

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1107-10 och 2069-10

meddelad i Stockholm den 17 mars 2011

SÖKANDE

1. AA (mål nr 2069-10)
2. BB (mål nr 2069-10)
3. CC (mål nr 1107-10 och 2069-10)
4. DD (mål nr 1107-10 och 2069-10)
5. EE (mål nr 2069-10)
6. FF (mål nr 2069-10)

Ombud för 1-6: GG

7. AB Motala Båtvarv (mål nr 1107-10)
8. HH (mål nr 1107-10)
9. II (mål nr 1107-10)
10. JJ (mål nr 2069-10)
11. KK (mål nr 1107-10)
12. LL (mål nr 1107-10 och 2069-10)
13. MM (mål nr 1107-10)
14. NN (mål nr 1107-10 och 2069-10)

Ombud för 7-14 (för 12 och 14 endast i mål nr 1107-10): Advokat Peter Westdahl
Box 11053
404 22 Göteborg

KLANDRADE AVGÖRANDEN

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 26 november 2009, N2009/6313/TR, avseende överklaganden av Banverkets beslut att fastställa järnvägsplan för dubbelspårsutbyggnad av Godsstråket genom Bergslagen, sträckan Motala – Norrsten, Motala kommun, Östergötlands län och regeringens (Miljödepartementet) beslut den 4 mars 2010, M2009/4886/F/P, avseende överklagande i fråga om detaljplan för utbyggnad av järnvägen till dubbelspår genom Motala stad, delen Broarna över Göta kanal, Motala ström m.m., Motala kommun, se bilagor (bilagor till besluten här utelämnade)

Dok.Id 103224

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

SAKEN
Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

Regeringen beslutade den 27 oktober 2005 att tillåta utbyggnad av järnväg från enkelspår till dubbelspår på sträckan Motala – Mjölby i Motala och Mjölby kommuner inom den korridor utmed befintlig bansträckning som markerats på en kartbilaga.

Banverket fastställde genom beslut den 26 juni 2009 en järnvägsplan för dubbelspårsutbyggnaden avseende sträckan Motala – Norrsten. Beslutet överklagades till regeringen, som genom ett av de nu klandrade besluten inte tog upp visst överklagande och vissa frågor till prövning och i övrigt avslog överklagandena.

Kommunfullmäktige i Motala kommun antog den 24 augusti 2009 en detaljplan för utbyggnad av järnvägen till dubbelspår, delen broarna över Göta kanal och Motala ström. Kommunens beslut överklagades till Länsstyrelsen i Östergötlands län, som i beslut den 4 december 2009 inte tog upp visst överklagande till prövning och i övrigt avslog överklagandena. Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen, som genom det andra av de nu klandrade besluten avslog överklagandena.

YRKANDEN M.M.

De sökande i mål nr 1107-10 (som avser järnvägsplanen) yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut. Yrkanden har även framställts om att målet ska återförvisas till regeringen eller Trafikverket för ny

handläggning samt, för det fall att regeringens beslut inte upphävs, att Högsta förvaltningsdomstolen ska besluta om villkor för järnvägsbygget. De sökande anför till stöd för sin talan bl.a. följande.

Regeringens tillåtlighetsbeslut i oktober 2005 får i nu aktuellt mål inte innebära något hinder för en prövning av frågan om järnvägens lokalisering. Det skulle i så fall strida mot 11 kap. 7 § regeringsformen och Europakonventionens krav på en rättvis rättegång.

Besluten att anta planerna och att avslå överklagandena av dessa beslut strider mot en rad bestämmelser i miljöbalken, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och plan- och bygglagen (1987:10), PBL, angående försiktighetskrav, rimlighetsavvägning, val av plats, hänsyn till ekologiskt känsliga områden och natur- och kulturliv, skydd av områden för människors hälsa och välbefinnande, miljökonsekvensbeskrivning samt avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Den föreslagna sträckningen av järnvägen innebär stora olägenheter i form av buller inom tätbebyggt område och rekreationsområden, kapacitetsbegränsningar av spår- och kanaltrafik, barriäreffekter för tusentals invånare (plus besökare) till fantastiska vatten- och strandmiljöer samt den riskfaktor som en öppningsbar bro innebär både vad gäller säkerhet och driftstörningar. Trafiken på Göta kanal kommer att påverkas negativt eftersom bron i större utsträckning kommer att vara stängd. Miljön i Motala skulle vinna på att järnvägen drogs genom en tunnel under staden. Det är uppenbart att alternativa lösningar borde ha utretts. En utvidgad samhällsekonomisk analys borde också ha utförts med avseende på en tunnelloösning. Regeringen har felbedömt fakta och/eller underlåtit att inhämta erforderlig kunskap om den förstudie och järnvägsutredning som gjorts av Banverket. Regeringens beslut brister därmed i saklighet.

Det enda samrådsmöte som hållits gällande järnvägsplanen var den 23 april 2003. Många sakägare fick ingen kallelse till detta. En annons i ortspressen om att mötet skulle äga rum kan inte anses tillräckligt. Trots påtagliga förändringar i det

Mål nr
1107-10 och 2069-10

ursprungliga planförslaget, bl.a. ersattes en tidigare planerad klaffbro med en svängbro, har inget nytt samrådsmöte hållits. Utställningar och informationsmöten har felaktigt jämförts med samråd. De synpunkter och kommentarer som lämnats beträffande tunnelalternativ har inte redovisats i någon samrådsredogörelse. Reglerna om samråd med allmänheten har inte följts.

Riksintresset Göta kanal med dess betydelse för kulturmiljön och det rörliga friluftslivet ska skyddas för bästa långsiktiga hushållning av mark och vatten. Även järnvägen är ett riksintresse. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Banverket hävdar att riksintresset järnvägen ska väga tyngre än andra riksintressen vid en eventuell intressekonflikt. Detta är en felaktig bedömning.

Mellan järnvägsbron över Göta kanal och banområdet/järnvägsstationen norr om bron finns ett Natura 2000-område med bl.a. jätteekar. Där finns också skyddsvärda djurarter. Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det krävs tillstånd för verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Inget sådant tillstånd har begärts eller lämnats.

Miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig på många sätt. Den innehåller ingen utredning av någon alternativ lösning. De beräkningar av miljökonsekvenser som gjorts bygger på tioåriga trafikprognoser. Man borde ha gjort mer långsiktiga beräkningar. Där står felaktigt att dubbelspåret kommer att höjdmässigt förläggas i ungefär samma nivå som befintlig enkelspårsbana. Den nya bron över Motala ström kommer i själva verket att ligga drygt två meter högre än den gamla. Det saknas en rimlig redovisning av Natura 2000-området och det anges felaktigt att rödlistade arter saknas i området.

De sökande i mål nr 2069-10 (som avser detaljplanen) yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut. Yrkanden har även

framställts om att målet ska återförvisas till regeringen för ny handläggning. De sökande anför bl.a. följande.

Kommunen har brustit i samrådsförfarandet genom att inte kalla alla berörda sakägare till samrådsmötet den 20 oktober 2004. En annons i ortspressen om att mötet skulle äga rum kan inte anses tillräckligt. Kommunen har inte heller kallat till något nytt samrådsmöte trots att planförslaget genomgått genomgripande förändringar, bl.a. ersattes en tidigare planerad klaffbro med en svängbro, och blivit föremål för utställning ett flertal gånger. De har därigenom undandragits möjligheterna att påverka utformningen av detaljplanen. Kommunen har inte följt bestämmelserna i 5 kap. 20 och 21 §§ PBL.

Kommunen har inte gjort någon miljöbedömning av detaljplanen och inte heller upprättat någon miljökonsekvensbeskrivning. Detta strider mot 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken. I stället har kommunen i sin planbeskrivning infört delar av den miljökonsekvensbeskrivning som Banverket utarbetat till järnvägsplanen för sträckan Motala – Norrsten. Banverkets miljökonsekvensbeskrivning är behäftad med flera felaktigheter. Bl.a. anges att den nya bron ska ligga ”i samma nivå” som den befintliga trots att Banverket avsåg att höja bron med 2,07 meter.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild 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 Europakonventionen. Enligt 7 § samma lag 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.

Mål nr
1107-10 och 2069-10

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).

Av 5 kap. 20 § PBL framgår att kommunen, när ett förslag till detaljplan upprättas, ska bereda bl.a. sakägare och boende som berörs av förslaget tillfälle till samråd. I 2 kap. 5 § lagen om byggande av järnväg finns en motsvarande bestämmelse om samråd vid upprättande av en järnvägsplan.

Enligt 6 kap. 22 § miljöbalken ska myndigheter och kommuner sträva efter att samordna arbetet med de miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar som görs enligt bestämmelserna i kapitlet.

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett s.k. Natura 2000-område.

Högsta förvaltningsdomstolen, som har hållit muntlig förhandling i målen, gör följande bedömning.

I enlighet med 17 kap. 1 § 3 miljöbalken har regeringen genom beslut den 27 oktober 2005 prövat tillåtligheten av en utbyggnad av järnväg till dubbelspår på sträckan Motala – Mjölby i Motala och Mjölby kommuner. Tillåtlighetsprövningen innefattar i allt väsentligt avvägningar mellan olika allmänna intressen – näringspolitiska, ekonomiska, miljömässiga – och är därmed av väsentligen politisk natur.

Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att frågan om järnvägens lokalisering blivit slutligt avgjord

genom tillåtlighetsbeslutet (RÅ 2008 ref. 89). Järnvägsplanen har därför bara kunnat avse järnvägens sträckning inom det område som regeringens tillåtlighetsbeslut anvisar. Den aktuella detaljplanen är i sin tur avhängig järnvägsplanen.

Rättsprövningen av regeringens beslut i vad de avser lokalisering av den nya järnvägen i Motala begränsas därför till vad som innefattas i regeringens överprövning av besluten om järnvägsplan respektive detaljplan.

Sökandena anser att Banverket borde ha utrett och redovisat en alternativ lokalisering av järnvägen där den placerats i en tunnel under Göta kanal. Tillåtlighetsbeslutet medger en utbyggnad av befintlig järnväg till dubbelspår utmed befintlig bansträckning och den av Banverket beslutade lokaliseringen av järnvägen håller sig inom de ramar som anges i tillåtlighetsbeslutet. Det förhållandet att något tunnelalternativ inte utretts innebär inte att kommunen eller Banverket brutit i förfarandet.

Sökandena har vidare gjort gällande att kommunen och Banverket brutit mot bestämmelserna om samråd med bl.a. sakägare i PBL respektive lagen om byggande av järnväg. Dessa bestämmelser syftar till att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. De närmare formerna för hur samråd ska gå till regleras däremot inte. Av utredningen framgår att allmänheten har beretts tillfälle till samråd av kommunen och Banverket, bl.a. i samband med samrådsmöte och utställningar. Att kallelse till samråd inte skett med post till samtliga berörda utan genom annons i ortspressen innebär inte något åsidosättande av samrådsbestämmelserna. Inte heller det förhållandet att bytet av brokonstruktion inte föranledde något nytt samråd innebär ett brott mot dessa bestämmelser.

Enligt sökandena borde kommunen ha upprättat en egen miljökonsekvensbeskrivning och inte använt sig av Banverkets. I 6 kap. 22 § miljöbalken föreskrivs emellertid att myndigheter och kommuner ska sträva efter att

samordna arbetet med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Kommunens förfarande innebär en sådan samordning mellan Banverket och kommunen och står inte i strid med bestämmelserna om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

I målet har framkommit att den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats av Banverket felaktigt anger att det nya spår som byggs ut ligger i samma nivå som det befintliga. Den korrekta uppgiften är att det nya spåret i höjd med bron över Motala ström kommer att ligga cirka 1,5 meter högre än det befintliga spåret. I planbeskrivningen till järnvägsplanen beskrivs emellertid de korrekta förhållandena, som alltså var kända när planen antogs. Bullerutredningen har gjorts utifrån antagandet att nivåskillnaden skulle bli 2,0 meter.

Anmärkningar har vidare framförts om att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehåller en rimlig redovisning av Natura 2000-området och att där felaktigt anges att rödlistade arter saknas i området. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det i miljökonsekvensbeskrivningen finns uppgifter om rödlistade arter och bedömer att förhållandena i Natura 2000-området redovisats tillfredsställande. Några brister i övrigt i miljökonsekvensbeskrivningen har inte framkommit.

Sökandena har påpekat att något tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken varken sökts eller erhållits. Av Banverkets beslut om järnvägsplan framgår emellertid att länsstyrelsen, som enligt 7 kap. 29 b § är prövningsmyndighet, gjort bedömningen att ombyggnaden av järnvägen inte kräver något sådant tillstånd.

De i målen tillämpliga bestämmelserna i lagen om byggande av järnväg, miljöbalken och PBL är allmänt hållna och ger de beslutande organen ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målen har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i ärenden av det nu aktuella slaget eller att det vid handläggningen förekommit något fel som påverkat utgången i ärendena. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målen att

Mål nr
1107-10 och 2069-10

besluten på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Någon möjlighet för Högsta förvaltningsdomstolen att besluta om särskilda villkor för järnvägsbygget finns inte utan domstolen kan antingen undanröja regeringens beslut eller låta dem stå fast. Sökandenas yrkande i detta hänseende föranleder därför ingen domstolens åtgärd.

Karin Almgren

Lennart Hamberg

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Charlotte Mattsson
Föredragande justitie-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2011-01-18