattnet i form av ökade halter av bly, tiderna för samråd och om samråd alls ägt rum för miljökonsekvensbeskrivningen, för att nämna några av alla de ämnen som behandlas i de kommande drygt hundra sidorna. Regeringen berör inte med ett ord någon

specifik betydande miljöpåverkan som Tvärförbindelse Södertörn antas medföra.

Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis, se exempelvis HFD 2016 ref. 21, framgår att brister i förvaltningsmyndighetens beslut belastar även regeringens beslut om avslag. Mot denna bakgrund har föreningen i huvudsak valt att argumentera utifrån Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning och övrigt underlag för fastställelsebeslutet samt vad Trafikverket anfört som skäl för att fastställa vägplanen.

## 4. Klimaträttslig bakgrund

### 4.1 Klimaträttslig metod

Föreningen vill inledningsvis kommentera metoden och användningen av rättskällor i de delar av ansökan som rör klimaträtt.

Klimatvetenskapen har en särskilt viktig roll för klimaträtten. Av den anledningen framför föreningen några grundläggande klimatvetenskapliga förutsättningar. FN:s vetenskapliga klimatpanel (IPCC) är ett FN-organ som sammanfattar och bedömer vetenskapen kring klimatförändringar med syftet är att förse regeringar och myndigheter med vetenskaplig information som de kan använda för att utveckla klimatpolitiken.<sup>2</sup> IPCC:s rapporter är särskilt viktiga för att förstå den bästa tillgängliga klimatvetenskapen.

Europadomstolen understryker i *KlimaSeniorinnen mot Schweiz* att IPCC:s rapporter är av särskild betydelse vid domstolens bedömning i det aktuella fallet, mot bakgrund av att rapporterna grundar sig på omfattande och rigorösa metoder, bland annat när det gäller valet av litteratur, processen för granskning och godkännande av dess rapporter samt mekanismerna för undersökning och, vid behov, korrigering av eventuella fel i de offentliggjorda rapporterna.<sup>3</sup>

Svenska domstolar är inte bundna till utländska domstolars praxis. Däremot kan och bör vägledning hämtas från utländsk praxis när det gäller klimaträtt mot bakgrund av klimatförändringarnas globala karaktär och klimaträttens starkt internationella prägel. Svenska domstolar är dock bundna av Europeiska

<sup>2</sup> IPCC, About the IPCC, <https://www.ipcc.ch/about/>, senast hämtad 2024-04-12.

<sup>3</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr 53600/20, punkt 429.

konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eftersom den utgör svensk lag. Svenska domstolar är således bundna till praxis från Europadomstolen som är den yttersta uttolkaren av Europakonventionen. Det gäller oavsett om praxis rör en annan part till konventionen

#### 4.1.1 Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan

Frågan om projektets klimatpåverkan är av central betydelse för föreningens begäran om rättsprövning. Utvecklingen inom transportsektorn är avgörande för Sveriges möjligheter att klara sina juridiskt bindande klimatåtaganden. År 2022 stod inrikes vägtrafik<sup>4</sup> för ett utsläpp av fossila växthusgaser motsvarande 12,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter.<sup>5</sup> Det kan jämföras med Sveriges totala fossila territoriella utsläpp som år 2022 uppgick till 45,25 miljoner ton koldioxidekvivalenter.<sup>6</sup> Utsläpp från vägtransporter står alltså för en betydande del av Sveriges territoriella fossila växthusgasutsläpp.

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). År 2022 hade utsläppen minskat med endast cirka 34 procent sedan år 2010.<sup>7</sup> Det innebär att takten för utsläppsminskningarna inom inrikes transporter måste öka markant de kommande sex åren för att nå målet.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att det klimatscenariot där klimatmålen uppfylls är en minskning av trafiken en väsentlig del av det arbete som krävs för att nå målen. En känslighetsanalys av klimatscenariot visar att styrmedel måste bidra till en minskning på cirka 12 procent av persontrafiken.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Utsläpp från inrikes transporter minus inrikesflyg, sjöfart och järnväg.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket, Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>, hämtad 2024-03-22.

<sup>6</sup> Naturvårdsverket, Sveriges utsläpp och upptag av växthusgaser, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/>, hämtad 2024-04-12.

<sup>7</sup> Naturvårdsverket, Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>, hämtad 2024-03-22.

<sup>8</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 210.

I den myndighetsgemensamma strategin för omställning av transportsektorn till fossilfrihet framgår att en minskning av trafikarbetet och transporteffektivitet är en av grundpelarna för att nå Sveriges klimatmål. Myndigheterna menar att ett transporteffektivt samhälle kräver minskat trafikarbete med energiintensiva trafikslag som personbil och lastbil genom bland annat att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt. Potentialen för överflyttning till andra alternativ än personbil och lastbil bedöms högst i och mellan städer och tätorter.<sup>9</sup>

Att nya vägar med minskade restider inducerar ny trafik har länge varit känt. I en rapport beställd av Vägverket lyfts att forskning har kvantifierat sambandet mellan vägutbyggnad och ökad efterfrågan på transporter. En 10 procent minskad restid ökar trafikarbetet med mellan 3 och 110 procent på lång sikt. Trots variationen i ökat trafikarbete är bedömningen att slutsatsen är entydig. Nya vägar leder till mer trafik.<sup>10</sup> Trivector påpekar i sin granskningsrapport av Tvärförbindelse Södertörn (bilaga 1) att mönstret är relativt tydligt i ett annat storskaligt väginfrastrukturprojekt i Stockholmsregionen, Förbifart Stockholm. Redan innan Förbifart Stockholm är färdigställt har projektet resulterat i prognoser om kraftigt ökad biltrafik och därmed behov av stor kapacitet i exempelvis Tvärförbindelse Södertörn. Fortsätter denna utbyggnad med Tvärförbindelse Södertörn kommer det enligt Trivector leda till ytterligare ny trafik och nya behov av att bygga ut infrastrukturen.<sup>11</sup>

Föreningen vill påpeka att ett av ändamålen för den aktuella motortrafikleden som pekas ut i miljökonsekvensbeskrivningen är en kapacitetsförstärkning av E4/E20 mellan Vårby och Fittja just till följd av öppnandet av E4 Förbifart Stockholm.<sup>12</sup> Förbifart Stockholm som är i byggnadsfasen har lett till att en kapacitetsförstärkning behövs. Det visar på att nya vägar medför en ökning av trafikarbetet som leder till överbelastade vägar vilket i sin tur leder till att nya vägar behövs för att möta den ökade trafiken. Det medför en spiral som låser in transportsystemen i ett bilberoende som leder till ökade växthusgasutsläpp i en tid när utsläppen måste minska snabbt och nu.

Elektrifiering av fordonsflottan innebär inte att klimatpåverkan från inducerad vägtrafik vid nya vägbyggen minskar. Nya beräkningar från Energimyndig-

---

<sup>9</sup> Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen, Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, ER 2017:07.

<sup>10</sup> Trivector Traffic, Att hantera inducerad efterfrågan på trafik, Rapport 2009:8, sida 1.

<sup>11</sup> Bilaga 1 till ansökan om rättsprövning, sida 44.

<sup>12</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 4.

heten visar också att elektrifiering inte kommer att räcka för att nå klimatmålet för transporter till år 2030. Även om nybilsförsäljningen från och med nu endast skulle vara elbilar skulle det år 2030 rulla 2,5 miljoner bilar på svenska vägar som drivs med förbränningsmotorer och som fortsätter släppa ut växthusgaser vid användning.<sup>13</sup> Enligt branschorganisationen Mobility Sweden, som sammanställer statistik på nyregistrerade fordon, utgjorde 2023 års nyregistreringar av personbilar en svag ökning av elbilsförsäljningen på en halv procent jämfört med 2022. Prognosen för 2024 är en elektrifieringstakt som för första gången minskar.<sup>14</sup> Trafikverket har uttryckt att de ser allvarligt på prognosen och att den försvårar uppnåendet av klimatmålen.<sup>15</sup>

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.

Naturvårdsverket har i sina yttranden i ärendet konsekvent påpekat att Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan hänger samman med det ökade trafikarbetet och att den strider mot klimatmålen.<sup>16</sup> Det faktum att vägen främst inriktas på ökad framkomlighet för biltrafik kommer ge biltrafiken en konkurrensfördel jämfört med kollektivtrafik, gång och cykeltrafik, vilket motverkar mål för klimat och miljö. Myndigheten bedömer att den trafikprognos som utgör underlag för de samhällsekonomiska analyserna inte är förenlig med klimatmålen. Myndigheten understryker 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 var projektets klimatpåverkan en av anledningarna till att

<sup>13</sup> Energimyndigheten, *Scenarier över Sveriges energisystem 2023*, ER:2023:07, sida 9.

<sup>14</sup> Mobility Sweden, Under 2023 bromsade elektrifieringstakten in och förväntas minska under 2024, 2024-01-02,

[https://mobilitysweden.se/statistik/Nyregistreringar\\_per\\_manad\\_1/nyregistreringar-2023\\_3/under-2023-bromsade-elektrifieringstakten-in-och-forvantat-minska-under-2024](https://mobilitysweden.se/statistik/Nyregistreringar_per_manad_1/nyregistreringar-2023_3/under-2023-bromsade-elektrifieringstakten-in-och-forvantat-minska-under-2024), hämtad 2024-04-04.

<sup>15</sup> Calle Elfström, Elbilsförsäljningen minskar – hotar klimatmålen varnar Trafikverket, 2024-01-19, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/elbilsforsaljningen-minskar-hotar-klimatmalen-varnar-trafikverket> hämtad 2024-04-04.

<sup>16</sup> Se Naturvårdsverkets yttrande gällande Samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn i Huddinge, Botkyrka och Haninge kommun, Stockholms län (TRV 2015/71169) daterade 2017-01-27 samt 2019-02-15 (NV-03101-16) & Naturvårdsverket yttrande gällande kungörande och granskning av vägplan för anläggning av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn (TRV 2017/27) daterad 2021-03-09 (NV-03101-16).

Naturvårdsverket underrättade regeringen om projektet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.<sup>17</sup>

Trafikverkets bedömning av Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan har varit vag, otydlig och inkonsekvent, viket tas upp i avsnitt 7.2 i ansökan. I Trafikverkets fastställelsebeslut gjorde myndigheten en bedömning av Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan som avvek från den som tidigare gjorts i vägplan- och miljökonsekvensbeskrivning. Av vägplanbeskrivningen framgår att Tvärförbindelse Södertörn inte bidrar till att minska en negativ klimatpåverkan, eftersom ökade trafikflöden och byggandet av vägen ger ökade klimatutsläpp.<sup>18</sup>

I miljökonsekvensbeskrivningen står att Tvärförbindelse Södertörn sett som en enskild företeelse inte bidrar till att uppfylla klimatmålen. Den trafikökning som motorvägen medför ansågs dock inte vara av den storleksordning att den hindrar arbetet med att uppnå klimatmålet år 2045.<sup>19</sup> I Trafikverkets fastställelsebeslut framgår att vägplanen i sig inte strider mot klimatmålen eftersom vägplanen endast leder till en marginell ökning av trafikarbetet totalt.<sup>20</sup> Någon närmare motivering framgår dock inte av beslutet. I Trafikverkets yttrande till regeringen angående överklagandena anger verket en ny version av bedömningen. Där uttrycker Trafikverket att "det är inte klarlagt att miljömålet Begränsad klimatpåverkan motverkas".

Regeringen tar inte ställning till klimatpåverkan i det nu aktuella beslutet. Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan nämns alls i beslutet.

Föreningen anser att miljökonsekvensbeskrivningens redogörelse för klimatpåverkan inte lever upp till lagstiftningens krav och argumenterar mer utförligt för det i avsnitt 7.2 i ansökan. Sammanlagt tillägnas en och en halv sida av drygt 250 i miljökonsekvensbeskrivningen åt projektets klimatpåverkan och då har en inte obetydlig del av den texten fokus på trafikmängder och köbildningar längs den befintliga och planerade sträckan. Beskrivningen är framför allt kvalitativ och ter sig svepande med formuleringar som att projektet "inte kommer kunna bidra till att uppfylla" eller "motverkar" klimatmål.

---

<sup>17</sup> Naturvårdsverket, Underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken, 2019-04-11, NV-01860-19.

<sup>18</sup> Vägplanbeskrivning, sida 134.

<sup>19</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 210.

<sup>20</sup> Trafikverkets beslut av den 7 november 2022, TRV 2021/148741, sida 15.

Det enda undantaget från de kvalitativa uppskattningarna är uppgiften, hämtad från den så kallade samlade effektbedömningen, att "trafiken i Stockholms län år 2040 beräknas ge ytterligare växthusgasutsläpp om cirka 3 800 ton CO<sub>2</sub>-e per år när tvärförbindelsen står färdig jämfört med nollalternativet". Denna uppgift avser endast de fossila utsläppen, föreningen erinrar om att MKB-direktivet inte gör någon åtskillnad på fossila och biogena utsläpp, och av Trafikverkets metodhandledning framgår att de samhällsekonomiska effektbedömningarna utgår ifrån att klimatmålen kommer att uppnås.<sup>21</sup> Vidare uppger Trafikverkets att de samhällsekonomiska effektbedömningarna inte är en metod för att beskriva planer utan för att beskriva effekter av enskilda åtgärder. Varför Trafikverket trots dessa metodologiska brister ändå har använt uppgiften i miljökonsekvens-beskrivningen framgår inte.<sup>22</sup>

Uppgiften om växthusgasutsläpp kommer från en samlad effektbedömning som gjordes i ett tidigt skede. Föreningen noterar att denna uppgift inte förekommit i samrådsunderlaget trots att Naturvårdsverket och den berörda allmänheten efterfrågat precis sådana beräkningar under hela samrådet. Föreningen noterar även att den samlade effektbedömningen inte utgör en bilaga till miljökonsekvensbeskrivningen och inte är tillgänglig på projektets hemsida.

Av den samlade effektbedömningen från 2017 framgår att "det finns viktiga osäkerheter i effektmodelleringarna av Tvärförbindelsen eftersom antaganden om hur trafikanterna kommer reagera på drastiskt förändrade trafiksystemförutsättningar är så pass avgörande för utfallet. Därför ska exempelvis dessa resultat gällande utsläpp av växthusgaser från trafik tolkas med försiktighet".<sup>23</sup> Detta förtydligande har utelämnats av Trafikverket i samband med att uppgiften presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen.

Till följd av de omfattande osäkerheter och metodologiska brister som uppgiften från den samlade effektbedömningen är behäftad med anser föreningen att det inte har utretts eller prognostiserats vilken klimatpåverkan i form av ökade utsläpp av fossila och biogena växthusgaser från vägtrafiken som Tvärförbindelse Södertörn kommer att leda till varken i miljökonsekvensbe-

---

<sup>21</sup> Trafikverket, *Rapport Samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys – Ej beräknade effekter*, sida 22.

<sup>22</sup> Trafikverket, Samlad effektbedömning, <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/samhallsekonomi/Metod-for-samlad-effektbedomning/>, hämtad 2024-04-15.

<sup>23</sup> Trafikverket, Samlad effektbedömning, 2017, Version 1.16. Ärendenummer: TRV 2016/59617. Objekt nummer: VST005, sida 19.

skrivningen, vägplanen, Trafikverkets fastställelsebeslut eller regeringens beslut. Däremot framgår av miljökonsekvensbeskrivningen och Trafikverkets fastställelsebeslut att Tvärförbindelse Södertörn kommer att leda till ökad trafik. Trafikverkets slutsatser skiljer sig dock åt i huruvida vägen bidrar till att nå klimatmålen. Föreningen vill återigen understryka att det är miljökonsekvensbeskrivningen som gäller och att myndigheten inte senare kan ändra sina bedömningar på det sätt som förevarit.

Naturvårdsverket konstaterar i samrådsyttrande daterat den 27 januari 2017 att underlaget för samrådet visar på mycket kraftig trafiktillväxt med bil med utbyggd motortrafikled inom projektet Tvärförbindelse Södertörn. Myndigheten påpekar exempelvis att trafikflödet i Glömstadalen antas öka från dagens cirka 20 000 fordon per dygn till cirka 90 000 fordon per dygn, vilket är mer än en fördubbling av nollalternativets cirka 41 000 fordon per dygn. Naturvårdsverket bedömer det som en trafikutveckling som är oförenlig med en utveckling som kan bidra till miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan.<sup>24</sup> I sitt samrådsyttrande daterat den 15 februari 2019 upprepar Naturvårdsverket sin kritik och för fram liknande siffror om ökade trafikflöden för andra delar av vägen.

I miljökonsekvensbeskrivningen bekräftas de uppgifter som Naturvårdsverket uppmärksammat under samrådet. Projektet innebär i huvudsak kraftiga öknings av trafikflöden längs befintlig och ny väg 259. Varken Trafikverket eller regeringen kan anses ha visat att den ökade trafiken inte leder till ökade utsläpp som innebär att projektet inte strider mot de svenska klimatmålen, EU:s klimatmål eller att vägen är förenlig med Sveriges internationella åtaganden under Parisavtalet.

Sammantaget drar föreningen slutsatsen att om Tvärförbindelse Södertörn byggs och tas i drift kommer det, tillsammans med regeringens klimatpolitiska arbete i övrigt, leda till att Sverige inte når de svenska klimatmålen, EU:s klimatmål eller håller sig till sina internationella åtaganden i Parisavtalet. Vägen ryms inte inom en utsläppsbudget för Sverige som är i enighet med Parisavtalet, vilket utvecklas nedan.

Föreningens slutsats bygger framför allt på det inducerade trafikarbetet som vägen enligt bästa tillgängliga vetenskap kommer att orsaka samt att de

---

<sup>24</sup> Naturvårdsverket, Yttrande 2017-01-27, Samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn.

personbilar i Sverige har en medellivslängd på 17 år.<sup>25</sup> De bilar med förbränningsmotorer som finns idag, säljs idag och säljs i framtiden kommer att fortsätta släppa ut växthusgaser vid under en lång tid. Tillståndstiden för vägen är evig.

Åtgärder så som vägbyggen som beräknas leda till ökade utsläpp måste bedömas utifrån de klimatvetenskapliga fakta som klart och tydligt visar att växthusgasutsläppen måste minska mycket snabbt och nu. IPCC varnade 2023 att möjlighet att tillförsäkra en beboelig och hållbar framtid för alla är snabbt krympande.<sup>26</sup> De ökade växthusgasutsläppen som Tvärförbindelse Södertörn kommer att leda till måste jämföras med den minskning av växthusgasutsläpp som krävs för att Sverige ska hålla sig till Parisavtalets temperaturmål om att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 °C över förindustriella nivåer. En väg som leder till marginella utsläppsökningar eller till och med en marginell utsläppsminskning är inte förenliga med vad som krävs av Sverige enligt svensk, europeisk och internationell klimaträtt.

#### 4.1.2 Grundläggande klimatvetenskapliga förutsättningar

Klimatvetenskapen kan inte ses som skilt från juridiken. Det är tydligt i avgöranden från utländska domstolar i klimatprocesser. I det kanske mest kända klimatmålet, *Urgenda*, skriver den Nederländska Högsta domstolen uttryckligen att bedömningen i målet utgår från vissa klimatvetenskapliga faktum som domstolen räknar upp.<sup>27</sup> Även i Europadomstolens dom i *KlimaSeniorinnen mot Schweiz* betonas vikten av klimatvetenskapen för domstolens bedömning.<sup>28</sup>

I svensk rätt kommer kopplingen mellan klimatvetenskapen och klimaträtten till uttryck direkt i lag. Enligt 2 § 4 p. klimatlagen ska regeringens klimatpolitiska arbete vila på en vetenskaplig grund. En förståelse för hur växthusgasutsläpp till atmosfären påverkar den globala uppvärmningen är av stor vikt vid

---

<sup>25</sup> Mobility Sweden, Fordonsbeståndet och mobilitet, <https://mobilitysweden.se/statistik/bilismen-i-sverige/2019/fordonsbestand-och-mobilitet>, hämtad 2024-04-15.

<sup>26</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, sida 24.

<sup>27</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, punkt 2.1.

<sup>28</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr 53600/20, punkt 420.

tolkningen av regeringens handlingsutrymme och om beslutet är inom ramen för gällande rätt.

För att mildra klimatförändringars negativa konsekvenser spelar de totala, kumulativa, utsläppen fram till att negativa utsläpp nås en avgörande roll.<sup>29</sup> Det beror på att växthuseffekten påverkas av halten av växthusgaser i atmosfären och att växthusgaser stannar kvar i atmosfären länge och bryts ner långsamt. Koldioxid beräknas stanna i atmosfären i 300–1000 år.<sup>30</sup> Under tiden växthusgaserna är kvar i atmosfären bidrar de till växthuseffekten. Ju mer växthusgaser i atmosfären desto starkare växthuseffekt. Sambandet mellan de kumulativa koldioxidutsläppen och den globala uppvärmningen är nära på linjär.<sup>31</sup> IPCC uttrycker tydligt att varje ton utsläpp av koldioxid ökar den globala uppvärmningen.<sup>32</sup> Att utsläppen minskar enstaka år innebär endast att halten av växthusgaser i atmosfären ökar långsammare.

Koldioxid är bara en av flera växthusgaser. Växthusgaser som omfattas av FN:s klimatkonvention framgår av Kyotoprotokollet och dess Bilaga A.<sup>33</sup> Eftersom graden av inverkan på uppvärmningen, eller den så kallade uppvärmningspotentialen, skiljer sig från växthusgas till växthusgas, används enheten koldioxidekvivalent för att enklare kunna jämföra eller använda olika växthusgaser i samma budgetsysteem. Enheten används i Sveriges klimatomål. Koldioxidekvivalenten för en gas är lika med antalet ton utsläpp av gasen multiplicerat med dess uppvärmningspotential. Förenklat kan sägas att koldioxidekvivalenten för en viss mängd utsläpp av exempelvis metan är den mängden koldioxid som hade haft samma växthuseffekt om den hade släppts ut.

---

<sup>29</sup> IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: 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. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, (nedan IPCC, SPM, Climate Change 2021: The Physical Science Basis Working Group I to the Sixth Assessment Report), sida 27.

<sup>30</sup> NASA, The Atmosphere: Getting a Handle on Carbon Dioxide, Alan Buis, <https://science.nasa.gov/earth/climate-change/greenhouse-gases/the-atmosphere-getting-a-handle-on-carbon-dioxide/>, hämtad 2024-04-18.

<sup>31</sup> IPCC, SPM, Climate Change 2021: The Physical Science Basis Working Group I to the Sixth Assessment Report, figur SPM.10, sida 28.

<sup>32</sup> A.a. a.s.

<sup>33</sup> Gaser som inkluderas är: Koldioxid (CO<sub>2</sub>), Metan (CH<sub>4</sub>), Dikväveoxid (N<sub>2</sub>O), Fluorkolväten (HFC), Perfluorkolväten (PFC) och Svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).

Inom klimatforskningen har olika globala så kallade utsläppsbudgetar tagits fram för att visa hur mycket växthusgaser som kan släppas ut innan den globala medeltemperaturen med en viss sannolikhet överstiger en viss temperatur. Parisavtalets temperaturmål om att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C har översatts till utsläppsbudgetar av IPCC. IPCC:s uppställsbudgetar är allmänt vedertagna, bygger på bästa tillgänglig vetenskap, och har uppdaterats i takt med framgångar i klimatforskningen.

Ett exempel är utsläppsscenarioet *C1 limit warming to 1.5°C (>50%) with no or limited overshoot* som framgår av IPCC:s 6th Assessment Report (AR6) från 2022 (C1-utsläppsscenarioet).<sup>34</sup> Scenariot innebär att uppvärmningen begränsas till 1,5 °C med en 50 procent sannolikhet att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C med ingen eller en begränsad så kallad overshoot. Overshoot innebär att en temperaturgräns tillfälligt överskrids för att senare minska till en nivå under gränsen. Enligt C1-utsläppsscenarioet var den återstående globala koldioxidbudgeten från 2020 fram till netto-noll koldioxidutsläpp 500 GtCO<sub>2</sub>.<sup>35</sup>

Drygt tre år har passerat sedan 2020 och utsläppen av växthusgaser ökar bortsett från en tillfällig minskning under Covid-19 pandemin. Uppskattningar av den kvarvarande budgeten från och med 2024 är 340 giga ton koldioxid för att med 50 procents chans att stanna under 1,5 °C.<sup>36</sup> För att hålla oss inom den globala budgeten innebär att netto noll-utsläpp skulle behöva nås globalt till 2040, om utsläppen skulle minska linjärt.<sup>37</sup> De globala utsläppen ligger idag på cirka 54 giga ton koldioxidekvivalenter per år.<sup>38</sup> Sveriges netto-noll mål är till år 2045 och EU:s till år 2050. Detta innebär att en ambitionsökning krävs.

En temperaturökning på 1,5 °C utgör inte en godtycklig gräns. I IPCC:s så kallade 1,5-rapport slås fast att vad en uppvärmning som går över 1,5 °C skulle innebära, jämfört med om ökningen blir 2 grader eller högre. Sammantaget är

---

<sup>34</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, sida 10.

<sup>35</sup> A.a. sida 19.

<sup>36</sup> Stoddard & Anderson, Paris-compliant carbon budgets for Sweden's counties (provisional), Energy Agency Project No. 46532-1, November 2023, sida 6.

<sup>37</sup> A.a. a.s.

<sup>38</sup> Joint Research Centre, Crippa, M., Guizzardi, D., Pagani, F., Banja, M., Muntean, M., Schaaf E., Becker, W., Monforti-Ferrario, F., Quadrelli, R., Risquez Martin, A., Taghavi-Moharamli, P., Köykkä, J., Grassi, G., Rossi, S., Brandao De Melo, J., Oom, D., Branco, A., San-Miguel, J., Vignati, E., GHG emissions of all world countries, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/953332, JRC134504.

konsekvenserna för såväl människor som djur och ekosystem väsensskilda vid 2 °C jämfört med 1,5 °C. Om uppvärmningen begränsas till 1,5 °C uppskattas till exempel havsnivåhöjningen vara 0,1 meter lägre än vid 2 graders uppvärmning, vilket innebär att 10 miljoner människor färre skulle drabbas direkt av höjningen. Jämfört med 2 graders uppvärmning skulle en uppvärmning på 1,5 grader minska hur mycket permafrost som tinar med mellan 1,5 och 2,5 miljoner kvadratkilometer. När permafrosten tinar frigörs metan, som driver på klimatförändringarna ytterligare. Korallrev uppskattas minska med 70-90 procent vid 1,5 graders uppvärmning, jämfört med över 99 procent vid 2 graders uppvärmning.<sup>39</sup>

#### 4.1.3 Vi befinner oss i ett klimatnödläge

Parisavtalets mål om 1,5 °C refererar till genomsnitt över flera årtionden, men vid enstaka tillfällen har målet redan passerats. År 2023 var det varmaste året sedan mätningar påbörjades 1850, med en genomsnittlig temperatur på 1,18 °C över den genomsnittliga temperaturen under 1900-talet.<sup>40</sup> September 2023 var den varmaste månaden någonsin, med en temperatur på 1,8 °C över förindustriella nivåer.<sup>41</sup>

Inför FN:s klimatkonferens COP 27 i Sharm el-Sheikh publicerade FN:s miljöprogram rapporten *Emissions Gap Report 2022*.<sup>42</sup> Av rapporten framgår att de nationellt beslutade klimatplanerna, som måste lämnas in enligt Parisavtalet,

---

<sup>39</sup> IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-24.

<sup>40</sup> NOAA, National Centers for Environmental Information, 2023 was the warmest year in the modern temperature record, 2024-01-17, [https://www.climate.gov/news-features/featured-images/2023-was-warmest-year-modern-temperature-record#:~:text=Details,decade%20\(2014%E2%80%932023\)](https://www.climate.gov/news-features/featured-images/2023-was-warmest-year-modern-temperature-record#:~:text=Details,decade%20(2014%E2%80%932023),), hämtad 2024-04-18.

<sup>41</sup> Copernicus, September 2023 – unprecedented temperature anomalies; 2023 on track to be the warmest year on record, pressmeddelande, 2023-11-05, <https://climate.copernicus.eu/copernicus-september-2023-unprecedented-temperature-anomalies>, hämtad 2024-04-18.

<sup>42</sup> United Nations Environment Programme (2022). Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies, <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>, hämtad 2024-04-18.

innebär att världens länder är långt ifrån att nå Parisavtalets långsiktiga mål att hålla den globala genomsnittstemperaturen långt under 2 °C och sträva efter att begränsa den till 1,5 °C. Beslutade styrmedel och åtgärder kommer enligt rapporten leda till att den globala medeltemperaturen ökar med 2,8 °C vid slutet av detta århundrade. Effekten av de tillkommande styrmedel och åtgärder som aviserats av världens länder i de klimatplaner som har upprättats efter COP 26 i Glasgow 2021 är begränsade. De skulle innebära att den globala medeltemperaturen ökar till 2,4-2,6 °C 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.<sup>43</sup> Dessa okända och icke-rapporterade metangasutsläpp riskerar att allvarligt öka temperaturen utöver de 2,4-2,6 °C som redan är kalkylerade. Metangas är en extremt potent växthusgas med en uppvärmningspotential på 25 gånger högre än den av koldioxid.<sup>44</sup>

Politiken som regeringen lägger fram i budgetpropositionen för 2024 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 utsläppen beräknas öka med mellan 4,8 och 8,7 miljoner ton till 2030 och 1,9 till 3,7 miljoner ton till 2045 jämfört med föregående års klimatredovisning, till följd av beslut på nationell och EU-nivå.<sup>45</sup> Regeringen gör också bedömningen att samtliga etappmål på klimatområdet – det långsiktiga utsläppsmålet till 2045, utsläppsmålen för den icke-handlande sektorn, den så kallade ESR<sup>46</sup>-sektorn,

---

<sup>43</sup> Internationella energirådet, *Global Methane Tracker 2022*, 2022-02-23, <https://www.iea.org/news/methane-emissions-from-the-energy-sector-are-70-higher-than-official-figures>, hämtad 2024-04-18.

<sup>44</sup> IPCC, Forster, P., V. Ramaswamy, P. Artaxo, T. Bernsten, R. Betts, D.W. Fahey, J. Haywood, J. Lean, D.C. Lowe, G. Myhre, J. Nganga, R. Prinn, G. Raga, M. Schulz and R. Van Dorland, 2007: Changes in Atmospheric Constituents and in Radiative Forcing. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007, sida 212.

<sup>45</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20, bilaga 1, sida 19.

<sup>46</sup> ESR, Effort sharing regulation.

till 2030 och 2040 samt utsläppsmålet för inrikes transporter till 2030 – inte kommer uppnås.<sup>47</sup>

I *Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024* slår myndigheten fast att regeringen inte kommer nå det nationella nettonoll-målet till 2045 med beslutade styrmedel. Gapet till målet är omkring 22 miljoner ton utan kompletterande åtgärder och 11 miljoner ton om kompletterande åtgärder används fullt ut. Det är en ökning jämfört med motsvarande uppgifter förra året, då gapet var 20 respektive 9 miljoner ton.<sup>48</sup> I Naturvårdsverkets scenarier nås inte heller etappmålen till 2030 och 2040, det nationella utsläppsmålet för transporter till 2030 eller Sveriges EU-åtagande för ESR-sektorn till 2030.<sup>49</sup>

Det klimatpolitiska 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.<sup>50</sup>

Klimatpolitiska rådets rapport från 2024 som utvärderar regeringens Klimatpolitiska handlingsplan slår fast att Sverige är långt ifrån att nå klimatmålen till 2030, 2040 och 2045.<sup>51</sup> Klimatpolitiska rådet slår bland annat fast att utsläppen i Sverige ökar, att regeringens klimathandlingsplan inte lever upp till klimatlagens krav och att regeringen satsar mer pengar på åtgärder som motverkar klimatmålen än som främjar dem.

Som både klimatutvärderingen i budgetpropositionen och den senaste utvärderingen av miljömålen visar bedöms miljömålet *Begränsad klimatpåverkan* inte nås med den utsläppstakt som Sverige har idag.

Klimatsystemet är globalt och Sverige kan inte ses isolerat från det globala läget vare sig det gäller ansvar att minska utsläppen eller klimatkrisens konsekvenser. Vi befinner oss i ett klimatnödläge. Det måste hushållas med

---

<sup>47</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20, sida 16.

<sup>48</sup> Naturvårdsverket, Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024, skrivelse 2024-04-12, <https://www.naturvardsverket.se/4acd42/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredovisning-2023-04-13.pdf>, sida 106 ff.

<sup>49</sup> A.a.

<sup>50</sup> Klimatpolitiska rådet, Årsrapport 2019, sida 9.

<sup>51</sup> Klimatpolitiska rådet, Årsrapport 2024.

utsläpp av växthusgaser. Regeringens handlingsutrymme måste tolkas mot bakgrund härav.

Att vi befinner oss i en särskilt svår situation vad gäller klimatförändringarna har konstaterats i flera domstolsavgöranden i klimatprocesser. Finlands Högsta förvaltningsdomstol har konstaterat att enligt bästa vetenskapliga kunskap är klimatförändringarna en mänsklig ödesfråga som hotar livsförutsättningarna för nuvarande och framtida generationer på jorden om inte brådskande och effektiva åtgärder vidtas för att begränsa utsläppen och bevara och öka kolsänkorna. Att skjuta upp åtgärder kommer därför att flytta ansvaret till framtiden och göra det svårare att uppnå Parisavtalets mål om en maximal temperaturökning på 1,5 °C.<sup>52</sup>

Europadomstolen uttrycker i *KlimaSeniorinnen mot Schweiz* att den utgår från att det finns tillräckligt tillförlitliga indikationer på att antropogen klimatförändring föreligger, att stater är medvetna om klimatförändringarna och kan vidta åtgärder för att effektivt hantera dem, att de relevanta riskerna beräknas bli lägre om temperaturökningen begränsas till 1,5 °C över förindustriella nivåer och om åtgärder vidtas snarast, och att de nuvarande globala insatserna för att minska klimatförändringarna inte är tillräckliga för att uppnå målet om att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C.<sup>53</sup>

#### 4.1.4 Klimatförändringarnas konsekvenser

IPCC:s senaste forskningssammanställningar<sup>54</sup> har samtliga understrukt hur alarmerande läget är för planetens klimat, samt hur stort behovet av storskalig

<sup>52</sup> Finlands Högsta förvaltningsdomstol, dom av den 7 juni 2023, HFD:2023:62, punkt 66.

<sup>53</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr. 53600/20, punkt 436.

<sup>54</sup> 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; 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 University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp.; 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; IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 184 pp., doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.

samhällsomställning med kraftiga och snabba utsläppsminskningar är för att hålla världen under Parisavtalets temperaturmål. Det råder ingen tvekan om att detta nödläge är orsakat av människans utnyttjande av jordens resurser.

Vänder vi inte samhällsutvecklingen innan utsläppsbudgeten är slut 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.<sup>55</sup> Utvecklingen ökar förekomsten i närtid av extremväder så som värmeböljor, torka, skogsbränder och översvämningar.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

Den globala uppvärmningen har redan betydande konsekvenser i Sverige och kommer att följas av ännu värre konsekvenser om inte de globala utsläppen minskar drastiskt i närtid. 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.<sup>58</sup> Likaså leder klimatförändringarna till att många olika sorters infektioner och allergier ökar i Sverige.<sup>59</sup> Värmeböljor intensifierar även risken för sjukdom och död hos sårbara grupper så som äldre, små barn och personer med kroniska sjukdomar.<sup>60</sup> Beräkningar visar att vi måste räkna med en ökad belastning på sjukvården i och med dessa väderhändelser.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Naturvårdsverket, Energimyndigheten, SMHI, Uppdatering av det klimatvetenskapliga kunskapsläget, 2014, [https://www.smhi.se/polopoly\\_fs/1.165038!/Klimatologi\\_9%20%20Uppdatering%20av%20det%20klimatvetenskapliga%20kunskapsl%C3%A4get.pdf](https://www.smhi.se/polopoly_fs/1.165038!/Klimatologi_9%20%20Uppdatering%20av%20det%20klimatvetenskapliga%20kunskapsl%C3%A4get.pdf), hämtad 2024-04-18.

<sup>56</sup> SMHI, *Climate extremes for Sweden*, 2019; SMHI, *Klimatförändringen är tydlig redan idag*, 2021. [Länk](#).

<sup>57</sup> A.a.; SMHI: *Vad betyder +2 C global temperaturökning för Sveriges klimat?* (2021). [Länk](#).

<sup>58</sup> A.a.; Folkhälsomyndigheten: *Hälsokonsekvenser av klimatförändringar i Sverige – En risk och sårbarhetsanalys* (2021). [Länk](#).

<sup>59</sup> A.a.

<sup>60</sup> A.a.

<sup>61</sup> 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, <https://academic.oup.com/jcem/article/107/6/e2388/6534473?login=false>, hämtad 2024-04-18.

Även effekter av klimatförändringar utanför Sveriges gränser kommer att påverka Sverige. Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen uppskattar att om inte ambitiöst klimatarbete vidtas kan 200 miljoner personer varje år komma att behöva humanitär hjälp på grund av klimatkrisen till år 2050.<sup>62</sup> World Economic Forum rapporterar att klimatförändringarna orsakar stigande matpriser idag och kommer fortsätta göra det i framtiden genom bland annat mindre och misslyckade skördar.<sup>63</sup>

Under 2023 skedde flera katastrofer som sannolikt inte hade skett utan klimatförändringar. På Afrikas horn har den längsta och mest allvarliga torkan någonsin uppmätt lett till att tre miljoner människor behöver humanitär assistans. Uppskattningsvis 2,3 miljoner människor har tvingats flytta i Somalia, Etiopien och Kenya på grund av torkan. Stormen Daniel, som slog till i Libyen i september 2023, ledde till tusentals döda och tiotusentals flyktingar. Översvämningar i Sydsudan har gjort att 360 000 människor behövt fly.<sup>64</sup> Sådana händelser måste antas få en stor inverkan på Sverige i framtiden då fler kommer vilja fly till Sverige.

Även i Europa syntes konsekvenserna av klimatförändringarna tydligt under 2023 och flera länder uppmätte sina varmaste temperaturer någonsin. Flera delar av södra Europa hade fler dagar med extremvärme än någonsin tidigare. I andra länder inträffade extrema regnfall och efterföljande översvämningar, bland annat i Rumänien, Kosovo och Serbien. I Sverige exemplifierades detta med Stormen Hans.<sup>65</sup>

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

---

<sup>62</sup> International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, The Cost of Doing Nothing, The Humanitarian Price of Climate Change and How it Can Be Avoided, 2019, <https://reliefweb.int/report/world/cost-doing-nothing-humanitarian-price-climate-change-and-how-it-can-be-avoided>, hämtad 2024-04-12.

<sup>63</sup> World Economic Forum. Extreme weather is driving food prices higher. These 5 crops are facing the biggest impacts. 2024-02-12, <https://www.weforum.org/agenda/2024/02/climate-change-food-prices-drought/>, hämtad 2024-04-12.

<sup>64</sup> UNHCR, Natural disasters, storms and droughts: The top climate emergencies for refugees in 2023, 2021-12-21, <https://www.unrefugees.org/news/natural-disasters-storms-and-droughts-the-top-climate-emergencies-for-refugees-in-2023/>, hämtad 2024-04-18.

<sup>65</sup> Copernicus, European summer 2023: a season of contrasting extremes, <https://climate.copernicus.eu/european-summer-2023-season-contrasting-extremes>, hämtad 2024-04-18.

omöjlig” utan klimatförändringarna.<sup>66</sup> 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 extremvärdet.<sup>67</sup> Likaså har forskare kunnat fastställa att översvämningarna år 2021 i Tyskland, Luxemburg, Belgien och Nederländerna blev mer intensiva på grund av dagens klimatförändringar.<sup>68</sup> Dessa översvämningar ledde till åtminstone 184 dödsfall i Tyskland och 38 dödsfall i Belgien<sup>69</sup> samt ledde till omfattande skador till ett uppskattat värde av drygt 400 miljarder kronor<sup>70</sup>.

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 omfattande 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.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Dominik L. Schumacher, et.al, High temperatures exacerbated by climate change made 2022 Northern Hemisphere soil moisture droughts more likely, World Weather Attribution, <https://www.worldweatherattribution.org/wp-content/uploads/WCE-NH-drought-scientific-report.pdf>, 2024-04-18.

<sup>67</sup> Laville, Sandra, Over 20,000 died in western Europe’s summer heatwaves, figures show, 2022-11-24, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/24/over-20000-died-western-europe-heatwaves-figures-climate-crisis>, hämtad 2024-04-18.

<sup>68</sup> World Weather Attribution (2021). *Heavy rainfall which led to severe flooding in Western Europe made more likely by climate change*, <https://www.worldweatherattribution.org/heavy-rainfall-which-led-to-severe-flooding-in-western-europe-made-more-likely-by-climate-change/>, hämtad 2024-04-18.

<sup>69</sup> A.a.

<sup>70</sup> 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 €, <https://www.prognos.com/en/project/estimation-costs-climate-change-germany>, hämtad 2024-04-18.

<sup>71</sup> Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*, Begränsad klimatpåverkan, sida 45.

## 4.1.5 Den internationella och europeiska klimaträtten

### 4.1.5.1 Den internationella klimaträtten

Sveriges skyldighet att minska växthusgasutsläppen grundas inte enbart på vad klimatvetenskapen slår fast. Skyldigheten är också juridisk.

FN:s klimatkonvention ratificerades av Sverige år 1993 och är en ramkonvention om arbetet för att förhindra antropogena klimatförändringar. Konventionen och varje legal handling som partskonferensen antar under den har ett slutmål om att uppnå en stabilisering av växthusgaskoncentrationen i atmosfären på en nivå som skulle förhindra farlig antropogen störning i klimatsystemet.<sup>72</sup>

Slutmålet i FN:s klimatkonvention ska uppnås med vägledning av ett antal principer.<sup>73</sup> En är principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga.<sup>74</sup> Det innebär att industriländerna ska inta den ledande rollen att minska sina utsläpp.<sup>75</sup> En annan princip som ska vägleda arbetet mot slutmålet är försiktighetsprincipen, som innebär att avsaknaden av full vetenskaplig säkerhet inte bör ursäktas att skjuta upp åtgärder när det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada.<sup>76</sup>

Sverige åtar sig genom FN:s klimatkonvention att skydda klimatsystemet åt mänsklighetens nutida och framtida generationer på grundval av rättvisa och i överensstämmelse med principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga.<sup>77</sup> Enligt Europadomstolen måste åtagandet ses mot bakgrund av de redan befintliga skadliga effekterna av klimatförändringarna, liksom den brådskande situationen och den risk för oåterkallelig skada som klimatförändringarna medför. Domstolen menar att generationsperspektivet understryker den inneboende risken i att kortsiktiga intressen och hänsyn kan få företräde framför, och på bekostnad av, angelägna behov av ett hållbart politiskt beslutsfattande, vilket gör denna risk särskilt allvarlig och ytterligare motiverar möjligheten till domstolsprövning.<sup>78</sup>

<sup>72</sup> Artikel 2 FN:s klimatkonvention.

<sup>73</sup> Principerna framgår av artikel 3 FN:s klimatkonvention.

<sup>74</sup> Artikel 3(1) FN:s klimatkonvention.

<sup>75</sup> Prop. 1992/92:179, sida 24.

<sup>76</sup> Artikel 3(3) FN:s klimatkonvention.

<sup>77</sup> Artikel 3(1) FN:s klimatkonvention.

<sup>78</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr. 53600/20, punkt 420.

Parisavtalet är en precisering av FN:s klimatkonvention och antogs inom ramen för denna.<sup>79</sup> I preambeln står att parterna försöker uppnå det utsatta målet i FN:s klimatkonvention om att förhindra farlig störning genom att enas kring Parisavtalet. Parisavtalets syfte är enligt artikel 2 att stärka de globala åtgärderna mot hotet från klimatförändringen genom, bland annat, att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C, medvetna om att detta väsentligen skulle minska riskerna med och konsekvenserna av klimatförändringen (nedan temperaturmålet).

Därefter har de fördragsslutande staterna till FN:s klimatkonvention i Glasgow Climate Pact<sup>80</sup>, som slöts under partskonferensen 2021, erkänt att effekterna av klimatförändringarna kommer att vara mycket lägre vid en temperaturökning på 1,5 °C jämfört med 2 °C och att parterna beslutar att fortsätta ansträngningarna för att begränsa temperaturökningen till 1,5 °C.

Parisavtalets genomförande ska, enligt artikel 2(2), i likhet med FN:s klimatkonvention, återspegla rättvisa och principen om gemensamma men olika artade ansvar och respektive förmåga i ljuset av olika nationella förhållanden. För att uppnå temperaturmålet ska parterna enligt artikel 4(1) sträva mot att nå kulmen av de globala utsläppen av växthusgaser så snart som möjligt, medvetna om att detta kommer att ta längre tid för de parter som är utvecklingsländer, och därefter genomföra snabba minskningar i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen för att uppnå en balans mellan antropogena utsläpp av växthusgaser från källor och upptag av växthusgaser i sänkor under andra hälften av detta sekel. Det sagda ska genomföras på grundval av principen om rättvisa och inom ramen för en hållbar utveckling och ansträngningar för att utrota fattigdom. Vidare ska parternas utsläppsbegränsningsåtgärder återspegla dess högsta möjliga ambition enligt artikel 4(3).

Med hänsyn till att Parisavtalet utgör de fördragsslutande parternas överenskommelse för att uppnå målet i FN:s klimatkonvention, måste temperaturmålet tolkas som en gräns för när en farlig antropogen störning i atmosfären inträffar. Med det sagt finns det tungt vägande belägg för att vi redan nu har nått en farlig antropogen störning av klimatsystemet. Gränsen på 1,5 °C ska snarare ses som att den preciserar rekvisitet "farlig antropogen störning" i FN:s klimatkonvention.

---

<sup>79</sup> FCCC/CP/2015/L.9 artikel 20(1) & Decision 1/CP.21, punkt 1.

<sup>80</sup> Glasgow Climate Pact, 8 mars 2022, 1/CMA.3.

Efterlevnad och tolkning av traktat regleras i Wienkonventionen om traktaträtten<sup>81</sup> (VCLT) som Sverige har ratificerat. Konventionen ger uttryck för *pacta sunt servanda* i artikel 26 där det slås fast att varje ikraftvarande traktat är bindande för dess parter och skall ärligt fullgöras av dem. Vad gäller tolkning ska enligt artikel 31 traktat tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.

Mot bakgrund av VCLT måste Parisavtalet och temperaturmålet fullgöras ärligt. Temperaturmålet tillsammans med de principer som kommer till uttryck i Parisavtalet kan inte läsas på något annat sätt än att Sverige måste bidra till att nå målet genom att göra sin del av det globala klimatarbetet och som ett rikt industriland gå före i det arbetet. Sveriges utsläppsbegränsningsåtgärder måste enligt artikel 4(3) återspegla dess högsta möjliga ambition, vilket är ett högt ställt krav.

Parisavtalet måste tolkas mot bakgrund av sitt sammanhang. Parisavtalet är ett traktat som ratificerats av 195 parter, och återspeglar så gott som alla världens staters viljor och löften, bortsett från Iran, Yemen och Libyen.<sup>82</sup> Parisavtalet måste ses som ett uttryck för internationell konsensus. Traktatet avser på vilket sätt mänskligheten ska klara av att hålla den globala uppvärmningen på en nivå som inte blir farlig enligt slutmålet i FN:s klimatkonvention. Sammanhanget som Parisavtalet inrättades i är den klimatkris som mänskligheten står inför och som måste hejdas. Att följa avtalet och dess temperaturmål måste därför ses som gängse meningen av traktatets uttryck.

Alla stater måste ta sitt ansvar och ansvaret skiljer sig från stat till stat mot bakgrund av principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga och försiktighetsprincipen. Sverige har ett långtgående ansvar under Parisavtalet att minska utsläppen så snabbt som möjligt, på ett sätt som återspeglar Sveriges högsta möjliga ambition och som bidrar till att vi globalt når temperaturmålet. Tillåtligheten av Tvärförbindelse Södertörn måste bedömas i enlighet med detta.

Högsta domstolen har i NJA 2020 s. 3, Girjasdomen, utrett frågan om folkrättens tillämpning i nationell rätt. Högsta domstolen tar upp att den

---

<sup>81</sup> SÖ 1975:1.

<sup>82</sup> United Nations Treaty Collection, Depository, Status of Treaties, Paris Agreement, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en#EndDec), hämtad 2024-04-18.

dualistiska principen innebär att folkrättsliga regler inte har någon omedelbar effekt utan förutsätts tillämpas av domstolarna först sedan de har införlivats med nationell rätt genom lagstiftning. Högsta domstolen underströk dock att det är naturligt att folkrättsliga principer ges betydelse vid tolkningen av gällande rätt, även om något införlivande genom lagstiftning inte har skett.

Nederländernas Högsta domstol slog fast i *Urgenda* att överenskommelser och regler som inte är bindande i sig måste ges betydelse vid fastställandet av en stats rättvisa andel.<sup>83</sup> Enligt domstolen kan så vara fallet om sådana regler och överenskommelser ger uttryck för en allmänt vedertagen åsikt.<sup>84</sup>

#### 4.1.5.2 EU:s klimaträtt

Som en del av unionens klimatarbete har EU slagit fast bindande årliga utsläppsbudgetar för varje medlemsstat inom den så kallade icke-handlande sektorn som innebär en linjär utsläppsminskning över tid. Ansvarsfördelningsförordningen<sup>85</sup> (ESR) reglerar dessa utsläpp och är tillämplig på utsläpp som inte faller inom EU:s utsläppshandelssystem som den nu är utformad och som inte omfattas av LULUCF-förordningen<sup>86</sup> som reglerar markanvändning, förändrad markanvändning och skog. Utsläpp från inrikes transporter faller inom ESR-sektorn.

Den till Sverige tilldelade utsläppsbudgeten inom ESR för år 2030 är 21,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter vilket är nästan 8 miljoner ton koldioxidekvivalenter mindre än de 29,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter som släpptes ut av Sverige inom ESR-sektorn år 2021.<sup>87</sup> Att få ner de fossila

<sup>83</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, punkten punkt 6.

<sup>84</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, punkten punkt 6.

<sup>85</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (EUT L 156, 19.6.2018, sida 26–42).

<sup>86</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (EUT L 156, 19.6.2018, sida 1–25).

<sup>87</sup> Nilsson, Magnus, *Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:7, sida 107.

utsläppen i trafiksektorn bedöms vara avgörande för att Sverige ska nå de årliga ESR-målen.<sup>88</sup>

#### 4.1.6 Det svenska klimatpolitiska ramverket

Det klimatpolitiska ramverket, som antogs av riksdagen 2017, består av klimatmål till åren 2030, 2040 och 2045, samt det Klimatpolitiska rådet och klimatlagen. Enligt dessa nationella klimatmål ska Sverige senast 2045 inte ha några territoriella nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Därefter ska Sverige ha netto negativa utsläpp inom landets gränser.

##### *4.1.6.1 Klimatlagen*

I klimatlagen finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Klimatlagens innehåll och syfte framgår enligt författningskommentaren av 1 §.<sup>89</sup> Ett direkt syfte framgår dock inte av lagrummets ordalydelse. Ordalydelsen ger snarare uttryck för att paragrafen anger vad lagen innehåller. Mot bakgrund av förarbetena får syftet med klimatlagen anses vara att genom lag slå fast ramarna för regeringens klimatpolitiska arbete. En sådan tolkning av lagens syfte är dessutom rimlig utifrån klimatlagens konstruktion.

Hur regeringens klimatarbete ska bedrivas framgår av 2 § klimatlagen. Regeringen ska bedriva ett klimatpolitiskt arbete som syftar till att förhindra en farlig störning i klimatsystemet. Det klimatpolitiska arbetet ska bidra till att skydda ekosystemen samt nutida och framtida generationer mot skadliga effekter av klimatförändring och vara inriktat på att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser och att bevara och skapa funktioner i miljön som motverkar klimatförändring och dess skadliga effekter. I bestämmelsen finns dessutom ett krav på att klimatarbetet ska vila på en vetenskaplig grund.

Regeringens klimatarbete ska, enligt 3 § klimatlagen, utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt, det vill säga att ha nått netto-noll utsläpp år 2045 för alla territoriella utsläpp. Att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga målet innebär att arbetet ska inriktas på åtgärder som leder till att detta utsläppsmål nås.

---

<sup>88</sup> A.a. sida 107 f.

<sup>89</sup> Prop. 2016/17:146, sida 51.

Det kan sägas att regeringen genom klimatlagen ska 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.

Begreppet "klimatpolitiskt arbete" är ett brett begrepp. Det måste anses omfatta hela regeringens arbete på klimatområdet och de beslut som fattas inom ramen för arbetet. Infrastrukturpropositionen med dess efterföljande nationella plan för transportinfrastrukturen är enligt föreningen uppenbart en del av det klimatpolitiska arbetet. Tvärförbindelse Södertörn ingår i den nationella planen för transportinfrastrukturen. Att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn måste ses som ett beslut som inkluderas i regeringens klimatpolitiska arbete.

Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om klimatlagens tillämplighet på ett regeringsbeslut om fastställelse av vägplan i HFD 2021 not 18. Där uttrycker Högsta förvaltningsdomstolen att klimatlagens bestämmelser är allmänt hållna och endast i ett fåtal fall anger specifika krav. Inget av dessa krav avser konkreta åtgärder eller beslut som riktas mot enskilda, utan gäller regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen. Därför menar domstolen att slutsatsen inte kan dras att beslutet står i strid med klimatlagen.

Föreningen gör gällande att klimatlagen är tillämplig på regeringens beslut i ett enskilt ärende med stöd av klimatlagen.

Föreningen vill inledningsvis poängtera att det inte framgår uttryckligen av vare sig lagen eller dess förarbeten att lagens tillämpningsområde inskränks på ett sådant sätt att den inte kan appliceras i enskilda fall. Motiven understryker att klimatlagen är rättsligt bindande, vilket innebär att varje regering blir bunden till de förutsättningar som anges i lagen och därmed inte kan välja att frånga dessa förutsättningar med hänsyn till andra politiska prioriteringar.<sup>90</sup> Klimatlagen ska försvåra för en regering att agera på ett sätt som motverkar eller i otillräcklig grad främjar möjligheten att nå klimatmålen.<sup>91</sup>

Föreningen menar att klimatlagen inte kan tolkas enbart utifrån ordalydelsen. Klimatlagen måste läsas mot bakgrund av dess motiv. I motiven framgår tydligt att klimatlagen tydliggör regeringens ansvar gentemot samhällsmedborgarna. Enligt motiven skapar 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen och

---

<sup>90</sup> Prop. 2016/17:146, sida 44 f.

<sup>91</sup> A.prop. sida 44.

Sveriges åtaganden under FN:s klimatkonvention skyldigheter för den svenska staten "att agera för att *se till att* klimatsystemet inte förändras på ett skadligt sätt och att skydda samhällsmedborgarna mot potentiella effekter till följd av skadliga förändringar av klimatsystemet" [vår kursivering]. Enligt förarbetena har regeringen ett ansvar att utforma klimatpolitiken i enlighet med dessa skyldigheter och att det ansvaret kommer till uttryck i klimatlagen.<sup>92</sup> Eftersom Parisavtalet utgör en precisering av FN:s klimatkonvention måste klimatlagen tolkas som ett införlivande av även Sveriges skyldigheter enligt Parisavtalet. Det innebär vidare att klimatlagen ska ses som ett införlivande av Sveriges skyldigheter att leva upp Parisavtalets temperaturmål i enlighet med principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga.

Klimatlagen måste vidare tolkas mot bakgrund av dess sammanhang. Klimatlagen är en del av det klimatpolitiska ramverket som i sin tur utgör en del av Sveriges nationella genomförande av skyldigheterna i FN:s klimatkonvention och Parisavtalet. Om klimatlagen ska tolkas så att den endast kan användas av riksdagen mot regeringen ger den ingen rätt till rättslig prövning till enskilda och miljöorganisationer. Det är en tolkning som inte rimmar väl med klimatkrisens dignitet, Århuskonventionens mål och syfte eller Europadomstolens skrivningar i *KlimaSeniorinnen mot Schweiz* om talerätt för miljöorganisationer, om än i begränsad utsträckning och avseende mänskliga rättigheter, i klimatprocesser.<sup>93</sup>

#### 4.1.6.2 Klimatmålen

Miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*, är ett av Sveriges 18 miljö kvalitetsmål. Målet 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

---

<sup>92</sup> A.prop. sida 44.

<sup>93</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr. 53600/20, punkterna 489-503 om förutsättningarna för talerätt för miljöorganisationer i klimatprocesser avseende mänskliga rättigheter.

tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås.”<sup>94</sup>

Målet speglar slutmålet i FN:s klimatkonvention. Riksdagen har beslutat att målet *Begränsad klimatpåverkan* preciseras till att den globala medeltemperaturökningen ska begränsas till långt under 2 °C över förindustriell nivå, samt att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 °C över förindustriell nivå. Detta följer temperaturmålet i Parisavtalet.

Målet *Begränsad klimatpåverkan* har fyra etappmål som ännu inte passerat, varav ett mål avser inrikes transport. Växthusgasutsläpp från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010 (inrikes flygtrafik borträknat). År 2022 uppgick växthusgasutsläppen som omfattas av 2030-målet för inrikes transporter till 13,3 miljoner ton fossila koldioxidekvivalenter, vilket betyder att utsläppen hittills bara minskat med cirka 34 procent sedan år 2010.<sup>95</sup> Det innebär att de kvarvarande åren fram till 2030 måste takten för utsläppsminskningarna öka markant för inrikes transporter.

Enligt förarbetena till klimatlagen är ett ökat fokus på att ändra resvanor samt att effektivisera och optimera transporter och användningen av existerande infrastruktur avgörande för att nå etappmålet för transporter till 2030, parallellt med fokus på fordon och bränslen. Vidare anges särskilt att transportsektorn ska ges ett utpekad fokus i klimatomställningen.<sup>96</sup>

Klimatmålen 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 långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer.

---

<sup>94</sup> Sveriges miljömål, Begränsad klimatpåverkan, <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/begransad-klimatpaverkan/>, hämtad 2021-10-22.

<sup>95</sup> Naturvårdsverket, Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser, <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>, hämtad 2024-03-22.

<sup>96</sup> Prop. 2016/17:146, sida 36.

Förutom att vägplanen för 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 Riksrevisionen<sup>97</sup> och Klimatpolitiska rådet<sup>98</sup>.

Föreningen menar att en planerad väsentlig försämring av statusen av klimatmålen, såsom det aktuella vägbygget, inte kan anses tillåten när det finns alternativa sätt att lösa de problem som vägen avser att lösa. Nedan utvecklas denna ståndpunkt ytterligare.

#### *4.1.6.3 Den klimatpolitiska handlingsplanen och det 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.

Bestämmelser om det Klimatpolitiska rådet finns utanför klimatlagen i förordning (2017:1268) med instruktion för Klimatpolitiska rådet. Rådets övergripande uppgift är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förhåller sig till de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat. Till klimatpolitiska rådets uppgifter tillhör även framtagandet av redogörelser och rapportering. En årlig redogörelse ska lämnas till regeringen om bland annat hur arbetet har bedrivits under året. Rådets rapportering består dels av en årlig

---

<sup>97</sup> Riksrevisionen, *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?*, RiR 2018:30, 2018-11-22.

<sup>98</sup> Klimatpolitiska rådet, Årsrapport 2021.

rapportering, dels en rapport med en bedömning av regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

## 5. Regeringens beslut strider mot klimatlagen

Tvärförbindelse Södertörn förväntas innebära ökade utsläpp och leda till att klimatmålen inte nås. I tillägg har regeringen i den senaste klimatredovisningen och klimathandlingsplanen inte presenterat någon åtgärd eller plan för att visa att de avser eller förväntar sig att nå det de nationella klimatmålen, EU:s klimatmål eller Sveriges åtaganden enligt Parisavtalet trots de ökade utsläppen från vägtrafiken som beslutet medför.

Mot bakgrund av de ökade utsläppen och avsaknaden av plan strider regeringens beslut mot kravet på att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga utsläppsmålet i 3 § klimatlagen, att regeringens klimatpolitiska arbete ska syfta till att förhindra farlig störning i klimatsystemet enligt 2 § 1 punkten, att regeringens klimatpolitiska arbete ska vara inriktat på att minska utsläppen av koldioxid enligt 2 § 3 punkten och att det klimatpolitiska arbetet ska vila på en vetenskaplig grund enligt 2 § 4 punkten.

Tvärförbindelse Södertörn kommer att leda till ökade utsläpp samtidigt som regeringen inte har visat att Sveriges långsiktiga klimatmål kommer att nås. Som nämnts ovan uppger regeringen själv att de åtgärder som presenterades i budgetpropositionen för 2024 kommer innebära ökade utsläpp om mellan 4,8 och 8,7 miljoner ton till 2030 och 1,9 till 3,7 miljoner ton till 2045 jämfört med föregående års klimatredovisning, till följd av beslut på nationell och EU-nivå.<sup>99</sup> Regeringen menar att den senaste klimathandlingsplanen ger förutsättningar att nå det långsiktiga målet till 2045.<sup>100</sup> Klimatpolitiska rådet uppger emellertid i sin senaste rapport, som granskar nämnda handlingsplan, att deras sammantagna bedömning visar att handlingsplanen inte kan anses täcka det utsläppsgap på cirka 20 miljoner koldioxidekvivalenter ton som fanns med i regeringens senaste scenario med beslutad politik. Rådet bedömer därmed att regeringen ger en missvisande bild av handlingsplanens effekter för att nå klimatmålet till 2045 och att påståendet att handlingsplanen leder hela vägen till nettonollutsläpp brister i saklighet.<sup>101</sup> Som framgått ovan slår Naturvårdsverket

<sup>99</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20 Bilaga 1, sida 19.

<sup>100</sup> Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll, Skr. 2023/24:59, sida 218.

<sup>101</sup> Klimatpolitiska rådet, Årsrapport 2024, sida 80 ff.

fast i underlaget till regeringens klimatredovisning 2024 att Sverige inte är på väg att nå de nationella klimatmålen eller EU:s klimatmål.<sup>102</sup>

Föreningen gör gällande att de ökade utsläppen som Tvärförbindelse Södertörn kommer att medföra måste ses mot bakgrund av regeringens klimatpolitik i sin helhet. Det är tydligt att det klimatpolitiska arbetet sett till sin helhet strider mot 2 § klimatlagen. Därför måste beslutet anses strida mot 3 § och 2 § 3 punkten klimatlagen eftersom det ytterligare motverkar klimatmålen uppfyllelse.

Sveriges klimatarbete ska vila på en vetenskaplig grund. Sverige har en juridisk skyldighet som följer av artikel 4(1) Parisavtalet att minska växthusgasutsläppen för att nå temperaturmålet i enlighet med den bästa tillgängliga vetenskapen. Vad som framgår av IPCC:s rapporter är ett uttryck för den bästa tillgängliga vetenskapen. Sveriges klimatarbete, inklusive det aktuella regeringsbeslutet, måste vila på den vetenskapliga grunden som utgörs bland annat av IPCC:s rapporter. Vad IPCC:s rapporter slår fast har framgått i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4. Den bästa tillgängliga vetenskapen ger uttryck för att utsläppen av växthusgaser måste minska snabbt och nu. IPCC varnar för att mänskligheten har en snabbt krympande möjlighet att tillförsäkra en beboelig och hållbar framtid för alla.<sup>103</sup>

I författningskommentaren till 2 § 4 punkten klimatlagen skrivs att IPCC "sammanställer vetenskapligt underlag på internationell nivå".<sup>104</sup> Att IPCC uttryckligen anges bör tolkas som att IPCC har tillerkänts en särskild tyngd. Av författningskommentaren anges vidare att regeringen ansvarar för att inhämta, sammanställa och analysera det underlag som behövs för att driva det klimatpolitiska arbetet i enlighet med klimatlagen.

---

<sup>102</sup> Naturvårdsverket, Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024, Skrivelse 2024-04-12, <https://www.naturvardsverket.se/4acd42/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredovisning-2023-04-13.pdf>, hämtad 2024-04-18.

<sup>103</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, sida 24.

<sup>104</sup> Prop. 2016/17:146, sida 52.

Föreningen anför att regeringen inte har visat att man har beaktat den bästa tillgängliga klimatvetenskapen i det aktuella beslutet. Beslutet strider därmed mot 2 § 4 punkten klimatlagen.

## 5.1. Regeringens klimatpolitiska arbete ska syfta till att förhindra en farlig störning i klimatsystemet

Regeringens handlingsfrihet begränsas av 2 § 1 punkten klimatlagen.

Föreningen gör gällande att det aktuella beslutet inte efterlever kravregeln om att det klimatpolitiskt arbetet ska syfta till att förhindra en farlig störning i klimatsystemet i enlighet med 2 § 1 punkten klimatlagen. Bestämmelsen utgår från slutmålet i FN:s klimatkonvention och det allmännas skyldighet enligt 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen.<sup>105</sup> Regeringen understryker i motiven till bestämmelsen att det kommer krävas en genomgripande samhällsomställning som med insatser inom alla politikområden för att nå klimatmålen.<sup>106</sup>

Rekvisitet "farlig störning i klimatsystemet" ges sitt innehåll av bland annat FN:s klimatkonventions slutmål om att förhindra farlig antropogen störning i klimatsystemet och Parisavtalets temperaturmål, som preciserar klimatkonventionens slutmål, om att begränsa uppvärmningen till 1,5 °C. Målen i de internationella traktaten är globala och varje stat har ett eget ansvar. Ansvaret är olikartat enligt bland annat principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga. Sveriges ansvar är långtgående. Ansvaret kan uttryckas som en utsläppsbudget som är förenlig med Parisavtalet och dess internationella principer som Sverige måste hålla sig till. Hur en sådan budget kan se ut utvecklas nedan.

Regeringen har alltså en skyldighet enligt svensk lag att bedriva ett klimatarbete som syftar till att förhindra en farlig antropogen störning i klimatsystemet. Det ligger emellertid inte inom Sveriges rådighet att ensamt förhindra en farlig antropogen störning av klimatsystemet. Däremot kan inte en farlig antropogen störning av klimatsystemet förhindras om inte Sverige, och alla andra av världens stater, var och en gör sin rättvisa andel av det globala klimatarbetet. Uttrycket "syftar till" måste därför tolkas så att regeringens klimatpolitiska arbete måste vara i linje med Sveriges rättvisa andel av ansvaret att förhindra en sådan störning med ledning av principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga.

---

<sup>105</sup> Prop. 2016/17:146, sida 51 f.

<sup>106</sup> Prop. 2016/17:146, sida 52.

## 5.2 Parisavtalets temperaturmål som en utsläppsbudget

Som ovan nämnts har Sverige genom att ratificera Parisavtalet förbundit sig till dess temperaturmål.

Som behandlats ovan har klimatvetenskapen presenterat en global budget som säger hur mycket växthusgaser som kan släppas ut globalt innan den globala uppvärmningen med viss sannolikhet uppgår till en viss temperatur. Hur den globala budgeten ska delas mellan världens stater är dock inte en fråga för klimatvetenskapen att lösa. Ytterst är frågan politisk, men svaret på frågan styrs av juridiken mot bakgrund av världens staters juridiskt bindande åtaganden. Inom den juridiska doktrinen och samhällsvetenskapen finns omfattande forskning om hur den globala budgeten ska delas upp.

Att det finns en skyldighet för enskilda stater att utreda sin utsläppsbudget styrks av Europadomstolens uttalanden i *KlimaSeniorinnen mot Schweiz*. Domstolen uttrycker att framtagandet av en utsläppsbudget med vägledning av principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga är ett av bedömningskriterierna mot vilken tillräckligheten av staters klimatpolitik ska bedömas.<sup>107</sup> Tyska författningsdomstolen understryker i klimatmålet *Neubauer* att om den globala uppvärmningen skall stoppas vid en viss temperaturgräns, får inte mer än den mängd koldioxid som motsvarar denna gräns släppas ut. Världen har en kvarvarande koldioxidbudget. Om utsläppen överskrider denna återstående budget kommer temperaturgränsen att överskridas.<sup>108</sup>

Det föreligger ingen internationell politisk konsensus om hur den globala budgeten ska delas upp. Det finns många anledningar till att så är fallet. Ett skäl är att industrialiserade länder och utvecklingsländer har olika uppfattning om hur historiska utsläpp ska beaktas. Bristen på samsyn kan dock inte förklaras av världens länder anser att budgeten inte bör delas upp utifrån de principer som framgår av FN:s klimatkonvention och Parisavtalet. Det säger sig självt att om inte alla världens stater, inklusive Sverige gör sin del, kommer vi inte nå temperaturmålet.

Rättvisa är avgörande för att hantera klimatförändringarna. IPCC menar att det endast är i förhållande till en "rättvis andel" av klimatarbetet som tillräcklig-

<sup>107</sup> *Verein Klimaseniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz*, nr. 53600/20, punkten 550.

<sup>108</sup> Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 2656/18, dom av den 24 mars 2021, punkten 119.

heten av en stats bidrag till klimatarbetet kan bedömas när det föreligger ett globalt problem som kräver kollektiva åtgärder.<sup>109</sup>

Forskning om enskilda staters rättvisa andel av den globala utsläppsbudgeten tar sin utgångspunkt i IPCC:s globala utsläppsbudget, Parisavtalets temperaturmål samt de internationella rättsprinciperna som framgår av FN:s klimatkonvention och avtal som faller inom ramen för den.

Parisavtalet ska uppnås genom frivilliga insatser från de fördragsslutande parterna som ska redovisas vart femte år genom så kallad nationellt fastställda bidrag. Ett exakt uttryck för hur den globala utsläppsbudgeten ska fördelas framgår inte av avtalet. Det skapar en lucka i Parisavtalet som kan fyllas genom tolkningen av de internationella miljörättsliga principerna som uttrycks i avtalet. Att så är fallet styrks av den omfattande hänvisningen till rättsprinciperna i parterna till Parisavtalets nationellt fastställda bidrag.<sup>110</sup>

Principer är grundläggande inom den internationella miljörätten. De mest centrala principerna som följer av FN:s klimatkonvention och Parisavtalet är att de nationella bidragen till det globala arbetet successivt ska öka i ambition och att utsläppsminskningarna ska återspegla de enskilda staternas högsta möjliga ambition. Klimatarbetet ska ledas av försiktighetsprincipen, principen om rättvisa, principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga och intergenerationell rättvisa.

Principerna kan delas in i olika kategorier utifrån den funktion de fyller. Rajamani m.fl. delar in principerna i de som används vid bestämmandet, tolkningen respektive införlivandet av staters rättvisa andel av den globala utsläppsbudgeten.<sup>111</sup> De som används vid bestämmandet av staters rättvisa andel hänför sig till hur budgeten fördelas och inkluderar hållbar utveckling,

<sup>109</sup> IPCC, Kreibiehl, S., T. Yong Jung, S. Battiston, P. E. Carvajal, C. Clapp, D. Dasgupta, N. Dube, R. Jachnik, K. Morita, N. Samargandi, M. Williams, 2022: Investment and finance. In 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, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, sida 1468.

<sup>110</sup> För en kartläggning av hänvisningar av internationella miljörättsliga principerna i de inkomna nationellt fastställda bidragen se Rajamani, L., Jeffery, L., Höhne, N., Hans, F., Glass, A., Ganti, G., & Geiges, A., National 'fair shares' in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law, Climate Policy, Volym 21, Nummer 8, 2021, (nedan Rajamani m.fl. 2021) sida 986 ff.

<sup>111</sup> Rajamani m.fl. 2021, sida 988.

principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga och principen om rättvisa. De principer som används vid tolkningen av den rättvisa andelen och som minskar spannet av vad som anses utgöra en rättvis andel vid beaktande av principerna om bestämmandet är till exempel försiktighetsprincipen. Därtill används principer som högsta möjliga ambition, successiv förbättring och bästa tillgänglig vetenskap för att tolka och minska spannet av den rättvisa andelen mot bakgrund av Parisavtalets temperaturmål. De principer som används vid implementering av den rättvisa andelen är till exempel internationellt samarbete, allmänhetens deltagande och god tro. Rajamani m.fl. påminner om att det finns ett dynamiskt samspel mellan principerna.

Det är inte föreningens avsikt att presentera en specificerad budget för Sverige. Däremot kan föreningen visa att det, med utgångspunkt i de olika utsläpps- budgetarna som redogjorts för ovan, inte ryms en motorväg i en storstads- region som kommer leda till ökat trafikarbete och därmed ökade utsläpp av växthusgaser.

Föreningen vill lägga särskild vikt vid att Parisavtalet ska genomföras i enlighet med principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga enligt, artikel 2.2 Parisavtalet. Av principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga följer att rika länder som Sverige med hög förmåga att ställa om måste gå före i omställningen och har ett större ansvar eftersom de, genom sina historiska utsläpp, har bidragit betydligt mer till klimatkrisen<sup>112</sup> samt att de har större kapacitet att ställa om. Principen stadgas också i Riodeklarationen.<sup>113</sup> Riodeklarationen innehåller principer som lägger grunden för det internationella samarbetet inom området för hållbar utveckling. Deklarationen har godkänts (*endorsed*) av FN:s generalförsamling.<sup>114</sup> Deklarationen är icke-bindande men består av bestämmelser som ger uttryck för sedvanerätt och som vägleder den framtida rättsutvecklingen. Principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga framgår av princip 7 i Riodeklarationen där det uttrycks

---

<sup>112</sup> Hickel, J, 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, Volume 4, Issue 9, September 2020, [https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(20\)30196-0/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(20)30196-0/fulltext), 2024-04-18.

<sup>113</sup> Riodeklarationen om miljö och utveckling, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992).

<sup>114</sup> UN General Assembly, Resolution 47/190, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 1992, punkt 2.

dels att stater har ett gemensamt men olikartat ansvar med hänsyn till deras olika bidrag till den globala miljöförstöringen, dels att industriländer erkänner ansvaret som åläggs dem i den internationella strävan efter hållbar utveckling med hänsyn till den belastning sådana länders teknologi och ekonomi innebär för miljön.

Försiktighetsprincipen framgår av svensk och europeisk miljö rätt samt många internationella överenskommelser. Artikel 3(3) FN:s klimatkonvention anger att parterna bör vidta förebyggande åtgärder för att förutse, förhindra eller minimera orsakerna till klimatiförändringarna och motverka dess skadliga effekter. Vidare framgår att avsaknaden av full vetenskaplig säkerhet inte bör ursäktas att skjuta upp åtgärder när det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, dock med beaktande av kostnadseffektivitet. Åtgärder ska alltså vidtas i ett tidigt skede för att förebygga, förhindra eller minimera klimatiförändring. Om skadan som hotet hänför sig till är allvarlig eller oåterkallelig ska osäkerhet inte föranleda ett icke-agerande. Försiktighetsprincipen hänför sig till situationer där vetenskaplig osäkerhet föreligger kring en risk för en särskilt allvarlig skada. Riskerna som klimatiförändring innebär är allvarliga till katastrofala men är ändå förenade med en grad av osäkerhet. Osäkerheterna kring skador på grund av klimatiförändringarna hänför sig inte till om skador över huvud taget uppkommer utan till hur allvarlig skadan kommer bli eller hur närstående skador är i tiden. Försiktighetsprincipen innebär att om Sveriges ansvar uttrycks i ett spann, måste ansvaret anses vara den sidan av spannet som ger störst sannolikhet att nå temperaturmålet.

Några av Parisavtalets bestämmelser uttrycker en förväntan om ett visst agerande. Artikel 4(2) föreskriver att stater ska avse uppnå sina nationellt fastställda bidrag och artikel 4(3) att dessa kommer att återspegla dess högsta möjliga ambition. Båda kan sägas uttrycka en uppförandekod. Voigt menar att den högsta möjliga ambitionen innebär att stater är skyldiga att vidta alla åtgärder som de har till sitt förfogande, vilket hon menar innebär högsta möjliga utsläppsminskning som inte är omöjlig att nå eller oproportionerlig ur ett ekonomiskt hänseende.<sup>115</sup> Högsta möjliga ambition kan ses som en due diligence standard. Due diligence kan anses vara uppnått när en stats

---

<sup>115</sup> Voigt, C., The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?, QIL, Zoom-in 26, 21 mars 2016, s. 17-28, [http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03\\_COP21\\_VOIGT\\_FIN-2.pdf](http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2016/03/03_COP21_VOIGT_FIN-2.pdf), hämtad 2024-04-18, sida 21.

åtgärder står i proportion till risken som åtgärden ska möta,<sup>116</sup> och när åtgärden är det som är legitimt förväntat.

De risker som följer av klimatförändringarna är svåra att överdriva. Vad som kan anses legitimt förväntat av Sverige mot bakgrund av dess kapacitet och med utgångspunkt i den sociala, politiska och juridiska kontexten är bland de högsta i världen. Exempelvis har Sverige en BNP per capita som är det tjugonde högsta i världen.<sup>117</sup> Sveriges elproduktion bestod 2022 till ungefär 69 procent av vattenkraft, vindkraft och solkraft.<sup>118</sup> Sverige är dessutom en fungerande demokrati som redan byggt upp en välfungerande infrastruktur. Föreningen anser mot denna bakgrund att de legitima förväntningarna på Sveriges högsta möjliga ambition under Parisavtalet är mycket högt ställda.

### 5.3 Sveriges rättvisa andel av den globala utsläppsbudgeten

Som nämnt är det inte föreningens avsikt att åberopa någon viss budget. Däremot ryms inte byggandet och driften av Tvärförbindelse Södertörn inom ens en konservativ beräkning av en rättvis utsläppsbudget för Sverige. Det finns många olika metoder för hur ett rättvist bidrag för en stat i klimatarbetet kan beräknas. Nedan presenteras några exempel.

Ovan presenterades den del av EU:s klimatpolitik som direkt relaterar till transportutsläpp, nämligen ESR. Sveriges ansvar under ESR är utformat som en årlig koldioxidbudget fram till år 2030. ESR-utsläppen inkluderar inte enbart utsläpp från vägtrafik men eftersom vägtrafik, arbetsmaskiner samt jordbrukets metan- och lustgasutsläpp sammanlagt svarade för 85 procent av utsläppen inom ESR 2021, och inga aktningvärda minskningar av jordbrukets utsläpp förväntas på kort sikt, är minskade utsläpp från vägtrafik och arbetsmaskiner avgörande för att Sverige ska hålla sig till ESR-utsläppsbudgeten.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Alabama claims of the United States of America against Great Britain, Award rendered on 14 September 1872 by the tribunal of arbitration established by Article I of the Treaty of Washington of 8 May 1871, s. 129. Tillgänglig på:

[https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XXIX/125-134.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf), hämtad 2024-03-28.

<sup>117</sup> The World Bank. GDP per capita (current US\$). Tillgänglig på:

[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=true), hämtad 2024-03-28.

<sup>118</sup> SCB, Elektricitet i Sverige, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/elektricitet-i-sverige/>, hämtad 2024-03-28.

<sup>119</sup> Nilsson, Magnus, *Temperaturhöjning i klimatpolitiken – en ESO-rapport om EU:s nya lagstiftning i svensk kontext*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:7, sida 107.

Enligt Naturvårdsverket kommer Sverige inte att hålla ESR-budgeten fram till år 2030 utifrån ett scenario som utgår från planerade styrmedel. Utifrån ett annat scenario kommer Sverige ännu längre från att klara ESR-budgeten när hänsyn tas till regeringens nuvarande politik, på grund av en effektbedomning av den prispåverkan som sänkta drivmedelsskatter medför tillsammans med en sänkt reduktionsplikt och en minskad elbilsförsäljning. Naturvårdsverkets bedömning är att detta leder till att Sverige divergerar med 6 respektive 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter från ESR-budgeten. Bedömningen bygger på en rad osäkra antaganden och ett högre trafikarbete är ett exempel på en faktor som skulle kunna innebära ännu högre utsläpp än beräknat.<sup>120</sup>

Climate Analytics är ett globalt institut som arbetar med klimatvetenskap och klimatpolicy.<sup>121</sup> De har utifrån två olika beräkningsmetoder, Climate Action Tracker (CAT) och en peer-reviewed publikation som uppskattade nationella rättvisa utsläppsminskningssmål inom ramen för internationella miljörättsliga principer (nedan Rajamani m.fl.), räknat ut vad Sveriges rättvisa andel av den kvarvarande budgeten är.<sup>122</sup>

Climate Analytics beräkning utifrån CAT:s metod innebär att ett rättvist bidrag från Sverige för att uppnå Parisavtalets långsiktiga temperaturmål skulle motsvara en genomsnittlig årlig utsläppsminskning från och med 2019 med 13 procent per år tills nettonollutsläpp av växthusgaser nås (exklusive LULUCF) före 2027, och vidare uppnå en utsläppsnivå på minus 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 2030. Beräkningen utifrån Rajamani m.fl. metod landar i att Sveriges rättvisa bidrag motsvarar en genomsnittlig årlig minskning av utsläppen med 18 procent fr.o.m. 2019 fram till dess att nettonollutsläpp av växthusgaser (exklusive LULUCF) nås mellan 2024 och

---

<sup>120</sup> Naturvårdsverket, Naturvårdsverkets underlag till regeringens klimatredovisning 2024, Skrivelse 2024-04-12, <https://www.naturvardsverket.se/4acd42/contentassets/4c414b0778e9409fb2836fc4d3dc6259/underlag-till-regeringens-kommande-klimathandlingsplan-och-klimatredovisning-2023-04-13.pdf>, sida 131.

<sup>121</sup> Climate Analytics, *About us, Who we are*, <https://climateanalytics.org/about-us/who-we-are>, hämtad 2024-04-18.

<sup>122</sup> Ganti, Gaurav, Lozada, Marcelo, Menke, Ing, Fyson, Claire, Determining Sweden's Fair Share Contribution under the Paris Agreement, Climate Analytics, Augusti 2022, (nedan Climate Analytics, 2022), [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20221125\\_18245\\_na.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2022/20221125_18245_na.pdf), hämtad 2024-04-18.

2025, och vidare uppnå en utsläppsnivå på minus 52,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter senast 2030.<sup>123</sup>

Climate Analytics pekar på att utsläppsminskningar enligt CAT och Rajamani ovan är bortom någon känd bedömning av vad som är tekniskt eller ekonomiskt gångbart. Det innebär att Sverige måste vidta ambitiösa utsläppsminskningsåtgärder inom sitt territorium och komplettera med adekvat stöd för utsläppsminskningar i utvecklingsländer.<sup>124</sup>

Anderson m.fl. har forskat på hur ett bidrag till klimatarbetet som är förenligt med Parisavtalet kan se ut för Sverige. I en forskningsrapport publicerad år 2020 analyserades koldioxidbudgetar för alla energirelaterade processer, inklusive vägtransporter, samt internationellt flyg och sjöfart för Sverige.<sup>125</sup> Rapporten visar att för att hålla sig till temperaturmålet, vilket författarna förenklade till en 50 procent chans att inte överstiga 1,7 °C uppvärmning, skulle Sverige behöva begränsa de kumulativa koldioxidutsläppen under det innevarande århundradet till högst 280-370 miljoner ton koldioxid, från januari 2020. Intervallet beror på klassificeringen av industri- och utvecklingsländer, där klassificeringen av Kina får stor inverkan på övriga länders budgetar.<sup>126</sup> Utsläppen som ryms inom Sveriges nuvarande klimatmål bedömdes vara två till tre gånger större än vad som ryms inom Sveriges rättvisa koldioxidbudget.<sup>127</sup>

Anderson m.fl. rapport från 2020 har uppdaterats genom ett projekt som finansierats av bland annat Energimyndigheten och en preliminär rapport har publicerats.<sup>128</sup> Budgeten har ett spann på samma sätt som den tidigare på grund av olika sätt att klassificera länder som utvecklings- och industriländer. Fyra år av den tidigare rapportens budgetperiod har passerat i januari 2024 och Sverige har släppt ut ytterligare 180 miljoner ton koldioxid i atmosfären, vilket minskar budgeten för att med 50 procents sannolikhet hålla uppvärmningen till 1,7°C till 100-190 MtCO<sub>2</sub> vilket motsvarar två till fyra år med nuvarande

---

<sup>123</sup> Climate Analytics, 2022, sida 4 ff.

<sup>124</sup> Climate Analytics, 2022, sida 6.

<sup>125</sup> Anderson m.fl., A factor of two: how the mitigation plans of 'climate progressive' nations fall far short of Paris-compliant pathways, 2020, *Climate Policy*, 20 (10), sida 1290–1304 (nedan Anderson m.fl., 2020).

<sup>126</sup> Se vidare Anderson m.fl. 2020, avsnitt 4.1.

<sup>127</sup> Andersson m.fl. 2020, avsnitt 5.2.

<sup>128</sup> Stoddard, Isak & Anderson, Kevin, Paris-compliant carbon budgets for Sweden's counties (provisional), Energy Agency Project No. 46532-1, November 2023, (Nedan Stoddard & Anderson, 2023).

utsläpp.<sup>129</sup> Om Sverige ska hålla sig till en Parisavtalsenlig budget som innebär en 50 procentig chans att inte överstiga 1,5°C ska Sverige nå nollutsläpp år 2027 om minskningen sker linjärt. Om budgeten i stället ska ge en 83 procentig chans att inte överstiga 2°C ska nollutsläpp nås 2036 med en linjär minskning. Författarna understryker att den sistnämnda budgeten grundar sig på den minst ambitiösa utformningen av Parisavtalet, en mycket optimistisk uppskattning av den återstående globala koldioxidbudgeten och en relativt svag tolkning av rättvisa och principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga.

Ett annat exempel på en uppskattning av Sveriges Parisavtalsenliga koldioxidbudget har gjorts av AirClim år 2022.<sup>130</sup> AirClim är en ideell förening som drivs av fyra svenska organisationer: Fältbiologerna, Jordens Vänner, Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden WWF.<sup>131</sup> Beräkningarna utgår från en IPCC global koldioxidbudget om 400 GtCO<sub>2</sub> från och med år 2020 för 67 procents sannolikhet att hålla uppvärmningen under 1,5 °C. I korta drag delas budgeten upp per capita, det vill säga så att varje person globalt får lika stor del av budgeten. Det säger sig självt att en per capita-uppdelning inte tar hänsyn till rättvisa eftersom den inte alls tar hänsyn till historiska utsläpp, välfärd eller staten i frågas kapacitet att minska utsläppen. För att ta hänsyn till de internationella klimaträttsliga rättviseprinciperna har budgeten kompletterats med en klimatfinansieringsskyldighet.

Sveriges koldioxidbudget hamnar enligt AirClims beräkningar på 506 miljoner ton koldioxid mellan 2020 och 2050. Om Sverige antas släppa ut samma utsläpp varje år som under år 2020, och det förutsätts att Sverige halverar sina koldioxidutsläpp inom perioden fram till nollutsläpp, har Sverige 14 år kvar av sin budget och ska nå nollutsläpp år 2034. Om en sådan halvering inte förutsätts är budgeten slut år 2027.

Sammanfattningsvis finns olika beräkningar av vad som utgör Sveriges rättvisa andel av det globala klimatarbetet. En mer tolkning av Sveriges ansvar med vissa generösa antaganden i linje med AirClims beräkningar har Sverige tio år kvar till nollutsläpp ska nås. En mer strikt tolkning, där rättvisepri-

---

<sup>129</sup> Stoddard & Anderson, 2023, sida 5.

<sup>130</sup> AirClim, Policy implications of Europe's dwindling carbon budget, Briefing No.24 September 2022, <https://www.airclim.org/sites/default/files/documents/policy-implications-of-europes-dwindling-carbon-budget-2.pdf>, hämtad 2024-04-18.

<sup>131</sup> AirCim, Luftförorenings- och klimatsekretariatet, <https://www.airclim.se/luftf%C3%B6rorenings-och-klimatsekretariatet-0>, hämtad 2024-04-03.

ciperna tolkas strikt och i kombination med en budget som med hög säkerhet håller uppvärmningen under 1,5 °C, i linje med Rajamani m.fl. eller CAT, innebär att Sverige måste nå nollutsläpp långt innan 2030.

## 5.4 Vägens klimatpåverkan ryms inte i Sveriges utsläppsbudget

Oavsett vilken av de ovan redogjorda tolkningarna av Sveriges ansvar i det globala klimatarbetet som appliceras ryms inte motortrafikleden Tvärförbindelse Södertörn. Det gäller även om bedömning utgår ifrån Sveriges nationella klimatmål.

Sveriges långtgående skyldighet att minska utsläppen tillsammans med de ökade utsläppen som motortrafikleden kommer att innebära och regeringens avsaknad av plan för att minska utsläppen i enlighet med även den mest konservativa bedömningen av ansvaret leder till att vägen inte ryms inom Sveriges rättvisa ansvar i klimatarbetet.

Tvärförbindelse Södertörn är inte nödvändig för att uppnå de ändamål om ökad trafiksäkerhet som föranlett projektet, vilket utvecklas i avsnitt 7.1. De problem som vägen är avsedd att lösa kan lösas på andra sätt som ligger i linje med Sveriges rättvisa del av klimatarbetet. Regeringens beslut kan inte anses vara i linje med Sveriges bidrag till klimatarbetet i enlighet med Parisavtalet. Bristerna som föreningen påpekar i miljökonsekvensbedömningen visar att alternativ inte har utretts vilket utvecklas vidare i avsnitt 7.1.

Vägplanen som fastställts av Trafikverket och som regeringen inte har upphävt gör att Sverige kommer längre ifrån att hålla sig inom rättvisa andel av den globala utsläppsbudgeten för att nå temperaturmålet och slutmålet i FN:s klimatkonvention om att förhindra farlig antropogen störning i klimatsystemet. Vägen strider således mot 2 § första punkten klimatlagen.

## 6. Miljöbalken sätter stopp av klimatskäl

Av 3 a § väglagen framgår att vid prövning av fastställelse av vägplan ska bland annat 2 kap. 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.<sup>132</sup>

Nedan redogörs för 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen och dess tillämplighet som tolkningsunderlag för miljöbalken. Därefter presenteras portalparagrafen och de allmänna hänsynsreglerna och till sist stoppregeln.

## 6.1 Miljöbalken ska tolkas i ljuset av 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen

Regeringen är i sin handläggning och tillåtlighetsprövning bundna av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen. Bestämmelsen stadgar att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Bestämmelsens ordalydelse knyter an till miljöbalkens portalparagraf som mer utförligt beskriver syftet med svenskt miljöarbete.

Paragrafen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål och riktlinjer för den verksamhet som det allmänna bedriver. 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.

I förarbetena till regeringsformen framgår att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. Det är mot bakgrund av den ambitionen som 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen fördes in i målsättningsstadgandet.<sup>133</sup> Att Sverige ska vara ett föregångsland ansågs alltså vara så viktigt att det skulle grundlagsskyddas.

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.<sup>134</sup> Stadgandet i 1 kap. 2 § 3 stycket kan få betydelse som tolkningsdata för hur ett annat lagrum skall tillämpas.<sup>135</sup> Bremdal lyfter dock att det finns tecken på att den rättsliga synen på 1 kap. 2 §

<sup>132</sup> Prop. 1997/98:90, sida 170 ff.

<sup>133</sup> Prop. 2001/02:72, sida 23.

<sup>134</sup> A.prop. sida 24.

<sup>135</sup> A.prop. sida 24.

är i förändring med hänvisning till att JO och JK hänvisar till stadgandet vid granskningen av den offentliga maktutövningen och till att Högsta domstolen uttryckligen hänvisade till bestämmelsen i NJA 2014 s. 307 avseende barns rättigheter.<sup>136</sup>

Vad gäller påståenden om att bestämmelsen inte är rättsligt bindande understryker Walking Conradson m.fl. att en lag är en lag, och i det aktuella fallet en grundlag, och inget annat. Lagar uttrycker lagstiftarens önskan i något avseende och är alltid bindande i den meningen.<sup>137</sup>

I NJA 2020 s. 3, Girjasdomen, behandlade Högsta domstolen frågan om lagtexten kan ges en annan innebörd än den ordalydelsen anger genom en omtolkning som grundas på målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen om det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv. Domstolen uttryckte att bestämmelsen ger uttryck för ett mål för samhällelig verksamhet men ger inte i sig upphov till några rättigheter för enskilda. Högsta domstolen menar dock att bestämmelsen ändå kan få viss materiell betydelse vid sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra. Samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, ska vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt. Högsta domstolen menar att det är framför allt i sådana avvägnings-situationer som en bestämmelse av detta slag kan få betydelse.<sup>138</sup>

Sett till ordalydelsen skiljer sig sjätte stycket från tredje stycket. Statens agerande, att främja en hållbar utveckling, ska enligt tredje stycket leda till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Bestämmelsen ger uttryck för ett krav på att ett agerande ska ge ett visst resultat. Staten är långt ifrån att nå det resultatet. Det aktuella beslutet gör att vi kommer ännu längre ifrån det resultatet. Föreningen menar att tredje stycket, jämfört med sjätte stycket, skapar en skyldighet för det allmänna och en rättighet för enskilda.

Även om Högsta förvaltningsdomstolen inte instämmer i föreningens tolkning anser föreningen att stycket måste tolkas så att intresset av en hållbar utveckling och en god miljö för nuvarande och kommande generationer ska tillmätas särskild vikt vid de avvägningar som görs i 2 kap. miljöbalken i enlighet med Högsta domstolens bedömning i Girjasålet.

---

<sup>136</sup> SOU 2016:21, sida 293.

<sup>137</sup> Warnling Conradson, Bernitz, Sandström & Åhman, Statsrättens grunder (2022, version 7, JUNO), sida 59.

<sup>138</sup> NJA 2020 s. 3, punkt 92.

Mot bakgrund av ovan ska 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen tolkas handlingsdirigerande för regeringen och i avvägningarna i 2 kap. miljöbalken ska en hållbar utveckling och en god miljö för nuvarande och kommande generationer tillmätas en särskild vikt. Vidare ska 2 kap. miljöbalken tolkas i enlighet med 1 kap. 2 § 3 st.

## 6.2 Miljöbalkens portalparagraf och miljömålen

I det inledande stycket till miljöbalkens portalparagraf slås fast att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger enligt bestämmelsen på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. Med hållbar utveckling menas att utvecklingen i samhället ska styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

De svenska miljömålen ska ses som en precisering av miljöbalkens portalparagraf. 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 innebär.<sup>139</sup>

Parisavtalets temperaturmål reflekteras i Sveriges miljömål *Begränsad klimatpåverkan* som Riksdagen fastställt. Där framgår att den globala medeltemperaturökningen ska begränsas till långt under 2 °C, samt att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 °C. Målet reflekterar Parisavtalets temperaturmål. Enligt förarbetena till miljöbalken kan miljömålen dessutom ange vilka utsläppsbegränsningar eller andra åtgärder som måste genomföras.<sup>140</sup>

Praxis har bekräftat att portalparagrafens målformulering ska beaktas vid tillämpningen av balken samt 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.

---

<sup>139</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sida 8.

<sup>140</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sida 8.

I MÖD 2004:35 använde domstolen miljöbalkens övergripande mål och riksdagens miljömål *Giftfri 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.

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 beslut 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. Vidare måste miljöbalkens bestämmelser tolkas mot bakgrund av 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen. Så har inte skett.

### 6.3 Beslutet strider mot de allmänna hänsynsreglerna

Vad gäller de allmänna hänsynsreglerna uppger regeringen, i det aktuella beslutet, att bestämmelserna ska tillämpas vid fastställelseprövning av en vägplan. Regeringen skriver att bestämmelserna syftar till att främja en hållbar utveckling och att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen med tillhörande etappmål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Regeringen uppger att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att målet för transportsektorns utsläpp nås. Hur de allmänna hänsynsreglerna och stoppregeln tillämpas av regeringen i prövningen framgår dock inte av regeringens beslut.

Enligt regeringens resonemang är det den samlade utvecklingen inom transportsystemet som är relevant vid bedömningen av Tvärförbindelse Södertörn utifrån målen för transportsektorns utsläpp. Av resonemanget följer att en

enskild vägplan inte kan bedömas utifrån miljökvalitetsmålen och i förlängningen de allmänna hänsynsreglerna som målen utgör en precisering av.

Regeringens resonemang i beslutet är enligt föreningens mening orimligt. De allmänna hänsynsreglerna är i allra högsta grad tillämpliga på enskilda projekt. Regeringens beslut innehåller inte något ställningstagande om vägplanens tillåtlighet utifrån de allmänna hänsynsreglerna. Regeringen anser att miljökvalitetsmålen inte kan tillämpas på enskilda vägplaner utan i stället på den utvecklingen inom transportsystemet som helhet men regeringen behandlar inte hur vägplanen förhåller sig till utvecklingen inom systemet som helhet eller om systemet som helhet är på väg mot att nå målen eller inte. Föreningen erinrar om att av miljökonsekvensbeskrivningen framgår det tydligt att vägplanen inte leder till att miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* nås.

Naturskyddsföreningen bestrider att de allmänna hänsynsreglerna är uppfyllda. Tvärtom strider beslutet att fastställa vägplanen mot framför allt försiktighetsprincipen, principen om bästa möjliga teknik och lokaliseringsprincipen. Föreningen gör även gällande att ett fastställande av vägplanen strider mot stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken.

Regeringen uttrycker att den står fast vid Trafikverkets bedömning av de allmänna hänsynsreglerna. Mot bakgrund av att regeringen inte alls motiverar sitt beslut i de delar som rör de allmänna hänsynsreglerna får bedömningen som Trafikverket gör ses som regeringens bedömning. Stoppregeln har inte bedömts av Trafikverket i underlaget till vägplanen och kan inte anses ha tillämpats av Trafikverket i det överklagade beslutet.

Högsta domstolen uppger i NJA 2009 s. 321 *Kyrkviken i Arvika* att kravet på en redovisning av alternativ måste ses i samband med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Högsta domstolen nämner härvid bevisbörderegeln i 1 §, skyldigheten att vidta försiktighetsmått i 3 § och lokaliseringsregeln i 6 §. Enligt domstolen ska redovisningen kunna läggas till grund för en bedömning av ansökan enligt 2 kap. En miljökonsekvensbeskrivning ska på så sätt bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, leder till så lite negativ miljöpåverkan som möjligt. Som föreningen gör gällande i avsnitt 7.1 lever alternativredovisningen inte upp till MKB-direktivets krav. Därutöver är redogörelsen för den direkta och indirekta klimatpåverkan och energiförbrukningen av projektet inte förenlig med MKB-direktivets krav vilket föreningen redogör för i avsnitt 7.2. Miljökonsekvensbeskrivningen i det

aktuella fallet är otillräcklig för att göra en korrekt bedömning utifrån 2 kap. miljöbalken.

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 upp att en sökande som vill anlägga ett kolkraftverk inte kan göra gällande att ändamålet är koleldning. Att elda kol är ett av flera sätt att producera energi vilket är åtgärdernas gemensamma ändamål.<sup>141</sup>

Ändamålet med det aktuella projektet är enligt miljökonsekvensbedömningen att skapa en förbättrad vägförbindelse för motorfordon och cykel som ger förutsättningar för säkra, effektiva och hållbara resor och transporter över Södertörn från E4/E20 till riksväg 73 via Flemingsberg samt en kapacitetsförstärkning av E4/E20 mellan Vårby och Fittja till följd av öppnandet av E4 Förbifart Stockholm.<sup>142</sup> Föreningen gör gällande att det korrekta ändamålet i laglig mening, och mot bakgrund av exemplet ovan, måste anses vara förbättrade transportmöjligheter som ger förutsättningar för säkra, effektiva och hållbara resor och transporter i det aktuella området. Det är alltså det ändamålet som ska vara utgångspunkten vid bedömningen enligt de allmänna hänsynsreglerna. 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.

Det följer av Högsta förvaltningsdomstolens och Mark- och miljööverdomstolens praxis att de allmänna hänsynsreglerna 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 omfattades 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

<sup>141</sup> Michanek, miljöbalken (1998:808) 2 kap. 6 §, lexinokommentar 2021-04-01, avsnitt 8.5.3.

<sup>142</sup> Miljökonsekvensbeskrivningen, sida 4.

en generell tillståndsgivning till den i målet aktuella verksamhetstypen. I denna del hänvisar Miljööverdomstolen till RÅ 1994 ref. 59 där Regeringsrätten menar att bedömningen får göras med beaktande av vad som kan bli följden på sikt av en generell tillståndsgivning av ifrågavarande slag.

Föreningen menar att regeringen måste tillämpa samma metod för prövningen av Tvärförbindelse Södertörn. Frågan som ska besvaras är om fastställelse av vägplanen är förenligt med kraven på hållbar utveckling och miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Även om prövningen enbart avser tillåtligheten av projektet Tvärförbindelse Södertörn 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*.

### 6.3.1 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken föreskriver att det för en åtgärd som tar i anspråk ett markområde ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. För att lokaliseringsprincipen ska vara tillämpligt ska två kumulativa rekvisit vara uppfyllda. Platsen ska vara lämplig som sådan för ändamålet och vara i princip den bästa ur miljösynpunkt.<sup>143</sup>

Lokaliseringsregeln ska tillämpas i ljuset av miljöbalkens portalparagraf och balkens mål om att styra mot en hållbar utveckling. Regeln ska också tolkas grundlagskonformt med hänsyn till 1 kap. 2 § 3 stycket regeringsformen. De av riksdagen fastställda miljömålen ger ledning för att förstå vad en hållbar utveckling är.

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 finns det skillnader. Medan väglagens krav begränsas till lokal miljöpåverkan kräver miljöbalken att frågor om hushållning med naturresurser och energi beaktas i ett långsiktigt perspektiv. Dessutom måste enligt miljöbalken helt andra

---

<sup>143</sup> Michanek, miljöbalken (1998:808) 2 kap. 6 §, lexinokommentar 2021-04-01, under rubrik 2.1.1 regelns innebörd.

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.<sup>144</sup>

Enligt lokaliseringsprincipen ska platsen väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet om en förbättrad kommunikationsförbindelse som ger förutsättningar för säkra, effektiva och hållbara resor och transporter ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Mot bakgrund av vad som framgår i avsnitt 9 om riksintresseavvägningen kan platsen inte anses lämplig som sådan. Föreningen anser att Trafikverket, och därmed regeringen, har gjort en felaktig riksintresseavvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, när de låtit riksintresset för kommunikationer få företräde framför riksintresset för friluftsliv. Vägplanen bidrar inte till uppfyllandet av något miljömål. Det är således riksintresse för friluftsliv som ska ges företräde eftersom det intresset inte kommer i konflikt med något miljömål, tvärtom bidrar det till uppfyllande av flera av målen och främjar den långsiktiga hushållningen med marken.

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*.

Trivector påpekar i sin rapport att anläggande av en ny motortrafikled i ett område med låg bebyggelsetäthet och låg kollektivtrafiktillgänglighet som passerar perifert förbi kommuncentrum och regionala stadskärnor utan anslutning till kollektivtrafikens knutpunkter, riskerar att bidra till en spridd bebyggelse med mindre goda förutsättningar för ett transporteffektivt resande.<sup>145</sup> Det begränsar även den nya vägens potential som ett nytt starkt kollektivtrafikstråk, vilket är beroende av ett gott resandeunderlag och goda anslutningar till regionala bytespunkter.

Föreningen menar vidare att Trafikverket inte har visat att projektet är förenligt med lokaliseringsprincipen så som den bestämmelsen ska tolkas i

---

<sup>144</sup> Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, femte upplagan, Se avsnitt 29.2.2 och särskilt not 24.

<sup>145</sup> Bilaga 1 till ansökan om rättsprövning, sida 22.

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.

Föreningen gör därför gällande att regeringens beslut strider mot lokaliseringsprincipen.

### 6.3.2 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen regleras 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 försiktighetsmått är otillräckliga, nekas tillstånd i syfte förebygga, inte bara säkert förutsebara, utan också möjliga skador och olägenheter.<sup>146</sup> Försiktighetsprincipen ska tillämpas utan begränsningar vid en prövning av fastställelse av en vägplan och utgör enligt praxis en grund för avslag.<sup>147</sup>

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). Tvärförbindelse Södertörn är ett MKB-projekt enligt MKB-direktivet som har sin rättsliga grund i 192 FEUF. Därutöver räknas principen som sedvanerätt inom Europeiska unionen.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, sida 209.

<sup>147</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2019 i mål nr. M 6907-18.

<sup>148</sup> Sands, Peel, Fabra, & MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, Fourth Edition, Cambridge University Press 2018, sida 239.

Föreningen menar att det är ostridigt att klimatförändringarna kommer att orsaka skador och olägenheter för människors hälsa och miljön. För en redogörelse av klimatförändringarnas konsekvenser se avsnitt 4.1.4.

Klimatvetenskapen är därutöver tydlig med att ju mer den globala medeltemperaturen ökar desto värre blir konsekvenserna. Det går dock inte med säkerhet 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.

I försiktighetsprincipen ska också vägas in kumulativa effekter, det vill säga de miljöeffekter som verksamheten förväntas medföra tillsammans med annat som pågår eller är tillståndsgivet och som kan ge samverkande miljöeffekter med den aktuella verksamheten.

I denna bedömning av försiktighetsprincipen ska alltså de förväntade och möjliga climateffekterna av verksamheten vägas samman med effekter av andra verksamheter. En sammanvägd bedömning av verkningar är särskilt relevant vid verksamheter som medför koldioxidutsläpp eftersom utsläppen orsaker climateffekter såväl nationellt som globalt. 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.

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 temperaturmål och därmed inte heller miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det innebär att de skador och olägenheter som föreningen redogjort för i avsnitt 4.1.4 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 att 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.

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 beslutet strider mot försiktighetsprincipen och att Högsta förvaltningsdomstolen med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken ska upphäva Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen.

### 6.3.3 Bästa möjliga teknik

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår principen om bästa möjliga teknik som innebär att det vid yrkesmässig verksamhet ska användas bästa möjliga teknik i syfte att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Teknik tolkas brett och ska enligt förarbetena innefatta både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk.<sup>149</sup>

Trafikverket har redan innan planprocessen inletts valt tekniken för att uppnå det utpekade ändamålet. Den teknik som Trafikverket valde var en ny väg som utformas som en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

Föreningen gör tvärtom gällande att en ny väg som utformas som en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h inte kan anses vara bästa möjliga teknik för transporter i en storstadsregion. En storstad har en rad olika möjligheter att uppnå ändamålet "en förbättrad vägförbindelse för motorfordon och cykel som ger förutsättningar för säkra, effektiva och hållbara resor och transporter". Dessa olika möjligheter och tekniker skulle kunna vara tåg, kollektivtrafik, mitträcke, sänkta hastigheter med mera, vilket också redovisas i Trivectors rapport, bilaga 1. Stöd för föreningens resonemang finns i förarbetena där det anges att hänsyn ska tas även till frågor om resursanvändning där den teknik som utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror eller som är mer energisnål kan vara bättre för miljön. Vidare anges när det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i stort.<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, sida 17.

<sup>150</sup> A.prop. del 1, sida 216 f.

Föreningen anser därmed att bästa möjliga teknik inte har valts för att uppnå ändamålet med vägplanen, vilket medför att beslutet även strider mot 2 kap. 3 § miljöbalken.

#### 6.3.4 Stoppregeln

Varken Trafikverket i sitt fastställelsebeslut eller regeringen i det aktuella beslutet har behandlat stoppregeln. Regeringen hänvisar till Trafikverkets bedömning i beslutet om fastställelse där det endast framgår att verket bedömer att vägplanen är "förenlig med de allmänna hänsynsreglerna". Påståendet görs utan motivering. Det innebär att det i det aktuella beslutet inte gjorts någon slutavvägning.

Stoppregeln i 2 kap. 9 § uttrycker den högsta acceptabla störningsnivån.<sup>151</sup> En verksamhet eller åtgärd som kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, trots vidtagandet av sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som kan krävas enligt miljöbalken, får enligt första stycket bedrivas och vidtas endast om regeringen finner att särskilda skäl föreligger. Skadenivåerna har absolut innebörd. Bedömningen av vilken skada som får accepteras påverkas alltså inte av verksamhetens betydelse.<sup>152</sup>

Föreningen menar att Tvärförbindelse Södertörn, genom dess klimatpåverkan, befaras föranleda skador och olägenheter av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön på ett sätt som är förbjudet enligt stoppregeln. Vad gäller utsläpp av växthusgaser från Tvärförbindelse Södertörn finns det inte några ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått enligt 2 kap. miljöbalken som skulle kunna minska riskerna för skadan från verksamheten. Det innebär att vägplanen får fastställas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl, vilket föreningen inte anser föreligger.

Klimatpåverkan är en sådan skada eller olägenhet som avses i stoppregeln. De skador och olägenheter av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön som avses i 2 kap. 9 § miljöbalken tydliggörs i balkens motiv. Skadorna och olägenheterna omfattar all slags påverkan på människors hälsa och miljön som faller under miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §.<sup>153</sup> Som framgått följer av bestämmelsens första stycke miljöbalkens mål om en hållbar utveckling

---

<sup>151</sup> A.prop. del 1, sida 237.

<sup>152</sup> A.prop. del 2, sida 27.

<sup>153</sup> A.prop., del 2, sida 26.

som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö som bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Av andra stycket framgår en icke-uttömmande beskrivning av vad som skall gälla för att miljöbalkens mål skall uppnås.<sup>154</sup> Där framgår bland annat att människors hälsa och miljön ska skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan.

Skälet till att 2 kap. 9 § miljöbalken hänvisar till 1 kap. 1 § miljöbalken, med dess syfte om att uppnå en hållbar utveckling, var att åstadkomma en vidare tillämpning än motsvarande bestämmelse i 6 § miljöskyddslagen.<sup>155</sup> Trots detta har genomslaget för stoppregeln varit lågt. Sedan miljöbalkens tillkomst för 20 år sedan har stoppregeln endast tillämpats ett fåtal gånger jämfört med på miljöskyddslagens tid då stoppregeln användes i större utsträckning.

Bedömningen av vad som kan anses vara en skada av väsentlig betydelse kan växla med utvecklingen av miljösituationen i stort. Förståelse för klimatfrågan och uttryckligt krav på klimathänsyn vid tillståndsprövning saknades när balken skrevs för 20 år sedan. Detta hindrar emellertid inte att miljöbalkens hänsynsregler idag provas mot miljöproblemet av verksamheters utsläpp av koldioxid.

Att denna kunskap inte tidigare har praktiserats vid fastställande av vägplaner samt att verksamheter och tillåtit släppa ut en betydande mängd koldioxid utgör därmed inte skäl till att fortsätta tillåta denna typ av verksamheter.

Av förarbetena framgår att utsläpp av växthusgaser är utsläpp som kan orsaka skador och olägenhet för människors hälsa och miljön enligt miljöbalken.<sup>156</sup> Att så är fallet framgår även av praxis.

I MÖD 2008:40 bekräftade domstolen att växthusutsläpp medför sådan miljö-påverkan att stoppregeln skulle kunna aktiveras och således läggas till grund för att finna att den aktuella verksamheten inte är tillåtlig. Det aktuella fallet avsåg ett ändringstillstånd för ett raffinaderi där ändringarna skulle innebära att de årliga utsläppen gick från cirka 1,9 miljoner ton per år till cirka 2,2 miljoner ton per år. Domstolen lyfte att produktionen av fordonsbränslen vid

---

<sup>154</sup> A.prop., del 2, sida 7.

<sup>155</sup> A.prop., sida 237.

<sup>156</sup> A.prop., del 2, sida 108.

anläggningen fick anses svara mot en efterfrågan på marknaden, som, om bolaget inte skulle tillverka bränslena, skulle tillgodoses genom ökad produktion vid någon annan anläggning. Mot den bakgrunden ansåg domstolen inte att det förelåg hinder för verksamhetens tillåtlighet.

Avgörandets tillämplighet på Tvärförbindelse Södertörn begränsas dels av avgörandets ålder, dels av det faktum att risk för så kallat koldioxidläckage inte föreligger i det aktuella fallet. Avgörandet är 16 år gammalt. De klimatvetenskapliga framstegen som gjorts sedan dess kan inte överdrivas. Dessutom har Sveriges juridiska skyldighet att drastiskt minska växthusgasutsläppen förtydligats avsevärt sedan 2008. Exempelvis meddelades domen 8 år innan Parisavtalet antogs.

Av motiven till miljöbalken framgår att stoppregeln ska tillämpas så att verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter ska beaktas, och att det kan bli aktuellt att se på verksamheten som helhet och inte endast till den del som för tillfället prövas. Som exempel nämns att det vid anläggandet av väg ska beaktas framtida biltrafik på vägen.<sup>157</sup> Som framgått under avsnitt 4.1.1 och Trivektors rapport kommer vägen innebära att trafikarbetet ökar. Dessutom pekar statistiken över elbilsförsäljning samt livslängden på de fordon med förbränningsmotor som säljs idag att det kommer dröja lång tid innan växthusgasutsläppen från trafikarbetet på vägen minskar.

De skador och olägenheter som eskalerande klimatförändringar innebär och kommer att innebära går inte att överdriva, vilket föreningen redogjort för under avsnitt 4.1.4.

Föreningen påminner om att det enligt ordalydelsen i 2 kap. 9 § är tillräckligt att en skada eller olägenhet av väsentlig betydelse befaras uppkomma. Redan risken att skador föranleds av åtgärden är tillräcklig, dock måste en olägenhet kunna förutses med viss sannolikhet.<sup>158</sup> Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att vägplanen kommer leda till ökade utsläpp. Det är något som bekräftas av Trivektors rapport. Varken regeringen eller Trafikverket har på tillfredsställande sätt utrett hur stora växthusgasutsläpp kommer att bli.

Av motiven framgår vidare att även verksamheter och åtgärder som inte ensamt bidrar till miljöpåverkan faller inom stoppregeln

---

<sup>157</sup> A.prop., del 2, sida 27.

<sup>158</sup> A.prop., del 2, sida 26.

tillämpningsområde.<sup>159</sup> Om verksamheten eller åtgärden påverkar ett redan mycket belastat eller särskilt känsligt område, kan redan en ringa grad av påverkan innebära att ett förbud är miljömässigt motiverat.<sup>160</sup> I MÖD 2005:54 ansågs en förorening som endast utgjorde en liten del av en större förorening vara av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön.<sup>161</sup> I fallet bedömde Miljööverdomstolen att infiltreringen av förorenat vatten från en minkfarm till grundvattnet med risk för påverkan på Östersjön utgjorde en olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön.

I MÖD 2008:63 uttryckte domstolen att även det faktum att en miljösituation allmänt sett är otillfredsställande i ett visst avseende inte borde hindra ingripande mot miljörisker eftersom en sådan tolkning tycks innebära en begränsning av möjligheterna att komma till rätta med mera utbredda miljöproblem. Det förhållandet bedömdes enligt Miljööverdomstolen vara fallet särskilt om nya undersökningar pekar på att riskerna är större än tidigare antagits, och att det då inte bör vara någon vägande invändning att liknande olägenheter konstaterats på annat håll. Att riskerna är större än vad som tidigare antagits gäller i det aktuella fallet mot bakgrund av framstegen som gjort inom klimatvetenskapen.

Av praxis från utländska domstolar är det tydligt att domstolarna tar klimatkrisen på allvar. I flera av målen uttrycker domstolarna tydligt att varje bråkdel av en grads uppvärmning spelar roll. Nederländska Högsta domstolen framhåller att varje minskning av utsläppen av växthusgaser motverkar utvecklingen mot farliga klimatförändringar, eftersom varje minskning innebär ett större kvarvarande utrymme i budgeten – ingen minskning är försumbar.<sup>162</sup>

Nederländernas Högsta domstol slog fast att behovet av att minska växthusgasutsläppen blir alltmer akut.<sup>163</sup> Domstolen underströk att varje utsläpp av växthusgaser leder till en ökning av koncentrationen av växthusgaser i atmosfären och bidrar till att nå kritiska gränser för sådana koncentrationer. Domstolen tolkar den begränsade kvarvarande utsläpps-budgeten så att i vart fall varje uppskjutande av en utsläppsminskning

---

<sup>159</sup> A.prop., del 1, sida 237 f.

<sup>160</sup> A.prop., del 1, sida 238 och del 2, sida 26.

<sup>161</sup> MÖD 2005:54.

<sup>162</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, p. 5.7.8

<sup>163</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, para 4.6.

kommer medföra en ännu strängare minskning i framtiden för att stanna inom budgeten. Den nederländska Högsta domstolen uttrycker att det står klart att världen har ett mycket litet spelrum kvar när det gäller fortsatta utsläpp av växthusgaser. Domstolen betonar att möjligheterna för att hålla temperaturökningen under 1,5 °C har blivit extremt små.<sup>164</sup>

USA Högsta domstolen konstaterade redan år 2007 att det inte är avgörande att länder som Kina och Indien kommer öka utsläppen av växthusgaser avsevärt under nästa århundrade. En minskning av de inhemska utsläppen skulle bromsa den globala utsläppsökningen, oavsett vad som händer på andra håll.<sup>165</sup>

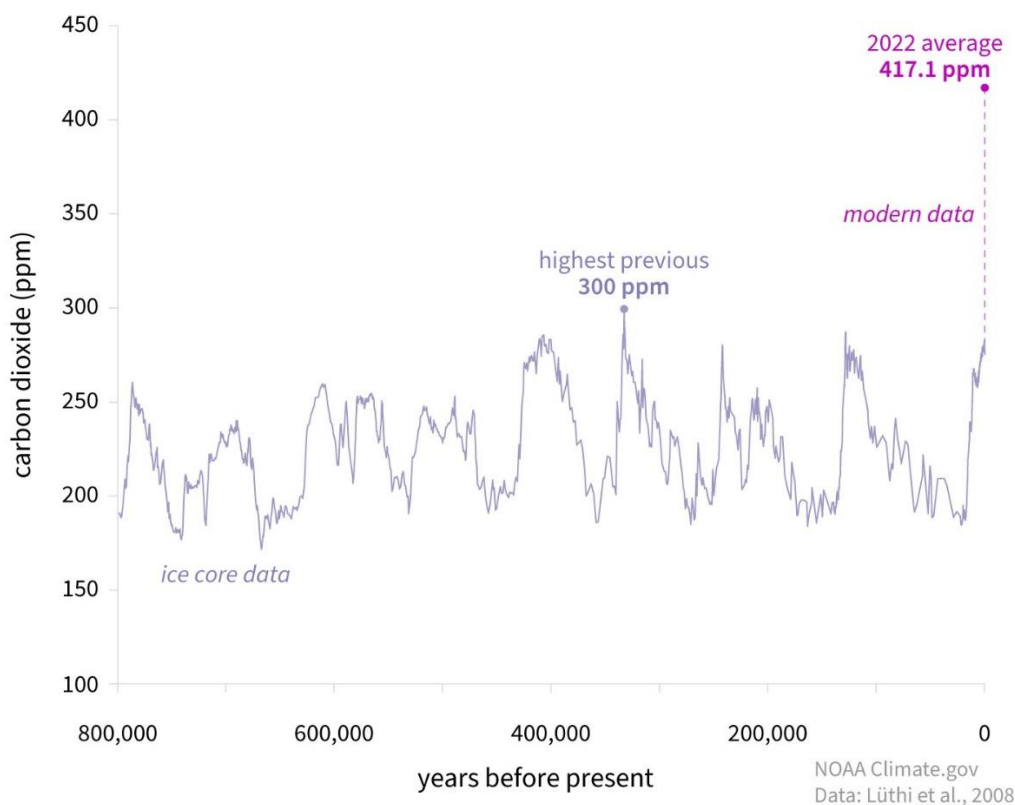
Utsläppen, oavsett dess storlek, bidrar till den snabba försämringen av ett redan mycket belastat system. Systemet i fråga är atmosfärens koncentration av växthusgaser som direkt korrelerar med den globala temperaturhöjningen. För att förtydliga hur belastat klimatsystemet är visas i Figur 1 hur koncentrationen av koldioxid i atmosfären har varierat de senaste 800 000 åren. De senaste 800 000 åren har jorden genomgått flera istider och andra perioder med helt andra medeltemperaturer än de relativt stabila temperaturerna under tiden som den moderna människan funnits. Koncentrationerna av koldioxid i atmosfären som vi ser idag, och som uttrycks i Figuren i rosa visar hur extremt belastat systemet är. Vi är i ett outforskat territorium.

---

<sup>164</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländerna, mål nr. 19/00135, 20 december 2019, punkt 2.1.

<sup>165</sup> *Massachusetts v. EPA*, 549 U. S. (2007), sida 22 f.

## CARBON DIOXIDE OVER 800,000 YEARS



*Figur 1. Variationen av koncentrationen av koldioxid i atmosfären uttryckt i ppm under de senaste 800 000 åren. Källa: National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA Climat.gov, Climate Change: Atmospheric Carbon Dioxide, tillgänglig: <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxid>, senast hämtad 2024-04-10.*

Växthusgasutsläppen från Tvärförbindelse Södertörn kan förefalla vara små sett till såväl Sveriges totala utsläpp som de globala utsläppen. Det kan dock inte anses påverka bedömningen av den skada som de ökade utsläppen kommer att innebära. Det gäller mot bakgrund av att det är de kumulativa utsläppen som måste minskas för att förhindra klimatförändringarna, att utsläppen är en del av ett globalt system och att Sverige åtagit sig att minska utsläppen i enlighet med principen om gemensamma men olikartade ansvar och respektive förmåga. Argumentet om att en stat saknar ansvar att minska sina utsläpp med hänsyn till icke-agerande i andra stater har inte accepterats av utländska domstolar. Några exempel är nederländska Högsta domstolen och amerikanska Högsta domstolen.

Nederländernas Högsta domstol möter argumentet genom att framhålla att varje minskning av utsläppen av växthusgaser motverkar utvecklingen av

farliga klimatförändringar, eftersom varje minskning innebär mer kvarvarande utrymme i budgeten. Domstolen markerar att ingen minskning är försumbar.<sup>166</sup> Nederländska Högsta domstolen understryker att påståendet om att ett lands utsläpp är relativt små och att en minskning av utsläpp inom det egna territoriet skulle göra liten skillnad på global nivå inte kan accepteras som ett försvar. Ett sådant godkännande skulle innebära att stater enkelt kunde undkomma sitt individuella ansvar. Att inte godta argumentet innebär att varje land effektivt kan ställas till svars för sin andel av utsläppen och chanserna till att alla länder bidrar enlighet med sitt rättvisa ansvar blir störst, i enlighet med principerna som slås fast i FN:s klimatkonvention.<sup>167</sup> Domstolen understryker att alla växthusgasutsläpp leder till att den kvarvarande koldioxidbudgeten minskar. Varje senareläggning av utsläppsminskningar innebär därför att utsläppen i framtiden måste minskas i allt större omfattning för att kompensera för senareläggningen både tidsmässigt och storleksmässigt. Detta innebär i princip att för varje senareläggning av utsläppsminskningarna måste de senare vidtagna minskningsåtgärderna bli alltmer långtgående och kostsamma för att uppnå det avsedda resultatet och är dessutom mer riskfyllda.<sup>168</sup>

Tyska författningsdomstolen i *Neubauer* lägger vikt vid att varje tillkommande mängd koldioxid som släpps ut i atmosfären, och som inte sedan avlägsnas på konstgjord väg, permanent ökar koncentrationen av CO<sub>2</sub> och leder till ytterligare temperaturökningar vilket understryker betydelsen av att minska de kumulativa utsläppen.

Föreningen menar, mot bakgrund av vad som anförts ovan, att de utsläpp av växthusgaser som Tvärförbindelse Södertörn föranleder kommer att innebära en skada av väsentlig betydelse för människors hälsa och miljön. Föreningen menar även att ett beslut om att tillåta sådana utsläpp, som leder till en sådan skada, innebär en kränkning av rätten till respekt för privatlivet och familjelivet så som det skyddas av artikel 7 i rättighetsstadgan. Den artikeln har sin motsvarighet i artikel 8 EKMR.

För att finna särskilda skäl som kan motivera dispens från stoppregeln i 9 § framgår av förarbetena att det krävs att det kan visas att verksamheten eller åtgärden medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt som klart

---

<sup>166</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländernas dom, 20 december 2019, mål nr 19/00135, p. 5.7.8

<sup>167</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländernas dom, 20 december 2019, mål nr 19/00135, p. 5.7.7.

<sup>168</sup> *Urgenda mot Nederländerna*, Högsta domstolen i Nederländernas dom, 20 december 2019, mål nr 19/00135, 7.4.3.

överbäger skadan. Exempel som lyfts är en anläggning där miljöfarligt avfall tas omhand eller en försvarsanläggning.<sup>169</sup> En motorväg som byggs intill Sveriges största stad med tillgång till landets mest utbyggda kollektivtrafik kan inte anses ge så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överbäger skadan som riskerar att uppstå samtidigt som Sverige inte gör sin del för att mildra klimatförändringarna.

Dispensmöjligheten lämnar visst tolkningsutrymme för regeringen. Utrymmet måste anses vara mycket begränsad med hänsyn till betydelsegraden av de risker som klimatförändringarna innebär. IPCC understryker i en rapport från 2023 att det finns en snabbt krympande möjlighet att tillförsäkra en beboelig och hållbar framtid för alla.<sup>170</sup> Den globala koldioxidbudgeten krymper, och därmed även Sveriges rättvisa andel av den. De utsläpp som finns kvar att släppas ut måste disponeras väl, exempelvis till nödvändig utbyggnad av sjukhus, skolor och infrastruktur så som järnväg. Portalparagrafen till miljöbalken lyfter att den som förändrar naturen måste förvalta den väl. Växthusgasutsläppen inom Sveriges budget är en ändlig resurs.

Föreningen menar således att första stoppregeln innebär att verksamheten måste förbjudas och att det inte föreligger omständigheter som medför att regeringen kan meddela dispens.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken får en verksamhet eller åtgärd inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt, trots det som framgår av första stycket. Bestämmelsen utgör den så kallade andra stoppregeln. Enligt 2 kap. 10 § kan regeringen tillåta en verksamhet eller åtgärd om den är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt, även om förutsättningarna är sådana som anges i 9 § andra stycket. Detta gäller dock inte om verksamheten eller åtgärden kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet, den så kallade tredje stoppregeln. Andra och tredje stoppregeln har inte ansetts tillämplbara i något fall sedan införandet av miljöbalken. De kan inte anses tillämplbara i det aktuella fallet.

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

<sup>169</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, sida 238.

<sup>170</sup> IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, sida 24.

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 försämma det allmänna hälsotillståndet.

## 7. Trafikverkets beslut strider mot MKB-direktivet

Naturskyddsföreningen gör gällande att Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning och fastställelsebeslut strider mot ett flertal bestämmelser i MKB-direktivet. Dessa brister belastar även regeringens beslut att avslå överklagandena. Även regeringens beslut strider i sig mot bestämmelser i MKB-direktivet.

Föreningen vill inledningsvis betona att syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas, se 6 kap. 1 § miljöbalken. Sjätte kapitlets egen portalparagraf speglar såväl balkens portalparagraf som syftet med de två miljöbedömningsdirektiv som kapitlet genomför. Miljöbalkens portalparagraf har tydliga kopplingar till grundlagens bestämmelse om skydd för miljön eftersom 1999 års författningsutredning föreslog att 1 kap. 2 § regeringsformen skulle få en lydelse som knöt an till miljöbalkens målsättningsparagraf.<sup>171</sup>

Miljöbedömning av projekt är således av grundläggande betydelse för att uppnå syftena med såväl miljöbalken som att uppnå det miljöskydd som regeringsformen föreskriver. Samtidigt genomför sjätte kapitlet MKB-direktivet i svensk rätt. Direktivet är meddelat med stöd av artikel 191 i FEUF. Enligt den bestämmelsen ska unionens miljöpolitik bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser. Miljöbedömningar av projekt är därför inte bara av grundläggande betydelse för att uppnå målen med den svenska miljöpolitiken utan även EU:s miljöpolitik.

Det aktuella projektet regleras i huvudsak genom väglagen. Även när det gäller miljöbedömningen så finns merparten av bestämmelserna i väglagen med förordningar men det finns hänvisningar till bestämmelser i 6 kap. miljö-

---

<sup>171</sup> Se prop. 2001/02:72 s. 23.

balken. Av kommentaren framgår att "även när det i en sektorslag finns en hänvisning till bestämmelserna om miljöbedömning ska bedömningen genomföras med hänsyn till det angivna syftet" i 6 kap. 1 § miljöbalken.<sup>172</sup> Väglagen och miljöbalken har helt olika syften. Medan syftet med väglagen är att ge rättssäkra och goda förutsättningar för att uppnå målen med infrastrukturpolitiken är syftet med miljöbalken att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.<sup>173</sup> Endast miljöbalken generellt och dess bestämmelser om miljöbedömningar specifikt har ett syfte med förankring i unionsrätten.

För det första anser föreningen att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller kraven på redovisning av alternativ, klimatpåverkan och energibehov i 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen vilka i huvudsak genomför artikel 5.1d, 6.4 och 6.7 i MKB-direktivet.

För det andra anser föreningen att Trafikverket inte har levt upp till kraven på samråd med allmänhet som återfinns i artikel 6.4, 6.6 och 6.7 i MKB-direktivet som genomförs i 14 c § väglagen och 3 kap. 5 och 15 §§ vägförordningen.

För det tredje anser föreningen att Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen inte lever upp till MKB-direktivets krav på att ett sådant beslut ska innehålla en motiverad slutsats och alla miljövillkor som bifogas beslutet. Dessa bestämmelser återfinns i artikel 8a.1 i MKB-direktivet som till viss del genomförs i 18 § väglagen men till viss del saknar införlivande i svensk väglagstiftning.

För det fjärde anser föreningen att Trafikverket, i egenskap av ansvarig myndighet, inte har tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen. Det innebär att Trafikverket i sina två olika roller enligt direktivet inte lever upp till kraven i artikel 5.3 i MKB-direktivet.

För det femte anser föreningen att regeringens beslut, till följd av att det inte innehåller information om möjligheten att ansöka om rättsprövning, innebär en kränkning av artikel 47 i rättighetsstadgan och artikel 6 i EKMR. Denna brist medför även att regeringens beslut inte lever upp till kraven i artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 9 i Århuskonventionen.

<sup>172</sup> Wik, Miljöbalken (1998:808) 6 kap. 1 §, Karnov den 15 april 2024 (JUNO).

<sup>173</sup> Jfr. Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45), utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-03-13.

Föreningen kommer nedan att redogöra för bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen, samrådet, fastställelsebeslutet och regeringens beslut och varför regeringens beslut ska upphävas till följd av dessa brister.

## 7.1 Alternativ har inte redovisats i tillräcklig omfattning

Byggande av väg regleras i väglagen där krav ställs på att en vägplan ska upprättas, fastställas och vinna laga kraft innan vägen byggs. Framtagandet av en vägplan sker enligt en planlägningsprocess där det utreds var och hur vägen ska byggas. Integrerat eller parallellt med planlägningsprocessen sker en miljöbedömningsprocess, vilken syftar till att identifiera, bedöma och beskriva miljöeffekter samt integrera miljöaspekter i de beslut som fattas så att en hållbar utveckling främjas.<sup>174</sup> Miljöbedömningsprocessen har sin grund i MKB-direktivet vilket i huvudsak genomförts i svensk rätt genom 6 kap. miljöbalken. Miljöbedömningen för vägplaner regleras dock i väglagen vari hänvisningar sker till delar av regleringen i 6 kap. miljöbalken.

Planlägnings- och miljöbedömningsprocessen för vägar föregås dock av tidigare utredningar och beslut. I samband med den senaste större översynen av infrastrukturplaneringen uttalade regeringen att den fysiska planeringen av vägar ska föregås av förberedande studier med syfte att göra mer förutsättningslösa analyser av hur olika transportbehov kan tillgodoses med tillämpning av fyrstegsprincipen.<sup>175</sup> De förberedande studierna regleras dock inte genom lag eller i förordning.

Det krav på förutsättningslösa analyser som regeringen uttalade i propositionen har Trafikverket tillgodosett genom att utarbeta och tillämpa en metod som kallas för åtgärdsvalsstudie. Åtgärdsvalsstudier är ett förberedande steg för val av åtgärder. Arbetet i en åtgärdsvalsstudie ska vara trafikslagsövergripande där både kollektivtrafik, gång- och cykel samt väg- och järnvägs-kommunikationer ska ingå. Trafikverket kräver att alla åtgärder som planeras längs med det statliga vägnätet ska genomgå en åtgärdsvalsstudie.

### 7.1.1 Vilka alternativ har föreslagits, undersökts eller övervägts?

#### *7.1.1.1 Alternativ som undersökts i åtgärdsvalsstudien*

---

<sup>174</sup> Se prop. 2011/12:118, sida 70.

<sup>175</sup> A.a., sida 89.

Under 2013 och 2014 utförde Trafikverket en åtgärdsvalsstudie. Projektmålen för åtgärdsvalsstudien var god tillgänglighet med kollektivtrafik och bil, god tillgänglighet för gods, god tillgänglighet och attraktivitet för cykel, begränsad klimatpåverkan, god boendemiljö, god trafiksäkerhet samt värna om befintliga värden i Södertörns natur- och kulturmiljöer.

Åtgärderna som utreddes utöver ny väg var exempelvis 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. Därutöver diskuterades trängselavgift, industrispår till Gladö industriområde och ny järnväg i tvärled under arbetet med åtgärdsvalsstudien. Dessa åtgärder valdes bort då de inte ansågs genomförbara eller bidra till projektmålen i tillräcklig omfattning.

Åtgärdsvalsstudien utmynnade i att Trafikverket konstaterade att en ny vägförbindelse bör utredas vidare i en planläggningsprocess enligt väglagen.

#### *7.1.1.2 Alternativ som övervägts i planläggningsprocessen*

Trafikverkets arbete under planläggningsprocessen har genomförts i två skeden, lokaliseringsskedet och utformningsskedet.

I lokaliseringsskedet studerades flera tänkbara korridorer på en översiktlig nivå. Lokaliseringsskedet avslutades med en samlad bedömning av de olika korridoralternativens konsekvenser för trafik och samhälle, miljö och hälsa samt potential för uppfyllelse av ändamål och projekt mål. Den samlade bedömningen låg sedan till grund för Trafikverkets ställningstagande om val av lokaliseringsalternativ för fortsatt planläggning. I detta skede hade Trafikverket avgränsat projektet till att vägen "utformas som en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h" samt att "vägen utformas med planskilda trafikplatser med koppling till lokalvägnät".<sup>176</sup>

I utformningsskedet studerades dragningar av väglinjen inom vald korridor, om vägen ska dras i tunnel eller i ytläge samt placeringen av de trafikplatser som ingår i projektet. Dessa alternativ konsekvensbedömdes och jämfördes mot varandra utifrån kriterier som utgick från projektets uppsatta funktions-

---

<sup>176</sup> Samrådsredogörelse, sida 23.

och hänsynsmål. Även under detta skede så kvarstod avgränsningen till att vägen ska utformas som en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

#### *7.1.1.3 Vilka alternativ har redovisats i MKB:n?*

Av miljökonsekvensbeskrivningen för Tvärförbindelse Södertörn framgår att planläggningsprocessen inleddes 2015 med att Trafikverket tog fram ett samrådsunderlag inför beslut om betydande miljöpåverkan. Året därpå, 2016, tog Trafikverket fram en samrådshandling inför val av lokalisering där tänkbara lokaliseringsalternativ, av Trafikverket benämnda som korridorer, utreddes och jämfördes med hänsyn till effekter och konsekvenser för bl.a. miljön.

I maj 2017 tog Trafikverket ställning till att projektet skulle gå vidare med den norra korridoren med en dragning i tunnel genom Flemmingsbergsskogen. Efter att den norra korridoren valts inleddes framtagandet av en väglinje. Väglinjen inom Norra korridoren är i stor utsträckning lokaliserad i anslutning till befintligt vägsystem för befintlig väg 259 eftersom det är här målpunkterna, såsom bebyggelse och kollektivtrafik, finns idag.

Efter vald väglinje fortsatte arbetet med att utforma väganordningen och olika alternativ har studerats för bland annat lokalisering och utformning av trafikplatser, lokalisering av tunnlar och tunnelpåslag, vägens profil samt lokalisering och utformning av gång- och cykelväg.

I miljökonsekvensbeskrivningen anges att i alla alternativstudier, val av lokalisering och utformning har bedömning av konsekvenser för miljö och hälsa funnits med.<sup>177</sup> I avsnitt 5.3 och 5.4 av miljökonsekvensbeskrivningen sammanfattas Trafikverkets arbete med att studera olika alternativ med fokus på miljöhänsyn. Miljökonsekvensbeskrivningen hänvisar till *PM Bortvalda alternativ från vidare utredning* och *PM Redovisning av utredda alternativ* för en detaljerad redovisning av samtliga alternativ.

I avsnitt 5.3 redogörs för processen att välja val av korridor för vägen. För de tre korridorerna, Norra, Mellersta och Södra, presenteras en kortfattad konsekvensbedömning samt motiven till valet av den Norra korridoren. I *PM Bortvalda alternativ från vidare utredning* har Trafikverket på ett betydligt mer utförligt sätt redogjort för de olika alternativen. I denna del av

---

<sup>177</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 7.

miljökonsekvensbeskrivningen och i den nyss nämnda promemorian så är det dock bara olika lokaliseringar av vägen som utreds och bedöms.

I avsnitt 5.4 redogörs för hur Trafikverket utrett var väglinjen, tunnlar och trafikplatser med mera skulle placeras inom den valda korridoren. Miljökonsekvensbeskrivningen hänvisar till *PM Redovisning av utredda alternativ* för en detaljerad redovisning av samtliga alternativ som utretts. I denna del av miljökonsekvensbeskrivningen och i den nyss nämnda promemorian så är det endast olika utformningar av vägen som utreds och bedöms.

Redogörelsen i miljökonsekvensbeskrivningen är begränsad till att avse olika dragningar och utformningar av vägen. Detsamma gäller redovisningen i vägplansbeskrivningen och de promemior som de båda dokumenten hänvisar till. Ingenstans i underlaget presenteras de alternativ som ingick i åtgärdsvalsstudien. Åtgärdsvalsstudien är visserligen omnämnd i miljökonsekvensbeskrivningen men till skillnad från ovan nämnda promemior så sker ingen hänvisning till åtgärdsvalsstudien i miljökonsekvensbeskrivningen. Åtgärdsvalsstudien var inte heller en del av det material som gjordes tillgängligt i samband med att vägplanen kungjordes för granskning och den utgör inte heller en del av den fastställda vägplanen. Föreningen noterar att detta även gäller *PM Bortvalda alternativ från vidare utredning*.

#### *7.1.1.4 Vilka alternativ har framförts av myndigheter och allmänhet?*

Under planläggningsprocessen har det skett flera samråd. Föreningen kommer i avsnitt 7.4 redogöra för sin kritik mot samråden. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis avseende alternativredovisning behöver föreningen i detta sammanhang redogöra för vilka alternativ som förts fram av myndigheter och allmänhet.

Redan i projektets första samråd i mars 2015, inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan, framförde allmänheten och myndigheter synpunkter om alternativa sätt att nå samma syfte. Det framfördes även att sådana sätt saknades i det tidiga samrådsunderlaget. Trafikverket bemötte synpunkterna genom att hänvisa till att åtgärdsvalsstudien resulterade i att Trafikverket beslutade att gå vidare med en ny motortrafikled.

### 7.1.2 Vilka krav på alternativredovisning följer av lag och praxis?

Föreningen har ovan redogjort för vilka alternativ som Trafikverket har övervägt under arbetet med åtgärdsvalsstudien och under planläggningsprocessen. Föreningen har därefter redogjort för vilka alternativ som Trafikverket har redovisat i miljökonsekvensbeskrivningen. Med undantag för den motorväg som Trafikverket vill bygga så har Trafikverket avstått från att i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa samtliga övriga alternativ som övervägdes och utreddes i åtgärdsvalsstudien.

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. Vidare ska, enligt 3 a § väglagen, bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen.

Föreningen kommer inledningsvis redogöra för de krav som ställs på redovisning av alternativ i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen. Föreningen kommer då även att redogöra för den EU-rätt som bestämmelserna genomför samt hur dessa bestämmelser tolkats och tillämpats i praxis. Därefter kommer föreningen att redogöra för hur de allmänna hänsynsreglerna påverkar alternativredovisningen.

#### *7.1.2.1 Vilka krav på alternativredovisningen följer av 6 kap. miljöbalken?*

Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar har genomgått flera förändringar genom åren. Nu återfinns kravet på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll i 6 kap. 35 § miljöbalken. Innan 2018 så återfanns motsvarande bestämmelse i 6 kap. 7 § miljöbalken. Såväl gällande lydelse av 6 kap. 35 § som dess tidigare motsvarighet i 6 kap. 7 § genomför artikel 5 i MKB-direktivet.

Av 6 kap. 35 § 2 p. miljöbalken framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om alternativa lösningar för projektet. Av 6 kap. 37 § miljöbalken framgår att alternativredovisningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som åtgärden kan antas medföra.

Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll avseende alternativ preciseras i 17 § miljöbedömningsförordningen. Enligt bestämmelsen 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.).

Bestämmelserna i miljöbalken och miljöbedömningsförordningen genomför bestämmelser MKB-direktivet. Av artikel 5.1 d 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.

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 en myndighet under samrådet framställer en formell begäran om en sådan redovisning.

I nu aktuellt ärende är det kraven att redovisa alternativ i fråga om storlek och omfattning samt alternativa sätt att nå syftet som står i fokus för föreningens ansökan om rättsprövning. Kravet på att redovisa alternativ avseende storlek och omfattning härrör från ändringsdirektivet. MKB-direktivet krävde tidigare att projektets omfattning beskrevs i miljökonsekvensbeskrivningen (se artikel 5.3 a och d i MKB-direktivet, i dess lydelse innan ändringsdirektivet) och att beskrivningen även översiktligt redogjorde för de huvudalternativ som exploatören övervägt. Genom ändringsdirektivet så preciserades kravet på alternativredovisningen genom att bilaga 4 till direktivet ändrades. I direktivets nuvarande lydelse preciseras kravet på alternativredovisningen i artikel 5.1 d genom att det i bilaga 4 anges att alternativredovisningen ska avse storlek och omfattning.

Av 6 kap. 37 § framgår att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande

kunskaper och bedömningsmetoder och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra. Bestämmelsen genomför artikel 5.1 andra stycket i MKB-direktivet i dess lydelse efter ändringsdirektivet. Enligt MKB-direktivet ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som skäligen kan behövas för att nå en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan.

Det är alltså möjligt att begränsa miljökonsekvensbeskrivningens detaljeringsgrad. Enligt EU-rätten ska beskrivningen innehålla de uppgifter som *skäligen* kan behövas för att bedöma projektets miljöpåverkan. I svensk rätt anges att beskrivningen ska vara *rimlig* med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder. Rimlighetsbedömningen ska bara göras i förhållande till första punkten i 6 kap. 37 § miljöbalken. I andra punkten anges i stället att miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att bedöma de väsentliga miljöeffekter som projektet kan antas medföra. Avseende den andra punkten saknas en möjlighet att begränsa miljökonsekvensbeskrivningens omfattning utifrån vad som kan anses vara rimligt, i stället är det behovet av att bedöma de väsentliga miljöeffekterna som ensamt styr omfattningen och detaljeringsgraden av miljökonsekvensbeskrivningen.

Det bör även poängteras att det svenska genomförandet skiljer sig från MKB-direktivet på så vis att det svenska genomförandet inte ger uttryck för att MKB-direktivets rimlighetsbestämmelse är beroende av att exploatören begärt ett yttrande från den ansvariga myndigheten, genom att artikel 5.1 andra stycket inleds med en hänvisning till artikel 5.2.

Begreppet miljöeffekter, som 6 kap. 37 § 2 p. miljöbalken, definieras i 6 kap. 2 § som genomför artikel 3 i MKB-direktivet. Det svenska genomförandet ligger mycket nära ordalydelsen av unionsrätten och i båda bestämmelserna anges att klimat är en sådan miljöeffekt som ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. I bilaga 4 till MKB-direktivet anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för projektets klimatpåverkan och däri ingår omfattningen av utsläpp av växthusgaser, se punkt 5 f).

#### *7.1.2.2 Förarbetena till bestämmelserna om alternativredovisning*

Förarbetena till 6 kap. 35 § miljöbalken är mycket kortfattade och hänvisar till förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om alternativredovisning från

miljöbalkens tillkomst.<sup>178</sup> Av författningskommentaren i departementspromemorian framgår att ändringen föranleddes av ändringarna i artikel 5.1 i MKB-direktivet i dess lydelse enligt ändringsdirektivet.<sup>179</sup>

Av miljöbalkspropositionen framgår följande.<sup>180</sup> Redovisning av alternativ är ett av de grundläggande krav som bör ställas på en miljökonsekvensbeskrivning. En sådan redovisning är en viktig förutsättning för att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning ska kunna uppnås. Propositionen redogör för att kravet på alternativredovisning i det tidigare MKB-direktivet från 1985 gjorts obligatoriskt genom ändringar i det direktivet 1997. Det EU-rättsliga kravet innebär att en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt ska göras. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ.

Vidare framgår följande av intresse för prövningen av Tvärförbindelse Södertörn avseende om alternativa sätt att nå samma syfte utgör en del av kravet på alternativredovisning. Regeringen framförde att ett krav på att redovisa alternativa sätt att uppnå syftet med projektet måste ställas tidigt. I dåvarande lydelsen av 6 kap. 7 § 2 st. miljöbalken gavs därför länsstyrelsen en möjlighet att, i samband med beslut om betydande miljöpåverkan, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas när alternativa utformningar redovisas. Motsvarande bestämmelse finns idag i 17 § 4 p. miljöbedömningsförordningen.

Som exempel på när det kan bli aktuellt att kräva en redovisning av alternativa sätt att nå syftet nämnde Miljöbalksutredningen andra sätt att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel. I propositionen instämde regeringen med utredningen avseende att det kan bli aktuellt att kräva alternativa redovisningar beträffande kommunikationer. Propositionen anger att regeringen vid sin tillåtlighetsprövning bör göra avvägningar mellan olika kommunikationsmedel och då måste det finnas en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en sådan prövning.<sup>181</sup>

Av kommentaren till 6 kap. 35 § 2 p. miljöbalken framgår att redovisning av alternativ är en viktig förutsättning för att syftet med en miljökonsekvens-

<sup>178</sup> Prop. 2016/17:200, sida 205 ff.

<sup>179</sup> Ds. 2016:25, sida 324.

<sup>180</sup> Avseende detta och kommande två stycken, se prop. 1997/98:45 sida 289.

<sup>181</sup> Vid miljöbalkens införande omfattades (1) vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, (2) järnvägar avsedda för fjärrtrafik, (3) allmänna farleder och (4) flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter av så kallad obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken.

beskrivning ska kunna uppnås. Utöver en redovisning av alternativa platser, lösningar och utformningar så ska även skälen för de val som gjorts framgå. Motiveringen av de val som gjorts i fråga om utformning, plats och teknik m.m. ska ske utifrån miljöeffekter.<sup>182</sup>

EU:s rättsakter saknar förarbeten. Föreningen vill dock hänvisa till ändringsdirektivets ingress där skälen till att ändra MKB-direktivet framgår. Av skäl sju framgår att klimatförändringar har, under de tio år som föregick ändringen, blivit en viktigare del av det politiska beslutsfattandet och de bör därför utgöra viktiga delar i bedömnings- och beslutsprocessen. Vidare framgår av skäl femton att klimatförändringarna kommer att fortsätta att skada miljön och äventyra den ekonomiska utvecklingen och det är därför lämpligt att utvärdera projektens klimatpåverkan.

#### *7.1.2.3 Praxis*

I *Kyrkviken i Arvika*, NJA 2009 s. 321, var huvudfrågan om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyllde miljöbalkens krav i fråga om redovisning av alternativ. Målet avsåg en kommuns ansökan om att anlägga en huvuddamm i betong och invallningar i syfte att motverka översvämningar. Klagandena framförde att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehöll några alternativ och att deras förslag till andra lösningar inte föranlett några kompletteringar av beskrivningen. Kommunen anförde att några egentliga alternativ till den valda lösningen inte fanns. Högsta domstolen uttalar i domen följande.

Kravet på en redovisning av alternativ har betecknats som grundläggande av lagstiftaren och har kommit till direkt uttryck i lagtexten. Samrådet ska utgöra en del i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och det ska finnas möjligheter för olika intressenter att påverka beskrivningens innehåll. Samrådet ska komma in i ett så tidigt skede att även mer grundläggande förändringar av projektet är praktiskt möjliga. Sökanden kan ha anledning att i miljökonsekvensbeskrivningen behandla realistiska alternativ som kommer fram vid samrådet. Det är då viktigt att sökanden inte är obenägen att se alternativ till den lösning som sökanden själv förordar och att materialet så utformas att andra intressenter och ytterst den beslutande domstolen får underlag för en egen bedömning.

Av betydelse för Högsta domstolens prövning var det förhållandet att kommunen i sin miljökonsekvensbeskrivning inte hade redovisat några

---

<sup>182</sup> Wik, Miljöbalken (1998:808) 6 kap. 35 §, Lexino den 16 februari 2023 (JUNO).

alternativ till huvuddammens utformning med dess inverkan på miljön. Kommunen hade inte heller motiverat varför andra alternativ valts bort. Klagandena hade föreslagit en konstruktion med fyllbara dammelement som övervägts under kommunens förstudie. Den typen av konstruktion hade funnits i ett antal år och prövats i Norge.

Högsta domstolen fann att miljökonsekvensbeskrivningen inte gav stöd för kommunens påstående att det saknades alternativ. Högsta domstolen ansåg att i vart fall alternativet om fyllbara dammelement får anses vara av sådant slag att det omfattas av lagens krav på redovisning.

EU-domstolen har under flera decennier utarbetat en omfattande praxis avseende hur MKB-direktivet ska tolkas. När det kommer till alternativredovisningen så är det framför allt *Holohan*, C-461/17, som behöver läsas för att förstå hur det krav på alternativredovisning som följer av artikel 5 i MKB-direktivet ska tolkas. I *Holohan* tolkade EU-domstolen MKB-direktivet i dess lydelse innan ändringsdirektivet då kravet på alternativredovisning framgick av artikel 5.3 d.

I *Holohan* hade Förvaltningsöverdomstolen på Irland frågat om exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt samt orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna, även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.

EU-domstolen fann att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt samt orsakerna till den valda lösningen åtminstone med beaktande av miljöeffekterna även om ett sådant alternativ förkastats på ett tidigt stadium. EU-domstolen uttalade även att detta krav gäller oavsett om alternativen ursprungligen övervägts av exploatören, myndigheter eller om de lagts fram av berörda parter.<sup>183</sup>

EU-domstolen landar i detta svar efter att först ha erinrat om direktivets syfte vilket framgår av artikel 3. Därefter övergår EU-domstolen till lydelsen av artikel 5.3 d av vilken det "uttryckligen [framgår] att det ankommer på exploatören att tillhandahålla [...] en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som denna har övervägt". EU-domstolen konstaterar att

---

<sup>183</sup> EU-domstolens dom i C-461/17, *Holohan*, punkt 68 och 69.

begreppet "huvudalternativ" inte definieras i direktivet men domstolen fann ändå, med hänvisning till generaladvokat Kokotts förslag, att det som är avgörande vid bedömningen av vilka alternativ som ska anses utgöra "huvudalternativ" är vikten av dessa alternativ för projektets inverkan, eller avsaknad av inverkan, på miljön. För denna bedömning saknar tidpunkten för när ett alternativ förkastats betydelse.

Generaladvokat Kokott skriver i sitt förslag till avgörande, till vilket EU-domstolen hänvisar, att det är "särskilt viktigt att lägga fram alternativ framför allt på grund av att de kan påverka projektets inverkan på miljön".<sup>184</sup>

### 7.1.3. Alternativredovisningen lever inte upp till lagstiftningens krav

Föreningen menar att Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen inte har redovisat undersökta alternativ som är möjliga i fråga om storlek och omfattning samt alternativa sätt att nå syftet med projektet. Det innebär att kraven i 17 § 3 och 4 p. miljöbedömningsförordningen inte är uppfyllda. Dessa krav preciserar kraven i 6 kap. 35 § miljöbalken som enligt 16 b § väglagen ska vara uppfyllda. Nämda lagrum genomför artikel 5.1 d och bilaga 4 till MKB-direktivet.

Därutöver menar föreningen att alternativredovisningens brister innebär att Trafikverket inte visat att valet av plats är lämpligt med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Det innebär att kraven i 2 kap. 1 och 6 §§ inte är uppfyllda vilket de enligt 3 a § väglagen måste vara för att vägplanen ska kunna fastställas. Rättsföljden av dessa brister är att regeringens beslut ska upphävas.

#### *7.1.3.1 Alternativ avseende storlek och omfattning*

Trafikverket har undersökt betydligt fler alternativ än vad som framgår av miljökonsekvensbeskrivningen. I miljökonsekvensbeskrivningen redovisas endast alternativa platser för och utformningar av motortrafikleden vilket krävs enligt 17 § 1 och 2 p. miljöbedömningsförordningen. Däremot redovisas inte några alternativ avseende projektets storlek och omfattning vilket krävs enligt 17 § 3 p. miljöbedömningsförordningen. Alternativen till motortrafikleden som undersöktes i åtgärdsvalsstudien redovisas inte heller av Trafikverket i miljökonsekvensbeskrivningen.

---

<sup>184</sup> Generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i mål C-461/17, *Holohan*, punkt 94.

Att alternativ avseende projektets storlek och omfattning ska redovisas var för svenskt vidkommande en nyhet som infördes till följd av ändringsdirektivet.<sup>185</sup> Det saknas praxis med anledning av det nya kravet för verksamheter med betydande miljöpåverkan generellt och för vägar specifikt. Föreningen anser att alternativ avseende projektets storlek och omfattning för en väg måste anses vara en annan typ av väg som är större eller mindre, har fler eller färre körfält och lägre eller högre hastighet. Det överklagade beslutet avser en motortrafikled och samtliga alternativ som redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen är motortrafikleder med olika sträckningar.

Som föreningen redogjort för ovan har Trafikverket i ett tidigt skede av planläggningen och miljöbedömningen begränsat de två processerna till att enbart undersöka vägar som utformas som mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h. Det innebär att miljöbedömningsprocessen aldrig har kunnat undersöka alternativ avseende storleken eller omfattningen.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att miljökonsekvensbeskrivningen inte lever upp till kraven i 17 § 3 p. miljöbedömningsförordningen vilket innebär att miljökonsekvensbedömningen inte kan slutföras och därför måste regeringens beslut upphävas.

#### *7.1.3.2 Alternativa sätt att uppnå syftet med verksamheten*

Vad gäller de alternativ som Trafikverket undersökt under arbetet med åtgärdsvalsstudien så vill föreningen påpeka att det framgår av MKB-direktivets lydelse, se artikel 5.1 och bilaga 4 punkt 2, att alternativ som undersökts av exploitören ska redovisas. Att det är alternativ som exploitören *undersökt* som ska redovisas framgår inte av 6 kap. 35 § miljöbalken. I 17 § miljöbedömningsförordningen är det endast 3 p. som till sin lydelse ger uttryck för att det är *undersökta* alternativ som ska redovisas.

Trafikverket har undersökt alternativa sätt att nå syftet med Tvärförbindelse Södertörn. Det skedde innan planläggnings- och miljöbedömningsprocessen formellt sett hade inletts. Undersökningen skedde inom ramen för åtgärdsvalsstudien och inbegrep undersökningar av en mängd olika alternativ.

Föreningen anser att kravet på att redovisa undersökta alternativ inte kan inskränkas till sådana alternativ som undersökts sedan den formella

---

<sup>185</sup> Prop. 2016/17:200 sida 129.

miljöbedömningsprocessen påbörjats. En sådan tolkning av kravet skulle göra det möjligt för exploatörer att begränsa miljökonsekvensbeskrivningens innehåll genom att påbörja miljöbedömningsprocessen i ett sent stadium av den faktiska planeringen. Det skulle dessutom strida mot vad EU-domstolen uttalat i *Holohan* om att alternativ ska redovisas "även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium".<sup>186</sup>

Det är även så att den berörda allmänheten, i samband med flera av de samråd som ägt rum, har framfört att Trafikverket borde ha undersökt alternativ som ingick i åtgärdsvalsstudien. Av EU-domstolens uttalanden i *Holohan* framgår att alternativredovisningen ska avse "alla huvudalternativ som exploatören har övervägt, oavsett om de ursprungligen övervägts av densamme eller av den behöriga myndigheten eller om de lagts fram av vissa berörda parter".

I det svenska genomförandet har alternativa sätt att uppnå syftet särreglerats på så sätt att det krävs att länsstyrelsen begärt en redovisning av alternativa sätt att uppnå syftet för att kravet ska gälla mot verksamhetsutövaren. En sådan tröskel för kravet på alternativredovisningen strider mot MKB-direktivet.

I *Kyrkviken i Arvika* uttalar sig HD om den svenska lagkonstruktionen som vid tiden för HD:s avgörande återfanns i 6 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken. Av domen framgår följande.

I vad mån det behövs en redovisning av alternativa sätt att uppnå verksamhetens grundläggande syfte är således i första hand en fråga som länsstyrelsen har att ta ställning till och frågan skall inte, när länsstyrelsen inte fattat något beslut enligt 7 § tredje stycket, föras in i bedömningen av om en miljökonsekvensbeskrivning motsvarar kraven enligt 7 § andra stycket 4. Detta hindrar dock inte att frågan om alternativa sätt aktualiseras hos domstolen, men då inom ramen för den materiella bedömningen av tillståndsansökningen, vilket också skett i detta fall.

Det är för föreningen uppenbart att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller kravet på att redovisa alternativ som undersökts av Trafikverket. Inom ramen för åtgärdsvalsstudien har andra sätt än en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h undersökts men dessa har inte redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen trots att en sådan redovisning krävs enligt artikel 5.1 i och bilaga 4 punkt 2 till MKB-direktivet. Högsta

---

<sup>186</sup> EU-domstolens dom i C-461/17, *Holohan*, punkt 69.

förvaltningsdomstolen måste enligt artikel 11 i MKB-direktivet pröva den materiella och formella riktigheten av regeringens beslut vilket innefattar en prövning av om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller MKB-direktivets krav.

Enligt det svenska genomförandet ska alternativa sätt att uppnå syftet med Tvärförbindelse Södertörn redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen, se 17 § 4 p. miljöbedömningsförordningen. Även i denna del är det uppenbart för föreningen att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller lagstiftningens krav eftersom några alternativa sätt inte redovisas. Att länsstyrelsen inte ställt krav på en sådan redovisning är enligt HD:s uttalande i *Kyrkviken* inget som hindrar att denna brist beaktas vid den materiella bedömningen inom ramen för rättsprövningen av regeringens beslut.

Dessa brister är sådana att miljöbedömningen inte kan slutföras och därför måste regeringens beslut upphävas.

#### *7.1.3.3 Alternativen är möjliga och rimliga*

Av 17 § 3 p. miljöbedömningsförordningen framgår att alternativredovisningen ska avse undersökta alternativ i fråga om omfattning och storlek i den utsträckning som sådana alternativ är *möjliga*. Det saknas ett motsvarande krav på att redovisningen av alternativa sätt att nå samma syfte i fjärde punkten samma bestämmelse ska avse undersökta och rimliga alternativ. Artikel 5.1 i MKB-direktivet pekar i stället ut *rimliga* alternativ som har undersökts som sådana som ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

I arbetet med åtgärdsvalsstudien har åtgärder för att minska tillgänglighetsproblemen på Södertörn utretts. Åtgärdsvalsstudien beskriver de åtgärder som diskuteras i studien som just möjliga. Det är således ostridigt att åtgärderna både har undersökts och är möjliga. Föreningen vill därutöver hänvisa till bifogad rapport från Trivector till stöd för att de alternativ som åtgärdsvalsstudien undersökt har en samlad effekt på transportbehovet som gör att Tvärförbindelse Södertörn inte behövs.

Trivector har utfört beräkningar av den samlade effekten på trafiken i befintligt vägnät av de alternativa åtgärder och styrmedel som ingick i åtgärdsvalsstudien. Beräkningen visar, trots att den inte omfattar samtliga åtgärder och styrmedel, att de kan ge betydande minskningar av trafiken i befintligt vägnät. Kostnaderna uppgår enligt Trivector till mindre än en tiondel av kostnaden för Tvärförbindelse Södertörn. Trivector landar i slutsatsen att

det i ett transporteffektivt samhälle inte finns behov av den vägkapaciteten och ökade framkomligheten för biltrafik som Tvärförbindelse Södertörn medför.<sup>187</sup>

I åtgärdsvalsstudien så beskrivs vissa åtgärder som bortvalda, däribland åtgärden "Ny järnväg i tvärled". Åtgärdsvalsstudien har genomförts med ett planeringsperspektiv som tidsmässigt innebar att "större investeringar (framför allt i form av nya steg 4 åtgärder) ska ha en möjlig byggstart inom fem till tio år". Enligt Trafikverket var en ny järnväg i tvärled "ett intressant alternativ" men "då järnvägssträckningen är tidigare outredd [...] kan man inte förvänta sig att järnvägen kan byggas före 2025. Åtgärden faller därför utanför den tidshorisont som valts för åtgärdsvalsstudien".

Föreningen konstaterar att bygget av Tvärförbindelse Södertörn svårligen kommer att kunna inledas före 2025. Oavsett hur lång tid som rättsprövningen tar så har detaljplanen för Solgård 1:1 mfl. i Huddinge kommun upphävts av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt den 23 februari 2023 genom dom i mål P 6580-22. Domen har vunnit laga kraft. Av 14 § väglagen framgår att väg inte får byggas i strid mot detaljplan. En ny detaljplan håller på att upprättas för att kunna möjliggöra en byggnation. Den aktuella motortrafikleden har därmed fallit utanför den tidsram som gjorde att Trafikverket i åtgärdsvalsstudien valde bort "Ny järnväg i tvärled" trots att den ansågs vara ett intressant alternativ. En ny järnväg i tvärled är ett sådant projekt som Trafikverket själv är huvudman för och att den inte har utretts tidigare är en brist som enbart Trafikverket själva kan belastas för.

De ovan nämnda bristerna i miljökonsekvensbeskrivningens alternativredovisning, avseende alternativ storlek och omfattning respektive alternativa sätt att uppnå syftet med verksamheten, kan inte förklaras av att alternativen inte har undersökts eller inte är möjliga eller rimliga. Tvärtom har Trafikverket själva undersökt flera alternativa sätt att uppnå syftet med Tvärförbindelse Södertörn som beskrivits som och är möjliga. Under samrådet har alternativ storlek och omfattning av vägen tagits upp. Av *Holohan* framgår att Trafikverket är skyldiga att i miljökonsekvensbeskrivningen redogöra för alternativ "även om [alternativet] förkastats redan på ett tidigt stadium". Av *Kyrkviken* framgår att det är "viktigt att sökanden inte är obenägen att se alternativ till den lösning som sökanden själv förordar".

---

<sup>187</sup> Se bilaga 1 till ansökan om rättsprövning, sida 5.

Mot denna bakgrund anser föreningen att bristerna i miljökonsekvensbeskrivningens alternativredovisning inte kan anses vara läkta för att alternativen inte har varit undersökta, möjliga eller rimliga. Tvärtom har alternativen undersökts, i de flesta fall av Trafikverket och i andra fall har de först fram av andra parter i arbetet med åtgärdsvalsstudie och miljöbedömning. De måste därför redovisas enligt prejudikat från EU-domstolen och Högsta domstolen. Alternativen har också beskrivits av Trafikverket själva som möjliga i åtgärdsvalsstudien. De brister som beskrivits under rubrikerna ovan medför att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan godkännas, miljöbedömningen kan inte slutföras och därför var regeringen skyldig enligt lag att upphäva beslutet om att fastställa vägplanen.

#### *7.1.3.4 Alternativredovisningens brister motverkar syftet med MKB-direktivet*

Av EU-domstolens dom i *Leth*, C-420/11, framgår att syftet med MKB-direktivet är att det ska göras miljökonsekvensbedömningar av projekt för att förverkliga EU:s målsättningar i fråga om miljöskydd och livskvalitet som har sin grund i artikel 191 i FEUF. Det är förverkligandet av direktivets syfte som ligger till grund för skyldigheten att lämna uppgifter om bland annat alternativ i enlighet med artikel 5.1 i direktivet och dess bilaga 4.<sup>188</sup> Även den svenska lagstiftaren och Högsta domstolen har betecknat kravet på alternativ som grundläggande för att miljökonsekvensbeskrivningen ska fylla sin funktion.<sup>189</sup>

Av *Holohan* framgår att skyldigheten att redovisa alternativ som har övervägts har till syfte att exploatören ska motivera sitt val av lösning. Denna skyldighet för exploatören möjliggör sedan för den behöriga myndigheten att göra en omfattande bedömning av inverkan på miljön som på lämpligt sätt identifierar, beskriver och bedömer det utvalda projektets inverkan på miljön i enlighet med artikel 3 i MKB-direktivet.<sup>190</sup> Artikel 3 i MKB-direktivet utgör enligt såväl lydelsen i de aktuella direktivbestämmelserna som av systematiken i direktivet en grundläggande bestämmelse enligt EU-domstolen.<sup>191</sup>

I *Holohan* uttalar sig EU-domstolen om hur begreppet "huvudalternativ" som förekom i den tidigare lydelsen av artikel 5.3 d ska tolkas. Begreppet har därefter utmönstrats i och med ändringsdirektivet och ersatts av begreppet "rimliga alternativ". Föreningen anser dock att EU-domstolens uttalanden alltså är viktiga att beakta eftersom de har bäring på direktivets syfte. Av

<sup>188</sup> Se *Leth*, punkt 28.

<sup>189</sup> Se *Kyrkviken* och prop. 1997/98:45 del 1 sida 290.

<sup>190</sup> Se *Holohan*, punkt 66 och 67.

<sup>191</sup> Se *Kommissionen mot Irland*, C-50/09, punkt 41.

*Holohan* framgår att det som är avgörande för vilka alternativ som ska redovisas är alternativens inverkan eller avsaknad av inverkan på miljön. Generaladvokat Kokott skriver i sitt förslag till avgörande, till vilket EU-domstolen hänvisar, att det är "särskilt viktigt att lägga fram alternativ framför allt på grund av att de kan påverka projektets inverkan på miljön".<sup>192</sup>

Föreningen drar av *Leth* och *Holohan* slutsatsen att det är särskilt viktigt att redovisa alternativ som innebär en annan typ eller omfattning av miljöpåverkan. Miljökonsekvensbeskrivningen för Tvärförbindelse Södertörn innehåller redovisning av de tre alternativa korridorerna, Norra, Mellersta och Södra, samt motiven till valet av den Norra korridoren. I *PM Bortvalda alternativ från vidare utredning* har Trafikverket på ett mer utförligt sätt redogjort för de olika alternativen. Därutöver redovisas alternativ för var väglinjen, tunnlar och trafikplatser med mera ska placeras inom den valda korridoren. Miljökonsekvensbeskrivningen hänvisar till *PM Redovisning av utredda alternativ* för en detaljerad redovisning av samtliga alternativ som utretts. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller således en redovisning av alternativ avseende *lokalisering* och *utformning* för en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

Det måste anses vara ostridigt att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehåller någon som helst redovisning av alternativ avseende *storlek* och *omfattning* samt *sätt att uppnå syftet* med verksamheten. Alternativredovisningen har enligt *Holohan* till syfte att exploatören ska kunna motivera sitt val av utförande. Denna motivering möjliggör i sin tur för den behöriga myndigheten att göra en omfattande bedömning av inverkan på miljön som på lämpligt sätt identifierar, beskriver och bedömer det utvalda projektets inverkan på miljön. Den sistnämnda bedömningen ska i och med ändringsdirektivet innefatta en bedömning av de betydande direkta och indirekta effekterna av Tvärförbindelse Södertörn beträffande klimatet.

Föreningen menar att en bedömning avseende Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan, vilket krävs enligt artikel 3 i MKB-direktivet, inte kan göras när alternativredovisningen endast omfattar olika lokaliseringar och utformningar av en och samma motortrafikled. Klimatpåverkan från de fordon som kommer att färdas på motortrafikleden påverkas i mycket liten utsträckning av de tre olika korridorernas dragningar genom landskapet eller av om motortrafikleden går i ytläge eller tunnel en viss del av sträckningen. De alternativ som redovisas har inte någon avgörande skillnad på projektets

---

<sup>192</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Kokott i mål C-461/17, *Holohan*, punkt 94.

inverkan på klimatet. Det innebär att miljökonsekvensbeskrivningen och dess alternativredovisning inte lever upp till de krav som EU-domstolen ställer på alternativredovisningen i *Holohan*.

Om miljökonsekvensbeskrivningen hade redogjort för alternativ i form av en väg med lägre hastighet och färre filer, ny spårvägsförbindelse för kollektivtrafik eller något av de andra alternativ som Trafikverket själva undersökt och beskrivit som möjliga i åtgärdsvalsstudien så hade alternativredovisningen och sökandens motivering av sitt val skett utifrån en jämförelse mellan alternativ vars klimatpåverkan skiljer sig åt väsentligt.

Det enda jämförelse av olika alternativs klimatpåverkan som har gjorts är en jämförelse av de olika alternativa korridorernas klimatpåverkan. Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att den norra korridorens klimatpåverkan inte var ett motiv till val av den korridoren men att det valet medförde lägst klimatpåverkan.<sup>193</sup> Av *PM Bortvalda alternativ från vidare utredning* framgår inga bedömningar av de olika korridorernas klimatpåverkan. Av *PM Redovisning av utredda alternativ*, som upprättats efter val av korridor, framgår att den norra korridoren har en lägre klimatpåverkan. Det framgår dock av promemorian att den klimatpåverkan som avses är utsläpp under byggtid. Den jämförelse som har gjorts av de olika alternativa lokaliseringarna har därför varit av begränsad omfattning, den har inte omfattat utsläpp från trafiken på vägen och har inte heller innehållit uppgifter om utsläppens storlek. Av artikel 3.1 i MKB-direktivet framgår att inte endast de direkta utan även de indirekta effekterna av ett projekt ska identifieras, beskrivas och bedömas.

Eftersom Trafikverket inte har redovisat alternativ av annan storlek, omfattning eller sätt att uppnå syftet med verksamheten kan ingen ändamålsenlig bedömning av projektets klimatpåverkan göras. Det innebär att miljökonsekvensbeskrivningen inte lever upp till kraven om alternativredovisning som både Högsta domstolen och EU-domstolen har beskrivit som grundläggande. Dessa bestämmelser har till syfte att förverkliga EU:s målsättningar i fråga om miljöskydd och livskvalitet som har sin grund i artikel 191 i FEUF. Föreningen menar att Trafikverkets och regeringens godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen och slutförande av miljöbedömningen äventyrar såväl MKB-direktivets ändamålsenliga verkan som målsättningarna för unionens miljöpolitik så som de definieras i fördraget. Regeringens beslut måste därför upphävas.

---

<sup>193</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 7.

### 7.1.4 Bristerna är så stora att regeringens beslut ska upphävas

Som föreningen redogjort för ovan så är bristerna i Trafikverkets alternativredovisning omfattande. Alternativ till den valda lösningen avseende storlek om omfattning saknas. Även alternativa sätt att lösa de problem som den valda lösningen är avsedd att lösa saknas. Detta står i strid med såväl EU-domstolens praxis som nationell praxis. Föreningen menar att dessa brister äventyrar den ändamålsenliga verkan av artikel 5.1 i MKB-direktivet och motverkar direktivets syfte. Bristerna är sådana att Trafikverket inte haft rättsliga förutsättningar att slutföra miljöbedömningen och fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn.

Föreningen anser att regeringens beslut att avslå överklagandena av Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn strider mot 6 kap. 35 § miljöbalken. Regeringens beslut måste därför upphävas. För att kunna landa i slutsatsen att regeringens beslut ska stå fast krävs enligt föreningens mening att artikel 5.1 i MKB-direktivet ges en annan tolkning än den som EU-domstolen gjorde i *Holohan*. Artikel 5.1 har, i och med ändringsdirektivet, fått en ändrad lydelse efter det att EU-domstolen meddelade *Holohan* och begrepp som är centrala för alternativredovisningen har delvis bytts ut. Den ändrade lydelsen innebär dock inte att frågan är *acte clair*. Av EU-domstolens praxis framgår att varje bestämmelse i unionsrätten, inbegripet EU-domstolens praxis på det aktuella området, ska bedömas i sitt rätta sammanhang och tolkas mot bakgrund av dess syften och dess utveckling vid den tidpunkt då den aktuella bestämmelsen ska tillämpas.<sup>194</sup>

För det fall att Högsta förvaltningsdomstolen anser att tolkningen av artikel 5.1 i MKB-direktivet är oklar föreslår föreningen följande fråga:

Ska artikel 5.1 i MKB-direktivet, med beaktande av att dess lydelse ändrats efter EU-domstolens dom i *Holohan*, tolkas så att den utesluter en nationell praxis som innebär att när ett projekt i form av en motortrafikled ska genomgå en miljökonsekvensbedömning så behöver inte alternativ i fråga om utformning, storlek och omfattning redovisas trots att de har undersökts av exploatören i ett utredningsskede som enligt nationell praxis föregår miljöbedömningen enligt de bestämmelser som genomför MKB-direktivet.

---

<sup>194</sup> EU-domstolens dom C-379/15, *Association France Nature Environnement*, punkterna 49 och 51.

## 7.2 Miljökonsekvensbeskrivningen redovisar inte klimatpåverkan i tillräcklig omfattning

Föreningen anser att Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning inte redovisar Tvärförbindelse Södertörns klimatpåverkan i tillräcklig omfattning. Av artikel 3.1 i MKB-direktivet framgår att inte endast de direkta utan även de indirekta effekterna av ett projekt ska identifieras, beskrivas och bedömas. Detta krav följer även av det svenska införlivandet av direktivet.

### 7.2.1 Vilka krav på miljökonsekvensbeskrivningen framgår av lag?

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 § första punkten miljöbalken framgår att uppgifter om verksamhetens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen. Av fjärde punkten i samma bestämmelse framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Begreppet miljöeffekter definieras i 6 kap. 2 § miljöbalken som direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på bland annat luft, klimat och hushållning med energi.

Av 16 § tredje och fjärde punkten miljöbedömningsförordningen att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter vad som utmärker verksamheten eller åtgärden i fråga om energianvändning samt uppgifter om uppskattade typer och mängder av utsläpp som kan förutses. Vidare framgår av 18 § sjunde punkten miljöbedömningsförordningen framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av verksamhetens klimatpåverkan.

Dessa bestämmelser genomför artikel 5.1 och bilaga 4 till MKB-direktivet. Av artikel 5.1 framgår att om det krävs en miljökonsekvensbedömning ska exploatören utarbeta och inlämna en miljökonsekvensbeskrivning som åtminstone ska omfatta en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra. Betydande miljöpåverkan avser enligt artikel 3 i direktivet direkta och indirekta effekter av ett projekt beträffande bland annat luft och

klimat. Av EU-domstolens praxis framgår att direktivet förutsätter "en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som projekt eller förändringen av dessa har. Det skulle vara alltför förenklande och strida mot denna utgångspunkt att, för att bedöma den miljöpåverkan som ett projekt eller förändringen av detta har, endast beakta de direkta effekterna av de planerade arbetena i sig, utan att beakta den miljöpåverkan som skulle kunna uppstå genom användandet och utnyttjandet av de konstruktioner som uppstår genom dessa arbeten".<sup>195</sup>

Bilaga 4 till MKB-direktivet preciserar de uppgifter som krävs enligt artikel 5.1. Enligt bilagan ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av projektet, däribland särskilt vad som främst karakteriserar projektets driftsfas, exempelvis projektets energibehov och energianvändning, samt en uppskattning av typ och mängd av förväntade utsläpp, se punkt 1 c och d i bilagan. Därutöver ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av de faktorer som specificeras i artikel 3.1 och som kan antas påverkas betydligt av projektet och här nämns påverkan på klimatet och det anges att exempelvis utsläpp av växthusgaser ska beskrivas, se fjärde punkten i bilagan. Vidare anges i femte punkten i bilagan att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de troliga, mer betydande miljöeffekterna av bland annat projektets klimatpåverkan (exempelvis arten och omfattningen av utsläpp av växthusgaser) och beskrivningen bör ta hänsyn till de miljömål som fastställts på unions- eller medlemsstatsnivå.

Som framgår av beskrivningen ovan så återkommer klimat generellt och utsläpp av växthusgaser specifikt vid ett flertal tillfällen i bilaga 4 till MKB-direktivet. Detta är en konsekvens av ändringsdirektivet, i direktivet i dess lydelse 2011 så nämndes klimat endast en gång i direktivet och en gång i bilagan. I och med ändringsdirektivet så fick klimatet en mer framskjuten roll vilket även återspeglas i skälen till direktivet. Av sjunde skälet framgår att klimatförändringar blivit en viktigare del av det politiska beslutsfattandet under det decennium som föregick direktivet och att klimatförändringen därför även bör utgöra en viktig del i direktivets bedömnings- och beslutsprocess. Vidare framgår av femtonde skälet att klimatförändringarna kommer att fortsätta att skada miljön och äventyra den ekonomiska utvecklingen och att det är därför lämpligt att utvärdera projektens klimatpåverkan och exempelvis deras växthusgasutsläpp.

---

<sup>195</sup> EU-domstolens dom C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, punkt 39.

Föreningen ser inga uppenbara brister i det svenska genomförandet men noterar att ändringsdirektivet vid tre tillfällen nämner utsläpp av växthusgaser som ett eller det enda exemplet på hur ett projekts klimatpåverkan bör beskrivas i en miljökonsekvensbeskrivning. Motsvarande erinran saknas helt och hållet i det svenska genomförandet.

## 7.2.2 Klimatpåverkan har inte redogjorts för i den omfattning som krävs

Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket har under samrådet påpekat att Tvärförbindelse Södertörn har en betydande påverkan på klimatet.

Länsstyrelsen har i sitt beslut den 7 juli 2015 om att Tvärförbindelse Södertörn kan antas medföra en betydande miljöpåverkan framfört att såväl byggnationsfasen som de ökade trafikmängderna kan ha en negativ inverkan på klimatet. Länsstyrelsen har därför upplyst Trafikverket om att myndigheten i det fortsatta arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen behöver motivera byggandet av vägen ur ett klimatperspektiv. Det ska påpekas att länsstyrelsen gör sin bedömning utifrån det svenska genomförandet av 2011-års MKB-direktiv som hade ett betydligt mindre fokus på klimatiförändringar än vad den nu gällande lydelsen av direktivet har.

Naturvårdsverket har i samtliga yttranden under samrådet och i sitt granskningsyttrande framhållit vägens klimatpåverkan som dess främsta problem. I sitt första yttrande från den 28 januari 2016 framförde Naturvårdsverket att Trafikverket behövde utreda och presentera vilken påverkan Tvärförbindelse Södertörn kommer att ha på trafikutvecklingen lokalt och regionalt samt hur denna utveckling förhåller sig till lokala och regionala miljömål samt vad den innebär för tillgängligheten på sikt. I sitt andra yttrande den 27 januari 2017 konstaterade Naturvårdsverket att Tvärförbindelse Södertörn motverkar omställningen till ett långsiktigt hållbart urbant transportsystem såväl som regionala och nationella mål för klimat och miljö.

I sitt tredje yttrande den 15 februari 2019 framförde Naturvårdsverket att det inte kommer att räcka med effektivare fordon och ökad andel förnybara drivmedel utan biltrafikarbetet behöver också minska för att nå de nationella klimatmålen för transportsektorn. Vidare konstaterade verket att projektets klimatpåverkan hänger samman med trafikarbetet men att samrådsunderlaget trots det i stort sett saknade redovisning avseende trafikmängder och deras fördelning på olika trafikslag. Denna brist försvårade enligt verket ett konstruktivt samråd kring trafikledens utformning i syfte att minska bland

annat dess klimatpåverkande utsläpp och samrådsunderlaget kunde enligt verket inte anses uppfylla miljöbedömningsförordningens krav.

Mellan samrådet och granskningen underrättade Naturvårdsverket enligt 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken regeringen om Tvärförbindelse Södertörn. Av underrättelsen framgår att Naturvårdsverket befarade att den klimatpåverkan från infrastruktur och trafik som trafikleden kan ge medför tillsammans med projektets omfattning, lokalisering och utformning i övrigt att Tvärförbindelse Södertörn är en verksamhet som i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Föreningen kommer nedan att återkomma till de brister i samrådsunderlaget som Naturvårdsverket ansåg var så omfattande att underlaget inte uppfyllde lagstiftningens krav. Föreningens syfte med att redogöra för Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens yttranden är dock att göra det tydligt att det redan från början av miljöbedömningsprocessen varit tydligt att Tvärförbindelse Södertörn har en betydande miljöpåverkan på klimatet och att den påverkan därför måste adresseras utförligt i miljökonsekvensbeskrivningen.

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.<sup>196</sup> Vägplanbeskrivningen bekräftar denna bild, där framgår att Tvärförbindelse Södertörn inte bidrar till att minska en negativ klimatpåverkan, eftersom ökade trafikflöden och byggandet av vägen ger ökade klimatutsläpp.<sup>197</sup> Vidare framgår att Tvärförbindelse Södertörn motverkar det nationella miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.<sup>198</sup>

Jämfört med buller, luftkvalitet eller påverkan på naturmiljön är miljökonsekvensbeskrivningens redovisning av klimatpåverkan kortfattad och det finns inte några bilagor som fördjupar resonemangen eller förklarar metodiken bakom de slutsatser som Trafikverket presenterar i miljökonsekvensbeskrivningen. Sammanlagt ägnas en och en halv sida av drygt 250 åt projektets klimatpåverkan och då har en inte obetydlig del av den texten fokus på trafikmängder och köbildningar längs den befintliga och planerade sträckan. Beskrivningen är framför allt kvalitativ och ter sig svepande med formuler-

---

<sup>196</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 9.

<sup>197</sup> Vägplanbeskrivning, sida 134.

<sup>198</sup> A.a., sida 139.

ingar som att projektet "inte kommer kunna bidra till att uppfylla" eller "motverkar" klimatmål.

Det enda undantaget från de kvalitativa uppskattningarna är uppgiften, som är hämtad från den så kallade samlade effektbedömningen, att "trafiken i Stockholms län år 2040 beräknas ge ytterligare växthusgasutsläpp om cirka 3 800 ton CO<sub>2</sub>-e per år när tvärförbindelsen står färdig jämfört med nollalternativet". Denna uppgift avser endast de fossila utsläppen, föreningen erinrar om att MKB-direktivet inte gör någon åtskillnad på fossila och biogena utsläpp, och av Trafikverkets metodhandledning framgår att de samlade effektbedömningarna utgår ifrån att klimatmålen kommer att uppnås.<sup>199</sup> Vidare uppger Trafikverkets att de samhällsekonomiska effektbedömningarna inte är en metod för att beskriva planer utan för att beskriva effekter av enskilda åtgärder. Varför Trafikverket trots dessa metodologiska brister ändå har använt uppgiften i arbetet med nu aktuell plan och miljökonsekvensbeskrivning framgår inte.<sup>200</sup>

Uppgiften om växthusgasutsläpp kommer från en samlad effektbedömning som gjordes i ett tidigt skede. Föreningen noterar att denna uppgift inte förekommit i samrådsunderlaget trots att Naturvårdsverket och den berörda allmänheten efterfrågat precis sådana beräkningar under hela samrådet. Föreningen noterar även att den samlade effektbedömningen inte utgör en bilaga till miljökonsekvensbeskrivningen och inte är tillgänglig på projektets hemsida.

Av den samlade effektbedömningen från 2017 framgår att "det finns viktiga osäkerheter i effektmodelleringarna av Tvärförbindelsen eftersom antaganden om hur trafikanterna kommer reagera på drastiskt förändrade trafiksystemförutsättningar är så pass avgörande för utfallet. Därför ska exempelvis dessa resultat gällande utsläpp av växthusgaser från trafik tolkas med försiktighet".<sup>201</sup> Detta förtydligande har utelämnats av Trafikverket i samband med att uppgiften presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen.

Att beräkna utsläpp från en ny väg är, som Trafikverket själva uppger, behäftat med stora osäkerheter. En sådan beräkning måste utgå från en stor mängd antaganden när beräkningen avser en tidpunkt som ligger långt fram i tiden.

<sup>199</sup> Trafikverket, *Rapport Samhällsekonomisk nyttokostnadsanalys – Ej beräknade effekter*, sida 22.

<sup>200</sup> Trafikverket (2017). Samlad effektbedömning. Version 1.16. Ärendenummer: TRV 2016/59617. Objekt nummer: VST005, sida 19.

<sup>201</sup> A.a., sida 19.

Antaganden avseende befolknings- och bebyggelseutveckling i vägens närhet och den lokala och regionala arbetsmarknadens och ekonomins utveckling är avgörande för att kunna säga något om behovet av transporter i framtiden. För att kunna beskriva hur det framtida transportbehovet fördelar sig mellan olika typer av fordonsslag måste antaganden göras om hur kollektivtrafiken utvecklas, hur förutsättningarna för gång- och cykeltrafik utvecklas samt hur tillgången till parkering, laddning och tankning av fordon utvecklas. Därutöver behöver det göras antaganden om kostnaderna för olika typer av transporter vilket inkluderar bland annat kostnader för biljetter, fordon, drivmedel, skatter och parkering. Först därefter kan dessa transporters utsläpp beräknas men det kräver i sin tur att antaganden görs om hur fordonsflottan ser ut vid den valda tidpunkten vilket innebär att antaganden måste göras om och i vilken utsträckning fordonsflottan har elektrifierats, om den drivs av flytande drivmedel vilket i sin tur kräver antaganden om hur stor del av dessa drivmedel som är fossila respektive förnybara samt hur energieffektiva fordonen är. Avslutningsvis måste även antaganden göras avseende beteenden och normer i befolkningen eftersom dessa har en stor påverkan på val av såväl transporter, fordonsslag och färdväg.

Det går inte att utläsa ur miljökonsekvensbeskrivningen vilka antaganden som Trafikverket har gjort i samband med sin beräkning av växthusgasutsläppen. Inte heller går det att förstå de antaganden som ligger till grund för beräkningen i den samlade effektbedömningen. Det framgår visserligen att den utgår ifrån antagna planer, befolknings- och tillväxtscenarier samt att trafiken kommer att öka med 1,4 % varje år fram till 2040. Vidare framgår att Trafikverket bedömde att distansarbete inte var aktuellt att beakta. Vad de använda scenarierna innebär är dock höljt i dunkel, de benämns "Person2040\_160401" utan närmare förklaring. Vilka antaganden som gjorts avseende exempelvis fordonsflottans utveckling och vilka drivmedel den använder framgår inte.

Enligt 6 kap. 37 § miljöbalken ska uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ha den omfattning och detaljeringsgrad som dels är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, dels behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra. Det finns bedömningsmetoder för att bedöma vägtrafikens växthusgasutsläpp beroende på en mängd olika antaganden om olika faktorer som påverkar utsläppen.

Av artikel 5.3 framgår att Trafikverket ska se till att miljökonsekvensbeskrivningen utarbetas av behöriga experter. Detta krav har införlivats i svensk rätt genom 15 § miljöbedömningsförordningen som anger att den som avser att

bedriva en verksamhet ska se till att miljökonsekvensbeskrivningen tas fram med den sakkunskap som krävs i fråga om verksamhetens förväntade miljöeffekter.

Föreningen noterar med anledning av dessa bestämmelser att Länsstyrelsen, i sitt beslut att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen med stöd av 16 b § väglagen, inte har tagit ställning till om detta krav är uppfyllt. Länsstyrelsens beslut är begränsat till att avse 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken och 16-19 §§ miljöbedömningsförordningen. Varken fastställelsebeslutet eller regeringens beslut omfattar denna fråga. Det är alltså Högsta förvaltningsdomstolen som första instans som ska pröva om miljökonsekvensbeskrivningen har utarbetats av behöriga experter. Föreningen noterar att ingen av de experter som nämns i avsnitt 13 i miljökonsekvensbeskrivningen har klimatpåverkan, energibehov eller utsläpp av växthusgaser som roll. Inte heller har det uppgetts att någon av experterna har erfarenhet av de ämnesområdena. Föreningen bestrider att kravet i 16 b § väglagen är uppfyllt. Det utgör hinder för att slutföra miljöbedömningen och att fastställa vägplanen.

Föreningen anser att miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller kravet på en identifiering, beskrivning och bedömning av Tvärförbindelse Södertörns miljöeffekter i den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för en samlad bedömning av den klimatpåverkan som projektet kan antas medföra. Miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller därmed inte kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken vilket får till följd att Trafikverkets och regeringens beslut ska upphävas.

### 7.2.3 Energibehovet av trafiken har inte redogjorts för i överhuvudtaget

En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla relevanta uppgifter om vad som utmärker verksamheten i fråga om energibehov och energianvändning, se 16 § miljöbedömningsförordningen.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att energianvändningen för anläggandet av Tvärförbindelse Södertörn beräknas uppgå till tre miljoner GJ. För drift och underhåll, vilket består av utsläpp och energianvändning vid användning av pumpar och fläktar i tunnarna samt bränsleåtgång för underhållsfordon, beräknas energianvändningen att årligen uppgå till 70 000 GJ per år. Avseende elenergianvändningen så framgår att för att försörja hela det nationella vägsystemet med belysning, trafiksignaler och fläktar uppgick den år 2018 till cirka 136 GWh. Vidare framgår att Tvärförbindelse Södertörn

årligen beräknas använda 15 GWh vilket skulle utgöra sju procent av Trafikverkets årliga elanvändning för nationella väganläggningar.<sup>202</sup>

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller uppgifter om projektets energianvändning avseende anläggandet, driften och underhållet av vägen. Men miljökonsekvensbeskrivningen innehåller inga som helst uppgifter om vilken energianvändning som trafiken på vägen kommer att ge upphov till. Detta står i strid med 6 kap. 2 § miljöbalken som kräver att även indirekta effekter redovisas. Det är även en avvikelse från hur den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen redovisar betydande miljöpåverkan i övrigt. När påverkan på luftkvalitet, riksintresset för friluftsliv, fridlysta arter med mera beskrivs så är det effekterna av både anläggandet av vägen och trafiken på vägen som redovisas.

Föreningen anser att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehåller uppgifter om vad som utmärker Tvärförbindelse Södertörns i fråga om energibehov och energianvändning som behövs för en samlad bedömning av den miljöpåverkan som projektet kan antas medföra. Miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller därmed inte kraven i 6 kap. 35 och 37 §§ miljöbalken vilket får till följd att Trafikverkets och regeringens beslut ska upphävas.

### 7.3 Miljökonsekvensbeskrivningen tillgodoser sig effekter av skyddsåtgärder som ligger utanför prövningsramen

Av såväl Trafikverkets fastställelsebeslut framgår att det finns skydds- och kompensationsåtgärder som föreslagits av Trafikverket i egenskap av exploatör som inte kan fastställas. Exempel på sådana åtgärder är en viss lägre hastighet än vad vägen har dimensionerats för på del av sträckan, biotopvårdande åtgärder och skapandet av nya miljöer till förmån för fridlysta arter. Ytterligare två exempel är att den skyltade hastigheten sänks under vinterhalvåret då risk för höga partikelhalter föreligger och att reningsåtgärder kan bli nödvändiga för den del av väg 259 som övergår till kommunal väghållning för att inte påverka möjligheterna att uppnå miljökvalitetsnormen för Albysjön. Ingen av de nämnda åtgärderna kan fastställas i vägplanen.

Av miljökonsekvensbeskrivningen och dess bilagor framgår tydligt att dess beskrivning av motortrafikledens betydande miljöpåverkan görs med

---

<sup>202</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 212.

beaktande av den förväntade effekt som de ovan nämnda skyddsåtgärderna förväntas ge. Som exempel kan nämnas beskrivningen av planen i avsnitt 5.2 där det framgår att motortrafikleden "förbi trafikplats Lissma och Lissmasjön, en sträckning på cirka 1,9 kilometer, är den skyltade hastigheten 80 km/h. Detta är en skyddsåtgärd för artskyddade fåglar som häckar vid Lissmasjön".

Som ytterligare ett exempel kan nämnas de reningsåtgärder som behövs för att möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för Albysjön inte ska påverkas negativt. Av avsnitt 11.1 framgår följande.

För ytvattenförekomsten Albysjön kommer föroreningsmängderna från planförslaget begränsas med föreslagna skyddsåtgärder, vilket är positivt för recipienten. När påverkan från kvarvarande delar av väg 259 (Botkyrkaleden och Glömstavägen) inkluderas i beräkningar bedöms dock den totala belastningen till Albysjön öka. För att möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormerna inte ska påverkas negativt kommer därför reningsåtgärder att krävas på de delar av väg 259 som kvarstår.

Citaten ovan är exempel, det finns betydligt fler skyddsåtgärder vars effekter beskrivs och beaktas i miljökonsekvensbeskrivningen men som inte har fastställts med en rättsligt bindande verkan som säkerställer att de skyddsåtgärderna faktiskt utförs.

Utöver att skyddsåtgärder hanteras på detta sätt i miljökonsekvensbeskrivningen och fastställelsebeslutet så finns det delar av projektet i sig som ligger utanför vad som prövas och fastställs i vägplanen. Det främsta exemplet är den cykel- och gångväg som i såväl miljökonsekvensbeskrivningen som fastställelsebeslutet beskrivs som "ett sammanhängande stråk". Av fastställelsebeslutet framgår att många som yttrat sig under granskningsfasen har haft synpunkter på cykelvägens utformning. Av Trafikverkets kommentarer framgår att nyttan av cykelvägen tillgodoses projektets samlade nyttor.

Även av skälen för fastställelsebeslutet framgår att det skapas ett sammanhängande nät av cykelvägar. Nyttan av detta nät är ett skäl för att fastställa beslutet. Detta trots att en betydande del av cykelvägen ligger utanför vägplanen och därför inte fastställs i och med beslutet. Istället kommer en kommun att vara väghållare för de delarna och de beslutas och anläggs i annan ordning.

Under granskningen framförde Villaägarna, Haninge-Tyresö kretsen, att buller-skyddet borde förlängas vid Krogtäppan. Trafikverket avslog detta yrkande

med motiveringen att det "är endast den aktuella vägplanen som kan prövas".<sup>203</sup> I granskningen hade föreningen framfört att det inte går att tillgodoräkna sig nyttor som ligger utanför vägplanen och att en hastighetsbegränsning inte bestäms i vägplanen varför den inte kan användas som en skyddsåtgärd. Trafikverkets bemötte dessa två påståenden och yttrade att "nyttor som är en direkt följd av vägplanens åtgärder kan ingå i prövningen av planen" samt att "hastighetsbegränsningar bestäms inte i vägplanen men när inget talar emot att en viss reglering ska vara möjlig kan effekterna av en hastighetsbegränsning ingå i helhetsbedömningen".

Föreningen bestrider att Trafikverkets förfarande är förenlig med MKB-direktivet, ramdirektivet för vatten och fågeldirektivet. Reningsåtgärderna som behövs enligt miljökonsekvensbeskrivningen för att inte påverka möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormen för Albysjön. Av fastställelsebeslutet framgår inte att Trafikverket i egenskap av ansvarig myndighet skulle ha landat i någon annan slutsats avseende behovet av reningsåtgärderna.

Det innebär att reningsåtgärderna behövs för att projektet inte ska komma i konflikt med 5 kap. 4 § miljöbalken. Den bestämmelsen genomför artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten. Av EU-domstolens praxis framgår att den artikeln är en tvingande förbudsbestämmelse som medlemsstaterna är skyldiga att följa.<sup>204</sup>

Detsamma gäller för den hastighetsbegränsning som miljökonsekvensbeskrivningen och PM Artskydd uppger behövs för att begränsa projektets påverkan på fridlysta arter. I promemorian uppges för flera fridlysta fåglar, vars populationer inte befinner sig på en tillfredsställande nivå, och som häckar vid Lissmasjön riskerar höjda trafikbullernivåer att utlösa förbud enligt 4 § 4 punkten artskyddsförordningen. Vidare framgår av promemorian att analysen "av skyddsåtgärder mot trafikbuller [...] visar att sänkt hastighet på Tvärförbindelse Södertörn från 100 till 80 km/h samt fem meter höga bullerskyddsskärmar längs södra sidan av [Lissmasjön ger en ljudmiljö marginellt sämre än dagens".

Sänkt hastighet på ovan nämnd sträcka är därför en förutsättning för att projektet inte ska hamna i konflikt med förbudsreglerna i artskyddsförordningen. De reglerna genomför de tvingande förbudsbestämmelserna i bland annat artikel 5 i fågeldirektivet.

---

<sup>203</sup> Fastställelsebeslutet, sida 16.

<sup>204</sup> EU-domstolens dom i C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, punkt 51.

Att skyddsåtgärder som behöver vidtas för att efterleva tvingande förbudsbestämmelser i unionsrätten inte fastställs i Trafikverkets beslut utgör i sig skäl för att upphäva regeringens beslut. Men föreningen vill även lyfta fram att det av EU-domstolens praxis inte är tydligt hur en skyddsåtgärd som krävs för att efterleva artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten eller artikel 5 i fågeldirektivet men som inte kan fastställas i det tillståndsbeslut som regleras i MKB-direktivet ska hanteras i miljökonsekvensbeskrivningen och det tillstånd som miljöbedömningen utmynnar i. Föreningen anser därför att Högsta förvaltningsdomstolen bör inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen för att klargöra denna tolkningsfråga. Föreningen föreslår följande frågor där den första tar sikte på miljökonsekvensbeskrivningen och där den andra tar sikte på fastställelsebeslutet.

Ska artikel 5.1 tolkas så att den utesluter en nationell praxis som tillåter att när exploatören redogör för projektets betydande miljöpåverkan och de åtgärder som planeras för att undvika att projektet kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten eller för att undvika en sådan störning av fåglar som är otillåten enligt artikel 5 i fågeldirektivet, så utgår redogörelsen från att sådana åtgärder kommer att genomföras trots att det enligt nationell rätt inte är rättsligt möjligt att med tvingande verkan föreskriva om att de åtgärderna ska vidtas inom ramen för det tillståndsförfarande som miljöbedömningen utgör en integrerad del av?

Ska artikel 8a.1 i MKB-direktivet tolkas så att den utesluter en nationell praxis som tillåter att den ansvariga myndigheten i sin motiverade slutsats i beslutet att bevilja tillstånd utgår ifrån att de åtgärder som enligt exploatörens miljökonsekvensbeskrivning planeras för att undvika att projektet kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten eller för att undvika en sådan störning av fåglar som är otillåten enligt artikel 5 i fågeldirektivet kommer att genomföras trots att åtgärderna enligt nationell rätt inte ligger inom ramen för myndighetens prövning och därför inte, med rättsligt bindande verkan, kan bifogas beslutet enligt artikel 8a.1b i MKB-direktivet?

Föreningen anser att varken miljökonsekvensbeskrivningen eller fastställelsebeslutets motivering får utgå från att skyddsåtgärder som inte fastställs i vägplanen faktiskt kommer att genomföras. Trafikverket har gjort det i båda

fallen vilket enligt föreningen strider mot 6 kap. 35 § miljöbalken respektive 18 § väglagen. Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen skulle därför ha upphävts av regeringen och därför ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut.

## 7.4 Allmänheten har inte fått vara delaktiga på ett tidigt stadium när alla alternativ står öppna

Naturskyddsföreningen gör gällande att regeringens beslut strider mot artikel 6.4, 6.6 och 6.7 i MKB-direktivet som genomförs i 14 c § väglagen och 3 kap. 5 och 15 §§ vägförordningen.

### 7.4.1 Vilka krav på samrådet framgår av lag?

Såväl miljöbalken som väglagen innehåller bestämmelser om när och hur ett samråd ska genomföras. Båda lagstiftningarna genomför krav som har sitt ursprung i MKB-direktivet. Föreningen kommer därför att inledningsvis redogöra för relevant unionsrätt. Därefter kommer föreningen att redogöra för det svenska genomförandet i väglagen och, i den mån det är relevant för rättsprövningen, för genomförandet i miljöbalken.

Av artikel 6.4 i MKB-direktivet framgår att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocesser på miljöområdet. Allmänheten ska för detta ändamål ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna. Artikel 6.4 ändrades inte genom ändringsdirektivet.

Det finns inget lagrum som motsvarar artikel 6.4 i svensk rätt på så vis att lagrummet kräver att samrådet ska ske vid ett tillfälle då alla alternativ står öppna i. I stället har lagstiftaren pekat ut ett tillfälle då samråd ska ske och där alla alternativ vanligtvis står öppna. För miljöfarliga verksamheter som provas enligt miljöbalken görs det i 6 kap. 29 och 30 §§ miljöbalken. För en miljöfarlig verksamhet äger samrådet rum innan dess att ansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten och inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Exploatören har då inte framställt något yrkande och tillståndsprövningen har vid detta tillfälle inte inletts. Detta tillfälle är enligt föreningen väl valt för att alla alternativ ska stå öppna.

Av 14 b § väglagen framgår att Trafikverket under arbetet med att upprätta en vägplan ska samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda

som särskilt berörs. Av 14 c § väglagen framgår vidare att samrådet ska inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet.

Av vägförordningen framgår följande. Antalet samrådstillfällen ska anpassas så att samrådsgruppen ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning. Formerna för samrådet och antalet samrådstillfällen får anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet (se 3 kap. 5 § vägförordningen). För att deltagandet ska anses vara effektivt så ska det, enligt EU-domstolens dom den 24 februari 2022 i mål C-463/20, *Namur-Est Environnement*, ske vid en tidpunkt då alla alternativ står öppna.<sup>205</sup>

Av artikel 6.7 i MKB-direktivet framgår att tidsramarna för samråd med den berörda allmänheten om miljökonsekvensbeskrivningar inte ska vara kortare än 30 dagar. Direktivet föreskriver en miniminivå på 30 dagar. Miniminivån härrör från ändringsdirektivet och av det 36:e skälet till det direktivet framgår att de olika etapperna av miljöbedömningsprocessen, varav samråden med allmänheten utgör flera etapper, genomförs inom en rimlig tidsram, beroende på projektets art, komplexitet, lokalisering och omfattning. Dessa tidsramar får under inga omständigheter äventyra uppnåendet av en hög nivå på miljöskyddet eller krav på allmänhetens möjlighet till effektivt deltagande i beslutsprocesser eller tillgång till rättslig prövning.

Artikel 6.7 i MKB-direktivet genomförs i 3 kap. 15 § vägförordningen. Av lagrummet framgår att den som avser att bygga väg ska kungöra sitt förslag till vägplan och underlaget till detta och låta handlingarna granskas under minst 30 dagar. Vid detta tillfälle är samrådet avslutat enligt lagen och förordningen. Det framgår tydligt av 3 kap. 15 § vägförordningen att granskningen sker "[n]är samrådet [...] är avslutat". Att samrådet är avslutat när allmänheten ges möjlighet att yttra sig framgår även av väglagen där samrådet, enligt lagens rubriker, regleras i 14 b – 15 c §§ medan granskningen regleras under egen rubrik med början i 17 § väglagen. Föreningen vill även påpeka att granskningen sker när länsstyrelsen redan har godkänt miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsens godkännande är en förutsättning för att granskningen ska kunna äga rum, se 16 b § andra stycket väglagen.

Genomförandet i väglagstiftningen skiljer sig från genomförandet i miljöbalken. I miljöbalken återfinns kravet på minst 30 dagars tid för yttrande i 6 kap. 39 § miljöbalken. Precis som i planläggningsprocessen enligt väglagen så får allmänheten enligt miljöbalken tillfälle att yttra sig i samband med att en

---

<sup>205</sup> EU-domstolens dom i C-463/20, *Namur-Est Environnement*, punkt 72.

ansökan om tillstånd kungörs. Men till skillnad från väglagen så är inte miljökonsekvensbeskrivningen vid detta tillfälle godkänd. Tillståndsmyndigheten ska enligt miljöbalken bedöma huruvida miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Men det innebär inte att miljökonsekvensbeskrivningen är godkänd och att miljöbedömningsprocessen är avslutad. Tvärtom står det tillståndsmyndigheten fritt att avvisa tillståndsansökan på grund av brister i miljökonsekvensbeskrivningen.

#### 7.4.2 När har allmänheten fått vara delaktig?

Trafikverket har haft samråd avseende Tvärförbindelse Södertörn vid ett flertal tillfällen. Samråd ägde rum under våren 2015 inför länsstyrelsens beslut om projektet skulle anses medföra betydande miljöpåverkan. Under 2016 ägde samråd rum avseende vilken av de tre alternativa korridorer som skulle utredas vidare. Därefter ägde samråd rum under våren 2017 avseende vägens och trafikplatsernas lokalisering. Under sen höst 2018 ägde samråd rum avseende utformning av planförslaget och preliminär miljöbedömning. Det är vid dessa fyra tillfällen som allmänheten har beretts tillfälle att vara delaktiga under samrådet.

Under vintern 2021 ägde granskning rum varvid allmänheten gavs tillfälle att vara delaktig. Eftersom granskningen enligt lag och förordning äger rum efter det att miljökonsekvensbeskrivningen är godkänd och samrådet är avslutat så är detta tillfälle enligt föreningen inte en del av samrådet. Föreningen kommer att utveckla dessa brister nedan. Vid en prövning av om allmänheten har fått möjlighet att vara delaktiga på ett tidigt stadium när alla alternativ står öppna så måste Högsta förvaltningsdomstolen begränsa sin bedömning till att avse endast de samråd som ägde rum 2015, 2016, 2017 och 2018.

#### 7.4.3 Samråd har inte skett på ett tidigt stadium när alla alternativ stått öppna

Föreningen har tidigare i ansökan om rättsprövning ingående redogjort för bristerna i alternativredovisningen. I korthet går föreningens kritik ut på att Trafikverket inom ramen för åtgärdsvalsstudien har undersökt andra sätt att lösa de transportproblem som projektet ska lösa än en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h. Men dessa alternativ har inte redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen trots att en sådan redovisning krävs enligt artikel 5.1 i och bilaga 4 punkt 2 till MKB-direktivet.

Bristerna i alternativredovisningen blir även en brist i samrådet. MKB-direktivet kräver att allmänheten på ett tidigt stadium får reella möjligheter att delta i beslutsprocesser och ska ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna, se artikel 6.4. Planlägnings- och miljöbedömningsprocessen har ensidigt fokuserat på en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h. Föreningen menar, mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 7.1 i ansökan, att det är uppenbart att alla alternativ inte stått öppna när allmänheten har fått vara delaktig.

Under arbetet med att ta fram åtgärdsvalsstudien så anordnade Trafikverket något som benämns som samråd. Eftersom åtgärdsvalsstudien inte regleras i lag så är den inte en del av det svenska genomförandet av MKB-direktivet. De så kallade samråden i detta skede kan därför inte under några omständigheter anses läka de brister som belastar de formella samråden inom planlägnings- och miljöbedömningsskedet.

Det första samrådet som ägde rum mellan den 16 mars och 7 april 2015 avsåg frågan om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Underlaget var på drygt 40 sidor varav två behandlar projektets effekter på miljön, resterande sidor är framför allt en översiktlig redogörelse för de förutsättningar som finns för att utföra projektet. Exempel på förutsättningar är gällande kommunala och regionala planer, riksintressen och miljövärden. Av underlaget framgår att projektet avser en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

Det andra samrådet ägde rum under 2016 och avsåg vilken av de tre alternativa korridorer som ska utredas vidare. Underlaget var på drygt 20 sidor varav en ytterst begränsad del avsåg de olika korridorernas effekter på miljön. Det framgår tydligt av underlaget att det inte är fråga om en miljökonsekvensbeskrivning utan att en sådan tas fram senare i processen. Samtliga tre korridorer avser mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

Det tredje samrådet ägde rum mellan den 22 maj och den 22 juni 2017 och avsåg vägens och trafikplatsernas lokalisering. Underlaget utgörs av en tolv-sidig broschyr med kartor och bilder av vilka det framgår planerad sträckning för vägen samt var trafikplatser föreslås anläggas. Något alternativ till en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h behandlas inte i broschyren.

Det sista samrådet ägde rum mellan den 13 november och den 6 december 2018 och avsåg utformning av planförslaget och preliminär miljöpåverkan. Vid detta

samrådstillfälle var underlaget mer omfattande än vid de tidigare samråden. Samtidigt är det av underlaget tydligt att en miljökonsekvensbeskrivning vid detta tillfälle ännu inte existerar. Det fanns utredningar tillgängliga om bland annat utsläpp från tunnelmynningar, ekologiska samband och fördjupad kulturarvsanalys. Men samrådsrapporten är tydlig med att de spridningsberäkningarna som behövs för att se hur projektet påverkar luftkvaliteten ännu inte har utförts utan ska vara "klara till kommande miljökonsekvensbeskrivning".<sup>206</sup> Av grod- och kräldjursinventeringen framgår att inventeringen "är att betrakta som översiktlig" och författarna rekommenderar "kompletterande inventeringsarbete".<sup>207</sup> Föreningen noterar att orden *växthusgas(er)* och *koldioxid* inte förekommer i samrådsrapporten och att *klimat* förekommer en gång och då i det sammansatta ordet *lokalklimat*. I samrådsrapporten och i övrigt samrådsunderlag så är det enda alternativ som behandlas en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h.

Föreningen menar att det mot denna bakgrund är uppenbart att samrådet inte ägt rum i ett stadium då alla alternativ står öppna. Trafikverket har redan vid det första tillfället 2015 avgränsat projektet till att endast avse en mötesfri motortrafikled med referenshastighet 80-100 km/h. Denna avgränsning kvarstår genom hela samrådsprocessen och det underlag avseende projektets miljöeffekter som ingår i samrådet 2018 beskriver enbart konsekvenserna av en sådan motortrafikled. Föreningen menar därför att miljöbedömningsprocessen inte är förenlig med artikel 6.4 i MKB-direktivet, i dess lydelse efter ändringsdirektivet.

#### 7.4.4 Samråd har inte ägt rum avseende miljökonsekvensbeskrivningen

Föreningen har ovan redogjort för att granskningen enligt lag och förordning äger rum efter det att miljökonsekvensbeskrivningen är godkänd och samrådet är avslutat. Så detta tillfälle är enligt föreningen inte en del av samrådet.

Föreningen har ovan redogjort för att allmänheten har fått vara delaktig vid fyra tillfällen mellan 2015 och 2018. Under vintern 2021 ägde granskning rum varvid allmänheten gavs tillfälle att vara delaktiga. Föreningen har framfört att granskningen inte kan anses utgöra en del av samrådet eftersom granskning-

<sup>206</sup> Samrådsrapport, Tvärförbindelse Södertörn Samråd 13 november – 6 december 2018, sida 14 och 26.

<sup>207</sup> Calluna, Tvärförbindelse Södertörn, grod- och kräldjursinventering maj—juni 2016, sida 12.

en enligt lag och förordning äger rum efter det att miljökonsekvensbeskrivningen är godkänd och samrådet är avslutat.

Det svenska genomförandet av artikel 6.7 i MKB-direktivet i väglagstiftningen har uppenbara brister. Vid granskningen är samrådet avslutat enligt väglagen och vägförordningen. Det framgår tydligt av 3 kap. 15 § vägförordningen att granskningen sker "[n]är samrådet [...] är avslutat". Att samrådet är avslutat när allmänheten ges möjlighet att yttra sig i samband med granskning framgår även av väglagen där samrådet, enligt lagens rubriker, regleras i 14 b – 15 c §§ medan granskningen regleras under egen rubrik med början i 17 § väglagen.

Att samrådet är avslutat skulle kunna ses som enbart ett olyckligt ordval i författningarna men bristen i genomförandet är större än så. För det första krävs, enligt fast rättspraxis från EU-domstolen, att "bestämmelserna i ett direktiv ska genomföras med obestriddligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda innebär detta krav att de personer som berörs ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter".<sup>208</sup> För det andra sker granskningen när länsstyrelsen redan har godkänt miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsens godkännande är en förutsättning för att granskningen ska kunna äga rum enligt 16 b § andra stycket väglagen.

Av Trafikverkets fastställelsebeslut avseende Tvärförbindelse Södertörn framgår tydligt att verket inte gör någon egen bedömning av om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller lagstiftningens krav utan myndigheten förlitar sig helt och hållet på länsstyrelsens bedömning. Trafikverket skriver att "eftersom länsstyrelsen, vilken även är den instans som godkänner miljökonsekvensbeskrivningen, har tillstyrkt vägplanen innan fastställelse begärdes är det uppenbart att hanteringen av miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller lagens krav".<sup>209</sup>

Trafikverket har följt den svenska lagstiftningen i denna del av miljöbedömningsprocessen. Problemet är att det svenska genomförandet inte är ett korrekt genomförande av artikel 6.7 i MKB-direktivet. Av artikel 6.7 framgår att samråd ska ske med den berörda allmänheten om miljökonsekvensbeskrivningar. Dessa samråd ska inte vara kortare än 30 dagar. Eftersom den ansvariga myndigheten, i detta fall länsstyrelsen, redan hade godkänt miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet var avslutat och prövningen av

<sup>208</sup> EU-domstolens dom i C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, punkt 39.

<sup>209</sup> Fastställelsebeslutet, sida 15.

vägplanen hade inletts är inte granskningen ett samråd i den mening som avses i MKB-direktivet.

En unionsrättslig regel som har direkt effekt har företräde framför en nationell rättsregel. Av fast praxis från EU-domstolen framgår att en myndighet som Trafikverket är ett sådant organ gentemot vilka bestämmelser i ett direktiv som kan ha direkt effekt kan åberopas.<sup>210</sup> En unionsrättslig regel som har direkt effekt har företräde framför en nationell rättsregel. Detta innebär att den unionsrättsliga regeln ska tillämpas oavsett vad som anges i den nationella rättsordningen.<sup>211</sup> Det innebär att om artikel 6.7 i MKB-direktivet har direkt effekt så skulle Trafikverket ha tillämpat den unionsrättsliga bestämmelsen direkt.

För att en bestämmelse ska ha direkt effekt krävs att den är ovillkorlig, det vill säga att den kan tillämpas utan att några kompletterande regler behöver utfärdas. Artikel 6.7 i MKB-direktivet ålägger medlemsstaterna en tydlig skyldighet, de är skyldiga att se till att det samråd äger rum med allmänheten om miljökonsekvensbeskrivningar. Tidsramarna för de samråden får inte vara kortare än 30 dagar. Bestämmelsen behöver inte kompletteras med ytterligare regler för att kunna tillämpas. Den är ovillkorlig i den meningen att skyldigheten att samråda med allmänheten inte görs avhängig några villkor eller avvägningsregler. Bestämmelsen är även tillräckligt tydlig och precis i den meningen att den inte lämnar något tolkningsutrymme till medlemsstaterna.

Sammanfattningsvis menar föreningen att det svenska genomförandet av artikel 6.7 i MKB-direktivet i väglagen med förordning brister på så vis att samråd inte sker med allmänheten om miljökonsekvensbeskrivningen. Allmänheten gavs möjlighet att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen under granskningen men då var samrådet avslutat och miljökonsekvensbeskrivningen godkänd. De samråd som genomförts tidigare under miljöbedömningsprocessen kan inte under någon omständighet kan anses läka denna brist. Inget av de tidigare samråden avsåg ett underlag som ens kom i närheten av att kunna betecknas som en miljökonsekvensbeskrivning.

Eftersom artikel 6.7 i MKB-direktivet uppfyller kriterierna för direkt effekt och till följd av den grundläggande principen om EU-rättens företräde så var Trafikverket skyldiga att tillämpa den unionsrättsliga bestämmelsen och borde därför ha erbjudit allmänheten ett samråd innan dess att länsstyrelsen

---

<sup>210</sup> Se exempelvis svaret på första frågan i EU-domstolens dom i mål C-413/15 och däri angiven praxis.

<sup>211</sup> Se exempelvis EU-domstolens dom i mål 6/64, Costa v. Enel.

godkände miljökonsekvensbeskrivningen och vägplanen och miljökonsekvensbeskrivningen kungjordes för granskning. Eftersom så inte har skett har en kränkning av allmänhetens rättighet enligt artikel 6.7 skett som innebär att miljöbedömningsprocessen inte kunnat slutföras varför vägplanen inte skulle ha fastställts av Trafikverket. Eftersom regeringen fastställt Trafikverkets beslut så belastar denna brist även regeringens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen ska därför upphäva regeringens beslut.

För att Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna avslå föreningens ansökan om rättsprövning krävs ett förhandsavgörande som klargör att det svenska genomförandet av MKB-direktivet i väglagen inte står i konflikt med artikel 6.7. Föreningen har sökt svar på den frågan i EU-kommissionens vägledningar och i EU-domstolens databaser. Frågan är högst relevant för bedömningen av ansökan om rättsprövning, den är varken *acte claire* eller *acte éclairé*.

Föreningen föreslår följande fråga:

Ska artikel 6 i MKB-direktivet tolkas så att den bestämmelsen utesluter ett nationellt införlivande som innebär att det samråd med allmänheten som avses i artikel 6.7, om den miljökonsekvensbeskrivning som avses i artikel 5.1, sker först efter det att den ansvariga myndigheten godkänt miljökonsekvensbeskrivningen?

#### 7.4.5 Tidsramarna för samråden med allmänheten har inte varit skäliga

Som nämnts ovan har Trafikverket haft samråd angående projektet vid ett flertal tillfällen. Samråd ägde rum mellan den 16 mars och 7 april 2015, 23 dagar, inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Samråd ägde rum mellan den 22 maj och den 22 juni 2017, 32 dagar, avseende vägens och trafikplatsernas placering. Samråd ägde rum mellan den 13 november och den 6 december 2018, 24 dagar, avseende utformning av planförslaget och preliminär miljöpåverkan.

Därutöver ägde samråd rum under 2016 och avsåg vilken av de tre alternativa korridorer som ska utredas vidare. Detta samråd hade inte lika tydliga tidsramar som de som nämnts ovan men perioden var väl tilltagen och den kritik som föreningen utvecklar i kommande stycken tar inte sikte på detta samråd. Som föreningen redogjort för ovan kan inte möjligheten för allmänheten att yttra sig under granskningen anses vara ett samråd i MKB-direktivets mening. Föreningen vill ändå göra Högsta förvaltningsdomstolen

uppmärksam på att granskningen ägde rum under 30 dagar mellan den 25 januari och den 23 februari 2021.

Av artikel 6.6 i MKB-direktivet framgår att för de olika etapperna ska det fastställas rimliga tidsramar som ger tillräckligt med tid för att informera allmänheten att förbereda sig och på ett effektivt sätt delta i beslutsprocessen. Av artikel 6.4 framgår att allmänheten ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocessen. Som tidigare nämnts framgår av artikel 6.7 i MKB-direktivet att tidsramarna för samråd med den berörda allmänheten om miljökonsekvensbeskrivningen inte får vara kortare än 30 dagar.

Av EU-kommissionens vägledning framgår följande. I enlighet med subsidiaritetsprincipen lämnar MKB-direktivet det exakta fastställandet av tidsramar för samråd till medlemsstaterna. Detta gäller dock inte för den tidsram som framgår av artikel 6.7. Det kan ske direkt i lag eller genom att ge de ansvariga myndigheterna mandat att göra så från fall till fall. Projekt skiljer sig åt i fråga om storlek, skala, plats och komplexitet, vilket måste beaktas när tidsramar fastställs. Av skäl 36 till ändringsdirektivet framgår att tidsramarna under inga omständigheter får äventyra krav på allmänhetens möjlighet till effektivt deltagande i beslutsprocesser.

Sverige har valt att inte i lagstiftning fastställa tidsramar för samråden. Enligt svensk rätt ska det fastställas från fall till fall. Av 14 c § väglagen framgår att samrådet ska anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Av 3 kap. 5 § vägförordningen framgår att formerna för samrådet får anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Det är dessa lagrum som genomför ovan nämnda delar av artikel 6 i MKB-direktivet.

Väglagstiftningen anger att tidsramarna ska anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Vid tillämpning av dessa bestämmelser bör tidsramarna anpassas efter projektets storlek, skala, plats och komplexitet i enlighet med EU-kommissionens vägledning. Vägledande för den bedömning som Trafikverket har att göra vid tillämpning av 14 c § väglagen bör framför allt vara att tidsramen ska ge allmänheten ska få reell och effektiv möjlighet att delta i beslutsprocessen.

Föreningen konstaterar, precis som EU-kommissionen, att reglerna om miljöbedömningar ska tillämpas på vitt skilda projekt. För de allra största projekten så kan inte den minimitid som MKB-direktivet stadgar i artikel 6.7 inte anses vara en rimlig tidsram. Projektet Tvärförbindelse Södertörn är det enskilt största vägprojektet i hela Sverige som ännu inte börjat byggas.

Såväl projektets storlek som dess skala talar för att tidsramarna för samråd med allmänheten måste vara mer omfattande än för mindre projekt. Projektet avser en motortrafikled som ska ingå i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T). Trafikverkets egna prognoser visar på att delar av vägen kommer att trafikeras av fler än 50 000 fordon per dygn vilket skulle göra den till en av landets mest trafikerade vägar.

Även platsen för projektet talar för att tidsramarna för samråd med allmänheten måste vara mer omfattande än för mindre projekt. Projektet passerar flera tätbefolkade områden och vägen kommer genom luftföroreningar, buller och trafikrörelser påverkar betydligt fler närboende än det genomsnittliga projektet som är föremål för MKB-direktivets krav. Dessutom behöver sju naturreservat att delvis upphävas för att ge plats för projektet.

Att projektet är ytterst komplext är uppenbart utifrån det omfattande underlag som Trafikverket har tagit fram. Miljökonsekvensbeskrivningen omfattar mer än 250 sidor och enbart bullerutredningen, PM Naturvattenflöden och översvämningsrisker, PM Artskydd är tillsammans lika omfattande. Sammantaget omfattade underlaget över tusen sidor text, figurer, kartor och tabeller. Föreningen menar att detta är en direkt effekt av projektets storlek, skala och platsval men även dess komplexitet.

De tidsfrister som gällt för samråden under miljöbedömningsprocessen för Tvärförbindelse Södertörn har varit 23, 24 och 32 dagar. Föreningen har jämfört med ett tiotal andra projekt som Trafikverket har miljöbedömt efter det att ändringsdirektivet trätt i kraft. Ett talande projekt att jämföra med är Trafikverkets projekt att bygga om väg 26/47 mellan Mullsjö och Slättäng i Mullsjö kommun till mötesfriväg med mitträcke. Projektet avser en kortare sträcka, en mindre typ av väg och betydligt mindre trafikflöden Tvärförbindelse Södertörns. Projektets storlek och skala är därför mindre än Tvärförbindelse Södertörns. Platsen för projektet är mindre tätbebyggt och berör inga skyddade områden. Omfattningen på underlaget är betydligt mindre, miljökonsekvensbeskrivningen är mindre än hälften så lång som Tvärförbindelse Södertörns och det finns endast enstaka korta bilagor i underlaget i övrigt.

Trots att projektet i alla avseenden är betydligt mindre än Tvärförbindelse Södertörn var granskningstiden för väg 26/47 mellan Mullsjö och Slättäng några dagar längre än för Tvärförbindelse Södertörn. Vid de två tidigare samrådstillfällena var samrådstiden en dag kortare än de som Trafikverket tillämpat för Tvärförbindelse Södertörn. Föreningen har granskat tidsfristerna

för ett flertal andra projekt och de tidsfrister som tillämpats för väg 26/47 är representativa för samtliga projekt. För föreningen är det tydligt att Trafikverket inte anpassar tidsfristerna för yttrande till behoven i det enskilda fallen utan snarare tillämpar lagstiftningens minimikrav i samtliga fall.

Föreningen menar därför att de tidsramar som Trafikverket, i egenskap av exploatör, har fastställt för sitt eget projekt inte under några omständigheter kan anses vara rimliga för att allmänheten ska anses ha fått tillräckligt med tid för att förbereda sig och på ett effektivt och reellt sätt delta i beslutsprocessen. Denna brist i miljöbedömningsprocessen belastar även regeringens beslut och därför ska regeringens beslut upphävas.

## 7.5 Samrådsunderlaget lever inte upp till lagstiftningens krav

Föreningen anser att det underlag som Trafikverket gjort tillgängligt i samband med samråden inte lever upp till lagstiftningens krav. Av 8 § miljöbedömningsförordningen framgår att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om bland annat verksamhetens omfattning. Genom hänvisning i 3 kap. 8 a § vägförordningen gäller dessa krav även för miljöbedömningsprocessen för projekt som bedöms enligt väglagen.

Naturvårdsverket framförde stark kritik mot samrådsunderlaget i sitt samrådsyttrande daterat den 15 februari 2019. Myndigheten skrev att de menade "att uppgifter om trafikmängd per trafikslag är sådana uppgifter som behöver finnas i ett samrådsunderlag för vägprojekt av Tvärförbindelsens karaktär för att kravet på redovisning av verksamhetens omfattning ska anses vara uppfyllt". Naturvårdsverket anser att "samrådsunderlaget kan inte anses uppfylla miljöbedömningsförordningens krav".<sup>212</sup>

Föreningen instämmer i Naturvårdsverkets kritik. Tvärförbindelse Södertörn kommer att ha en betydande miljöpåverkan avseende klimatpåverkan. För att samrådet ska kunna vara konstruktivt krävs att samrådsunderlaget innehåller uppgifter som gör att myndigheter och allmänhet kan bilda sig en uppfattning om projektets klimatpåverkan. Sådana uppgifter kan vara utsläppsmängder, trafikmängder eller energiåtgång. Samrådsunderlagen har konsekvent saknat den typen av uppgifter. Rättsföljden av ett bristfälligt samrådsunderlag är att

---

<sup>212</sup> Naturvårdsverket, Yttrande gällande samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn, 2019-02-15

miljöbedömningen inte kan slutföras. Om miljöbedömningen inte kan slutföras kan vägplanen inte heller fastställas. Regeringens beslut ska därför upphävas.

Även avseende påverkan på vattenkvaliteten har samrådsunderlaget haft omfattande brister. EU-domstolen har i dom C-535/18, *Bielefeld*, på ett mycket detaljerat vis uttalat sig om kravet på innehållet i samrådsunderlag och miljökonsekvensbeskrivning. EU-domstolen uttalade följande.

Mot bakgrund av artikel 3 b i MKB-direktivet och med hänsyn till den tvingande karaktären av den kontroll som ska utföras enligt ramdirektivet för vatten, samt den betydelse som vattenskyddet tillmätts i det sistnämnda direktivet, finner domstolen följaktligen att den information som avses i artikel 5.3 b och c i MKB-direktivet ska innehålla nödvändiga upplysningar för att bedöma inverkan av ett projekt på berörda vattenförekomsters status mot bakgrund av de kriterier och skyldigheter som föreskrivs bland annat i artikel 4.1 i ramdirektivet för vatten.

Även om det inte kan utläsas av artiklarna 5 och 6 i MKB-direktivet att de uppgifter som gör det möjligt att bedöma ett projekts inverkan på vattnet måste samlas i ett enda dokument, exempelvis en rapport eller en teknisk studie, ska den berörda allmänheten, såsom det krävs enligt artikel 6.4 och 6.6 i detta direktiv, ha faktiskt möjlighet att delta i beslutsprocessen och att förbereda sig på lämpligt sätt för detta ändamål.

Dessutom ska exploatören, enligt artikel 5.3 e i MKB-direktivet, göra en "icke-teknisk sammanfattning" av de uppgifter som anges i leden a–d i nämnda punkt 3, vilket innefattar de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra. Enligt artikel 6.3 a i samma direktiv ska allmänheten även få tillgång till denna sammanfattning.<sup>213</sup>

Föreningen menar att det är uppenbart att det saknades utredning om föroreningshalter i dagvatten väg och hur dessa föroreningar påverkar möjligheterna att uppnå beslutade miljö kvalitetsnormer för berörda vattenförekomster i samråden. Dagvattenutredningen ingick inte i något av samråden. Den är daterad till november 2019 och den genomgick därefter ändringar och fick sitt

---

<sup>213</sup> EU-domstolens dom i C-535/18, *Land Nordrhein-Westfalen (Bielefeld)*, punkt 81, 85 och 89.

slutliga innehåll i juli 2020. Det sista samrådet avslutades innan årsskiftet 2018/2019.

Som föreningen redogjort för under avsnitt 7.4 så är inte granskningen av vägplanen och miljökonsekvensbeskrivningen ett samråd i MKB-direktivets mening. Att dagvattenutredningen fanns tillgänglig vid detta tillfälle läker inte den brist som föreningen redogjort för ovan. Denna slutsats stöds av att EU-domstolen i *Bielefeld* uttalar att denna information ska göras tillgänglig i ett tidigt stadium av beslutsprocessen och i samband med ett samråd som ska hållas innan tillstånd för ett projekt beviljas.<sup>214</sup> Denna brist innebär att Trafikverket var förhindrade från att slutföra miljöbedömningen. Under sådana förhållanden kan inte vägplanen fastställas. Regeringens beslut ska därför upphävas.

## 7.6 Fastställelsebeslutet lever inte upp till lagstiftningens krav

MKB-direktivet ställer inte enbart krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivningar utan innehåller även krav på vad beslutet att bevilja tillstånd ska innehålla och krav på den myndighet som har till ansvar att ta fram tillståndsbeslutet. För Tvärförbindelse Södertörn motsvaras beslutet att bevilja tillstånd av fastställelsebeslutet. Föreningen kommer nedan att redogöra för brister i fastställelsebeslutets motiverade slutsats samt brister i dess redogörelse för miljövillkor och kontrollåtgärder. Föreningen kommer därefter redogöra för organisatoriska brister hos Trafikverket som ansvarig myndighet.

### 7.6.1 Den motiverad slutsatsen lever inte upp till MKB-direktivets krav

Föreningen menar att Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn inte lever upp till de krav på beslutsmotivering som MKB-direktivet ställer. Denna brist belastar även regeringens beslut att avslå överklagandena.

#### *7.6.1.1 Vilka krav på motiverad slutsats framgår av lag?*

Varken 1985- eller 2011-års MKB-direktiv innehöll bestämmelser som tog sikte på tillståndsbeslutet. I och med ändringsdirektivet infördes en ny artikel 8a som ställer krav på beslut att bevilja och avslå en tillståndsansökan. Av det

---

<sup>214</sup> A.a., punkt 77-78 och 84.

34:e skälet till ändringsdirektivet framgår att syftet med artikel 8a är att "garantera öppenhet och ansvarighet" hos medlemsstaternas ansvariga myndigheter.

Enligt artikel 8a.1a 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 exploatören samt all relevant information som inhämtas via samråden och, i tillämpliga fall, dess egen kompletterande granskning.

Avseende de kontrollåtgärder som nämns i artikel 8a.1b så framgår av fjärde punkten i samma artikel att medlemsstaterna ska besluta om kontroll av betydande negativ miljöpåverkan. Den typ av faktorer som ska kontrolleras och kontrollens varaktighet ska vara rimlig i förhållande till projektets art, lokalisering och omfattning samt i förhållande till hur betydande dess miljöpåverkan är.

Ovan nämnda krav i MKB-direktivet genomförs i svensk rätt avseende vägar i 18 § väglagen. Av lagrummets tredje stycke framgår att i samband med fastställelse ska en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras. För föreningen är det tydligt att detta genomförande omfattar kravet på motiverad slutsats i artikel 8a.1a och 1.2g iv i MKB-direktivet. Det svenska genomförandet i väglagstiftningen omfattar dock inte kravet i artikel 8a.1b på att tillståndsbeslutet, vilket för vägar motsvaras av fastställelsebeslutet, ska innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet och uppgifter om vilka kontrollåtgärder som behövs.

### 7.6.1.2 Fastställelsebeslutet innehåller inte en motiverad slutsats

När Trafikverket beviljar tillstånd ska de i egenskap av ansvarig myndighet presentera sin motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan. I länsstyrelsens beslut om att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har klimatpåverkan pekats ut som ett område som måste beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen till följd av de ökade trafikmängder som motortrafikleden medför.

Trafikverket har, i egenskap av exploatör, beskrivit den betydande miljöpåverkan på klimatet i vägplan- och miljökonsekvensbeskrivningen. Av vägplanbeskrivningen framgår att Tvärförbindelse Södertörn inte bidrar till att minska en negativ klimatpåverkan, eftersom ökade trafikflöden och byggandet av vägen ger ökade klimatutsläpp.<sup>215</sup> Vidare framgår att Tvärförbindelse Södertörn motverkar det nationella miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.<sup>216</sup> 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.<sup>217</sup>

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-nyttoanalys för projektet.<sup>218</sup> Av den samhällsekonomiska kostnads-nyttoanalysen för projektet framgår att hänsynsmålet *Klimat*

<sup>215</sup> Vägplanbeskrivning, sida 134.

<sup>216</sup> A.a., sida 139.

<sup>217</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, sida 9.

<sup>218</sup> Se artikel 7.2c i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1315/2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

påverkas negativt.<sup>219</sup> Till grund för denna bedömning ligger effektmodelleringar som Trafikverket låtit göra. Modelleringarna visar att trafikarbetet för alla färdmedel kommer att öka.

I det överklagade fastställelsebeslutet redogör Trafikverket, nu i egenskap av ansvarig myndighet, för Tvärförbindelse Södertörns påverkan på klimatet. 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-nyttoanalysen. Det ovan angivna citatet är den enda redogörelsen som står att finna för skälen till Trafikverkets slutsats i fastställelsebeslutet 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 vid fastställelseprövning enligt väglagen.<sup>220</sup> 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, se 2 kap. 1 § miljöbalken.

Utöver den kritik som kan riktas mot beslutsmotiveringen enligt de allmänna hänsynsreglerna så anser föreningen att vad Trafikverket presterat i fastställelsebeslutet inte kan anses vara en motiverad slutsats. Bedömningen

<sup>219</sup> [Samlad effektbedömning](#) för E4/Lv259 Tvärförbindelse Södertörn, Objektnummer: VST005, Ärendenummer: TRV 2020/66057; TRV 2016/59617, s. 26. [Länk](#).

<sup>220</sup> Prop. 1997/98:90, sida 170 ff.

av klimatpåverkan i fastställelsebeslutet är behäftad med dubbla osäkerheter och ter sig – mot bakgrund av beslutsunderlagets säkra uttalanden om ökade utsläpp av växthusgaser – som närmast spekulativ och den saknar hänvisningar till underlag eller analyser till stöd för bedömningen.

Skyldigheten för den ansvariga myndigheten att lämna en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan infördes i och med ändringsdirektivet men ändringen återspeglar EU-domstolens rättspraxis och innebär i sak inget nytt.<sup>221</sup> Av EU-domstolens praxis har sedan länge framgått att den ansvariga myndigheten, för att fullgöra sin bedömningsskyldighet, inte kan begränsa sig till att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande vissa faktorer, utan den ska i varje enskilt fall utföra bedömningen på ett lämpligt sätt.<sup>222</sup>

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 exploitören. Trafikverket har, i egenskap av exploitör, under fastställelseprövningen av vägplanen 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. Av samrådsredogörelsen framgår det att det inte inkommit ett enda yttrande som talar för den slutsats som presenteras i fastställelsebeslutet. 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.

Eftersom den motiverade slutsatsen avseende projektets klimatpåverkan saknar stöd i miljökonsekvensbeskrivningen och yttranden under samråden samt att någon komplettering inte har skett så måste den vara resultatet av Trafikverkets egen kompletterande granskning i egenskap av ansvarig myndighet. Vad den granskningen har baserats på eller utgått ifrån går inte att utläsa av den motiverade slutsatsen eller fastställelsebeslutet i övrigt.

---

<sup>221</sup> Ds 2016:25, sida 144.

<sup>222</sup> Se exempelvis C-50/09, Kommissionen mot Irland, punkterna 35-40.

Av EU-domstolens praxis framgår att för att den ansvariga myndigheten ska kunna anses ha fullgjort sina skyldigheter enligt direktivet kan den inte begränsa sig till att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande vissa faktorer, utan den ska i varje enskilt fall utföra bedömningen på ett lämpligt sätt.<sup>223</sup> Enligt föreningen bör det ifrågasättas om Trafikverket, i egenskap av ansvarig myndighet, på ett lämpligt sätt bedömt motortrafikledens klimatpåverkan när de landar i en slutsats som går på tvärs emot motsvarande slutsats i miljökonsekvensbeskrivningen, planbeskrivningen och kostnads-nyttoanalysen utan att alls redovisa skälen för denna betydande avvikelse avseende projektets viktigaste och mest omfattande miljöpåverkan.

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, se artikel 5.3a samt bilaga 3 och 4. 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 att 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 vägplan- och 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.<sup>224</sup> Att fastställa en vägplan innebär att direktivet tillämpas på ett sätt som äventyrar direktivets och unionsrättens ändamålsenliga verkan.

---

<sup>223</sup> Se C-50/09, Kommissionen mot Irland, punkt 37.

<sup>224</sup> 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.

## 7.6.2 Fastställelsebeslutet redovisning av villkor och kontrollåtgärder är inte förenligt med MKB-direktivets krav

Föreningen kommer inledningsvis att redogöra för bristerna i det svenska genomförandet av MKB-direktivets krav på att fastställelsebeslutet ska innehålla en redovisning av miljövillkor och kontrollåtgärder. Föreningen anser att bristerna är så omfattande och uppenbara att Högsta förvaltningsdomstolen bör inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen avseende genomförandet. Bristerna har uppmärksammats av EU-kommissionen inom ramen för ett pågående överträdelseärende. Därefter kommer föreningen redogöra för de specifika bristerna i Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn.

### *7.6.2.1 Artikel 8a.1 b har inte genomförts i den svenska väglagstiftningen*

Av artikel 8a i MKB-direktivet framgår att beslutet att bevilja tillstånd åtminstone ska innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet, en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika förebygga eller minska och om det är möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder.

Huruvida denna bestämmelse har genomförts i svensk väglagstiftning är enligt föreningens mening inte tydligt. Av 18 § tredje stycket väglagen framgår att när frågan om att fastställa planen avgörs ska en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I miljöbalken motsvaras denna bestämmelse av 6 kap. 43 § och av kommentaren till den bestämmelsen framgår att den genomför "delar av artikel 3, 8 och 8 a i MKB-direktivet".<sup>225</sup>

Föreningen anser i likhet med de svenska lagkommentarerna att 6 kap. 43 § miljöbalken endast kan anses genomföra delar av ovan nämnda artiklar i MKB-direktivet, närmare bestämt kravet på att tillståndsbeslutet ska innehålla en motiverad slutsats. Detsamma gäller för 18 § tredje stycket väglagen. Bestämmelserna tar framför allt sikte på den slutliga och samlade bedömning av miljöeffekterna som EU-domstolen krävt i sin praxis redan innan denna skyldighet kom till uttryck i direktivet genom att ändringsdirektivet införde artikel 8a.<sup>226</sup> Föreningen anser däremot inte att 6 kap. 43 § miljöbalken och 18 § tredje stycket väglagen genomför kravet i artikel 8a.1 b i MKB-direktivet.

<sup>225</sup> Se Lexino- och Karnov-kommentaren till 6 kap. 43 § miljöbalken, båda av Malin Wik.

<sup>226</sup> C-50/09, se punkt 37.

I miljöbalken genomförs artikel 8a.1 b genom 22 kap. 25 § miljöbalken som innehåller omfattande bestämmelser om vad en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska innehålla. Föreningen har inget att erinra mot det svenska genomförandet i miljöbalken men föreningen noterar att en bestämmelse med motsvarande innehåll saknas i väglagen eller förordningar meddelade med stöd av lagen. I 18 § väglagen ställs inga krav på att beslutet att fastställa vägplanen ska innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet. Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen ska bestämmelserna i ett direktiv genomföras med obestriddligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.

EU-kommissionen anser att det finns brister i det svenska införlivandet och genomförandet av MKB-direktivet i svenskt rätt. I oktober 2019 initierade EU-kommissionen genom en formell underrättelse ett överträdelseärende mot Sverige avseende införlivandet och genomförandet av MKB-direktivet. Utöver miljöbalken avser överträdelseärendet även en större mängd sektorslagstiftning, däribland väglagen. Av den formella underrättelsen framgår att EU-kommissionen anser att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet genom att underlåta att korrekt införliva bland annat artikel 8a.

I den del av den formella underrättelsen som avser artikel 8a.1b specifikt framgår att EU-kommissionen anser att bestämmelsen förfaller ha genomförts i bestämmelser i miljöbalken samt i lagen om vissa rörledningar, ellagen, naturgaslagen, plan- och bygglagen samt lagen om byggande av järnväg. Kommissionen konstaterar dock att införlivandet inte är korrekt. Föreningen noterar att väglagen inte nämns som en sektorslagstiftning där Sverige ens förefaller ha införlivat bestämmelsen.<sup>227</sup>

I sitt kompletterande svar på kommissionens formella underrättelse den 23 mars 2021 framför regeringen följande om genomförandet av artikel 8a.1 b i väglagen. Regeringen anser att kravet i artikel 8a.1b i MKB-direktivet, att alla miljövillkor ska bifogas tillståndsbeslutet, införlivats i 16 a § väglagen. Av det lagrummet framgår att vägplanen ska innehålla uppgifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen.

---

<sup>227</sup> EU-kommissionen, Formell underrättelse om efterlevnad av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (KOM:s ref. SG-Greffe (2019) D/14908, ärendenummer 2019/2222).

Föreningen anser att detta inte är ett korrekt införlivande. Det finns flera skäl till att förkasta regeringens argumentation. Vägplanen är ett dokument som tas fram av Trafikverket i egenskap av exploatör medan fastställelsebeslutet är en handling som tas fram av Trafikverket i egenskap av ansvarig myndighet. MKB-direktivet anger tydligt att dessa roller ska hållas isär, se artikel 9a och skäl 25 till ändringsdirektivet. Redan av detta skäl bör regeringens argumentation om att 16 a § väglagen utgör ett införlivande av artikel 8a.1b fallera.

Regeringen förefaller mena att det som exploatören redovisat, innan samråd har genomförts, ska kunna anses utgöra en del av det beslut som den ansvariga myndigheten ska fatta efter att den självständigt har bedömt projektets betydande miljöpåverkan. Föreningen anser att det inte utan vidare kan förutsättas vara så att vad exploatören anser är tillräckliga villkor och kontrollåtgärder kommer att fastställas av den ansvariga myndigheten i tillståndsbeslutet.

Föreningen anser att MKB-direktivets systematik tydligt talar för att kravet på att miljövillkoren som bifogas beslutet inte kan tas fram av exploatören innan samråden har skett. För det första riktar sig artikel 8a i sin helhet till de ansvariga myndigheter som medlemsstaterna ska utse medan 16 a § väglagen riktar sig mot Trafikverket i egenskap av exploatör. Det talar emot regeringens argumentation och för att det saknas ett svenskt införlivande av artikel 8a.1b i väglagstiftningen.

Vidare framgår det av artikel 8a.1a att beslutet att bevilja tillstånd ska innehålla den motiverade slutsats som avses i artikel 1.2g iv. Av den bestämmelsens ordalydelse framgår att den motiverade slutsatsen ska tas fram av den ansvariga myndigheten med beaktande av den granskning som avses i led iii i samma artikel. Den granskningen, som definieras i artikel 1.2g iii, innefattar all relevant information som inhämtas via samråd enligt artiklarna 6 och 7 i direktivet. Det medför att den motiverade slutsatsen måste tas fram efter det att samråden har utförts. Det följer alltså av direktivets systematik att de skyldigheter som artikel 8a.1a ger upphov till aktualiseras senare i miljöbedömningsprocessen än de skyldigheter som artikel 6 och 7 ger upphov till. Det svenska införlivandet som regeringen argumenterar för i sitt svar till EU-kommissionen, innebär att artikel 8a.1b måste tolkas på ett sådant sätt att den skyldighet som den ger upphov till infaller tidigare än de skyldigheter som följer av såväl artikel 8a.1a och artiklarna 6 och 7. En sådan tolkning strider mot såväl ordalydelsen av artikel 1.2g samt direktivets systematik.

Dessutom skulle en tolkning av artikel 8a.1b som medger att miljövillkoren fastställs redan innan samrådet enligt föreningen äventyra MKB-direktivets

ändamålsenliga verkan. Den ansvariga myndigheten har i samband med beslut om tillstånd tillgång till ett mycket mer omfattande underlag än enbart miljökonsekvensbeskrivningen. Den ansvariga myndigheten ska enligt artikel 1.2g iii och iv i MKB-direktivet även beakta eventuell kompletterande information från exploatören, all relevant information från samråden samt resultaten av dess egen kompletterande granskning. Utifrån detta underlag ska den ansvariga myndigheten göra en egen bedömning av den betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra. Mot bakgrund av att underlaget är mer omfattande och att den ansvariga myndigheten ska göra en egen och självständig bedömning, är det snarare regel än undantag att slutsatserna om vilken betydande miljöpåverkan som ett projekt kan antas medföra skiljer sig åt mellan miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndet.

Syftet med villkor är att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka förväntad betydande negativ miljöpåverkan, se artikel 5.1c. Den tolkning och det införlivandet av artikel 8a.1b som regeringen argumenterar för att Sverige har genomfört innebära dels att villkoren fastställs utifrån ett mindre omfattande underlag, dels att villkoren inte fastställs utifrån vad den motiverade slutsatsen har funnit utgör projektets betydande miljöpåverkan. En sådan tolkning skulle äventyra syftet med de villkor som ska föreskrivas enligt direktivet. En sådan tolkning av artikel 8a.1b skulle även innebära ett sämre skydd för miljön, vilket skulle strida mot artikel 192 FEUF.

Föreningen anser att 16 a § i väglagen snarare genomför kravet i artikel 5.1d. Den artikeln anger att underlaget som exploatören ska ta fram ska innehålla en beskrivning av åtgärder som planeras för att undvika, förebygga eller minska och, om så är möjligt, motverka den förväntade betydande negativa miljöpåverkan. Den artikeln riktar sig, precis som 16 a § väglagen, mot exploatören och artikeln avser, precis som 16 a § väglagen, ett tillfälle i miljöbedömningsprocessen som infaller innan samråden.

Föreningen kan inte se att artikel 8a.1 b i MKB-direktivet i överhuvudtaget införlivats i svensk väglagstiftning och definitivt inte med obestridligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls, vilket krävs enligt fast praxis från EU-domstolen. Föreningens uppfattning delas av EU-kommissionen. Som framgått av redogörelsen för skriftväxlingen i överträdelseärendet är regeringen av en annan uppfattning. Ordalydelsen av artikel 8a.1b är inte så tydlig att frågan om hur bestämmelsen ska tolkas är självklar. Frågan om hur artikel 8a.1b ska tolkas har inte varit föremål för EU-domstolens dömmande. Tolkningsfrågan kan därför inte anses vara *acte claire* eller *acte éclairé*. Föreningen anser därför att Högsta

förvaltningsdomstolen är skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen avseende denna fråga. Föreningen kommer i den avslutande delen av denna ansökan om rättsprövning att presentera sitt förslag till fråga.

#### *7.6.2.2 Fastställelsebeslutet innehåller inte alla miljövillkor*

Föreningen har ovan redogjort för brister i det svenska införlivandet och genomförandet av artikel 8a.1b i MKB-direktivet i svensk väglagstiftning. Föreningen kommer nu att övergå till att redogöra för Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn. Föreningen anser att beslutet strider mot artikel 8a.1b i MKB-direktivet eftersom det inte innehåller uppgifter om alla miljövillkor som bifogas beslutet.

Mot bakgrund av att föreningen anser att det saknas ett svenskt införlivande av artikel 8a.1b i MKB-direktivet så kommer föreningen inte att hänvisa till artikeln direkt. Av detta skäl vill föreningen vara tydlig med att föreningen anser att 8a.1b i MKB-direktivet har direkt effekt enligt de kriterier som föreningen beskriver närmare i avsnitt 7.4.4 i ansökan.

Till att börja med så framgår det inte av fastställelsebeslutet vilka villkor som bifogas beslutet. Artikel 8a.1b i MKB-direktivet är mycket tydlig till sin ordalydelse, tillståndsbeslutet i sig ska innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet. Fastställelsebeslutet lever inte upp till det kravet. I fastställelsebeslutet görs hänvisningar till plankartor och en bilaga som Trafikverket, i egenskap av exploatör, har upprättat. Enligt föreningens mening kan det dock inte anses vara ett korrekt sätt att leva upp till det krav som artikel 8a.1b i MKB-direktivet ställer på Sverige som medlemsstat och Trafikverket som ansvarig myndighet.

Bestämmelsen kräver därutöver att fastställelsebeslutet ska innehålla en beskrivning av projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan. Inte heller detta krav kan fastställelsebeslutet anses leva upp till. Föreningen läser artikel 8a.1 i MKB-direktivet som så att bestämmelsen kräver att tillståndsbeslut innehåller en beskrivning av projektets betydande miljöpåverkan, en beskrivning av hur den miljöpåverkan ska begränsas samt alla miljövillkor som utgör en förutsättning för att projektet ska kunna tillåtas.

Föreningen har ovan kritiserat den motiverade slutsatsen avseende projektets klimatpåverkan. Avseende annan miljöpåverkan än klimatpåverkan nämns i kortfattade och svepande beskrivningar den omfattande miljöpåverkan som

projektet kan antas medföra. Föreningen bestrider att Trafikverkets besluts-motivering lever upp till MKB-direktivets krav på en motiverad slutsats även i dessa delar.

Tvärförbindelse Södertörns påverkan på fridlysta arter är ett talande exempel på bristerna som beskrivits ovan. Enligt fastställelsebeslutet "innebär [vägplanen] risk för att arter som omfattas av artskyddsförordningen påverkas, om inte skyddsåtgärder vidtas".<sup>228</sup> Vilka arter som påverkas, var längs den 22 kilometer långa vägen påverkan sker och om det är anläggandet, driften eller trafikerandet av vägen som ger upphov till påverkan framgår dock inte av beslutet. Föreningen anser att denna beskrivning inte kan anses vara en redogörelse för Tvärförbindelse Södertörns särdrag vilket krävs enligt artikel 8a.1b i MKB-direktivet.

Föreningen anser att fastställelsebeslutet inte heller innehåller en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka påverkan på fridlysta arter. Enligt fastställelsebeslutet "innebär [vägplanen] risk för att arter som omfattas av artskyddsförordningen påverkas, om inte skyddsåtgärder vidtas". Vilka skyddsåtgärder som ska vidtas framgår dock inte av beslutet. Fastställelsebeslutet nämner att "biotopvårdade åtgärder på totalt cirka 18 hektar samt skapande av småvatten, uppsättning av holkar med mera kommer att genomföras i enlighet med ett åtagande från projektet".<sup>229</sup> Detta är dock inte skyddsåtgärder utan kompensationsåtgärder. Det är dessutom så att "biotopvårdande åtgärder och skapandet av nya miljöer kan inte fastställas som skyddsåtgärder men de åtgärder som framgår av vägplanen ska ses som bindande åtaganden". De åtgärder som beskrivs i fastställelsebeslutet är alltså inte rättsligt bindande för Trafikverket.

Liknande kritik som föreningen riktar mot hur påverkan på och skyddsåtgärder för fridlysta arter redogörs för i fastställelsebeslutet kan riktas mot redogörelsen för påverkan på och skyddsåtgärder för vattenkvaliteten. Fastställelsebeslutet uppger vilka vattenförekomster som berörs av vägplanen. Av skälen för fastställelsebeslutet framgår att "projektet kommer inte [...] att påverka möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna för de berörda vattenförekomsterna avseende byggtiden och den färdiga anläggningen. För Albysjön kan reningsåtgärder bli nödvändiga för den del av väg 259 som övergår till kommunal väghållning. Vägplanens åtgärder försvårar inte möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsnormerna i nuläget men kommande statusklassningar kan leda till ytterligare reningsbehov".

<sup>228</sup> Fastställelsebeslutet, sida 6 fjärde stycket.

<sup>229</sup> Fastställelsebeslutet, sida 6 fjärde stycket.

Vilka skyddsåtgärder som ska vidtas för att anläggandet, driften och användandet av Tvärförbindelse Södertörn inte ska leda till att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller äventyrar möjligheten att uppnå den status som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm framgår inte av fastställelsebeslutet. Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår reningsanläggningar för vägdragvatten och täta diken behövs för att leva upp till kraven i 5 kap. 4 § miljöbalken. Dessa åtgärder beskrivs inte i fastställelsebeslutet. Inte heller går det att utläsa av fastställelsebeslutet i vilken omfattning som Tvärförbindelse Södertörn påverkar vattenmiljön och vilka skyddsåtgärder som behövs för att denna påverkan inte ska hamna i konflikt med de krav som följer av 5 kap. 4 § miljöbalken.

Föreningen anser att Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen för Tvärförbindelse Södertörn inte innehåller samtliga miljövillkor som bifogas beslutet. Dessutom saknar beslutet en redogörelse för hur den betydande miljöpåverkan ska begränsas. Trafikverkets beslut lever därför inte upp till kraven i artikel 8a.1 i MKB-direktivet. Denna brist belastar även regeringens beslut.

## 7.7 Trafikverket har inte tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen

Föreningen ifrågasätter att Trafikverket, i egenskap av ansvarig myndighet, har tillgång till den expertis som krävs för att granska miljökonsekvensbeskrivningen för Tvärförbindelse Södertörn.

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. Eftersom Trafikverket är både exploatör och ansvarig myndighet så måste Trafikverket skilja oförenliga funktioner åt enligt artikel 9a i MKB-direktivet. Enligt biträdande chefsjuristen så sker ingen inhämtning av kunskap från andra delar av myndigheten i samband med fastställelseprövning av en vägplan utan prövningen sker i sin helhet på planprövningsavdelningen. Vidare uppger biträdande chefsjuristen att varje medarbetare besitter den kompetens som behövs för att utföra arbetsuppgiften att pröva om en vägplan kan fastställas. Vid planprövningsavdelningen arbetar endast planprövare och av befattningsbeskrivningen för den tjänstekategorin framgår att de ska

vara civilingenjörer inom lantmäteri eller samhällsbyggnad, juris kandidater eller annan för arbetsuppgifterna akademisk utbildning.<sup>230</sup>

Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen för Tvärförbindelse Södertörn har skett med stöd av 31 experter. Experterna har ansvarat för vitt skilda områden som inventering av kräldjur, dagvatten, luftkvalitet, kulturmiljö, riksintresse, och klimatanpassning. Flera av experterna har disputerat och det är inte ovanligt att de har ett par decenniers arbetslivserfarenhet. Naturskyddsföreningen ifrågasätter inte att Trafikverket, i egenskap av exploatör, har haft tillgång till den expertis som krävs enligt artikel 5.3a med undantag av vad som ovan anförts om att det saknas expertis inom klimatpåverkan.

Motsvarande krav ställs enligt artikel 5.3b på Trafikverket i egenskap av ansvarig myndighet. Av fastställelsebeslutet framgår att det är en jurist som fattat beslut om att fastställa planen. Därutöver har en annan jurist föredragit ärendet. Av skäl 33 till ändringsdirektivet framgår att syftet med kravet på expertis hos den ansvariga myndigheten är att säkerställa att de uppgifter som lämnas av exploatören är tillräckliga och av god kvalitet. Föreningen anser att det är uppenbart att två jurister inte kan anses besitta den expertis som krävs för att granska de uppgifter avseende vitt skilda ämnesområden som över trettio experter, varav flera är disputerade forskare, har presenterat och avgöra om uppgifterna är fullständiga och av hög kvalitet.

## 7.8 Regeringens beslut kränker rätten till domstolsprövning

Det beslut som är föremål för rättsprövning har meddelats av regeringen och saknar information om möjligheten att ansöka om rättsprövning. Föreningen menar att detta strider mot artikel 11 i MKB-direktivet, artikel 47 i rättighetsstadgan, artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 6 i EKMR. Föreningen menar att det är oklart om regeringen är en förvaltningsmyndighet i den mening som avses i artikel 11.4 i MKB-direktivet, vilket föreningen kommer att redogöra för inledningsvis nedan. Därefter kommer föreningen redogöra för att det råder stor osäkerhet om den svenska ordningen, att regeringens beslut saknar information om möjligheten att ansöka om rättsprövning, är förenlig med MKB-direktivet, rättighetsstadgan, Århuskonventionen och EKMR.

---

<sup>230</sup> E-brev den 2 april 2024 från biträdande chefsjurist A. Ljungberg till föreningens miljöjurist J. Hort.

### 7.8.1 Är regeringen en förvaltningsmyndighet i unionsrättens mening?

Av artikel 11.1 i MKB-direktivet framgår att medlemmar av den berörda allmänheten ska ha rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. MKB-direktivet har i denna del stora likheter med Århuskonventionen. Av artikel 9.2 i konventionen framgår att varje part skall se till att den berörda allmänheten har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Ingen av dessa bestämmelser ställer uttryckligen krav på att tillståndsbeslut ska innehålla en upplysning om att det finns en rätt till domstolsprövning av beslutet. Däremot framgår av femte punkten i artikel 11 i MKB-direktivet att medlemsstaterna, för att främja den praktiska tillämpningen av bestämmelserna i artikel 11, ska se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten. På ett liknande sätt framgår av fjärde punkten i artikel 9 i Århuskonventionen att de förfaranden som avses i artikeln ska erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel. Av femte punkten i samma artikel framgår att, för att göra bestämmelserna i artikeln ännu effektivare, skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.

Nu aktuellt fall avser ett beslut av Trafikverket att fastställa en vägplan. Vägplanen avser en väg med betydande miljöpåverkan och därför är fastställelsebeslutet ett sådant beslut som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i MKB-direktivet och det ska därför kunna prövas i domstol enligt artikel 11. Vägplanen avser ett sådant projekt som är upptaget i bilaga 1, punkten 8 b och c, till Århuskonventionen. Projektet omfattas därför av artikel 6 och det måste därför finnas en rätt till domstolsprövning av fastställelsebeslutet enligt artikel 9.2.

Trafikverkets fastställelsebeslut överklagas till regeringen. Det aktuella fastställelsebeslutet var förenat med överklagandehänvisning. Föreningen anser att det är uppenbart att regeringen inte är ett annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Det är rättsprövningen i Högsta Förvaltnings-

domstolen som ska tillgodose direktivets och konventionens krav på domstolsprövning. Föreningen har inget att invända mot rättsprövningen som sådan men ser problem med det svenska genomförandet av artikel 11 i direktivet och artikel 9 i konventionen.

För det första kräver artikel 11 i direktivet att medlemsstaterna tillhandahåller den berörda allmänheten domstolsprövning av beslut "som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande". Direktivet innehåller en mängd bestämmelser i olika artiklar som har till syfte att ge allmänheten en möjlighet att delta i miljöbedömnings- och beslutsprocessen. Avseende anläggandet av väg har de bestämmelserna genomförts i svensk rätt genom väglagen där det är Trafikverket som pekats ut som ansvarig myndighet. Av artikel 11.4 framgår att bestämmelserna i artikeln inte utesluter möjligheten av ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet och ska inte påverka kravet att de administrativa prövningsförfarandena ska vara uttömda innan rättsliga prövningsförfaranden får användas, om detta krav finns enligt den nationella lagstiftningen. Enligt andra stycket i samma punkt ska sådana förfaranden vara rättvisa.

Begreppet förvaltningsmyndighet definieras inte i MKB-direktivet. Att regeringen enligt svensk rätt inte är en förvaltningsmyndighet saknar eller är av ytterst begränsad betydelse vid tolkningen av begreppets innebörd enligt unionsrätten. Föreningen ifrågasätter dock om regeringen kan anses vara en förvaltningsmyndighet i direktivets mening. Vidare menar föreningen att ett förfarande där tillståndet att anlägga en väg överklagas till samma myndighet, dvs regeringen, som i enlighet med 2 och 9 §§ förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur angett att just Tvärförbindelse Södertörn ska genomföras inte kan anses vara ett rättvist förfarande. Denna åsikt förstärks av de riktlinjer som riksdagen har ställt sig bakom för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen. Ett riktmärke som slås fast i dessa är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Föreningen har svårt att se att ett förfarande som innebär att regeringen har fått ansvar för ett administrativt prövningsförfarande för att kunna utöva politisk styrning av väginfrastrukturen uppfyller MKB-direktivets krav på rättvisa.

Föreningen har utan framgång sökt vägledning i EU-domstolens praxis och EU-kommissionens vägledningar om hur begreppet förvaltningsmyndighet ska tolkas. Föreningen har även läst olika språkversioner av den aktuella bestämmelsen utan att finna något som ger ledning för hur begreppet ska tolkas. Det är EU-domstolen som är ensam behörig att tolka EU-rätten. Frågan

saknar inte relevans för målet, är inte acte éclairé eller acte clair. Föreningen anser att Högsta Förvaltningsdomstolen är skyldig att inhämta förhandsavgörande för att kunna avgöra om det svenska genomförandet är förenligt med artikel 11.

Föreningen föreslår följande fråga:

Ska artikel 11 fjärde punkten i MKB-direktivet, läst tillsammans med artikel 9 fjärde och femte punkten i Århuskonventionen, tolkas så att den bestämmelsen generellt samt begreppet förvaltningsmyndighet och kravet på rättvisa prövningsförfaranden specifikt, utesluter ett nationellt införlivande som innebär att en förvaltningsmyndighets beslut om tillstånd till sådana vägprojekt som omfattas av MKB-direktivet överklagas till regeringen när regeringen dessförinnan, i enlighet med nationell författning, har beslutat om en nationell infrastrukturplan av vilken det framgår att regeringen anser att vägen ska anläggas och motivet till att regeringen utgör överinstans är att den ska ges tillfälle att utöva politiskt inflytande över beslutsprocessen?

#### 7.8.2 Det strider mot rätten till domstolsprövning att inte informera om möjligheten att ansöka om rättsprövning

För det andra finns i regeringens beslut ingen information om möjligheten att ansöka om rättsprövning. Av artikel 11.5 i MKB-direktivet framgår att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol ska göras tillgänglig för allmänheten. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i artikel 9.5 i Århuskonventionen. Ingen av dessa bestämmelser ställer uttryckligen krav på att det som vanligtvis benämns som överklagandehänvisningar men föreningen menar att de båda bestämmelserna, lästa mot bakgrund av EU-domstolens praxis, artikel 47 i rättighetsstadgan och artikel 6 i EKMR, måste tolkas som så att de innebär ett krav på att regeringen i samband med beslut informerar om möjligheten att ansöka om rättsprövning.

I mål C-427/07, *Kommissionen mot Irland*, noterade EU-domstolen att en av de underliggande principerna i MKB-direktivet är att främja tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor i linje med Århuskonventionen. EU-domstolen ansåg i detta avseende att skyldigheten att göra praktisk information tillgänglig för allmänheten om tillgång till administrativa och rättsliga prövningsförfaranden enligt MKB-direktivet utgör en skyldighet att se till att ett specificerat resultat uppnås som EU:s medlemsstater måste säkerställa. EU-domstolen ansåg att

enbart tillgängligheten av regler om tillgång till administrativa och rättsliga prövningsförfaranden, genom publikationer eller på internet, och möjligheten att få tillgång till domstolsbeslut inte kan anses säkerställa, på ett tillräckligt tydligt och precist sätt, att allmänheten har givits möjlighet att vara medveten om sina rättigheter när det gäller tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.<sup>231</sup>

EU-domstolens dom säger inte att det måste finnas överklagandehänvisningar men av avgörandet är två saker tydliga. För det första utgör kravet i artikel 11.5 en rättslig skyldighet för medlemsstaterna i syfte att nå ett visst resultat. För det andra, vilket föreningen läser som en precisering av det resultat som ska uppnås, ska medlemsstaternas fullgörande av skyldigheten resultera i praktisk information som på ett så tydligt och precist sätt ger allmänheten kännedom om sina rättigheter. Dessa formuleringar bör läsas tillsammans med den så kallade effektivitetsprincipen som vuxit fram ur Europadomstolens praxis. Enligt principen ska konventionen tolkas så att den tryggar rättigheterna så att de inte blir teoretiska och illusoriska utan praktiska och effektiva.

Vid tiden för EU-domstolens avgörande fanns redan en omfattande praxis från Europadomstolen men rättighetsstadgan var däremot bara några år gammal och EU-domstolens praxis var ännu blygsam. Sedan dess har dock EU-domstolen vid ett flertal tillfällen uttalat att artikel 47 i rättighetsstadgan, som motsvarar artikel 6 i EKMR, är tillräcklig i sig och behöver inte tydliggöras genom unionsrättsliga eller nationella bestämmelser för att ge enskilda en rättighet som kan åberopas som sådan.<sup>232</sup>

Århuskonventionen kräver överklagandehänvisningar för beslut där en begäran om miljöinformation avslås, se artikel 4.7 i konventionen. Av *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (vägledningen), som publicerats av FN:s ekonomiska kommission för Europa, UNECE, framgår följande. Artikel 9.5 kräver att parterna tillhandahåller information till allmänheten om förfaranden för tillgång till rättslig prövning. Detta förstärker kravet i artikel 3, punkt 3, att varje part måste främja miljöutbildning och medvetenhet om hur man får tillgång till rättsmedel. Sådan information kan tillhandahållas på en mängd olika sätt. Ett exempel finns i själva konventionen. Enligt artikel 4.7 ska ett beslut om att avslå en begäran om miljöinformation innehålla information om tillgång till prövningsförfarandet enligt artikel 9.<sup>233</sup>

<sup>231</sup> EU-domstolens dom den 16 juli 2009 i mål C-427/07, *Kommissionen mot Irland*, punkterna 97-98.

<sup>232</sup> EU-domstolens dom den 8 november 2022 i mål C-873/19, *Deutsche Umwelthilfe (typgodkännande av motorfordon)*.

<sup>233</sup> UNECE, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, andra utgåvan, sida 205.

Därutöver kräver artikel 9.5 att medlemsstaterna inrättar lämpliga mekanismer för att övervinna hinder för tillgång till rättsmedel. Ett hinder som vägledning identifierar är brist på information om tillgång till rättsmedel. Enligt vägledningen kan parter till konventionen vilja införa krav på överklagandehänvisning, likt de som krävs enligt artikel 4.7, när de utfärdar beslut om tillstånd som omfattas av kraven i artikel 6.

I svensk doktrin har bristen på information om möjligheten att ansöka om rättsprövning främst berörts av Thomas Bull.<sup>234</sup> I de två artiklar som Bull har publicerat diskuteras avsaknaden av information om möjligheten att ansöka om rättsprövning främst i relation till artikel 6 i EKMR. Artiklarna berör inte hur denna brist förhåller sig till artikel 47 i rättighetsstadgan. Bull konstaterar att det inte går att säga säkert om detta är en ordning som är förenlig med Europakonventionen. Något rättsfall från Europadomstolen avseende artikel 6 i EKMR som direkt rör situationen att den enskilde har vetskap om det beslut man är missnöjd med, men inte fått någon information om hur man kan vända sig till domstol för att få det prövat har Bull inte kunnat hitta.

Vidare skriver Bull att Europadomstolen har påpekat att det krävs ett rättsmedel som är praktiskt möjligt att använda sig av och att de som berörs av ett beslut ska få tillräcklig information i god tid och från en offentlig källa om möjligheterna att klaga på beslutet.<sup>235</sup> Bulls slutsats är att det finns starka skäl att tro att en ordning där man inte har garantier för att enskilda informeras tydligt och klart om möjligheten att ansöka om rättsprövning står i strid med konventionens krav.

Som nämnts ovan diskuterar inte Bull den svenska ordningen utifrån artikel 47 i rättighetsstadgan. Av artikel 52.3 i rättighetsstadgan framgår att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Artikel 6 i EKMR motsvaras av artikel 47 i rättighetsstadgan.

Föreningen har som ovan nämnts sökt svaret på frågan om det ingår en rätt till information om möjligheten att ansöka om rättsprövning i rätten till domstolsprövning enligt artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 47 i rättighetsstadgan.

<sup>234</sup> Bull, *Rätt prövning i Rättsprövningen*, Förvaltningsrättslig tidskrift, Häfte nr. 3 2021.

<sup>235</sup> Se Shamayev and others v. Georgia and Russia, dom den 12 april 2005, punkt 458–460. Bull hänvisar därutöver till Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk rättspraxis* (2015), sida 540.

Det finns inget avgörande från EU-domstolen som besvarar den frågan. Bulls slutsats är att det finns starka skäl att tro att den svenska ordningen står i strid med EKMR:s krav. Mot bakgrund av artikel 52.3 i rättighetsstadgan så smittar denna slutsats av sig även på den svenska ordningens förenlighet med rättighetsstadgan.

Det är uppenbart att frågan varken är *acte éclairé* eller *acte clair*. Frågan kan inte heller anses vara irrelevant för målet av det skälet att föreningen och andra har ansökt om rättsprövning. Tvärförbindelse Södertörn är en tätorts-nära motortrafikled som genom buller och luftföroreningar påverkar ett mycket stort antal personer. Artikel 47 anger tydligt att "var och en" åtnjuter artikelns skydd. Om frågan skulle anses vara irrelevant för att föreningen och andra ansökt om rättsprövning så skulle den aldrig komma att ställas.

Avslutningsvis vill föreningen peka på omständigheter både i det enskilda fallet och även mer generellt som ytterligare visar att Sverige inte har fullgjort sin skyldighet enligt artikel 11.5 på ett så tydligt och precist sätt att ge allmänheten praktisk information så att de får kännedom om sina rättigheter.

På ett generellt plan så är allmänheten van vid att det av ett beslut går att utläsa om det kan överklagas och i så fall hur. För förvaltningsmyndigheter och domstolar är överklagandehänvisningar obligatoriska. Regeringens beslut saknar en sådan hänvisning och redan det faktum att sådan information saknas kan, mot bakgrund av hur förvaltningsmyndigheter och domstolar utformar sina beslut, ge intrycket av att det inte finns något rättsmedel att ta till för att få regeringens beslut prövat i domstol.

I det specifika fallet så tror föreningen att de som varit involverade i miljö-bedömnings- och beslutsprocessen vänder sig till Trafikverkets hemsida för projektet för att få information om hur processerna framskridit. Det är också den hemsida som hamnar högst upp vid en sökning på Internet via de största sökmotorerna. Några dagar efter det att regeringen meddelat sitt beslut uppdaterade Trafikverket sin hemsida med information om beslutet. Av den artikeln och huvudsidan för projektet framgår att "vägplanen har vunnit laga kraft". Av artikeln framgår att "Regeringens beslut om att vägplanen har vunnit laga kraft innebär att planen inte längre kan överklagas". Ingenstans nämns att regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning. Trafikverkets information är visserligen inte felaktig. Men föreningen menar att den ger allmänheten en otvetydig bild av att nu är alla rättsmedel uttömda. Denna information, i kombination med bristen på information i beslutet, måste anses strida mot artikel

11 i MKB-direktivet, artikel 47 i rättighetsstadgan, artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 6 i EKMR.

På regeringens hemsida finns ingen lättillgänglig information om rättsprövning. En sökning på överklagande och rättsprövning ger hundratals resultat men ingenting som dyker upp tidigt avser generell information om att rättsmedlet rättsprövning finns tillgängligt för allmänheten. Högsta förvaltningsdomstolen har information på sin hemsida men föreningen anser att tröskeln är hög för att söka information där när i princip alla andra beslut blir föremål för domstolsprövning i lägsta instans till att börja med. Avslutningsvis vill föreningen betona att för att ens kunna söka information om rättsprövning så behövs kunskap om att det utöver överklagande finns ett till rättsmedel men som har ett annat namn.

Föreningen föreslår följande fråga:

Ska artikel 11 första och femte punkten i MKB-direktivet, läst tillsammans med artikel 47 i rättighetsstadgan samt artikel 9 fjärde och femte punkten i Århuskonventionen, tolkas så att den utesluter en nationell praxis där regeringens beslut om tillstånd till sådana vägprojekt som omfattas av MKB-direktivet inte innehåller information om möjligheten att ansöka om domstolsprövning av beslutet, när sådan information enligt lag alltid måste finnas för andra beslut om tillstånd till projekt som omfattas av MKB-direktivet som meddelas av förvaltningsmyndigheter och domstolar?

## 8. Tvärförbindelse Södertörn strider mot miljökvalitetsnormerna för vatten

### 8.1 Bakgrund miljökvalitetsnormerna för vatten

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer, i 5 kap. miljöbalken, utgör krav om lägsta godtagbara miljökvalitet och kompletterar hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Miljökvalitetsnormerna ska kunna användas dels för att komma till rätta med existerande miljöproblem, dels för att undvika framtida miljöproblem och för att nå uppställda miljömål, vad gäller vatten exempelvis *Grundvatten av god kvalitet* och *Levande sjöar och vattendrag*.

Att tillåta vägen medför både ett försämrande av befintlig miljöstatus för vattenkvaliteten och bidrar till att skapa ett framtida miljöproblem. Föreningen gör gällande att detta inte är tillåtligt, särskilt inte för en verksamhet, som anläggande och drift av en motortrafikled, med obegränsad tillståndstid.

En motortrafikled riskerar att påverka såväl kemisk status som ekologisk status i ytvatten samt kemisk status i grundvattnet. Risk för påverkan sker under byggtiden genom exempelvis ändrade markförhållanden som kan sprida miljögifter, exempelvis PHAS, och risk för utsläpp från arbetsfordon.

Under drifttiden riskerar vattenförekomsterna påverkan främst från förorenat dagvatten. Tvärförbindelse Södertörn medför en större andel hårdgjord yta jämfört med befintlig väg 259, vilket i sin tur medför en ökad mängd dagvatten. Genom att trafikmängden kommer att vara högre på tvärförbindelsen i jämförelse med på befintlig väg 259 bedöms även föroreningsmängderna i dagvattnet att öka.

Dagvatten från vägtrafik innehåller kemikalier och tungmetaller varav flera är prioriterade ämnen enligt ramdirektivet för vatten. I underlagsrapporten om dagvatten har exempelvis föroreningshalter från fosfor, bly, koppar, kväve, kadmium, krom, nickel och olja i dagvatten från vägtrafik analyserats. Risk för oljeutsläpp och utsläpp från farligt gods föreligger också.

Eftersom sträckningen av Tvärförbindelse Södertörn är omfattande, 22 km lång, riskerar ett stort antal vattenförekomster att påverkas. Dessa är: Mälaren – Rödstensfjärden (Hagaviken samt Fittjaviken, Huddinge kommun), Albysjön (Huddinge kommun), Örlången (Huddinge kommun), Drevviken (nedströms Lissmasjön, Huddinge / Haninge kommun), Övre Rudasjön (nedströms Nedre Rudan, Haninge kommun), Husbyån (nedströms Lillsjön Haninge kommun). De grundvattenförekomster som riskerar att påverkas är: Tullingeåsen-Ekebyhov-Riksten, Jordbromalm och Handen.

## 8.2 Felaktigt nollalternativ

Enligt 6 kap. 35 § tredje punkten miljöbalken ska nollalternativet beskrivas i MKB:n, det vill säga hur miljöförhållandena förväntas utveckla sig om den sökta verksamheten inte vidtas. Kravet på att nollalternativet ska beskrivas genomför MKB-direktivets krav på att utvecklingen för referensscenariot ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen, se artikel 5.1 och tredje punkten i bilaga 4 till MKB-direktivet.

Vad gäller miljö kvalitetsnormerna för vatten resonerar Trafikverket att grundvattnets status förbättras i och med motortrafikleden, trots ökad trafik.<sup>236</sup> Detta eftersom Trafikverket planerar skyddsåtgärder, exempelvis infiltration av förorenat dagvatten, som troligen kommer att ta upp de ökade föroreningsmängderna från vägen. Flera av de granskade ytvattenförekomsterna har höga halter av koppar, zink, bly och kadmium, vars förekomst delvis härrör från vägdagvatten. Även dessa halter bedöms – trots ökad trafik – att minska, i alla vattenförekomster utom Albysjön, till följd av de dagvattendammar som planerar att utföras i samband med byggandet av motortrafikleden.

Naturskyddsföreningen gör gällande att detta är ett felaktigt sätt att tillämpa nollalternativet för miljö kvalitetsnormerna för vatten. Slutdatumet för uppfyllandet av normerna är år 2027. Myndigheter och kommuner har, enligt 5 kap. 3 § miljöbalken, ett krav på sig att tillse att normerna följs. Kravet gäller inte endast för nya eller ändrade verksamheter utan även för befintliga och pågående verksamheter. Trafikverket och kommunerna har därmed ett ansvar att tillse att de vägar som de är huvudman för klarar icke-försämringskravet och inte äventyrar uppfyllande av normerna till år 2027.

Nollalternativet borde således ha utgjorts av befintlig väg 259 men med de skyddsåtgärder som krävs för att uppnå normen till 2027 genom exempelvis infiltrering av dagvatten. Vid en jämförelse med planerad motortrafikled med detta nollalternativ skulle det ha blivit uppenbart att Tvärförbindelse Södertörn kraftigt försämrar befintlig status och även äventyrar uppfyllandet av god ekologisk och kemisk status till år 2027. Det är Trafikverket som är huvudman år 2027 eftersom det av fastställelsebeslutet tydligt framgår att kommunerna blir väghållare först när Tvärförbindelsen öppnat. I detta fall är det alltså exploatören själv som är ansvarig myndighet för att vidta åtgärder för att uppnå beslutade miljö kvalitetsnormer.

Föreningen har sökt i EU-kommissionens vägledningar och i EU-domstolens databaser utan att hitta svar på frågan om ett nollalternativ och dess utveckling kan utgöras av ett alternativ där myndigheten, som även är exploatör, inte genomför de åtgärder som krävs för att minska påverkan från myndighetens befintliga verksamhet och som krävs för att uppnå en beslutad miljö kvalitetsnorm för en vattenförekomst. Föreningen anser att en sådan tolkning av de bestämmelserna om redovisning av nollalternativ äventyrar den ändamålsenliga verkan av såväl MKB-direktivet som ramdirektivet för vatten. Frågan är av relevans i detta mål för att kunna avgöra om miljökonsekvensbeskrivningen

---

<sup>236</sup> Miljökonsekvensbeskrivningen, kap. 8, sida 222.

lever upp till lagstiftningens krav. Frågan är varken *acte clair* eller *acte éclairé*. Föreningen föreslår därför denna fråga för förhandsavgörande:

Ska artikel 5.1 i MKB-direktivet tolkas så att den utgör hinder för en exploatör, att i redogörelsen för utvecklingen av referensscenariot, vilket krävs enligt tredje punkten i bilaga 4 till MKB-direktivet, utgå ifrån att sådana åtgärder som krävs för att uppnå statusen för en vattenförekomst, enligt artikel 4 i ramdirektivet för vatten, inte kommer att genomföras när exploatören är en statlig myndighet, vars befintliga verksamhet på platsen och dess utsläpp till vatten är en bidragande orsak till att miljömålet för vattenförekomsten inte redan har uppnåtts?

### 8.3 Kemisk ytvattenstatus försämras i Albysjön

Albysjön är en ytvattenförekomst som berörs av Tvärförbindelse Södertörn. Sjön är 1 km<sup>2</sup> och delas mellan Huddinge och Botkyrka kommuner. Aktuell ekologisk status är god men kemisk status uppnår ej god. Miljökvalitetsnormen god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus (med undantag för PFOS) ska uppnås senast till år 2027.

Av Vatteninformationssystem Sverige (VISS) framgår att Albysjön har en betydande påverkan från transporter och infrastruktur, vilket troligen sker genom förorenat dagvatten från avrinningsområdet som har hög trafikintensitet. Ämnen som ofta förekommer i höga halter i dagvatten och där dagvatten därmed ensamt eller tillsammans med andra källor kan leda till att miljökvalitetsnormerna för vatten inte följs är främst PAH:er och metaller, som koppar, zink, bly och kadmium. Det föreligger enligt Vattenmyndigheten en hög risk att god kemisk ytvattenstatus inte kommer att nås år 2027 på grund av att gränsvärdet för flera prioriterade ämnen överskrids.<sup>237</sup>

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att planförslaget kommer att generera mer vägdagvatten och medföra ökade föroreningsmängder i dagvattnet på grund av den ökande trafiken. För Albysjön kommer föroreningsmängderna från tvärförbindelsen begränsas med skyddsåtgärder. När påverkan från kvarvarande delar av väg 259 (Botkyrkaleden och Glömstavägen) inkluderas i beräkningar bedöms dock den totala belastningen till Albysjön öka. Detta kräver att berörda kommuner vidtar åtgärder på de delar av väg 259 som kvarstår för att möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormerna inte ska

<sup>237</sup> <https://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA59817618>

påverkas negativt.<sup>238</sup> Av dagvattenutredningen framgår att samtliga beräknade föroreningsmängder i Albysjön ökar.<sup>239</sup>

Naturskyddsföreningen konstaterar alltså att för att vägplanen inte ska äventyra uppnående av gränsvärdesnormen kemisk ytvattenstatus och inte försämra den kemiska ytvattenstatusen krävs åtgärder från två olika kommuner. Detta eftersom delar av väg 259 kommer att kvarstå och väghållningen övergår till kommunerna när Tvärförbindelse Södertörn har öppnats för trafik.

Kvalitetsfaktorer för koppar, krom, zink, bly, kadmium och nickel är inte klassade i VISS. Detta är inget ovanligt eftersom Sverige har ett stort antal vattenförekomster och Vattenmyndigheterna har begränsat med resurser. Att kvalitetsfaktorerna för dessa ämnen inte är klassade betyder inte att en ökning av dessa ämnen är tillåtlig. Tvärtom faller ett större ansvar på verksamhetsutövaren att reda ut om ökningen håller sig under eller över gränsvärdet för respektive ämne samt hur ökningen riskerar att äventyra uppfyllandet av normen. Detta gäller särskilt när verksamhetsutövaren är en statlig myndighet.

Verksamhetsutövaren ska enligt 6 kap. 35 § sjätte punkten miljöbalken i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs. Av förarbetena och praxis följer att det i miljökonsekvensbeskrivningen krävs en detaljerad beskrivning av verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna på kvalitetsfaktornivå.<sup>240</sup> Beskrivningen på kvalitetsfaktornivå krävs enligt Weserdomen (C-463/13) för att korrekt kunna bedöma att verksamheten klarar icke-försämringskravet. Det finns också möjlighet att önska en expertbedömning från myndigheterna, jfr 2 kap. 14 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19). Detta har emellertid inte Trafikverket gjort. Trafikverket har inte heller på ett tydligt sätt beskrivit hur de ökade föroreningshalterna påverkar kvalitetsfaktorerna i den kemiska statusen, i förhållande till de gränsvärden som anges i VISS och Hav:s föreskrifter.

Grundämnena kadmium, bly och nickel, för vilken en ökning, från redan höga värden, sker i Albysjön, är så pass allvarliga för akvatiska ekosystem och människors hälsa att de finns med bland vattendirektivets cirka 40 prioriter-

<sup>238</sup> Miljökonsekvensbeskrivningen, kap. 11, sida 59.

<sup>239</sup> Se bland annat miljökonsekvensbeskrivningen och dagvattenrapporten, tabell 14, sida 40. [https://bransch.trafikverket.se/contentassets/301d89a282ca4f8ab9192c72adf46dc5/pm\\_dagvattenutredning.pdf](https://bransch.trafikverket.se/contentassets/301d89a282ca4f8ab9192c72adf46dc5/pm_dagvattenutredning.pdf)

<sup>240</sup> Vattenmiljö och vattenkraft prop. 2017/18:243, för praxis se exempelvis Ladvattenån MÖD 2012:19.

ade ämnen, vars gränsvärden inte får överskridas. De prioriterade ämnena ingår som kvalitetsfaktorer i kemisk status för ytvatten, vilket gör att kemisk ytvattenstatus utgör en så kallad gränsvärdesnorm enligt 5 kap. 2 § första punkten miljöbalken.

Att föroreningshalterna i Albysjön inte ökar är av extra stor vikt eftersom Albysjön ligger inom den primära zonen för Mälarens vattenskyddsområde och dessutom är belägen ovanpå grundvattenförekomsten Tullingeåsen som redan har otillfredsställande status.

Trafikverket anger i sitt yttrande till regeringen att det är tillåtet att tillgodoräkna sig åtgärder som inte omfattas av fastställelsebeslutet så länge det finns en rättslig möjlighet att fullfölja dem. Föreningen bestrider att så är fallet.

Vad gäller förbudet att försämra en vattenförekomsts kemiska status och kravet att inte äventyra uppfyllandet av normen finns en möjlighet i 5 kap. 4 § miljöbalken att åtgärder i andra verksamheter för att minska föroreningar kan räknas in i bedömningen. Detta är ett sätt för lagstiftaren att ta hänsyn till svårigheterna vid bördefördelning av utsläpp, det vill säga när det kan vara fler än den verksamhet som provas som bidrar till utsläppen i vattenförekomsten. Av propositionen framgår att det kan vara fråga om såväl beslutade som planerade åtgärder.<sup>241</sup> Av förarbetena framgår vidare att om det kan konstateras att ett tillåtande strider mot försämringsförbudet, ska verksamheten eller åtgärden inte tillåtas och det blir då överflödigt att göra någon bedömning i frågan om huruvida tillåtandet äventyrar att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås.<sup>242</sup>

Vad gäller projektet Tvärförbindelse Södertörn och dess påverkan på Albysjön är det ostridigt att de föroreningar i dagvatten som vägen genererar kommer att leda till ökade utsläpp och föroreningsnivåer i Albysjön. Trafikverket har inte visat att icke-försämringskravet kommer att klaras. Verkets hänvisning till andra åtgärder som eventuellt kan utföras för att förhindra äventyrande av uppfyllande av normen blir därmed överflödiga.

Naturskyddsföreningen gör således gällande att fastställande av vägplanen leder till att den kemiska ytvattenstatusen för Albysjön kommer att försämras. Regeringen och Trafikverket har en skyldighet, enligt 5 kap. 4 § miljöbalken,

---

<sup>241</sup> A.a. sida 194.

<sup>242</sup> A.a. sida 194.

att inte tillåta verksamheter som strider mot icke-försämringskravet på kvalitetsfaktornivå.<sup>243</sup>

Föreningen anser därmed att regeringen har brutit mot de tvingande kraven i 5 kap. 4 § miljöbalken när de godkänt fastställelse av vägplanen trots att Tvärförbindelse Södertörn, enligt Trafikverket, medför ökande föroreningsmängder i Albysjön vilket gör att icke-försämringskravet träds för när.

Det föreligger även en risk att vägplanen äventyrar att miljö kvalitetsnormen för kemisk ytvattenstatus inte kommer att nås eftersom de åtgärder som kommer att krävas åligger aktörer utanför Trafikverkets kontroll samt att tillståndstiden för vägen är evig. Även Vattenmyndigheten bedömer att det föreligger en hög risk att god kemisk ytvattenstatus inte kommer att nås till år 2027 på grund av att gränsvärdet för flera prioriterade ämnen överskrids. Även mot denna bakgrund, och försiktighetsprincipen, föreligger grund för Högsta förvaltningsdomstolen att upphäva regeringens beslut.

## 8.4 Den kemiska statusen för grundvattenförekomsten Tullingeåsen försämras

Grundvattenförekomsten Tullingeåsen-Ekebyhov-Riksten klassificeras idag som god kvantitativ status men otillfredsställande kemisk status på grund av förhöjda halter av PHAS. Kvalitetskravet är god kvantitativ och kemisk status till år 2027.

Av VISS framgår vidare att avseende bly, blyföreningar och PAH:er är statusen för närvarande god men att mer undersökningar behövs och förorenade områden behöver åtgärdas. Vattenmyndigheten bedömer att statusen riskerar att försämras till dålig/otillfredsställande.<sup>244</sup>

Även om vägtrafik inte utpekats som den största källan till PHAS så sprider vägtrafik, via förorenat dagvatten, tungmetaller som exempelvis bly. Transport och infrastruktur pekas också ut som en betydande påverkan på grundvattnets kvalitet av Vattenmyndigheten eftersom det förekommer 30 km saltade vägar i vattenförekomstens tillrinningsområde och att det föreligger risk för påverkan från trafikolyckor.<sup>245</sup>

<sup>243</sup> Se EU-domstolens avgörande C-461/13 *Weserdomen*, punkt 70.

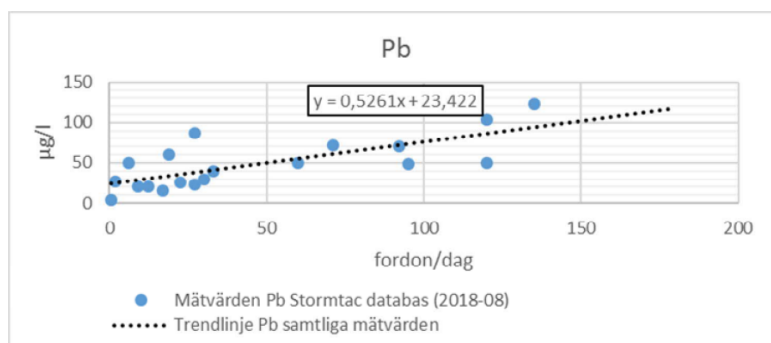
<sup>244</sup> Se VISS, Albysjön WA87221559.

<sup>245</sup> Se VISS, Albysjön WA87221559.

För grundvattenförekomster som har otillfredsställande kemisk status är bedömningen av icke-försämringskravet mycket strikt. EU-domstolen har slagit fast att en otillåten försämring inträffar så snart halterna av ett ämne stiger över tröskelvärdet, *Bielefeld*.<sup>246</sup> Det finns således inget utrymme att tillåta en verksamhet som bidrar till ytterligare en försämring.

Trafikintensiteten där Tvärförbindelsen korsar grundvattenförekomsten är minst 100 000 fordon/dygn. Grundvattenförekomsten korsas redan idag av E4/E20 i Vårby. Belastningen av förorenat dagvatten från vägtrafik är således mycket omfattande.

I Trafikverkets bilaga 1 till dagvattenutredningen, som visar på föroreningshalter i dagvatten relaterat till trafikintensitet, redovisar halter motsvarande 50-70 µg/l i dagvatten vid en trafikintensitet om 100 000 fordon/dygn. Se tabell nedan.



Vägdagvattnet planerar, enligt verket, att renas via infiltration. Trafikverket anger i miljökonsekvensbeskrivningen att planförslaget därmed inte bedöms påverka möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för Tullingeåsens kemiska status. Någon analys på kvalitetsfaktornivå har emellertid inte gjorts för de ämnen som är vanligt förekommande i vägdagvatten. I underlagsrapporten om dagvatten anges också att "Det finns alltid osäkerheter i reningsgrad av individuella system och den mängd dagvatten som kan genomgå rening."<sup>247</sup>

<sup>246</sup> Se Bielefeld, C-535/18, punkt 108.

<sup>247</sup> Dagvattenrapporten sida 40.

[https://bransch.trafikverket.se/contentassets/301d89a282ca4f8ab9192c72adf46dc5/pm\\_dagvattenutredning.pdf](https://bransch.trafikverket.se/contentassets/301d89a282ca4f8ab9192c72adf46dc5/pm_dagvattenutredning.pdf)

Naturskyddsföreningen konstaterar att Trafikverket inte har analyserat hur förorenat dagvatten riskerar att försämra halterna i grundvattenförekomsten av exempelvis bly, relaterat till de tröskelvärden som är aktuellt för respektive ämne. Tröskelvärdet för bly i grundvattenförekomster har av SGU nyligen sänkts från 10 ug/l till 5 ug/l. Eftersom den kemiska statusen redan är otillfredsställande så får inte halterna av bly, eller någon av de andra kemiska kvalitetsfaktorerna, försämrats. Föreningen anser därmed att även statusen för grundvattenförekomsten Tullingeåsen kommer att försämrats på ett otillåtet sätt, varvid regeringen felaktigt avslagit överklagandena i strid mot 5 kap. 4 § miljöbalken. Även detta utgör grund för upphävande beslutet att fastställa vägplanen.

## 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.

Regeringen har inte motiverat sitt beslut utan hänvisar endast till den bedömning som Trafikverket har gjort. Trafikverket anför i ett yttrande till regeringen att "Tvärförbindelse Södertörn endast medför en marginell påverkan på värdena i Hanveden. Området kommer kunna användas på huvudsakligen samma sätt trots tunneln i området, tunnelöppningar och markanspråk i anslutning till befintlig väg" (se sidan 6 i regeringens beslut).

Denna slutsats skiljer sig helt ifrån den bedömning som gjordes i Trafikverkets fastställelsebeslut. I fastställelsebeslutet och underlagsmaterialet till detta konstaterar verket att såväl byggande som drift och användande av vägen medför påtaglig skada på Hanveden som riksintresse för friluftslivet.

Trafikverket konstaterar i fastställelsebeslutet 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.<sup>248</sup>

Föreningen bestrider att det rör sig om en marginell påverkan på riksintresset för friluftslivet och bestrider att det inte rör sig om någon beaktansvärd påverkan av kärnvärdena i Hanveden. Sammantaget rör det sig om påtagliga skador på dessa riksintressen som är oförenliga med ombyggnaden av leden. Riksintresset för friluftslivet ska enligt föreningens mening ges företräde av skäl som utvecklas nedan.

## 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 så långt möjligt ska 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 gröstruktur och tillhör Hanvedenkilen.

<sup>248</sup> Miljökonsekvensbeskrivningen, bilaga 5, sida 20.

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 till exempel 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 friluftsaktiviteter. Det geografiska läget gör att det finns goda möjligheterna att nå området med allmänna kommunikationer.<sup>249</sup>

Som förutsättningar för bevarande och utveckling av områdets värden anges bland annat värden för friluftslivet kan påtagligt skadas av nyetablering av bebyggelse och anläggningar som inte främjar friluftslivet inom områdets oexploaterade delar, bullerstörande verksamheter och åtgärder samt omfattande kalavverkning.<sup>250</sup>

### 9.3 Riksintresset för kommunikationer - Tvärförbindelse Södertörn

Uttekandet 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".<sup>251</sup> 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 trafikslagens anläggningar – sektorsbeskrivning för utpekande*.<sup>252</sup> Här anges exempelvis att kriterium 2 b, enligt vilket anspråk görs, innebär "nationella stamvägnätet".

<sup>249</sup> Värdebeskrivning FAB 08 Hanveden, sida 2. [Länk](#)

<sup>250</sup> A.a. sida 2.

<sup>251</sup> Trafikverkets hemsida, *Förteckning över riksintresseanspråk*, Excelfil. [Länk](#)

<sup>252</sup> Trafikverket, PM 2020-08-12, *Riksintressen för trafikslagens anläggningar – sektorsbeskrivning inklusive kriterier för utpekande*. [Länk](#)

## 9.4 Naturskyddsföreningens bedömning av buller, barriäreffekter och visuell påverkan

Föreningen anser att det är felaktigt att sätta 45 dBA som nedre gräns för påverkan.<sup>253</sup> 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.<sup>254</sup>

Trafikverket har i bedömningen av bullerpåverkan tillgodoräknat sig effekten av skyddsåtgärder så som bulleravskärmningar och sänkt hastighet, trots att dessa åtgärder ligger utanför prövningsramen och inte har rättskraft enligt vägplanen.<sup>255</sup> En beräkning av influensområde för buller utan skyddsåtgärder borde således ha ingått i materialet.

Markintrånget 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 medför. 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 annat än till en mindre del 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, för de allra flesta kommer mängden tung trafik att verka avhållande. I något avsnitt blir cykelvägen hela fyra kilometer längre, vilket gör cykelinfrastrukturen

---

<sup>253</sup> A.a. sida 37.

<sup>254</sup> A.a. sida 40.

<sup>255</sup> A.a. sida 14.

sammantaget mindre attraktiv jämfört med bilvägen, som alltså kommer att vara det enklaste och snabbaste alternativet.<sup>256</sup>

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.<sup>257</sup> Här kommer stora av- och påfartskringlor dominera landskapet om Tvärförbindelsen blir verklighet.

Till den av Trafikverket beskrivna påverkan av barriäreffekter, buller med mera tillkommer även ökade föroreningar, inklusive partiklar PM 10, som även genereras av elektrifierade fordon genom däck- och vägslitage. Effekterna av ökade föroreningar på riksintresset friluftsliv finns inte beskrivet i miljökonsekvensbeskrivningen, vilket är en brist.

## 9.5 Riksintresseavvägning och kopplingen till hållbar utveckling och Begränsad klimatpåverkan

Trots att Trafikverket förefaller ha ändrat sin bedömning mellan beslutet, från den 7 november 2023, om fastställelse av vägplanen till yttrandet, från den 21 mars 2023, gör föreningen bedömningen att det är otvivelaktigt är så att riksintresset för friluftsliv kommer att skadas påtagligt om riksintresset för Tvärförbindelse Södertörn ges 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

<sup>256</sup> 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](#)

<sup>257</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, bilaga 5, sida 37.

avvägningen mellan motstående intressen ska det beslut tas som mest sannolikt gynnar en hållbar utveckling.<sup>258</sup> 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.<sup>259</sup>

## 9.6 Riksintresse för trafik gynnar inte en hållbar utveckling

Föreningen gör gällande att eftersom bedömningen ska göras utifrån kravet på en hållbar utveckling ska bevarandebalansen 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.<sup>260</sup> Så är dock inte fallet här. Tvärförbindelse Södertörn motverkar enligt miljökonsekvensbeskrivningen klimatmålet samt uppfyllandet av miljömålet *Begränsad klimatpåverkan*.

Föreningen anser att Trafikverket i sin sväva bedömning i fastställelsebeslutet har utgått ifrån hur stor påverkan Tvärförbindelse Södertörn får på Hanveden. 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. Eftersom regeringen inte har motiverat sin bedömning i beslutet, som det nu begärs rättsprövning av, är det Trafikverkets bedömning som föreningen bemöter. Enligt föreningen är det tydligt att bedömningen inte grundar sig 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 ska prioriteras framför ett annat riksintresse för bevarande. Vad

<sup>258</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sida 8.

<sup>259</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 sida 8.

<sup>260</sup> 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.

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 vägdragningar kan ha gjorts av verket tidigare, 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 även få negativa konsekvenser för folkhälsan och social hållbarhet. Till stöd för detta åberopar föreningen ett expertutlåtande (se bilaga 2 i föreningens överklagande av fastställelsebeslutet), 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 utpekat 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.<sup>261</sup>

Föreningen konstaterar att Trafikverkets utpekande är ytterst kortfattat och de kriterier och beskrivningar som ligger till grund för utpekande är generellt

---

<sup>261</sup> Prop. 1985/86:3.

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 utpekat 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 i stället för 24,6 hektar, ett 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)<sup>262</sup> 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.<sup>263</sup> Naturskyddsföreningen bedömer att ett fullgott säkert kommunikationsalternativ, som är mer i linje med hur ett transporteffektivt och hållbart samhälle kan utformas, går att genomföra till en betydligt lägre kostnad än de beräknade 18 miljarder kronor som motortrafikleden beräknas att belasta statskassan med.<sup>264</sup> Även av detta skäl bör riksintresset friluftsliv väga tyngre jämfört med Tvärförbindelse Södertörn.

Trafikverket har utgått ifrån en prognos om 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. Planeringen från statliga verk och myndigheter måste utgå från det. Vägar som byggs med utgångspunkten ökad

<sup>262</sup> Miljökonsekvensbeskrivning, bilaga 5, sida 10.

<sup>263</sup> Prop. 1985/86:3, sida 152.

<sup>264</sup> Se bilaga 1 till ansökan om rättsprövning, Trivectors rapport.

trafik kommer att vara överdimensionerade om miljömålen nås. Och trafiken som dessa vägar genererar kommer göra det ännu svårare att nå målen. En utvecklad beskrivning av hur den samhällsekonomiska bedömningen påverkas av klimatmålen har beskrivits av Trafikverket i en rapport.<sup>265</sup>

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.

Mot bakgrund av vad föreningen har anfört är det 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 regeringens beslut ska upphävas. Eftersom riksintresseavvägningen medför att riksintresset för friluftsliv ska ha företräde framför riksintresset för kommunikationer är vägen felaktigt lokaliserad, varvid vägplanen ska upphävas med stöd av 2 kap. 6 § miljöbalken.

## 10. Behovet av förhandsavgöranden

Föreningen har yrkat att förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen avseende flera tolkningsfrågor som Trafikverkets beslut att fastställa vägplanen och regeringens beslut att avslå överklagandena väcker.

Av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) framgår att när en fråga om tolkning av unionsrätt uppkommer vid Högsta förvaltningsdomstolen ska domstolen begära att EU-domstolen meddelar ett förhandsavgörande.

---

<sup>265</sup> Trafikverket, Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser - ett regeringsuppdrag, Trafikverket 2016:111 (sida 17). Länk: <https://bransch.trafikverket.se/contentassets/35a7ce71b5fb4e83b1de8990aedbb2c0/rapport-2016-111-160630.pdf>

Denna skyldighet gäller inte om de så kallade CILFIT-kriterierna är tillämpliga. Kriterierna innebär att domstolar som dömer i sista instans ska vara restriktiva med att tillämpa undantag från skyldigheten att begära ett förhandsavgörande. Endast om en tolkningsfråga saknar relevans, är *acte clair* eller *acte éclairé* får en domstol som dömer i sista instans underlåta att föra frågan vidare till EU-domstolen och i stället avgöra den på eget ansvar.

En fråga är *acte clair* om "den korrekta tillämpningen av gemenskapsrätten [är] så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel om hur frågan skall avgöras. Innan den nationella domstolen drar den slutsatsen att så är fallet, måste den vara övertygad om att saken är lika uppenbar för domstolarna i de övriga medlemsstaterna och för EG-domstolen".<sup>266</sup>

Vidare är en fråga *acte éclairé* om "det redan föreligger en rättspraxis hos EG-domstolen varigenom den ifrågavarande rättsfrågan har avgjorts, oavsett karaktären hos de förfaranden som lett fram till denna rättspraxis och även om de tvistiga frågorna inte är helt identiska".<sup>267</sup>

Regeringens beslut aktualiserar tillämpningen av bestämmelser i miljöbalken som genomför bestämmelser i rättighetsstadgan, MKB-direktivet, ramdirektivet för vatten och fågeldirektivet. Frågan är om det redan föreligger en rättspraxis hos EU-domstolen som har avgjort de tolkningsfrågor som regeringens beslut aktualiserar. I så fall är frågan *acte éclairé* och frågorna behöver inte hänskjutas till EU-domstolen.

Om frågorna inte är *acte éclairé* uppstår frågan om den korrekta tillämpningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel avseende hur frågorna ska besvaras. Skulle även denna fråga besvaras jakande så är CILFIT-kriterierna uppfyllda.

I *Conorzio Italian Management* preciserar EU-domstolen innebörden av de skyldigheter som följer av artikel 267 FEUF för medlemsstaternas domstolar i sista instans. Dessa domstolar har inte enbart en skyldighet att hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen. Artikel 267 innebär dessutom att domstolar i sista instans har en motiveringsskyldighet när de anser att ett förhandsavgörande inte behövs. Denna skyldighet följer av artikel 267 FEUF och artikel 47 i rättighetsstadgan.<sup>268</sup>

<sup>266</sup> EU-domstolens avgörande i CILFIT-målet, C-283/81, punkt 16.

<sup>267</sup> A.a punkten 14.

<sup>268</sup> EU-domstolens dom i C-561/19, *Conorzio Italian Management*, punkt 51.

Enligt EU-domstolen måste det av skälen till beslutet att inte begära ett förhandsavgörande framgå att 1) den anförda EU-rättsliga bestämmelsen saknar relevans för utgången i målet, eller att 2) tolkningen av bestämmelsen följer av EU domstolens praxis, eller – i avsaknad av sådan praxis – att 3) tolkningen av bestämmelsen är så uppenbar att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel.

Denna motiveringsskyldighet finns reglerad i 1 § lag (2006:502) med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol. Det lagrummet ger dock inte uttryck för de tre punkter som nämns i *Consortio Italian Management*. Trots att denna skyldighet har följt av lag sedan 2006 så lyfter EU-domstolens egna rapport fram Sverige som ett exempel på ett av flera länder med en liberal inställning till tolkningen av kriteriet "rimligt tvivel" i CILFIT-doktrinen.<sup>269</sup>

Högsta domstolen har i NJA 2022 s. 1051 konstaterat att det utgjorde ett grovt rättegångsfel av Patent- och marknadsöverdomstolen att inte begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Föreningen konstaterar att svenska domstolar endast i ett fåtal fall har begärt förhandsavgörande.<sup>270</sup>

Föreningen har gjort omfattande sökningar i EU-domstolens databaser för att försöka hitta svar på de tolkningsfrågor som uppstått i samband med att denna ansökan har författats. De frågor föreningen har föreslagit att Högsta förvaltningsdomstolen ska hänskjuta till EU-domstolen är samtliga relevanta för prövningen av föreningens ansökan. Inga av frågorna avser bestämmelser vars tolkning är så klar och uppenbar att ett förhandsavgörande inte behövs. EU-domstolen har inte heller tidigare besvarat någon av frågorna.

---

<sup>269</sup> Se European Court of Justice, Directorate-General for Library, Research and Documentation, *Application of the CILFIT case law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law*, 2019, punkt 60 och de fotnoter som hänvisas till däri.

<sup>270</sup> Johanna Engström, *Unionsrättens tillämpning i svenska domstolar – en analys av mål rörande artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och mål rörande den allmänna unionsrättsliga principen om rätten till ett effektivt rättsskydd*, Europarättslig tidskrift (nr 4 2022). Se även avgörandet från den 14 mars 2023 Georgiou v. Greece från Europeiska domstolen om mänskliga rättigheter där domstolen konstaterade att det var en överträdelse av artikel 6 EKMR av grekisk domstol att inte begära förhandsavgörande i en viss fråga från EU-domstolen.

För Naturskyddsföreningen,  
Stockholm dag som ovan



Josia Hort  
miljöjurist

Sofi Marklew

Sofi Marklew  
miljöjurist

John Nordstrom

Rebecca Nordenstam  
miljöjurist

**Bilaga:** Analys av en planerad motortrafikled utifrån ett transporteffektivt samhälle, Trivector rapport 2022:186.