

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5063-17

meddelad i Stockholm den 26 oktober 2018

SÖKANDE

1. AA
2. BB

Ombud för 1 och 2: Advokat Carolina Gustavsson
Landahl Advokatbyrå AB
Box 19143
104 32 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 1 juni 2017, N2016/03919/TIF, avseende överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av vägplan för ombyggnad av väg 66 m.m., delen Östra Tandö–Bu, samt indragning av väg allt inom Malung-Sälens kommun, Dalarnas län

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 197025

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

När en ny väg anläggs eller en befintlig väg byggs om, ska vägen ges ett sådant läge och utformas på sådant sätt att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Om en vägplan medför att mark eller annat utrymme behöver tas i anspråk, ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdena.

Riksväg 66 går mellan Västerås och norska gränsen via bl.a. Malung och Sälen. Vägen är klassad som riksintresse för kommunikation. Den del av vägen som går mellan Östra Tandö och Bu i Malung-Sälens kommun löper genom områden som utgör riksintresse för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet. Vägsträckan har låg trafiksäkerhetsstandard och är olycksdrabbad.

År 1998 fastställde dåvarande Vägverket en arbetsplan som innebar att vägen mellan Östra Tandö och Bu skulle få en ny sträckning. Den nya sträckningen skulle i princip följa den gamla banvall som är belägen väster om befintlig väg. Vägverkets beslut upphävdes emellertid av regeringen. Regeringen ansåg att projektet innebar skada på berörda riksintressen som inte uppvägdes av nyttan med att lägga vägen i föreslagna sträckning. Vidare fann regeringen att alternativet ombyggnad av befintlig väg inte hade utretts tillräckligt.

Den 14 april 2016 fastställde Trafikverket en vägplan för ombyggnad m.m. avseende vägsträckan Östra Tandö–Bu. Enligt vägplanen ska den befintliga vägen byggas om från Östra Tandö fram till Risätra, där vägen ska svänga västerut i en ny sträckning för att sedan följa väg 1044 tills denna ansluter till väg 66 vid Bu.

Trafikverkets beslut överklagades till regeringen av bl.a. AA och BB, som äger fastigheter som kommer att tas i anspråk enligt vägplanen.

Regeringen avslog överklagandena och uttalade bl.a. följande. Efter att regeringen upphävt arbetsplanen för sträckan Östra Tandö–Bu, har Trafikverket ytterligare utrett olika ombyggnadsalternativ samt gjort vissa ändringar jämfört med det upphävda beslutet. Projektet kommer att beröra områden med mycket höga natur-, kulturmiljö- och friluftsvärden. Det är därför av vikt att Trafikverket tar största möjliga hänsyn till dessa värden. Det är också av vikt att projektet genomförs på ett sätt som inte äventyrar gynnsam bevarandestatus för flodpärlmusslan. Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder en annan bedömning än den som Trafikverket gjort.

YRKANDEN M.M.

AA och BB yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut. De anför bl.a. följande.

Genom beslutet att bygga ut befintlig väg i stället för att lägga vägen längs banvallen, har frågan om lokalisering inte bedömts på rätt sätt. Banvallsalternativet skulle innebära att inga bostäder behöver lösas in. Vägen skulle bli rak och mer trafiksäker än vad som nu blir fallet. Vidare skulle området Olsmyran, som utgör riksintresse för kulturmiljö, skyddas i större utsträckning om en placering längs banvallen valdes. Den kostnadsökning som det innebär att bygga om vägen enligt vägplanen, jämfört med kostnaderna enligt 1998 års arbetsplan, har inte berörts i beslutet.

Utgångspunkten vid beslut av aktuellt slag är att så lite mark som möjligt ska tas i anspråk av det allmänna. Vägplanen innebär att en väsentlig del av deras fastigheter kommer att tas i anspråk. Ett flertal andra fastighetsägare påverkas också negativt. Att bygga en väg är visserligen ett angeläget allmänt intresse, men expropriation får ske endast om valet av plats är lämpligt. Så är inte fallet här.

Den miljökonsekvensbeskrivning som ligger till grund för bedömningen kan inte anses uppfylla gällande krav, eftersom regeringen ansett sig tvungen att göra ett tillägg om flodpärlmusslans gynnsamma bevarandestatus i sitt beslut.

Det finns även brister i regeringens handläggning av ärendet. De borde ha fått tillfälle att yttra sig över flodpärlmusslans bevarandestatus innan ärendet avgjordes. Vidare borde regeringen ha kommunicerat samtliga deras yttranden med Trafikverket, vilket inte skedde. Dessutom har de inte fått tillfälle att muntligen lägga fram sin sak innan regeringen fattade sitt beslut, trots att de begärt det.

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 (1971:948) framgår att 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 oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om en vägplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk, ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Enligt 3 a § väglagen ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Fastställande av vägplan ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. I 2 kap. 6 § miljöbalken anges att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Enligt 3 kap. 6 § ska områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdena.

Av 16 b § väglagen i nu tillämplig lydelse framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken. En sådan beskrivning ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på bl.a. människor, djur, växter, landskap och kulturmiljö. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

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

Mål nr
5063-17

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 Henrik Jermsten, Eskil Nord, Inga-Lill Askersjö, Mahmut Baran och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Emilia Franke.