

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1819-18

meddelad i Stockholm den 11 december 2018

SÖKANDE

1. AA

2. BB

3. CC

4. DD

5. EE

6. FF

7. GG

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 22 februari 2018, N2017/02288/TIF, avseende överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av vägplan för väg E12 delen Röbbäck–Norra Länken, samt indragning av väg från allmänt underhåll, Umeå kommun, Västerbottens län

Dok.Id 198668

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

SAKEN
Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan. Vägen får börja byggas först sedan vägplanen har blivit fastställd.

För att få bort den tunga trafiken från centrum har det sedan 1980-talet planerats en ringled runt Umeå. Delar av ringleden har redan byggts och är öppna för trafik. Den sista delen av ringleden, den Västra länken, omfattar sträckan mellan Röbbäck och Norra länken.

Under åren 2009–2012 togs arbetsplaner för Västra länken fram och lämnades till Trafikverket för fastställande. Regeringen beslutade den 18 februari 2010 att inte förbehålla sig att pröva tillåtligheten av Västra länken enligt 17 kap. miljöbalken. Trafikverket beslutade 2014 att återförvisa ärendet till väghållningsmyndigheten, Trafikverket Region Nord, för förnyad handläggning eftersom ärendet inte beretts på rätt sätt.

Väghållningsmyndigheten har därefter utrett ärendet på nytt. Fyra lokaliseringsalternativ har utretts. Väghållningsmyndigheten har i ansökan om fastställande av vägplan föreslagit alternativet som benämns Öster Prästsjön.

Den 25 januari 2017 fastställde Trafikverket vägplanen för Västra länken med lokaliseringsalternativet Öster Prästsjön. Trafikverket fann i beslutet att en

utbyggnad enligt vägplanen var motiverad och att planen hade handlagts i enlighet med gällande lagstiftning. Vägplanens utformning, omfattning och åtgärder innebar en lämplig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Trafikverket konstaterade att planerad väg medför minsta intrång och olägenhet utan att det medför oskälig kostnad.

Trafikverkets beslut överklagades till regeringen som beslutade att avvisa vissa av överklagandena och avslå överklagandena i övrigt. Beslutet motiverades med att det inte hade framkommit något som föranledde regeringen att göra någon annan bedömning än den Trafikverket gjort. Regeringen fann inte heller att det som anförts beträffande andra brister i samrådsprocessen föranledde att Trafikverkets beslut borde upphävas eller ärendet återförvisas.

YRKANDEN M.M.

AA, BB, CC, DD, EE, FF och GG ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. De anför bl.a. följande.

Beslutet har tillkommit i strid mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen samt i strid mot bestämmelserna i 13 och 14 b §§ väglagen (1971:948) samt 6 kap. och 17 kap. miljöbalken.

Det är inte klarlagt att det finns behov av en ny väg. Kraven i 13 § väglagen är inte uppfyllda eftersom ändamålet med vägen inte uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Det finns en alternativ vägsträckning, det inre alternativet i tunnel, som medför mindre intrång och olägenheter och som också är den mest kostnadseffektiva lösningen.

Trafikanalyserna och de samhällsekonomiska kalkylerna har inte utformats på ett sakligt och korrekt sätt. Trafikflödena har beräknats utan att beakta att trafiken

kommer att begränsas i centrala Umeå. Därmed har kalkylerna blivit felaktiga. Korrekta kalkyler skulle antagligen visa att det inre alternativet i tunnel medför en högre samhällsnytta samt lägre miljöpåverkan än Öster Prästsjön.

Effekten av trafikbegränsningen blir att trafikmängderna kan bli väsentligt högre än de trafikmängder som ligger till grund för miljöbedömningarna. Genom att detta inte framgår av samrådsunderlaget har myndigheter och allmänhet inte getts möjlighet att lämna synpunkter utifrån riktiga förutsättningar. Lagens krav gällande samråd är inte uppfyllda.

En jämförelse mellan den tidigare arbetsplanen och den nu fastställda vägplanen visar att flera bedömningar av nyttor och olägenheter har ändrats. Vaghållningsmyndigheten har tonat ned de positiva effekter som det inre alternativet medför. Några sakliga skäl för de ändrade bedömningarna framkommer inte. Trafikverket brister därmed i fråga om saklighet.

När ärendet återförvisades 2014 borde en ny förstudie ha genomförts. Den gamla förstudien var från 2000 och föråldrad. Den uppfyller inte lagstiftningens krav och kan därför inte ligga till grund för beslutet i fråga.

Beslutet har tillkommit i strid mot bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken. Regeringen ska avgöra vilka projekt som ska tillåtlighetsprövas. Trafikverket borde efter återförvisningen ha underrättat regeringen om projektet, vilket inte gjordes. Projektet tillåtlighetsprövades därför aldrig av regeringen.

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).

Av 10 och 13 §§ väglagen framgår att en ny väg får anläggas, om vägen behövs för allmän samfärdsl eller annars kan komma att få synnerlig betydelse för det allmänna. En väg får byggas om när det är motiverat från allmän synpunkt. När en ny väg anläggs eller en befintlig väg byggs om, ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om vägplanen kan medföra att mark tas i anspråk enligt 31 § ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Under arbetet med att upprätta en vägplan ska, enligt 14 b § väglagen, den som avser att bygga vägen samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om vägplanen har betydelse för kollektivtrafiken ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om vägen kan antas

medföra betydande miljöpåverkan ska samrådet även avse innehåll och utformning av en sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas tillsammans med vägplanen. Samrådet ska enligt 14 c § väglagen inledas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Den som avser att bygga vägen ska ta fram underlag för samrådet och göra det tillgängligt samt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig.

Bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning finns i 17 kap. miljöbalken. Enligt 3 § får regeringen i ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av regeringens obligatoriska prövning enligt 1 §. I 5 § regleras skyldigheten för bl.a. Trafikverket att underrätta regeringen om sådana vägprojekt som avses i 3 §.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Vägprojektet är inte av sådan art att det omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen i miljöbalken. Regeringen har valt att inte förbehålla sig att tillåtlighetspröva projektet. Det som sökandena anfört i fråga om tillåtlighetsprövning visar inte att det förekommit något fel i handläggningen som har påverkat utgången i ärendet.

De i målet tillämpliga bestämmelserna i väglagen och miljöbalken som reglerar vilka överväganden som ska göras när ett vägprojekt planeras är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som har påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett.

Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Margit Knutsson, Kristina Ståhl, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Vanja Marcusson.