

2016-11-29

Näringsdepartementet

Avd för bostäder och transporter

103 33 Stockholm

Yttrande i ärende N2016/01849/TIF angående fastställelse av arbetsplan för väg 940, delen Rösan-Forsbäck, Kungsbacka kommun, Hallands län

Som juridiskt ombud för Naturskyddsföreningen i Kungsbacka, föreningen Värna Onsala, Gunnar Carlsson, Underliden, Apelrödsvägen 129, Onsala samt Josefine Sjöstrand, Rydetvägen 93, Onsala har jag beretts möjlighet att bemöta Trafikverkets yttrande från den 29 september i år. Med anledning av detta vill jag framföra följande.

Inledningsvis konstaterar mina huvudmän att inget av det Trafikverket anför ändrar deras inställning i ärendet, yrkandena kvarstår oförändrade.

Talerätten

Mina huvudmän bestrider att föreningen Värna Onsalas talan ska avvisas.

Föreningen uppfyller alla de krav som ställs upp i 16 kap 13 § miljöbalken (MB).

- Enligt föreningen stadgar ska den verka för Onsalas unika natur- och kulturmiljö. Föreningens huvudsakliga ändamål är således att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen.
- Föreningen är inte vinstdrivande.
- Föreningen bildades 1997 vilket framkommer av protokoll från konstituerande möte 1997-12-09. Förening har således bedrivit verksamhet i Sverige i mer än tre år.
- Enligt medlemsregistret har föreningen 153 medlemmar. Även kriteriet om minst 100 medlemmar är således uppfyllt. Att tillägga är att medlemsantalet sedan överklagandet insänts ökat till ca 180.

Föreningen har till regeringen insänt underlag som visar att ovanstående stämmer.

Trafikverkets yttrande i sakfrågorna

Mina huvudmän noterar att Trafikverket i många delar inte alls bemöter vad de framfört i överklagande med komplettering. I princip hänvisas enbart till den MKB som ingår i ärendet samt till Länsstyrelsen. Verket väljer dock att även bemöta delar av mina huvudmäns invändningar i sitt bemötande av Göteborgs och Sveriges Ornitologiska förenings överklagande. Mina huvudmän vill poängtera att verket även tidigare i processen många gånger undvikit att bemöta, alternativt i flera fall lämnat irrelevanta svar på frågeställningar som tagits upp.

Trafikverket uppger att områden med höga naturvärden i möjligaste mån har undvikits vid val av vägen sträckning inom korridoren. Verket uppger även att påverkan på naturmiljön inte kan undvikas. Verket utgår härmed från att vägen måste byggas, vilket inte är fallet. Alternativ finns och har redovisats av mina huvudmän med flera.

Av MKB:n framgår att det finns ett stort antal skyddade arter i området. Av MKB:n (med tillhörande bilagor) står det enligt mina huvudmän även med all önskvärd tydlighet klart att den planerade vägen kommer att undanröja och påverka viktiga livsmiljöer för dessa arter. För detta talar bland annat att Trafikverket själva uppger att konsekvenserna för fågelfaunan enbart på grund av buller bedöms bli måttliga till stora. Sådan avsiktlig störning som avses enligt 4 § p 2 artskyddsförordningen (AF) är därmed redan konstaterad och det är tveksamt om dispens enligt 14 § kan meddelas i samtliga fall. Flera fortplantningsområden och viloplats för skyddade arter riskeras dessutom skadas eller förstöras i strid mot 4 § p 4 AF.

Att verket försökt begränsa habitatförlusterna är inte tillräckligt, ej heller verkets förslag på kompensering i form av reservatbildning av området Bolgen. Trafikverket hävdar att ett utökat skydd av Bolgenområdet skulle motverka de förluster som vägbygget orsakar. Dock är skyddet av Bolgenområdet redan starkt, det ingår i en nationell myrskyddsplan. De av Trafikverket föreslagna åtgärderna, reservatsbildning m m, leder inte till någon påtaglig förbättring av gynnsam bevarandestatus för i vägområdet hotade arter. Det finns heller inga garantier för att de föreslagna åtgärderna skulle kunna komma till stånd. Länsstyrelsen i Halland har inte påbörjat något arbete med reservatsbildning. De åtgärder som idag har vidtagits är enbart att Trafikverket anlitat en konsult som fått i uppdrag att utreda om förutsättningar för reservatsbildning föreligger. Det samråd i frågan om Bolgenområdet, vilket verket nämner i sitt yttrande, har hittills haft mycket ringa omfattning.

Trafikverket skriver att påverkan på hotade arter och naturtyper hanteras genom 7 kap MB och genom förordningen om områdesskydd samt artskyddsförordningen. Dessa bestämmelser bygger helt på unionsrätt och bedömningen enligt dessa måste därmed utgöra en väsentlig del av prövningen även vad gäller vägbygge. Antagandet av arbetsplanen och genomförandet av vägplanerna har de facto följden att skyddet

av dessa hotade arter i den efterföljande tillståndsprocessen antingen har upphävts eller i vart fall underminerats. Om påverkan på skyddade arter och deras livsmiljöer görs först efter det att vägdragningen vunnit laga kraft är det stor risk att en efterkommande prövning av artskyddsdispens och samråd enligt 12 kap 6 § MB mest blir "ett spel för gallerierna". Det är ytterst tveksamt om vägplanerna då kan stoppas, även om sådan efterkommande prövning visar att den negativa påverkan blir så stor så att vägen egentligen inte är tillåtlig enligt dessa bestämmelser.

Högsta domstolen har i mål T 3158-12, och då speciellt under punkt 19, klargjort att en prövning som delas upp i två etapper, först tillåtlighet och sedan tillstånd, inte får leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor som ska ingå i tillståndsprövningen verkligen blir bedömda i något skede. Inte heller i övrigt får en dom om tillåtlighet komma i konflikt med reglerna för tillståndsprövningen. En uppdelning av prövningen får därför inte genomföras på ett sådant sätt eller ges sådana verkningar att det hindrar en fullständig prövning. Mina huvudmän menar att en analog tolkning kan göras även vid prövning enligt väglagen. Denna typ av tvådelad prövning, först med stöd av väglagen och därefter med stöd av miljöbalken, som nu föreligger har underminerat möjligheten till en rättssäker bedömning av påverkan för de unionsrättsligt skyddade arterna som anges i MKB:n och övriga bilagor till ansökan. Trafikverket har således redan i sitt antagandebeslut förekommit frågan om skydd av dessa hotade arter eftersom detta beslut får rättsverkan vid den efterföljande prövningen om skyddade arter. I detta avseende torde enligt mina huvudmän en sådan tvådelad prövning strida mot unionsrätten.

Som Natura 2000-område åtnjuter Kungsbackafjorden särskilt skydd enligt unionsrätten och så som framgår av bland annat Högsta Domstolens dom i mål T 3158-12 ska myndigheterna vid tillåtlighetsbedömning försäkra sig om att Natura 2000-området inte kan ta skada av det planerade projektet. I domen har HD betonat vikten av att prövning ska ske i enlighet med det s k Waddenzee-kriterierna, alltså att utredningen måste vara så fullständig att det inte återstår några vetenskapligt rimliga tvivel om att verksamheten inte skadar skyddsvärda intressen. Bland annat saknas vetenskapligt stöd angående nyttan av gräsbeklädda diken. Vidare innebär arbetsplanen att det på en sträcka av ca 1 km, där vägen går dikt an Natura 2000-området, blir det en trafikökning med ca 2500 fordon/dygn. Längs denna sträckning planeras inga gräsbeklädda diken, utan endast en vägslänt. Mina huvudmän vidhåller, tvärt emot vad Trafikverket hävdar, att utredningen inte på långa vägar säkerställer att skyddsvärda intressen såsom vatten, naturmiljö, hotade arter eller kulturmiljö inte skadas av vägdragningen.

Mina huvudmän vidhåller alltså att Natura 2000-området Kungsbackafjorden och arter knutna till området riskeras skadas. Det går i dagsläget inte att garantera att verksamheten inte kommer att medföra skada på de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller kommer att medföra att de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arterna.

Att Trafikverket uppger att man inte kan pröva påverkan utanför vägkorridor är i sammanhanget inte rättsligt relevant.

Även i förhållande till bedömning påverkan på Natura 2000-områden är det problematiskt om denna prövning kommer efter det att arbetsplanen vunnit laga kraft.

Väglagen hänvisar bland annat till 3 och 4 kapitlen miljöbalken. Enligt vad som framgår av förarbetena till 4 kap 8 § MB tar denna bestämmelse sikte på prövning av markanvändningsfrågor som sker enligt andra lagar än miljöbalken, t ex väglagen. Om t ex en väg påverkar ett Natura 2000-område på ett sådant sätt att det kräver tillstånd enligt 7 kap 28 a § MB förespråkas det i lagförarbetena att den specifika miljöbalksprövningen ska göras först och att prövningen enligt den särskilda lagen får avvakta en sådan prövning. Genom införandet av 4 kap 8 § MB ansåg regeringen att det säkerställts att art- och habitatdirektivet krav kommer att gälla även ärenden och planläggning enligt lagar utanför miljöbalken (se prop 2000/01:111 s 45 ff).

En analog tillämpning av Högsta förvaltningsdomstolens slutsatser i mål 2047-14 torde kunna göras i detta ärende.

Vad gäller vattenkvaliten vill mina huvudmän återigen hänvisa till EU-domstolens mål C-461/13 (Weserdomen) avseende tolkningen av artikel 4.1 a i-iii i ramdirektivet för vatten där domstolen anfört bl a att medlemsstaterna - med förbehåll för att undantag kan beviljas - är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när projektet kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status hos en ytvattenförekomst eller en god ekologisk potential och en god kemisk status hos en ytvattenförekomst vid den tidpunkt som anges i direktivet. Vidare uttalade domstolen att begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst ska tolkas så att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrad med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i ramdirektivet för vatten. Därmed har EU-domstolen definierat miljökonsekvensnormen för vatten som rättsligt bindande och nationella myndigheter har inte längre rätt att skjuta frågan framåt i tiden i enskilda mål såsom tidigare skett i praxis.

I nu aktuell MKB finns ingen utredning som på kvalitetsfaktornivå visar att icke-försämringskravet är uppfyllt. Det framgår inte tydligt hur man kommit fram till att den planerade vägen med planerade skyddsåtgärder inte bedöms inverka negativt på möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna för berörda yt- eller grundvattenförekomster.

Mina huvudmän noterar att Trafikverket inte motsäger vad de framfört om att det saknas vetenskapligt stöd för verkets påstående om nyttan av gräsbeklädda diken. Mina huvudmän vidhåller att den planerade vägen inte bara äventyrar, utan även omöjliggör uppnåendet av god ekologisk status i tid, samt även strider mot icke-försämringskravet. Därmed innebär genomförandet av vägplanerna ett sådant överträdande av ramvattendirektivets icke-försämringskrav som inte är tillåtligt enligt direktivet med den tolkning EU-domstolen gör i Weserdomen. Dessutom kommer ett rättskraftigt tillstånd att innebära ett problem genom att det försämrar möjligheterna att vidta framtida åtgärder i syfte att uppnå miljö kvalitetsnormerna.

Att MKB:n har godtagits av Länsstyrelsen utgör tyvärr ingen garant för att den uppfyller de krav miljöbalken och unionsrätten ställer upp. Inte heller att Länsstyrelsen tillstyrkt arbetsplanen. De villkor som ställts upp i beslutet är inte tillräckliga för att säkerställa att påverkan på Natura 2000, övrig skyddsvärd naturmiljö, skyddade arter och dess livsmiljöer samt miljö kvalitetsnormer och ramvattendirektivets icke-försämringskrav inte blir så stor att vägverksamheten är otillåtlig.

Övriga frågor

Översiktsplan är inte rättsligt bindande och medför inte att vägens sträckning automatiskt kan godtas om den överensstämmer med s k vägreservat.

Trafikverket har som skäl att bygga ny väg 940 angett att man vill förbättra framkomlighet för alla trafikslag, minska befintlig vägs barriäreffekt samt förbättra trafiksäkerheten. Mina huvudmän konstaterar att verket inte bemöter deras invändningar om att det saknas utredning som visar att det verkligen föreligger sådana skäl för att bygga vägen. Mina huvudmän har bland annat särskilt påpekat att arbetsplanen för ny väg 940 inte innehåller några åtgärder som väsentligt skulle förbättra kollektivtrafiken. Tvärtom framgår det av Trafikverkets utredning att vägförslaget leder till att kollektivtrafikens marknadsandel kommer att minska. Detta motverkar regeringens mål om en kraftig ökning av kollektivtrafiken. Trafikverket har sammanfattningsvis inte presenterat sådana objektiva skäl som krävs enligt väg lagen.

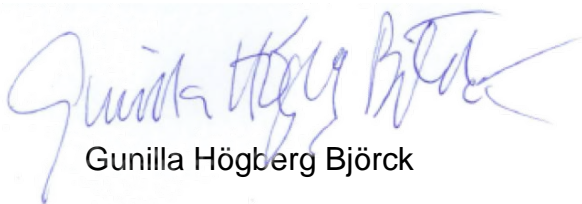
Mina huvudmän har påpekat att den nya vägen enligt Trafikverkets egen utredning kommer att leda till ökade CO₂-utsläpp. Detta strider mot riksdagens miljömål och mot Parisavtalet. Trafikverket bemöter inte detta.

Vad gäller min huvudman Josefin Sjöstrand vidhålls att det föreligger en bristfällig bullerutredning för hennes fastighet (Lyngås 3:21). Trafikverket har tidigare i processen själva uppgivit att det finns betydande fel marginaler i de bullervärden som anges i den av verket utförda bullerutredningen. Bullerutredningen saknar diskussion om vad dessa fel marginaler i angivna bullervärden kan tänkas få för konsekvenser

för bedömningar av de bullerstörningar som kan förväntas uppkomma för min huvudman. Trafikverket har dessutom uppgivit att man saknar underlag för den utförda bullerutredningen. Rimligheten i de uppgifter om buller som anges i arbetsplanen kan därmed inte bedömas och Trafikverkets uppgifter om vilka bullerstörningar Josefine Sjöstrands fastighet kommer att utsättas för är därför inte tillförlitliga. Trafikverket bemöter inte detta i sitt yttrande.

I övrigt hänvisas till samtliga inlagor som mina huvudmän tidigare inlämnat i ärendet under hela tillståndsprocessen.

Dag som ovan



Gunilla Högberg Björck