

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6534-18

meddelad i Stockholm den 11 mars 2019

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. CC
4. DD
5. EE
6. Sävast Byamäns samfällighetsförening, 716465-6212

Ombud för samtliga: Advokat Jens Nyström
Ahlgrens Advokatbyrå HB
Box 137
901 04 Umeå

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 1 november 2018, N2017/06419/TIF, avseende överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av vägplan för ombyggnad av väg 97 m.m. delen Södra Sunderbyn–Sävast samt indragning av väg allt inom Bodens och Luleå kommuner, Norrbottens län

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 201996

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

1. När en ny väg ska anläggas eller en befintlig väg byggas om ska en vägplan upprättas och fastställas. Om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vägplanen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.
2. Vägen ska ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med den uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Om en vägplan medför att t.ex. mark eller särskild rätt till mark 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.
3. Länsstyrelsen i Norrbottens län antog 1989 ett trafikpolitiskt program som skulle ligga till grund för att utveckla länets person- och godstransporter. I programmet ingick att väg 97 mellan Luleå och Boden skulle rustas upp till motortrafikled. Sträckan delades in i tre etapper varav etapp 1 och 3 färdigställdes. Den ännu inte färdigställda delen, etapp 2, avser sträckan mellan Södra Sunderbyn och Sävast.
4. En vägutredning färdigställdes 2005. I den redovisades flera alternativ och dåvarande Vägverket valde att gå vidare med det som innebar en ombyggnad av befintlig väg. Då ombyggnaden kunde antas medföra betydande miljöpåverkan upprättade Vägverket en miljökonsekvensbeskrivning som godkändes av länsstyrelsen i november 2007. Mellan åren 2005 och 2007 upprättades två arbetsplaner, vilka ställdes ut under 2008. Projektet blev därefter vilande.
5. Under 2012 påbörjade Trafikverket en generell översyn av arbetsplanerna och projektet återupptogs. Samråd genomfördes och ett planförslag med ny miljökonsekvensbeskrivning och övrigt underlag kungjordes.
6. Länsstyrelsen i Norrbottens län godkände i mars 2016 den nya miljökonsekvensbeskrivningen och tillstyrkte därefter att vägplanen fastställdes.

7. Den 22 augusti 2017 fastställde Trafikverket vägplanen. Trafikverket bedömde att ombyggnaden var motiverad, hade tillräcklig aktualitet samt att ärendet hade handlagts i enlighet med gällande lagstiftning.
8. Sedan Trafikverkets beslut överklagats beslutade regeringen genom det nu klandrade avgörandet att inte ta upp vissa frågor till prövning samt att avslå överklagandena i övrigt.

YRKANDEN M.M.

9. AA, BB, CC, DD, EE och Sävast Byamäns samfällighetsförening ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt anför följande.
10. Trafikverket har inte tillämpat rätt bestämmelser på planprocessen. De bestämmelser som ska tillämpas är de som gällde före den 1 januari 2013 eftersom det då fanns en miljökonsekvensbeskrivning för en arbetsplan som hade överlämnats till länsstyrelsen för godkännande. Det är inte uppenbart att detta fel har saknat betydelse för avgörandet.
11. De har hela tiden förordat en sammanhållen trafiklösning med väg och järnväg i ett gemensamt projekt. Den av Trafikverket valda sträckningen och utformningen av ett stort antal trafikplatser ger ett väsentligt större intrång i enskildas egendom än vad som hade varit fallet om det av dem förordade alternativet hade valts. Det beslutade alternativet innebär att det i praktiken byggs en helt ny väg. Eftersom den valda lösningen ger ett väsentligt större intrång utan motsvarande kostnadsbesparingar uppfyller hanteringen inte kravet på att ändamålet med vägen ska uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad.
12. I den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen som fastställdes av länsstyrelsen 2016 redovisas inga alternativa sträckningar av vägen, trots att sådana är möjliga, eller alternativa utformningar. I stället hänvisas till den vägutredning som gjordes

2005. Trafikverket har inte hanterat frågan om en eventuell gemensam trafiklösning med järnvägen på ett sådant sätt som krävs enligt miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivning. Redovisningen av alternativ ska ge realistiska förutsättningar för en meningsfull diskussion om jämförbara alternativ. Den hänvisning som görs till 2005 års vägutredning är inte tillräcklig för att uppfylla det kravet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

13. 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.
14. 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.
15. 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).
16. 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.

17. Den som avser att anlägga eller bygga om en väg ska enligt 14 a och 16 a §§ upprätta en vägplan som ska innehålla bl.a. en karta över det område som planen omfattar samt en redovisning av motiven till valet av lokalisering och utformning av vägen. Om vägprojektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning bifogas planen. Vägplanen ska enligt 18 § fastställas av Trafikverket.
18. Miljökonsekvensbeskrivningen i ett projekt som det nu aktuella ska enligt den bestämmelse som är tillämplig i målet, 6 kap. 7 § miljöbalken, bl.a. innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd.
19. Den 1 januari 2013 ändrades väglagen och planeringsprocessen förenklades. De tidigare formella stegen med förstudie och vägutredning togs bort och ersattes av en mer sammanhållen process med löpande samråd. Av övergångsbestämmelserna framgår att äldre forskrifter fortfarande ska gälla för planärenden som vid ikraftträdandet innehåller en miljökonsekvensbeskrivning för en arbetsplan som har överlämnats till länsstyrelsen för godkännande. Syftet med detta är att förhindra att planeringen fördröjs i de fall planeringsprocessen kommit långt (prop. 2011/12:118 s. 146 f.).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Det aktuella vägprojektet har pågått sedan början av 2000-talet. En miljökonsekvensbeskrivning upprättades i december 2006 och godkändes av länsstyrelsen 2007. Därefter avstannade projektet och återupptogs först 2012. Under det arbetet upprättades en ny miljökonsekvensbeskrivning som lämnades in till länsstyrelsen för godkännande 2016.
21. Sökandena hävdar att det är väglagen i dess lydelse före den 1 januari 2013 som ska tillämpas eftersom det redan vid den tidpunkten hade upprättats en miljökonsekvensbeskrivning som godkänts av länsstyrelsen.
22. Syftet med att äldre bestämmelser för planprocessen ska tillämpas i en sådan situation är att planeringsprocessen inte ska fördröjas i onödan. I det nu aktuella fallet skulle en tillämpning av det äldre regelverket ge motsatt effekt eftersom flera steg i planeringsprocessen i så fall skulle behöva göras om. Detta talar för att det är den nuvarande regleringen som ska tillämpas. Men oavsett hur det förhåller sig med den saken är det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening uppenbart att valet av regelverk inte har haft någon betydelse för avgörandet.
23. När det gäller övriga av sökandena framförda invändningar konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att de i målet tillämpliga bestämmelserna i väglagen och miljöbalken, som reglerar vilka överväganden som ska göras när ett vägprojekt planeras, är allmänt hållna och att de 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.
24. 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

DOM

Mål nr
6534-18

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

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Margit Knutsson, Kristina Ståhl, Mahmut Baran och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Linda Funk.