

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4299-09

meddelad i Stockholm den 24 mars 2011

SÖKANDE

1. AA

2. BB

3. CC

4. DD

5. EE

6. FF

7. GG

8. HH

9. II

10. JJ

11. KK

12. LL

13. MM

Dok.Id 103306

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

Mål nr
4299-09

14. NN

15. OO

16. PP

17. QQ

18. RR

19. SS

20. TT

21. UU

22. VV

23. XX

24. YY

25. ZZ

Ombud för 2–25:
Solgårds villaförening
c/o ÅÅ

26. Solgårds villaförening

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 26 mars 2009, M2005/2530/F/P, i fråga om detaljplan för trafikplats Södertörnsleden/Huddingevägen inom kommundelarna Flemingsberg, Sjödalen och Fullersta, Huddinge kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

Mål nr
4299-09

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningarna av BB, EE, FF, GG, HH, II, KK, MM, NN, OO, RR, SS, TT, UU, YY, ZZ samt Solgårds villaförening.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet att ytterligare utredning ska hämtas in i målet.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

YRKANDEN M.M.

AA m.fl. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att detaljplanen upphävs. De yrkar vidare att Högsta förvaltningsdomstolen begär in trafikprognoser för 2030 alternativt 2035 och utredning om vad dessa innebär för vägens utförande, luftföroreningar och buller. De begär också förklaringar från Trafikverket (tidigare Vägverket) på ett antal punkter.

Sökandena anför bl.a. följande.

Detaljplanebeslutet, länsstyrelsens beslut och regeringens beslut att inte upphäva detaljplanen strider mot bestämmelserna i 2 kap. 1–4 §§, 5 kap. 2, 9, 10, 12, 20, 21 och 26 §§ samt 12 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen (1987:10), PBL. I de fall PBL hänvisar till andra bestämmelser strider besluten mot dessa bestämmelser.

Bsluten är rättsstridiga genom att de inte beaktar allas likhet inför lagen, kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och allmänna rättsprinciper såsom proportionalitetsprincipen. Besluten strider också mot kravet

i 1 kap. 1 § på att den offentliga makten ska utövas under lagarna, mot skyddet för äganderätten i 2 kap. 18 § och mot beredningskravet i 7 kap. 2 §.

Besluten strider vidare mot artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen och i synnerhet mot de principer som slagits fast i målen *Hatton and Others v the United Kingdom* och *Glas Nadezhda EOOD and Anatoliy Elenkov v Bulgaria*.

Staten har endast en viss handlingsfrihet. Bedömningen i de nämnda avgörandena skiljer sig från den i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr 857-09. I det målet menar Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen i 5 kap. 2 § PBL ger de beslutande myndigheterna ett betydande utrymme för olika bedömningar och en förhållandevis stor handlingsfrihet. Bestämmelsen ska i stället läsas i ljuset av artikel 8 i Europakonventionen.

De aktuella besluten strider också mot artikel 174 i EU-fördraget och mot förordningen (2004:675) om omgivningsbuller och bakomliggande EU-direktiv. EU-domstolen har slagit fast att tredje man vars hälsa påverkas negativt av luftföroreningar har rätt att kräva att myndigheterna upprättar en handlingsplan (mål C-237/07). Eftersom omgivningsbuller är en miljö kvalitetsnorm omfattar rätten till handlingsplan även buller.

Detaljplanen grundas inte på ett program enligt 5 kap. 18 § PBL. Kommunens översiktsplan är övergripande och behandlar bara allmänna intressen. Av Boverkets anvisningar framgår att behovsbedömningen i översiktsplanen måste göras med samma detaljeringsgrad som fordras för ett detaljplaneprogram. Den aktuella översiktsplanen uppfyller inte kraven för att göra ett planprogram onödigt. Den innehåller inget konkret om Haningeleden 1 utöver några allmänna uttalanden och att vägen finns inritad på en karta. Regeringens beslutsmotivering är bristfällig.

Bristen på samråd strider mot PBL. Mötestiden var bara nio minuter och materialet undermåligt. Miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig. Detalj-

Mål nr
4299-09

planen bygger på en obsolet arbetsplan. Uppgifterna om antalet fordonsrörelser är felaktiga. En av anledningarna är den stora tillväxten av trafiken. Under hösten 2008 presenterade Trafikverket nya trafiksiffror och ändringar i arbetsplanen. I detaljplanen är den årliga trafikvolymen angiven till 12 000 fordon. I Trafikverkets miljööversyn 2008 anges trafikvolymen till 21 000 och på hemsidan till 36 000. Den s.k. prognoshorizonten för detaljplanen är bestämd till tre år i stället för 15–20 år som det brukar vara. Buller och luftföroreningar har ett direkt samband med trafikvolymen. Valet av prognosår bestämmer trafikvolymen.

Detaljplanen kommer att medverka till att miljökvalitetsnormer överträds. Det gäller i synnerhet PM 10 (partiklar som är direkt hälsofarliga). Den rättsstridigt korta prognoshorizonten ger också fel värden för buller. Konsekvenserna av bl.a. Förbifart Stockholm och det aktuella projektet borde ha kumulerats (EU-domstolens dom i mål C-142/07). Bullerberäkningarna är utförda med en annan vägstandard och vägutformning än vad som nu planeras. Beskrivningen av bullret i miljökonsekvensbeskrivningen överensstämmer inte med Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2005:6).

Regeringen har funnit att den som inte längre äger en fastighet i eller i anslutning till planområdet inte har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut men har inte gett andra möjlighet att överta talerätten. Om möjligheten att överklaga ett beslut upphör vid ägarskifte kanske fastigheten inte kan säljas förrän beslutet vunnit laga kraft.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att hämta in ytterligare utredning i målet. Det yrkandet ska därför avslås.

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 4 § rättsprövningslagen ska en ansökan om rättsprövning ha kommit in till Högsta förvaltningsdomstolen senast tre månader från dagen för det klandrade beslutet. EE, GG och II har anslutit sig till Solgårds villaförenings ansökan först den 1 februari 2010 och således för sent. Deras ansökningar ska därför avvisas.

Av handlingarna i målet framgår att BB, FF, KK, MM, NN, OO, RR, SS, TT, UU, YY och ZZ äger fastigheter som är belägna utanför planområdet. De kan inte i egenskap av fastighetsägare anses direkt berörda av planen. Det har inte heller framkommit att de på annan grund är berörda av planen annat än indirekt. Eftersom regeringens beslut inte kan anses innefatta en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen ska deras ansökningar avvisas.

Vidare framgår av handlingarna att HH numera inte äger någon fastighet inom planområdet och att Solgårds villaförening inte äger någon fastighet. Inte heller i fråga om dessa båda sökande kan regeringens beslut anses innefatta en prövning av deras civila rättigheter och skyldigheter. Även deras ansökningar ska avvisas.

När det så gäller prövningen i sak följer av 7 § rättsprövningslagen att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut om den finner att beslutet 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 besluts-

fattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Enligt 5 kap. 18 § första stycket PBL ska en detaljplan, om det inte är onödigt, grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen. När ett program utarbetas ska sakägare och andra som har ett väsentligt intresse av programmet beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan (5 kap. 20 och 21 §§).

Enligt förarbetena bör ett program som huvudregel kunna undvaras i de fall där detaljplanen kan behandlas enligt reglerna om enkelt planförfarande. I vissa fall bör det dessutom vara möjligt att undvara program även om förutsättningarna för enkelt planförfarande inte är uppfyllda. Så kan vara fallet om förslaget till detaljplan har stöd i en översiktsplan som innehåller sådana riktlinjer för detaljplanarbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. Det förutsätts också att detaljplaneförslaget är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen (prop. 1994/95:230 s. 74 och 117).

Innebörden och konsekvenserna av den nu aktuella detaljplanen får anses ha med tillräcklig tydlighet framgått av den översiktsplan som kommunfullmäktige antog den 17 december 2001. Vidare har det inte gjorts gällande att den skulle vara oförenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. Avsaknaden av program är därför inte grund för att upphäva regeringens beslut.

Det har inte framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i planärenden eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i

Mål nr
4299-09

målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Gustaf Sandström

Nils Dexe

Lennart Hamberg

Annika Brickman

Anita Saldén Enérus

Karin Königsson

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2010-12-15