

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7451-09

meddelad i Stockholm den 17 mars 2011

SÖKANDE

1. Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholm

2. AA

3. BB

4. Lovö Hembygdsförening

5. Lovö miljögruppen Alternativ Stad

6. Miljöförbundet Jordens vänner

7. Mälardöarnas Naturskyddsförening

8. Rädda Grimstaskogen

Ombud för 2-8: Advokat Johan Öberg
Nihlmark & Zacharoff Advokatbyrå AB
Box 7701
103 95 Stockholm

9. Föreningen Rädda Lovö
c/o CC
Kattdammsvägen 8
178 34 Ekerö

10. DD

11. EE

Dok.Id 102188

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Mål nr
7451-09

Ombud för 10 och 11: CC
Kattdammsvägen 8
178 34 Ekerö

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 3 september 2009, M2008/2247/F/M, M2008/4571/F/M och M2008/4824/F/M, i fråga om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av Effektivare nord-sydliga förbindelser i Stockholmsområdet, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

YRKANDEN M.M.

Naturskyddsföreningen i Stockholms län, AA, BB, Lovö Hembygdsförening, Lovö miljögruppen Alternativ Stad, Miljöförbundet Jordens vänner, Mälaröarnas Naturskyddsförening, Rädda Grimstaskogen, Föreningen Rädda Lovö, DD och EE ansöker om rättsprövning av regeringens beslut. De yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer beslutet och återförvisar ärendet till regeringen för ytterligare beredning och ny prövning.

Naturskyddsföreningen i Stockholms län, AA, BB, Lovö Hembygdsförening, Lovö miljögruppen Alternativ Stad, Miljöförbundet Jordens vänner, Mälaröarnas Naturskyddsförening och Rädda Grimstaskogen anför bl.a. följande.

Enligt förarbetena till miljöbalken, MB, måste verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering m.m. vara kända inför en tillåtlighetsprövning (prop. 1997/98:45 s. 436). Dessa frågor ska ha besvarats i den miljökonsekvensbeskrivning som ligger som beslutsunderlag vid regeringens prövning. Ett bristfälligt innehåll i en sådan beskrivning utgör som framgår av ett avgörande av Miljööverdomstolen (MÖD 2002:78) ett rättsligt hinder mot att godkänna en

Mål nr
7451-09

ansökan om att tillåta miljöfarlig verksamhet. Det åligger sålunda regeringen att innan ett tillåtighetsbeslut fattas se till att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav som anges både i rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) och i miljöbalken.

Enligt 6 kap. 7 § MB ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en redovisning av alternativa lösningar. Vägverket tog ursprungligen fram elva alternativ, varav åtta valdes bort nästan omgående. Tre alternativ återstod – Förbifart Stockholm, Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet. De två sistnämnda alternativen var dock inte realistiska med hänsyn till de mål som Vägverket hade ställt upp för projektet, bl.a. att olika stadskärnor i regionen skulle bindas samman. Det får anses uppenbart att Vägverket har haft möjlighet att ta fram alternativ till Förbifart Stockholm som skulle kunna uppfylla projektmålen. Verket har i stället tidigt låst sig vid ett av alternativen. Regeringen har därför i realiteten endast haft ett enda alternativ att ta ställning till, nämligen Förbifart Stockholm. Bristerna i utredningsmaterialet gör att regeringen inte haft möjlighet att på ett korrekt sätt bedöma bästa lokalisering enligt 2 kap. 6 §.

Regeringen har genom sitt beslut uttalat sig i frågan om huruvida riksintresset för Förbifart Stockholm ur ett hushållningsperspektiv ska ges företräde framför riksintresset för kulturmiljövård på Lovön. Avgörande vid bedömningen enligt 3 kap. 10 § MB är vilket av dessa intressen som bäst främjar en långsiktigt god hushållning. Regeringen har vid sin avvägning mellan olika riksintressen bortsett från kravet på långsiktigt god hushållning. Denna underlåtenhet strider mot både den bestämmelsen och 1 kap. 1 §.

Av avgörande betydelse i fråga om möjligheten att godkänna Förbifart Stockholm är bedömningen av de effekter projektet beräknas få vad gäller luftföroreningar. Regeringen har utgått från att Natura 2000-området Edeby ekhage på Lovön inte kan skadas av luftföroreningarna från den planerade trafikplatsen i anslutning till området. I miljökonsekvensbeskrivningen görs antaganden för framtiden om minskade utsläpp av kväveoxider och kolväten trots en ökning av trafiken fram till

Mål nr
7451-09

2015. Som förklaring anges modernare bilpark, miljövänligare bränslen och förväntad teknisk utveckling av motorer. Regeringens beslut vilar på en oriktig och otillräcklig miljökonsekvensbeskrivning och strider dessutom mot försiktighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § MB.

Det har inte gjorts någon omsorgsfull prövning av om kravet på en gynnsam bevarandestatus för livsmiljöerna inom Natura 2000-området Edeby ekhage uppfylls eller ej. Regeringen menar att ett tillstånd enligt 7 kap. MB fordrar ytterligare utredning men har trots det fattat ett tillåtlighetsbeslut, ett beslut som länsstyrelsen vid sin tillståndsprövning inte kan gå emot enligt vad som följer av en dom av Miljööverdomstolen (MÖD 2006:44). Regeringens beslut strider därmed mot artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och mot 7 kap. 28 a och 28 b §§ MB.

Förbifart Stockholm medför att miljö kvalitetsnormer kommer att överskridas. Dessa regleras i 5 kap. MB och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG om luftkvalitet och renare luft i Europa (luftkvalitetsdirektivet). Av utredningen framgår att den totala trafikmängden ökar med anledning av Förbifart Stockholm i förhållande till nollalternativet. Därmed ökar även de trafikrelaterade luftföroreningarna. Det gäller föroreningar avseende partiklar (PM10) som redan i dag överskrider normerna. Förekomsten av sådana partiklar påverkas endast marginellt av fordonsteknikutvecklingen. Halterna av partiklar (PM10) ökar med Förbifart Stockholm i närområdena till tunnelmynningarna, och på vissa platser kommer miljö kvalitetsnormerna att överskridas. Detta står i strid med luftkvalitetsdirektivet. Högsta förvaltningsdomstolen bör överlämna frågan om överskridande av miljö kvalitetsnormerna till EU-domstolen.

Vid tillåtlighetsprövningen ska hänsyn tas även till s.k. följd företag enligt vad som sägs i 16 kap. 7 § MB. Av regeringens beslut framgår att väg 261 (Ekerövägen) och Lindötunneln måste breddas som en följd av Förbifart Stockholm. Konsekvenserna av vägbreddningen, som behandlas i ett avtal mellan

Vägverket och Ekerö kommun, har inte utretts. Regeringens beslut strider därmed mot nämnda bestämmelse.

Föreningen Rädda Lovö samt *DD* och *EE* anför bl.a. följande.

Vägverket har inte redovisat alternativa förslag till Förbifart Stockholm som verket självt bedömt som realistiska och därigenom uppfyller miljökonsekvensbeskrivningen inte kraven på redovisning av alternativ. Bland annat har ett alternativ valts bort på felaktiga grunder. Detta strider mot bestämmelserna i 6 kap. MB liksom mot artiklarna 5.1-4 och 6.1 i MKB-direktivet.

Regeringens beslut strider mot art- och habitatdirektivet och 7 kap. 28 b § MB genom att man har fattat beslutet innan länsstyrelsen var klar med sin prövning av Vägverkets ansökan enligt den bestämmelsen. Länsstyrelsen har därmed betagits möjligheten att avslå ansökningen. Det finns en risk för påtaglig skada på Natura 2000-området Edeby ekhage på grund av utsläpp dels från de arbeten som krävs för att bygga Förbifart Stockholm, dels från den trafikökning som Förbifart Stockholm kommer att leda till.

I miljökonsekvensbeskrivningen redovisas inte konsekvenserna av att den längsta sammanhängande delen av den planerade tunneln under handläggningen av tillåtlighetsärendet förlängts från cirka åtta till cirka femton kilometer. Vidare nämns inte luftkvalitetsdirektivet i regeringens beslut. Av direktivet följer nya regler om de mycket små partiklar (PM_{2,5}) som tränger djupt ner i andningsvägarna hos människor. När det gäller luftburna artiklar behandlar miljökonsekvensbeskrivningen och regeringens beslut bara de problem som kan uppstå med att klara de tidigare normerna för partiklar (PM₁₀) i utomhusluft och motsvarande riktlinjer för tunnelluft. Vad Vägverket och regeringen anför om kompenserande åtgärder, bl.a. utfasning av användningen av dubbdäck, påverkar dock inte halterna av de mycket små partiklar som finns i förbränningsmotorernas avgaser. I regeringsbeslutet anges inte heller något om att det kan innebära hälsofaror för vissa grupper av trafikanter att färdas i den långa tunneln.

Vidare bygger miljökonsekvensbeskrivningen liksom regeringens beslut på antaganden om den framtida tekniska utvecklingen angående luftföroreningar som inte går att bedöma i dag. Om dessa antaganden skulle visa sig felaktiga, dvs. om den tekniska utvecklingen på utsläppsområdet skulle bli begränsad, vilar regeringens beslut på en alltför positiv analys av framtida immissioner från Förbifart Stockholm. Regeringens beslut grundas därmed på en oriktig och bristfällig miljökonsekvensbeskrivning. Det strider mot försiktighetsprincipen enligt 2 kap. 3 § MB.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller inte heller någon redovisning av riskerna för att stendamm och spränggaser från arbetena med att bygga Förbifart Stockholm både kan påtagligt skada riksintresset Mälaren och förorena vattenskyddsområdet Östra Mälaren och det råvatten som utgör dricksvattentäkt för stora delar av Stockholms invånare. Regeringens beslut strider mot 2 kap. 3 § och 4 kap. 2 § MB genom att det inte säkerställts att dessa risker behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen. Beskrivningen är så bristfällig att den inte kan ligga till grund för regeringens beslut.

Följdföretag, främst en breddning av Ekerövägen, har inte beaktats vid regeringens tillåtlighetsprövning. Det strider mot 16 kap. 7 § MB.

Regeringen har inte genom ett formellt beslut tagit ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. MB. Tillåtlighetsbeslutet strider därmed mot 6 kap. 9 §. Regeringen har inte heller gjort någon slutavvägning enligt 2 kap. 9 §.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild 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 Europakonventionen. Enligt 2 § får en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § MB 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 (Århuskonventionen). Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om beslutet 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).

Sökandenas talerätt

Regeringens tillåtlighetsbeslut innebär att en motorväg ska få byggas inom en vägkorridor och med tunnellägen som närmare redovisas i en bilaga till beslutet. Den exakta sträckningen av vägen och den slutliga utformningen av tunnellägena ska fastställas först genom senare beslut. Vid prövningen av detta mål är det därmed i och för sig inte närmare klarlagt hur den framtida vägen kommer att beröra de enskilda som är sökande och som äger fastigheter på Lovön inom den aktuella korridoren. Genom det nu klandrade beslutet avgörs emellertid frågan om vägens lokalisering till korridoren på ett sådant sätt att den inte kan bli

Mål nr
7451-09

föremål för prövning i domstol vid någon annan process rörande vägprojektet (jfr RÅ 2008 ref. 89). En domstolsprövning av lokaliseringsfrågan kan således äga rum bara genom rättsprövning av regeringens nu klandrade beslut. Med hänsyn till detta finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut får anses innefatta en prövning av dessa sökandes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

De sökande organisationerna är sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § MB och det klandrade avgörandet är ett sådant tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen finner således att regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning på ansökan av sökandena.

Rättsliga prövningar av vägprojektet

Det klandrade tillåtlighetsbeslutet är det första ledet i den föreskrivna beslutskedjan för ett vägprojekt av det slag som målet gäller. Av förarbetena till miljöbalken framgår följande. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan bör vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att, om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet, domstolar och andra prövningsmyndigheter inte kan pröva den frågan (prop. 1997/98:45 del 1 s. 436). En utgångspunkt för regeringens prövning bör vara att den ska äga rum i ett förhållandevis tidigt skede i processen och främst gälla tillåtligheten av en verksamhet. I frågan om tillåtlighet ingår också frågan om lokaliseringen av verksamheten (a. prop. s. 442).

Efter regeringens tillåtlighetsbeslut har Trafikverket (tidigare Vägverket) att ansöka om de tillstånd och göra de anmälningar som enligt miljöbalken kan krävas för vägprojektet, bl.a. tillstånd enligt 7 kap. Vidare gäller enligt 15 § väglagen (1971:948) att en arbetsplan ska upprättas innan vägen byggs. Planen ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Den ska som huvudregel fastställas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen (17 och 18 §§ väglagen).

Vidare följer det av miljöbalkens regler att tillståndsprövningen i ett fall som detta ankommer på miljödomstolen när det gäller vattenverksamhet och på länsstyrelsen – med möjlighet att överklaga hos miljödomstol – när det gäller verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Vid den prövningen är, som redan nämnts, länsstyrelsen och domstolarna bundna av regeringens tillåtlighetsbeslut i fråga om lokaliseringen av vägen till en viss korridor. Tillstånd kan dock, efter en prövning mot de bestämmelser i miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. som närmast motsvarar artikel 6 i art- och habitatdirektivet, komma att vägras om sökanden inte lyckas prestera tillräckliga kompensationsåtgärder för de skador som projektet orsakar.

Alternativa platser

Enligt sökandena var både Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet orealistiska alternativ till Förbifart Stockholm, bl.a. genom att de inte kunde uppfylla de projektmål som verket ställt upp. Sökandena anser att miljökonsekvensbeskrivningen därmed har varit bristfällig och att regeringen inte haft tillräckligt underlag för valet av plats för projektet.

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det enligt 2 kap. 6 § MB väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I 3 och 4 kap. finns bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. I 4 kap. 2 § finns en bestämmelse som ger ett särskilt skydd för bl.a. Mälaren med öar och strandområden.

Av 6 kap. 1 § MB framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska finnas vid en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. Enligt 6 kap. 7 § första stycket ska

Mål nr
7451-09

miljökonsekvensbeskrivningen, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 6 kap. 3 §. I detta lagrum anges att syftet med en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. är att beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra i flera olika närmare angivna avseenden. Enligt 6 kap. 4 § ska samråd äga rum. Av 6 kap. 7 § andra stycket 4 framgår att miljökonsekvensbeskrivningen för ett projekt som detta ska 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. Enligt 6 kap. 7 § tredje stycket får, när en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4, länsstyrelsen inom ramen för ett samrådsförfarande ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.

Av handlingarna i målet framgår att en år 2001 upprättad förstudie enligt 14 a § väglagen låg till grund för samråd enligt 6 kap. 4 § MB och att förstudien visade att kapaciteten för de nord-sydliga förbindelserna över ”Saltsjö-Mälarsnittet” behövde förstärkas för att möta ett växande behov av transporter i en region med stark tillväxt. Enligt Vägverkets vägutredning inför regeringens tillåtlighetsprovning enligt 17 kap. hade tre alternativ, Förbifart Stockholm, Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet, utretts på ”systemnivå”. Kombinationsalternativet innebar till skillnad från de andra en betydande satsning på spår för kollektivtrafik och togs enligt vägutredningen fram i syfte att det skulle bli möjligt att i första hand välja åtgärder som är resurssnåla och skonsamma mot miljön.

I den komplettering till sin ansökan som Vägverket lämnade in vid beredningen av regeringsärendet utvecklade verket motiven till att de tidigare studerade alternativen Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet valdes bort. Det framgår att Kombinationsalternativet inte bedömdes uppfylla projektmålen i tillräcklig grad. Diagonal Ulvsunda utreddes mer ingående. Det fanns flera skäl för bortvalet även av detta alternativ. Det hade inte stöd i regionala eller kommunala planer och bidrog inte till regionens strategi för utvecklingen med

t.ex. flera regionala kärnor. Det avlastade inte regionens centrala kärna och infartslederna från tung trafik. Anslutningsvägarna till Diagonal Ulvsunda skulle bli svårare, mer störande och dyrare att bygga än motsvarande vägar till Förbifart Stockholm.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB, däribland de om försiktighetsprincipen i 3 § och om 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. Det har enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte kommit fram att Diagonal Ulvsunda och Kombinationsalternativet varit utformade på sådant sätt att de inte kan anses utgöra alternativ i en miljökonsekvensbeskrivning. Regeringen kan därför inte anses ha saknat erforderligt underlag för att bedöma lämplig lokalisering av projektet. Regeringens beslut strider därför inte mot de angivna bestämmelserna.

Påverkan på Natura 2000-området Edeby ekhage

Enligt sökandena grundas regeringens beslut på bristfälligt underlag när det gäller påverkan på Natura 2000-området Edeby ekhage, vilket strider mot bl.a. artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Det görs gällande att regeringen med hänsyn till nämnda artikel varit skyldig att pröva om förutsättningarna för tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB var uppfyllda beträffande Edeby ekhage men att regeringen inte har gjort en sådan prövning.

Artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet innehåller bestämmelser om bedömningen av planer och projekt som kan påverka särskilda bevarandeområden enligt direktivet. Enligt artikeln ska alla planer och projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från denna bedömning ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda

området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Bestämmelserna i art- och habitatdirektivet har genomförts i svensk rätt genom regler i bl.a. 4 kap. 1 och 8 §§, 6 kap. 1 och 7 §§, 7 kap. 27–29 b §§ MB samt 15–20 a §§ förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

I 16 kap. 1 § MB anges vilka myndigheter som beslutar i mål och ärenden enligt balken. Regeringen prövar enligt 17 kap. 1 § 2 tillåtligheten för projekt av det slag som Förbifart Stockholm utgör. Tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område prövas i den ordning som anges i 7 kap. 28 a–29 b §§. Enligt 7 kap. 29 b § är det länsstyrelsen som är prövningsmyndighet för tillstånd enligt 28 a §. Av 4 kap. 8 § framgår att en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

Av handlingarna framgår att Natura 2000-området Edeby ekhage inte kommer att bli föremål för något direkt intrång med anledning av vägprojektet Förbifart Stockholm. Med hänsyn till den aktuella korridorens närhet till Edeby ekhage riskerar projektet dock att påverka miljön där. Regeringen har därför vid sin tillåtlighetsprövning haft att överväga om det föreligger förutsättningar för att ge tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB. Av regeringens beslut framgår att Länsstyrelsen i Stockholms län bedömt att det utifrån dagens kunskap bör vara möjligt att ge sådant tillstånd, förenat med villkor avseende korridoren, när läge och utformning är mer studerade inför fastställelse av arbetsplan enligt väglagen. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att sådant tillstånd kunde ges. Som villkor i regeringens beslut anges bl.a. att åtgärder ska vidtas som begränsar påverkan på skyddsintressena i Natura 2000-området Edeby ekhage.

Med hänsyn till vad som har kommit fram om omfattningen av miljökonsekvenserna av projektet Förbifart Stockholm på Natura 2000-området Edeby

Mål nr
7451-09

ekhage och möjligheterna att begränsa dem i samband med den närmare utformningen av projektet finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte strider mot bestämmelserna om skydd för särskilda bevarandeområden i 7 kap. MB eller motsvarande regler i art- och habitatdirektivet.

Miljö kvalitetsnormer

Sökandena gör gällande att Förbifart Stockholm kommer att medföra att miljö kvalitetsnormer för utomhusluft överskrids när det gäller främst halten av små partiklar (PM10 och PM2,5) och att detta står i strid med luftkvalitetsdirektivet. Det förs också fram att Högsta förvaltningsdomstolen bör inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan om överskridande av miljö kvalitetsnormer.

I artikel 13 i luftkvalitetsdirektivet finns bestämmelser om gränsvärden och tröskelvärden för larm för skydd av människors hälsa. Direktivet innehåller gränsvärden för partiklar (PM10). I artikel 15 anges nationella exponeringsminskning mål för partiklar (PM2,5) till skydd för människors hälsa. Enligt artikel 33.1 ska medlemsstaterna före den 11 juni 2010 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

I miljöbalken finns bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. Vid tiden för regeringens beslut gällde följande. Av 5 kap. 3 § första stycket följde att regeringen skulle säkerställa att miljö kvalitetsnormerna uppfylldes vid prövningen enligt 17 kap. I 5 kap. 4–8 §§ fanns bestämmelser om åtgärdsprogram som behövdes för att man skulle kunna uppfylla miljö kvalitetsnormer. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket gällde att den rimlighetsavvägning som skulle göras enligt första stycket i paragrafen inte fick medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosattes. Enligt 16 kap. 5 § fick tillstånd, godkännande eller dispens inte meddelas för en ny verksamhet som medverkade till att en miljö kvalitetsnorm överträddes. Verksamheten fick dock tillåtas, om verksamhetsutövaren vidtog sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphörde eller minskade

så att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormen ökade i inte obetydlig utsträckning.

Vid tiden för regeringens beslut gällde vidare förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft. Den förordningen upphörde att gälla den 1 juli 2010 då luftkvalitetsförordningen (2010:477) trädde i kraft.

Enligt 9 § förordningen om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft gällde som miljö kvalitetsnorm för partiklar (PM10) att till skydd för människors hälsa fick sådana partiklar efter den 31 december 2004 inte förekomma i utomhusluft med mer än i genomsnitt ett visst värde under ett dygn och ett annat, lägre värde under ett kalenderår. Dygnsmedelvärdet fick dock överskridas ett angivet antal gånger per kalenderår. Några liknande bestämmelser för partiklar (PM2,5) fanns inte. Luftkvalitetsförordningen, som alltså började gälla den 1 juli 2010, innehåller däremot en särskild reglering av dessa partiklar. I den är miljö kvalitetsnormerna för partiklar (PM10) i sak oförändrade medan förekomsten av partiklar (PM2,5) ska minskas på ett sätt som närmare anges i 19 och 20 §§.

Av Vägverkets kompletterande underlag inför regeringens tillåtlighetsprövning framgår bl.a. följande. Beräkningar visar att med dagens dubbdäcksanvändning (70 procent) och utan andra åtgärder överskrids miljö kvalitetsnormen om dygnsmedelvärde för partiklar (PM10) vid tunnelmynningarna i alternativet Förbifart Stockholm år 2030. Överskridande av miljö kvalitetsnormen för sådana partiklar är i dag ett generellt problem. Det behövs därför generella åtgärder för att minska partikelhalterna, vilket även kommer att medföra minskade partikelhalter vid Förbifart Stockholms tunnelmynningar. En av de åtgärder som har störst effekt är minskad dubbdäcksanvändning. Om dubbdäcksandelen minskar till 25 procent kan miljö kvalitetsnormerna för partiklar klaras vid tunnelmynningarna.

Av regeringens beslut framgår att åtgärdsprogram finns avseende miljö kvalitetsnormerna för bl.a. partiklar (PM10) i Stockholms län och att arbete pågår med att ta fram kompletterande program. Länsstyrelsen i Stockholms län har bedömt att ett genomförande av Förbifart Stockholm inte medverkar till att någon

Mål nr
7451-09

miljökvalitetsnorm för luftkvalitet överskrids. Med den nya vägen uppstår enligt länsstyrelsen en positiv nettoeffekt där antalet människor som exponeras för överskridanden av miljökvalitetsnormer för partiklar (PM10) minskar i regionen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att det vid tiden för regeringens beslut inte fanns någon särskild miljökvalitetsnorm för de minsta partiklarna (PM2,5). Vidare kan konstateras att regeringens beslut är förenat med villkoret att Vägverket ska upprätta en plan som ska innehålla bl.a. de åtgärder som ska vidtas för att miljökvalitetsnormerna för utomhusluft inte ska överskridas och så att luftföroreningar i tunnlarna begränsas.

Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att det i målet inte förekommer någon sådan fråga rörande miljökvalitetsnormer som bör föranleda att ett förhandsavgörande från EU-domstolen inhämtas.

Högsta förvaltningsdomstolen, som har att utgå från förhållandena vid tiden för regeringens beslut, finner vidare att det inte har kommit fram att regeringens beslut skulle strida mot de då gällande bestämmelserna om miljökvalitetsnormer. Det kan tilläggas att denna bedömning inte påverkas av de ändringar i projektet som gjordes efter det att miljökonsekvensbeskrivningen upprättades, bl.a. förlängningen av den längsta sammanhängande tunneln från cirka åtta till cirka femton kilometer.

Följdföretag

Sökandena har även invänt att breddningar av Ekerövägen och Lindötunneln är s.k. följd företag som enligt 16 kap. 7 § MB ska beaktas vid regeringens tillåtlighetsprövning men att detta inte skett. Sökandena åberopar ett avtal mellan Vägverket och Ekerö kommun den 20 februari 2009.

Enligt 16 kap. 7 § MB ska vid prövningen enligt balken hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

I det åberopade avtalet mellan Vägverket och Ekerö kommun anges bl.a. att Vägverket åtar sig att planera, säkra finansiering för och genomföra vissa infrastrukturinsatser på kort sikt, däribland vissa reversibla körfält samt trimningsåtgärder för att öka kapaciteten vid Drottningholm. På längre sikt åtar sig verket att verka för breddning av Ekerövägen och en utökning av projektet Förbifart Stockholm så att det inkluderar en breddning av Lindötunneln.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att någon breddning av Ekerövägen eller Lindötunneln inte är förutsatt i avtalet. Vidare kan det noteras att det aktuella beslutet inte innebär att regeringen tagit ställning till hur anslutningen mellan Förbifart Stockholm och Ekerövägen ska utformas. Den frågan, som även kan beröra Lindötunneln, ska avgöras först genom senare beslut. Innan så sker bör, enligt regeringen, olika alternativa lösningar till anslutning studeras och konsekvensbeskrivas utförligare.

Med hänsyn till det anförda har det enligt domstolens mening inte kommit fram att regeringens tillåtlighetsprövning skulle strida mot 16 kap. 7 § MB.

Formellt ställningstagande till miljökonsekvensbeskrivningen m.m.

Några sökande har invänt att regeringen vid sin tillåtlighetsprövning inte genom ett formellt beslut har tagit ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. MB.

Enligt 6 kap. 9 § MB ska den myndighet som ska pröva en ansökan i ett mål eller ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i kapitlet.

Av utredningen i målet framgår att Länsstyrelsen i Stockholms län den 10 maj 2005 har godkänt miljökonsekvensbeskrivningen. För de kompletteringar och

Mål nr
7451-09

ändringar som Vägverket därefter gjort i ärendet har miljökonsekvenserna redovisats. Av länsstyrelsens yttrande över kompletteringarna framgår bl.a. att länsstyrelsen ansett att beslutsunderlaget är tillräckligt för att ta ställning till tillåtligheten enligt 17 kap. MB samt att inga ytterligare utredningar och kompletteringar behövde göras i detta skede. Regeringen instämde i den bedömningen med beaktande av att den tillåtlighetsprövning som ska göras enligt 17 kap. ska ske i ett tidigt skede av planeringsprocessen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har regeringen därmed i samband med sitt avgörande bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. Beslutet strider därför inte mot 6 kap. 9 §.

Det har också gjorts gällande att regeringen vid sin prövning inte gjort någon slutavvägning enligt de bestämmelser i 2 kap. 9 § MB som kan gripa in när balkens övriga hänsynsregler inte räcker till för att åstadkomma ett tillräckligt skydd mot farliga verksamheter och åtgärder.

Av regeringens beslut framgår inte uttryckligen att regeringen gjort en avvägning enligt 2 kap. 9 § MB. En prövning enligt 17 kap. 1 § avser emellertid tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser (prop. 1997/98:45 del 1 s. 436). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. 1 § därför anses innefatta en sådan avvägning som avses i 2 kap. 9 § .

Till sist kan nämnas att prövningar av tillstånd enligt 11 kap. MB av verksamhet som med anledning av projektet påverkar grund- och ytvattenförhållanden rörande bl.a. Mälaren ska ske i miljödomstol.

Avslutande bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen finner att det i målet inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden av förevarande slag eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Karin Almgren

Nils Dexe

Lennart Hamberg

Anna-Karin Lundin

Annika Brickman

Hans Öjemark
Föredragande justitie-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2011-01-26