

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4158-14
4159-14

meddelad i Stockholm den 17 november 2015

SÖKANDE

1. Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Ombud: Advokat Johan Öberg
Carat Advokatbyrå AB
Box 7588
103 93 Stockholm

2. Föreningen Rädda Lovö
c/o AA

3. Arbetsgruppen Rädda Grimstaskogen
c/o BB

4. Stockholms Naturskyddsförening
Norrbackagatan 80
113 41 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 15 maj 2014, N2013/5840/TE och N2013/5606/TE, i fråga om överklaganden av Trafikverkets beslut om fastställelse av arbetsplan för väg E4 Förbifart Stockholm, förändring av väghållaransvar samt indragning av väg m.m. i Huddinge, Ekerö, Stockholms, Järfälla och Sollentuna kommuner, Stockholms län, se bilaga (bilagor till beslutet här utelämnade)

Dok.Id 162521

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

Mål nr
4158-14
4159-14

SAKEN
Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att förhandsavgörande från EU-domstolen ska inhämtas.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND

Dåvarande Vägverket (numera Trafikverket) inledde 2001 en förstudie som visade att kapaciteten över det s.k. Saltsjö-Mälarsnittet behövde förstärkas för att möta ett växande behov av transporter i en region med stark tillväxt.

Därefter inleddes arbetet med en vägutredning, ”Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet”. Utredningen presenterade tre vägalternativ, E4 Förbifart Stockholm, Diagonal Ulvsunda och det s.k. Kombinationsalternativet. Vägverket beslutade sig för det förstnämnda alternativet och begärde 2008 att regeringen skulle pröva tillåtligheten av det.

Regeringen beslutade den 3 september 2009 efter prövning enligt 17 kap. miljöbalken att tillåta att en motorväg byggs mellan E4/E20 söder om Kungens kurva i Huddinge kommun och E4 norr om Häggvik i Sollentuna kommun. Beslutet förenades med villkor i sex punkter. I tillåtlighetsbeslutet angavs att utbyggnaden ska ske inom den vägkorridor som benämns Förbifart Stockholm och med de tunnellägen som redovisas i en till beslutet bilagd karta.

Mål nr
4158-14
4159-14

Högsta förvaltningsdomstolen rättsprövade regeringens tillåtlighetsbeslut och förklarade i dom den 17 mars 2011 (HFD 2011 not. 26) att regeringens beslut skulle stå fast.

Den 25 oktober 2013 beslutade Trafikverket att fastställa arbetsplan (numera vägplan) enligt väglagen (1971:948) för väg E4 Förbifart Stockholm, förändring av väghållningsansvar samt indragning av väg m.m. i Huddinge, Ekerö, Stockholms, Järfälla och Sollentuna kommuner, Stockholms län.

Sedan Trafikverkets beslut överklagats beslutade regeringen genom det nu klandrade avgörandet att vissa frågor och vissa av överklagandena inte skulle tas upp till prövning samt att avslå överklagandena i övrigt.

YRKANDEN M.M.

Naturskyddsföreningen i Stockholms län yrkar att regeringens beslut undanröjs och att ärendet visas åter till Trafikverket för ytterligare beredning och ny prövning när beslutet beträffande Natura 2000-prövningen av Edeby ekhage vunnit laga kraft. Vidare yrkar föreningen att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen beträffande förenligheten med unionsrätten av att fastställa en vägplan för verksamhet som kräver en prövning av verksamhetens inverkan på ett Natura 2000-område innan denna prövning skett.

Föreningen anför bl.a. följande. En myndighets prövning av en tillståndsansökan i ett planärende måste föregås av en samlad bedömning av konsekvenserna för Natura 2000-områden. Detta följer av unionsrätten (direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, det s.k. art- och habitatdirektivet) och 7 kap. 28 a–29 §§ miljöbalken. En Natura 2000-prövning måste alltså göras innan en plan får fastställas. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har dock valt att avvakta med Natura 2000-prövningen avseende Edeby ekhage. Av 20 § väglagen följer att ett lagakraftvunnet beslut att fastställa en arbetsplan innebär att endast oväsentliga avvikelser därefter får göras. Mark-

Mål nr
4158-14
4159-14

och miljödomstolens dom kan därför efter en prövning komma att stå i direkt konflikt med Trafikverkets beslut att fastställa arbetsplanen.

Föreningen Rädda Lovö yrkar att regeringens beslut undanröjs och att ärendet visas åter till regeringen för ytterligare beredning.

Föreningen anför bl.a. följande. Slutlig tillståndsprövning av Natura 2000-frågan måste ske före beslut om fastställelse av arbetsplan. Trafikverkets beslut strider därför mot 13 och 13 a §§ väglagen, 4 kap. 8 § miljöbalken samt art- och habitatdirektivet. Trafikverkets beslut strider också mot 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken, artikel 9 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, riksdagens trafikpolitiska mål samt mot villkor 3 i regeringens tillåtlighetsbeslut, bl.a. då det inte visats att luftföroreningshalten i tunnarna kommer att begränsas till nivåer som inte innebär förhöjda risker i olika avseenden. Trafikverkets beslut strider också mot 3 kap. 1 och 6 §§ och 6 kap. 7 § miljöbalken samt 1972 års konvention om skydd för världens natur- och kulturarv (Världsarvskonventionen).

Arbetsgruppen Rädda Grimstaskogen yrkar att regeringens beslut undanröjs och att ärendet visas åter till regeringen för ytterligare beredning och nytt beslut.

Arbetsgruppen anför bl.a. följande. Förbifarten försvårar möjligheterna att uppnå regionala och nationella klimatmål, transportpolitiska mål, miljökvalitetsnormer och en förbättrad folkhälsa. Tillgängligheten är sådan att funktionsnedsatta personer kommer att missgynnas. Prövningar avseende Natura 2000-områdena Edeby ekhage och Hansta borde ha skett före arbetsplanens fastställande. Arbetsplanen uppfyller inte Världsarvskonventionens krav. De ändrade detaljplanerna, som är nödvändiga för arbetsplanen, har inte vunnit laga kraft. Stockholmsregionens dricksvattenförsörjning kan komma att äventyras. Trafikverkets underlag bygger på felaktiga prognoser av framtida trafikflöden. Trafikverket har inte gjort en adekvat alternativprövning. Arbetsplanen med miljökonsekvensbeskrivning behandlar inte de farligaste partiklarna och uppfyller

Mål nr
4158-14
4159-14

inte heller i övrigt länsstyrelsens villkor och villkoren i regeringens tillåtlighetsbeslut.

Stockholms Naturskyddsförening yrkar att regeringens beslut undanröjs och att ärendet visas åter till regeringen för ytterligare beredning och ny prövning.

Föreningen anför bl.a. följande.

Regeringens beslut strider mot 20 § förvaltningslagen (1986:223) eftersom det saknar en tillräcklig motivering. Vidare har någon egentlig alternativredovisning aldrig gjorts för Förbifart Stockholm och miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig vilket strider mot såväl bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 6 kap. miljöbalken som direktivet (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Bl.a. bygger samtliga slutsatser i beskrivningen avseende luftföroreningar, buller och klimatpåverkan på helt orealistiska förutsättningar.

Miljökonsekvensbeskrivningen tar endast upp partiklar PM10 men inte PM2,5 och ännu mindre sotpartiklar. Dessutom anges att förbifarten riskerar att medföra överskridande av normen för PM10. Vidare hänvisas till åtgärder i arbetsplanen för att klara miljökvalitetsnormerna avseende dessa partiklar. Det går dock inte att finna några åtgärder i arbetsplanen som motverkar ett överskridande av miljökvalitetsnormerna.

Trafikverket har försett regeringen med ett ofullständigt underlag. Regeringen har inte kunnat ta ställning till frågor angående alternativ, luftföroreningar, tunnelluftens hälsopåverkan och utsläpp av klimatpåverkande ämnen. Trots detta har Trafikverkets miljökonsekvensbeskrivning godkänts, i strid med det s.k. MKB-direktivet och 6 kap. 7 § miljöbalken. Bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen innebär också att regeringen inte har haft möjlighet att på ett korrekt sätt bedöma bästa lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Inte heller har reglerna i 2 kap. 2 och 3 §§ miljöbalken följts.

Mål nr
4158-14
4159-14

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

I 4 § samma lag anges att det ska framgå av ansökan vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. Av 7 § framgår att om Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

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).

Prövningsramen

Vid en rättsprövning är frågan om regeringens beslut ska upphävas på grund av att det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det ankommer därför inte på Högsta förvaltningsdomstolen att pröva om Trafikverkets beslut ska upphävas eller om ärendet ska visas åter dit.

Mål nr
4158-14
4159-14

Regeringen har tidigare i beslut enligt 17 kap. miljöbalken tillåtit byggandet av Förbifart Stockholm. Regeringens tillåtlighetsbeslut har varit föremål för rättsprövning. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att tillåtligheten av verksamheten inte kan prövas på nytt (se t.ex. RÅ 2008 ref. 89 och RÅ 2009 not. 200). Rättsprövningen avseende det nu klandrade avgörandet begränsas därför till vad som innefattas i regeringens överprövning av Trafikverkets beslut om fastställelse av arbetsplan för Förbifart Stockholm m.m.

Begäran om förhandsavgörande

Högsta förvaltningsdomstolen finner att den unionsrättsliga reglering som yrkandet hänför sig till redan har tolkats av EU-domstolen. Yrkandet ska därför avslås.

Beslutets motivering

Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden. I praxis följs dock de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden.

Regeringens beslutsmotivering är i vissa delar relativt kortfattad. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan dock regeringens beslut inte anses ha sådana brister i detta hänseende att det finns skäl att upphäva det.

Natura 2000-prövningen av Edeby ekhage och Hansta

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om skydd av områden, däribland s.k. Natura 2000-områden (27–29 b §§). De aktuella reglerna har sin grund i bl.a. art- och habitatdirektivet. Direktivet ställer krav på den prövning som nationella myndigheter ska göra av planer eller projekt som kan påverka ett särskilt bevarandeområde på ett betydande sätt.

Mål nr
4158-14
4159-14

Frågan är om det står i strid med någon rättsregel att fastställa en arbetsplan enligt väglagen innan ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har lämnats.

Väglagen och miljöbalken är parallellt tillämpliga. Det finns inte några bestämmelser om i vilken ordning prövning enligt de olika regelverken ska ske.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det ska göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form när en ansökan om tillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område (se EU-domstolens avgöranden i mål C-404/09, *Alto Sil*, punkt 100, och mål C-258/11, *Sweetman*, punkterna 41 och 45, samt NJA 2013 s. 613).

Av detta följer att en samlad tillståndsprövning måste göras i något skede. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innebär det dock inte att det strider mot någon rättsregel att fastställa en arbetsplan enligt väglagen innan tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har lämnats. En annan sak är att en användning av mark och vatten som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver sådant tillstånd inte får komma till stånd innan tillståndet har lämnats (4 kap. 8 § miljöbalken).

Högsta förvaltningsdomstolen antecknar att Natura 2000-prövningarna beträffande Edeby ekhage och Hansta numera är slutförda. Tillstånd har lämnats som vunnit laga kraft.

Bedömningen i övrigt

I målen är väglagen i dess lydelse före den 1 januari 2013 tillämplig. Av 3 a § framgår att vid prövning av ärenden enligt lagen ska 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Upprättande av arbetsplan enligt väglagen ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Av 15 § framgår bl.a. att en arbetsplan ska innehålla miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i

Mål nr
4158-14
4159-14

övrigt behövs för att genomföra projektet. När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag ska 6 kap. 3, 7, 10, 19 och 20 §§ miljöbalken tillämpas.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, däribland de om försiktighetsprincipen i 3 § och platsval i 6 §, liksom bestämmelserna i 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och vattenområden, är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att vad sökandena angett i denna del inte innebär att regeringens beslut kan anses stå i strid med bestämmelserna i 2–4 kap. miljöbalken.

I 5 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer. Enligt 3 § ska myndigheter och kommuner ansvara för att miljökvalitetsnormer följs. Ytterligare bestämmelser om miljökvalitetsnormer finns bl.a. i luftkvalitetsförordningen (2010:477). Av 3 § följer att begreppet utomhusluft inte omfattar luften i bl.a. vägtunnlar.

Trafikverket har gjort bedömningen att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft med avseende på partiklar PM10 och kvävedioxid kan klaras, i vissa fall med en kombination av åtgärder. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen har det inte framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta detta. Att det kan bli fråga om åtgärder som inte regleras i arbetsplanen föranleder inte någon annan bedömning.

Miljökvalitetsnormer för partiklar PM2,5 har bindande verkan först fr.o.m. den 1 januari 2015.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att vad sökandena angett beträffande miljökvalitetsnormer inte innebär att regeringens beslut kan anses stå i strid med någon rättsregel.

Mål nr
4158-14
4159-14

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är enligt 3 § 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. I 7 § anges bl.a. 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 förarbetena (prop. 2004/05:129 s. 51 f. och 91 f.) framgår bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning, oavsett graden av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan, alltid ska ha det innehåll som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning och av vad som är motiverat i det enskilda fallet. Det är viktigt att det inte ställs mer långtgående krav på miljökonsekvensbeskrivningen än vad som är motiverat i varje enskilt ärende.

Vad sökandena anfört om brister i miljökonsekvensbeskrivningen är enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte omständigheter av sådant slag att regeringens beslut kan anses stå i strid med någon rättsregel.

Vad sökandena i övrigt anfört innebär inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att det i målen 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 något fel som kan ha 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

Mål nr
4158-14
4159-14

omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.

Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson,
Erik Nymansson, Thomas Bull och Per Classon.

Målen har föredragits av justitiesekreterarna Jesper Blomberg och
Malin Bergström.