

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
5292-17

meddelad i Stockholm den 9 oktober 2018

## SÖKANDE

1. AA
  
2. Föreningen Trädplan Göteborg
3. Götiska Förbundet
4. Bostadsrättsföreningen Bellman
5. Bostadsrättsföreningen Höjderna
6. Bostadsrättsföreningen Tre Länkar
7. Bostadsrättsföreningen Ymer
8. BB
9. CC
10. DD
11. EE

Ombud för 2–11: Advokat Madeleine Lilliehök

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 22 juni 2017, N2016/04527/TIF, avseende överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av järnvägsplan för Västlänken, Göteborgs och Mölndals kommuner, Västra Götalands län

## SAKEN

Rättsprövning

---

## HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 197142

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se  
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

**BAKGRUND**

I november 2012 överlämnade Trafikverket en järnvägsutredning med miljökonsekvensbeskrivning m.m. till regeringen för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Utredningen avsåg en utbyggnad av Västlänken i Göteborgs kommun. Den planerade järnvägen omfattades inte av krav på tillåtlighetsprövning. Men regeringen bedömde att projektet kunde antas få så betydande omfattning och vara av så ingripande slag att den planerade järnvägen borde tillåtlighetsprövas.

I beslut i juni 2014 tillät regeringen att Västlänken byggs enligt alternativet Haga-Korsvägen via Älvstranden inom den korridor som redovisades på en till beslutet fogad karta daterad november 2012. Enligt tillåtlighetsbeslutet ska utbyggnaden ske med de tunnellägen som Trafikverket redovisat.

I beslutet föreskrev regeringen vissa villkor för tillåtligheten. Länsstyrelsen beslutade i maj 2015 att tillåta mindre avvikelser från beslutet för att så långt som möjligt begränsa intrånget i kulturmiljön.

Trafikverket beslutade i april 2016 att fastställa järnvägsplanen. Beslutet överklagades till regeringen, som genom det nu klandrade avgörandet avslog de överklaganden som togs upp till prövning.

**YRKANDEN M.M.**

AA, Föreningen Trädplan Göteborg, Götiska Förbundet, Bostadsrättsföreningen Bellman, Bostadsrättsföreningen Höjderna, Bostadsrättsföreningen Tre Länkar, Bostadsrättsföreningen Ymer, BB, CC, DD och EE ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas.

AA anför bl.a. följande. Trafikverkets underlåtelse att ta ställning till, redovisa och rangordna rimliga alternativ strider mot 2 kap. 8 § lagen (1995:1649)

om byggande av järnväg. En alternativ dragning skulle vara mindre kostsam samt orsaka mindre störningar när det gäller grundvatten, kulturvärden, träd, trafik, buller, central handel, verksamhet i staden och luftföroreningar. Trafikverkets handläggning strider mot grundlagens krav på saklighet och oväld. Det har således förekommit sådana formella brister i ärendets handläggning som utgör skäl att upphäva regeringens beslut eller återförvisa ärendet.

*Föreningen Trädplan Göteborg m.fl.* anför bl.a. följande.

I regeringens tillåtlighetsprövning fick berörda sakägare inte ta del av inkomna yttranden eller möjlighet att yttra sig, vilket strider mot bestämmelserna om kommunicering i 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223). Regeringen underlät även att kungöra tillåtlighetsansökan och den därtill fogade miljökonsekvensbeskrivningen. Sakägarna involverades inte inför tillåtlighetsbeslutet, vilket fick till följd att regeringen inte hade information om deras intressen när beslutet fattades. Detta är i strid med såväl 6 kap. miljöbalken som EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringens beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen – vare sig i ärendet avseende tillåtlighet eller i ärendet avseende fastställelse av järnvägsplanen – har saknat fullföljdshänvisning. Regeringens handläggning i tillåtlighetsärendet jämte det efterföljande fastställandet av järnvägsplanen strider även mot artiklarna 1, 3.2 och 4.1 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Den felaktiga handläggningen vid tillåtlighetsprövningen har påverkat utgången i ärendet om fastställande av järnvägsplanen.

Den aktuella utbyggnaden kommer under byggskedet inte att kunna uppfylla kraven avseende miljö kvalitetsnormer i miljöbalken. Trafikverket har även ändrat stationsrummen så att dessa blir mindre än vad som förutsattes vid tillåtlighetsprövningen, vilket medför att villkoret avseende energianvändning och utsläpp inte kommer att kunna uppfyllas. Ändringen i anläggningens utformning påverkar vidare utrymningskapaciteten, dvs. villkoret avseende säkerhet och självutrymning. Det har även gjorts felaktiga bedömningar i frågan om projektets

klimatnytta och ingen har beretts möjlighet att ta del av Trafikverkets sekretessbelagda klimatkalkyl. Avvägningen mellan riksintressena kommunikation och kulturmiljövård är dessutom baserad på felaktiga antaganden. Beslutet strider således mot 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken, och därmed även mot 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg.

Den sträckning av järnvägen som regeringens beslut innebär uppfyller inte lokaliseringskravet i 1 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg. Av underlaget framgår att det fastställda alternativet Haga–Korsvägen utgjorde det sämsta alternativet. Den miljökonsekvensbeskrivning som Trafikverket bifogade tillåtlighetsansökningen uppfyllde inte heller miljöbalkens krav, varför denna inte skulle ha godkänts i regeringens tillåtlighetsprövning. Beslutet strider härutöver mot 3 kap. 8 § miljöbalken eftersom sträckningen och utformningen får till följd att andra riksintressen för kommunikation inskränks i sin funktion.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Rättslig reglering m.m.

Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

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 ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

Den beslutsprocess som föregår anläggningen av en järnväg syftar till att garantera att tillräckliga hänsyn tas till de skilda intressen som berörs av järnvägsbyggande och järnvägsdrift. Processen har delats upp i flera led med olika beslutsfattare i syfte att säkerställa dels att de skilda intressena tas till vara och vägs mot varandra, dels att projektet kan planeras och genomföras så effektivt som möjligt (RÅ 2008 ref. 89).

Av regeringens tillåtlighetsbeslut framgår att regeringen med stöd av 17 kap. miljöbalken har prövat tillåtligheten av Västlänken med hänsyn till bl.a. projektets omfattning och betydande inverkan på omgivningen. I beslutet har regeringen tillåtit att Västlänken byggs enligt ett av flera möjliga alternativ och har angett villkor för tillåtligheten. En tillåtlighetsprövning innefattar i allt väsentligt avvägningar mellan olika allmänna intressen – näringspolitiska, ekonomiska, miljömässiga – och är därmed av väsentligen politisk natur (jfr HFD 2011 not. 27).

Ett beslut av regeringen i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att frågan om järnvägens lokalisering har blivit slutligt avgjord genom tillåtlighetsbeslutet och att tillåtligheten av verksamheten inte kan prövas på nytt (se t.ex. HFD 2015 not. 62). Järnvägsplanen har därför bara kunnat avse järnvägens sträckning inom det område som regeringens tillåtlighetsbeslut anvisar.

Rättsprövningen avseende det nu klandrade avgörandet kan alltså avse endast vad som innefattas i regeringens prövning av Trafikverkets beslut om fastställelse av järnvägsplanen. Regeringen har i den prövningen haft att ta ställning till om planbeslutet ryms inom den ram som tillåtlighetsbeslutet anger. I det aktuella ärendet hos regeringen har det alltså inte varit fråga om en överprövning av

tillåtlighetsbeslutet, av det underlag som fanns när det beslutet fattades eller av de överväganden som gjordes då.

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska enligt 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg allmänna hänsynsregler och bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden i 2–4 kap. miljöbalken tillämpas, liksom reglerna i 5 kap. 3 § miljöbalken om ansvar för att miljö kvalitetsnormer följs. Fastställande av järnvägsplan enligt lagen ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

Bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Vad sökandena har anfört visar inte att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i ärendet om fastställande av järnvägsplan eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Eskil Nord, Kristina Ståhl, Mari Andersson och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Simon Isaksson.