

Trafikverket Region Väst  
405 33 Göteborg

Remissyttrande över samrådsunderlag inför ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för Västlänken och Olskroken planskildhet, ärendenummer TRV 2015/24562

Trafikverkets remisstid för att lämna synpunkter i ärendet är mycket snävt tilltagen ställt i relation till ärendets omfattning. Baserat på detta förhållande förbehåller sig undertecknad förening rätten att inte kompletteringar för det fall detta blir aktuellt.

**Prövning enligt miljöbalken inte bunden av regeringens tillåtlighet enligt 17 kap miljöbalken.**

Den prövning som Trafikverket skall utarbeta underlag för vad avser miljökonsekvensbeskrivning är den sökta verksamheten samt ett nollalternativ. Vid samrådet den 29/4 framgick av Trafikverkets representant att detta var Trafikverkets avsikt. Trafikverket utgår från att regeringen har lämnat tillåtlighet till den sökta verksamheten enligt 17 kap miljöbalken. Den efterkommande tillståndsprövningen skall därefter ske enligt 9 kap och 11 kap samt eventuellt 7 kap 28 § a miljöbalken och omfattar den sökta korridoren samt ett nollalternativ.

Genom ett vägledande beslut av Högsta domstolen 2013-06-18 i mål T 315812 (se bilaga 1) har frågan om tillåtlighetsbesluts inverkan på prövningen av efterföljande tillståndsbeslut för en verksamhet fått en ny innebörd. Den tidigare rättsordningen att ett beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande tillståndsprövningen gäller inte längre. Högsta domstolen refererar till EU-rättsliga principer som kullkastar den hittillsvarande svenska rättsordningen. Domen omfattar påverkan på ett Natura 2000-område kopplat till artikel 6.3 i det sk "fågeldirektivet" men är tillämplig även för hur en samlad tillståndsprövning skall tillämpas generellt. I beslutet anför Högsta domstolen beträffande rättskraften av ett beslut i tillåtlighetsfrågan att (punkt 18) "Redan vid tillåtlighetsprövningen kan domstolen också bedöma om skador och olägenheter för omgivningen kan motverkas genom villkor som i huvudsak stämmer med verksamhetsutövarens ansökan. I och för sig omfattar en tillåtlighetsdoms rättskraft sådana frågor. Men om det görs en mer allmän bedömning av villkoren, kan bedömningen inte anses bindande vid den närmare villkorsbestämningen i den efterföljande tillståndsprövningen". När det gäller Regeringens beslut angående Västlänken är detta fallet då beslutet endast omfattade sex villkor med generella villkorsformuleringar (se bilaga 2, sid 1-2)

Av Högsta domstolens beslut framgår även att den uppdelning i två etapper – först en tillåtlighet och sedan tillstånd - inte är förenlig med unionsrätten. Domstolen anför (punkt 20) "Vid tillståndsprövningen ska därför domstolen först ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tillåtlighetsdomen. Det torde mer sällan vara fallet, med hänsyn till att det närmare innehållet i tillståndet och villkoren för detta återstår att fastställa. Därmed ska den samlade bedömningen göras vid tillståndsprövningen. Tillåtlighetsdomens rättskraft hindrar inte detta."

För en kommentar av Högsta domstolens beslut hänvisas till en artikel i Miljöaktuellt (se bilaga 3) där Jan Darpö, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet, beskriver de rättsliga konsekvenserna av beslutet. Notera speciellt aspekten att Högsta domstolens dom bygger på det faktum att en uppdelning av tillåtlighetsförklaringen strider mot EG-rätten. Notera även aspekten att det unionsrättsliga synsättet att samtliga beslut som har betydelse för ett projekt

och dess miljöeffekter skall omfattas av kraven på deltagande och tillgång till rättslig prövning.

Den prövning som sker enligt 17 kap. miljöbalken sker generellt tidigt i prövningsförfarandet. Det beslutsunderlag som är för handen vid denna tidpunkt är inte uttömmande i förhållande till det underlag som ligger till grund för den senare tillståndsprövningen. Det innebär i förevarande ärende att det underlag som Trafikverket skall utarbeta i samband med prövningen av villkoren enligt 9 kap och 11 kap samt 7 kap 28 a § miljöbalken inte skall omfatta enbart det sökta alternativet och ett nollalternativ. Omfattningen skall istället omfatta alla uppgifter som medför att en allsidig prövning skall kunna genomföras, även av den sökta verksamhetens tillåtlighet.

### **Omfattande brister i underlaget inför Regeringens prövning**

Det är speciellt viktigt i förevarande ärende där underlaget inför regeringens prövning i långa stycken var mycket undermåligt. Omfattande brister förelåg där Trafikverket utelämnat för prövningen viktiga fakta eller där felaktig information inte korrigerades.

Trafikverket har primärt utgått från det underlag som utarbetades i samband med järnvägsutredningen år 2006. Detta underlag är till stora delar obsolet då nya fakta utarbetats därefter. Järnvägsutredningens underlag var dessutom behäftat med omfattande brister. Under år 2010 uppdaterades beräkningar för den samlade effektbedömningen av Västlänken av en konsultbyrå, Danielsson Doc. AB. Denna konsultbyrå dokumenterade inte för prövningen relevanta delar av det beräkningsunderlag som låg till grund för den samlade effektbedömningen eller hur detta utförts. Det gick därmed inte att granska underlagets fakta. Den ansvarige konsulten gick ur tiden kort därpå men Trafikverket använde detta underlag för regeringens prövning av tillåtligheten av Västlänken. Trafikverkets riktlinjer i denna del har kommit i uttryck i verkets dokument, Samlad effektbedömning –Handledning, vägverket/banverket, 2009-08-31 (se bilaga 4) och därefter i dokument, Riktlinje för Samlad effektbedömning v 1.0", trafikverket, 2012-02-06 (se bilaga 5). Härav framgår att det underlag som ligger till grund för den samlade effektbedömningen skall gå att härleda och dessutom skall göras tillgängliga för alla berörda för att öka transparens och det demokratiska inslaget i prövningsförfarandet. Trafikverket skulle, baserat på dessa omständigheter, ha annullerat de undermåliga delarna av beslutsunderlaget och utarbetat ett nytt relevant underlag, vilket inte skedde. Detta helt i strid med Trafikverkets riktlinjer om ett transparent och spårbart beslutsunderlag.

Stora delar av underlaget inför regeringens prövning visade sig i sak vara felaktigt när Trafikverket under 2013 utarbetade förnyat underlag om Västlänken inför infrastrukturplaneringen fram till år 2025. Detta underlag ingick inte i Regeringens prövning av tillåtligheten av Västlänken. Regeringens beslut att godkänna Västlänken grundade sig således på omfattande felaktiga och bristfälliga uppgifter från Trafikverket.

För en beskrivning av detta kan två inlagor i samband med regeringens prövning belysa detta förhållande (se bilaga 6 och 7). Anmärkningsvärt är även att Regeringen (miljödepartementet) inte krävde någon som helst kompletterande information i ärendet från Trafikverket innan beslut om tillåtlighet fattades. Det remissförfarande som genomfördes i samband med järnvägsutredningen 2006 är överspelat, då helt andra förutsättningar gäller idag. Underlaget är i alla relevanta delar obsolet då nya fakta som försämrat projektets förutsättningar kraftigt under hand framkommit. Ett remissförfarande idag skulle på objektiva grunder ge ett annat resultat. Över tvåhundra remissvar inkom på järnvägsutredningen.

### **Snäv krets av remissinstanser i tillåtlighetsprövningen**

Vad avser Regeringens prövning av tillåtligheten var det en snävare krets remissintressenter som bereddes tillfälle till yttrande, endast 32 remissinstanser. I den kompletterande

beredningsremissen snävades kretsen av ytterligare till 13 remissinstanser. Underlaget inför Regeringens prövning var i flera avgörande delar som påpekats undermåligt. Underlaget skulle inte hålla för en prövning av tillåtligheten i en miljödomstol.

### **Behovet av ett allsidigt beslutsunderlag**

För att en prövning enligt miljöbalken skall vara effektiv måste beslutsunderlaget i alla relevanta delar vara tillräckligt uttömmande för att medge en allsidig prövning. Underlaget skall inte omfatta enbart en teknisk och en miljömässig beskrivning. Det bakomliggande syftet med projektet och projektets målsättningar skall beskrivas. Detta gäller även för de alternativa lösningar som skall redovisas. Underlaget skall vara av den omfattning att det kan utgöra grund för att ge tillåtlighet till projektet. Därmed skall underlaget inte begränsas till den tekniska och miljömässiga redovisningen utan även omfatta hur de målsättningar som projektet har kan uppfyllas. Här skall även påverkan på investeringskostnader, koppling till annan kollektivtrafik, resenärsmängder, resenärsvinster, regionförstoring, bilpendling, stadsutveckling och övriga samhällsnyttor beskrivas. Speciellt viktigt här är redovisningen av alternativa förfaranden och alternativa lokaliseringar. Huvudsyftet torde vara att förbättra kollektivtrafiken, vilket kan ske på flera sätt. En beskrivning av hur den s k fyrstegsprincipen tillämpats skall även ingå.

### **Det materiella innehållet i underlaget**

Utgångspunkten innebär att en förutsättningslös prövning skall ske och därmed skall prövningen omfatta såväl andra förfaranden, alternativa lösningar och lokaliseringar, nollalternativ samt det sökta alternativet. Förutom en redovisning av dessa alternativ skall konsekvenserna som dessa alternativ förutses medföra redovisas. Det innebär således att bl a följande skall ingå:

- påverkan på prognosbaserade resenärsmängder
- fördelning av resandet till olika stationer
- restider till viktiga målpunkter genom omstigning till lokal kollektivtrafik
- investeringskostnader med beskrivning var som ingår i respektive kalkyl
- kringkostnader som uppkommer för de olika alternativen
- nyttonuvärdeskalkyler
- samlade effektbedömningar
- investerings- och driftskostnader för de olika alternativen
- miljöpåverkan vad avser; ljud, stömljud och vibrationer
- utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider och partiklar
- mängder och hantering av förorenade massor
- mängder av massor och masshantering
- resurspåverkan; energiförbrukning, koldioxidutsläpp, mängder av byggmaterial
- påverkan på naturmiljön inklusive Natura 2000 område
- hur uppfyller man reglerna enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken
- hur uppfyller man reglerna enligt artskyddsförordningen 4 § punkt 2 och 4
- påverkan på fisk, fåglar, växter och träd
- påverkan på kulturmiljön
- påverkan på rekreation
- trafikomläggningar och påverkan av trafikstörningar
- vattenpåverkan på grundvatten och ytvatten
- påverkan via omledning, stödkonstruktioner och omgrävning i vatten
- säkerhetsfrågor inklusive utrymning
- arbetstider under byggtid
- påverkan på människors hälsa, typ av påverkan och omfattning
- hur många individer som kan utsättas för buller, vibrationer, utsläpp till luft
- beskrivning av vilka fastigheter där risk för påverkan finns för sättningskador
- inverkan på miljö kvalitetsnormer och hur många människor som kan påverkas

- intrång i verksamheter och de konsekvenser detta medför
- kopplingen till den lokala kollektivtrafiken för olika alternativ
- hur kopplingen till den lokala kollektivtrafiken kan optimeras med olika lösningar
- vilka begränsningsåtgärder och försiktighetsmått som kan vidtas för att minska eller undanröja störningar
- kostnadsredovisning för skyddsåtgärder, försiktighetsmått och intrång
- beskrivning av redovisad påverkan under såväl byggtid som i driftskede
- alternativa förfaranden för att uppnå syftet med verksamheten
- alternativa lokaliseringar för att uppnå syftet med verksamheten
- hur den s k fyrstegsprincipen tillämpats

För det fall Trafikverkets underlag inte lever upp till ovanstående skall anmärkas att en överprövning av denna fråga kan komma att försena projektet under lång tid. Ärendet kan komma att överprövas inte bara i svenska domstolar utan även en EU-rättslig prövning kan komma ifråga. Trafikverket har alltså att vinna på att redan initialt försäkra sig om att underlaget håller för en allsidig prövning enligt miljöbalken vilket även omfattar tillåtlighetsfrågan och andra alternativ till projektet.

### **Uppdelning av miljöprövningen i två projekt nödvändig**

Projekt Västlänken och projekt Olskroken är två separata projekt ur alla viktiga aspekter:

- legala aspekter som tillåtlighet, järnvägsplan, tillstånd och villkor
- vad avser planering
- vad avser genomförande
- vad avser finansiering
- genom olika nyttor
- genom olik omgivningspåverkan
- med separata detaljplaner
- gällande upphandling
- gällande tidplan

Trafikverkets sammanslagning av projekten när det gäller prövningen enligt miljöbalken kan möjligen motiveras av att en prövning enligt miljöbalkens regler kan vara effektivare än att pröva projekten enskilt. Ett problem som uppstår är att Västlänkens tillåtlighet är föremål för prövning och kan därigenom komma att få en alternativ utformning, annan lokalisering eller t o m avslås i sin helhet. Detta kan även komma att ge sammanblandning av projekten vad avser dess nyttor och påverkan. Detta kan ge en olycklig koppling och/eller sammanblandning vad avser tillstånd för verksamheterna som kan leda till problem för efterlevandet och kontrollen av uppställda villkor.

### **Teknisk beskrivning**

Den tekniska beskrivningen av underlaget i prövningen enligt miljöbalken skall innehålla alla relevanta uppgifter. Detta gäller inte bara det ansökta alternativet utan även alternativen i sin helhet. Detta är synnerligen viktigt för att en allsidig och förutsättningslös prövning skall kunna genomföras. Den tekniska beskrivningen skall vara tillräckligt uttömmande för att de olika alternativen skall kunna vägas mot varandra och för att kunna konsekvensbedömas. Det är viktigt att notera att det inte är Trafikverkets uppfattning av vilka tekniska lösningar som står till buds utan belysningen skall här vara allsidig.

### **Västlänken och uppfyllande av projektets mål**

De politiska och planeringsmässiga mål som utgör grunden för valet av Västlänken skall anges och konsekvensbedömas. Trafikverkets underlag under senare tid har medfört att syftet och de uppställda målen för projektet inte kommer att uppfyllas. Här har Trafikverket en viktig uppgift att visa hur målen kan nås eller varför de inte nås.

Göteborg 2015-05-10

Med vänlig hälsning

Styrelsen

Föreningen Nej till Västlänken

### **Bilagor**

1. Beslut av Högsta domstolen 2013-06-18 i mål T 315812 (2013-06-18)
2. Regeringsbeslut, tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av utbyggnad av Västlänken (2014-06-26)
3. Bunge-täkten i Högsta domstolen, Jan Darpö, Miljöaktuellt (2013-06-20)
4. Samlad effektbedömning –Handledning, vägverket/banverket (2009-08-31)
5. Riktlinje för Samlad effektbedömning v 1.0, trafikverket (2012-02-06)
6. Yttrande över beredningsremiss för Västlänken, ärende TRV 2012/1033 (2012-04-16)
7. Yttrande över Trafikverkets kompletterande yttrande i beredningsremissen över Västlänken, ärendenr. TRV 2011/6195 (2012-09-12)