

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4230-18

meddelad i Stockholm den 25 september 2019

SÖKANDE

1. AA
2. Föreningen Värna Onsala, 802500-3693
3. Naturskyddsföreningen i Kungsbacka
4. BB

Ombud för 1–4: Jur.kand. Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Harvvägen 20
744 31 Heby

5. CC
6. DD, tillika ombud för 5

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 9 maj 2018, N2016/01849/TIF, avseende överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av arbetsplan för anläggande av väg 940, delen Rösan–Forsbäck samt förändring av enskild väg till allmän, ändring av väghållningsområde och indragning av del av väg, allt inom Kungsbacka kommun, Hallands län

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 209786

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

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar yrkandet om ersättning.

BAKGRUND

1. En väg ska planläggas och byggas med sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Vägplaneringen innebär att man undersöker förutsättningarna för att bygga vägen med avseende på bl.a. konsekvenserna för miljön och trafiksäkerheten samt de ekonomiska och tekniska förutsättningarna. En plan ska fastställas av Trafikverket.
2. Trafikverket beslutade den 5 februari 2016 bl.a. att fastställa en arbetsplan för anläggande av väg 940, delen Rösan–Forsbäck.
3. AA, Föreningen Värna Onsala, Naturskyddsföreningen i Kungsbacka, BB, CC och DD överklagade Trafikverkets beslut till regeringen. Regeringen fann inte anledning att göra någon annan bedömning än den som Trafikverket hade gjort och avslog därför överklagandena.

YRKANDEN M.M.

4. AA, Föreningen Värna Onsala, Naturskyddsföreningen i Kungsbacka, BB, CC och DD ansöker om rättsprövning av regeringens beslut.
5. AA, Föreningen Värna Onsala, Naturskyddsföreningen i Kungsbacka och BB yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och anför bl.a. följande.
6. Trafikverket har, utan att ange hur, kommit fram till att den planerade vägen med tillhörande skyddsåtgärder inte kommer att inverka negativt på möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormerna för berörda yt- och grundvattenförekomster.

Verksamheten riskerar emellertid att medföra försämring av både ekologisk och kemisk status för flera vattendrag i närområdet på ett sådant sätt som inte är förenligt med direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område. Förutsättningar för undantag är inte utredda eller bedömda.

7. Av Trafikverkets underlag framgår inte vägens sammanlagda påverkan på de arter som är upptagna i artskyddsförordningen (2007:845) liksom inte heller på deras gynnsamma bevarandestatus eller livsmiljöer. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen förekommer inom vägkorridoren eller i kringlandskapet ett fyrtiotal arter som är upptagna i artskyddsförordningen. Några av fågelarterna häckar inom vägkorridoren. Det framgår tydligt av beslutsunderlaget att åtminstone arterna mindre hackspett och gröngöling kommer att störas på ett sätt som strider mot artskyddsförordningen. Det framgår vidare att arternas fortplantningsområde kommer att förstöras eller i vart fall försämras på ett sådant sätt att området förlorar sin ekologiska funktion.
8. För de åtgärder som anges i arbetsplanen krävs därför dispens enligt 14 § artskyddsförordningen. Att Trafikverket fastställer en arbetsplan för väg utan att frågan om artskyddsdispens först har prövats strider mot direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.
9. Arbetsplanen uppfyller inte lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken. Den valda sträckningen är inte lämplig för att uppnå en så bra trafiksituation som möjligt i området. Verksamheten riskerar att medföra stora skador och olägenheter för människors hälsa och för miljön.
10. CC och DD yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva Trafikverkets beslut i de delar som avser vägsträckningen vid området kring Sunnerlund samt fastigheterna Norrelund 1:4 och Bränna 3:3 och att arbetsplanen och

miljökonsekvensbeskrivningen ska återförvisas till Trafikverket för omarbetning. De yrkar även att staten ska ersätta dem för skada och anför bl.a. följande.

11. Beslutet strider mot de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Trafikverket förordade tidigare en alternativ vägdragning. Det alternativet ger bäst samhällsekonomisk avkastning och har en trafiksäkrare dragning. Den alternativa vägdragningen är omgärdad av skog och ligger högre vilket innebär dels att mindre dimma lägger sig i detta område, dels att bullereffekten dämpas. Den beslutade vägdragningen tar dessutom betydligt mer skyddsvärd jordbruksmark i anspråk och inkräktar på det rörliga friluftslivet i betydligt större omfattning än alternativet.
12. De har i praktiken berövats sin egendom och lidit skada utan att kunna få saken prövad i en domstol. Genom att deras mark tas i anspråk för vägbygget har det skett en otillåten expropriation som inte är förenlig med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vidare har deras rättigheter enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, samt enligt artiklarna 6 och 13 i EKMR kränkts.
13. Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att yttra sig i målet.
14. Regeringen anför i sitt yttrande bl.a. följande. När en ny väg anläggs måste flera olika allmänna och enskilda intressen vägas mot varandra. Som underlag har i det aktuella ärendet funnits ett mycket omfattande material och Trafikverket har i sitt fastställelsebeslut behandlat dessa frågor. I ärendet finns ett utförligt underlag avseende buller och andra emissioner. Enligt fastställd plankarta ska bullervall anläggas. Materialet i ärendet ger inte någon anledning att anta att vatten skulle påverkas negativt på ett sådant sätt som inte är tillåtet enligt bestämmelserna i miljöbalken tolkad genom den EU-rättsliga praxis som finns på området. Trafikverket har tagit hänsyn till artskydd i utformningen av arbetsplanen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Rättslig reglering m.m.***Rättsprövning*

15. 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 EKMR.
16. 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.
17. 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).

Arbetsplan för byggande av väg m.m.

18. I väglagen (1971:948) och miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. arbetsplan och miljökonsekvensbeskrivning för byggande av väg. Bestämmelserna återges i deras tillämpliga lydelse.
19. I 13 § väglagen anges att vid byggande av väg ska tillses, att vägen får sådant läge och utförande att ändamålet med vägen vinnas med minsta intrång och olägenhet

utan oskälig kostnad, och att hänsyn tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Enligt 3 a § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Upprättande av arbetsplan enligt väglagen ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

20. Av 15 § framgår att arbetsplanen ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag ska bl.a. 6 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken tillämpas.
21. Av 31 § följer att vägrätt uppkommer bl.a. genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för väg i anspråk med stöd av en fastställd arbetsplan.
22. I 2 kap. 6 § första stycket 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.
23. Av 6 kap. 3 § framgår att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.
24. I 6 kap. 7 § första stycket anges att miljökonsekvensbeskrivningen 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 §. Av andra stycket jämfört med 6 kap. 4 § och 14 a § väglagen framgår att särskilda krav på miljökonsekvensbeskrivningen gäller i de fall då länsstyrelsen beslutat att ett vägbyggnadsprojekt har betydande miljöpåverkan. Miljökonsekvens-

beskrivningen ska då alltid innehålla bl.a. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs.

25. I 4 § första stycket artskyddsförordningen anges bl.a. att i fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till förordningen har markerats med N eller n är det förbjudet att avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder samt att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats.
26. I 14 § anges att länsstyrelsen under särskilt angivna förutsättningar i det enskilda fallet får ge dispens från förbuden i bl.a. 4 §.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

27. Högsta förvaltningsdomstolen har inte laglig möjlighet att pröva CCs och DDs yrkande om ersättning. Det yrkandet ska därför avvisas.
28. Fastställandet av arbetsplanen innebär att mark kan tas i anspråk genom vägrätt. Ett sådant ianspråktagande är enligt 2 kap. 15 § regeringsformen möjligt om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening står beslutet inte i strid med denna bestämmelse eller med EKMR.
29. I fråga om vägdagvattnet kan miljökonsekvensbeskrivningen inte anses så bristfällig att den strider mot någon rättsregel. Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår bl.a. att vattnet kommer att filtreras genom gräsbeklädda diken. Med dessa åtgärder samt utspädning bedöms vägdagvattnet inte medföra någon ökad risk för att miljökvalitetsnormerna överskrids. Utredningen i målet ger således inte anledning att anta att vatten skulle påverkas negativt på ett sådant sätt som inte är tillåtet enligt bestämmelserna i miljöbalken.

30. Vad gäller påverkan på skyddade arter konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att det inte finns något formellt krav på att eventuellt behövliga dispenser enligt artskyddsförordningen måste ha erhållits innan beslut fattas om fastställande av en arbetsplan (se RÅ 2009 not. 89).
31. I miljökonsekvensbeskrivningen behandlas det planerade vägprojektets inverkan på miljöer med förekomst av skyddade arter och ett antal planerade åtgärder beskrivs, såsom exempelvis grodbarriärer med passager. Vidare anges att artskyddsfrågor kommer att hanteras genom att kompensationsåtgärder – för att förlorade livsmiljöer ska kunna ersättas med nya så att arterna kan leva kvar i området – tas fram i samråd med länsstyrelsen. Ambitionen är att genomföra åtgärder på ett sådant sätt att artskyddsdispens inte behöver sökas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är miljökonsekvensbeskrivningen inte heller i detta avseende så bristfällig att den kan anses strida mot någon rättsregel.
32. Övriga i målet tillämpliga bestämmelser i väglagen och miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna 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 de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.
33. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i övrigt att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

DOM

Mål nr
4230-18

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Ulrik von Essen.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sara Westerlund.