

**Not 2**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 januari 2019 följande dom (mål nr 2063-17).

**Bakgrund**

1. B.G. äger fastigheten Oleby 1:153 i Torsby kommun, som ligger längs med allmän väg 952. Fastigheten ansluter till den allmänna vägen genom en enskild väg som korsar järnvägen Frykdalsbanan i plan. Till fastigheten hör ett plankorsningsservitut med rätt att korsa järnvägen.

2. Trafikverket beslutade, med stöd av 40 § väglagen (1971:948), att spärra av den enskilda vägens anslutning till väg 952. I beslutet angavs att det kommer att verkställas först när rätten till utfart till allmän väg är säkrad på annat ställe genom lagakraftvunnet beslut. Som skäl för beslutet angavs att den aktuella anslutningen till allmän väg ur trafik-säkerhetssynpunkt är olämplig för fordonstrafik och att det är nödvändigt att anslutningen spärras av. Anslutning till allmän väg kan i stället ske på annat trafiksäkrare sätt.

3. B.G. överklagade beslutet och yrkade i första hand att det skulle upphävas och i andra hand att ärendet skulle återförvisas till Trafikverket för utredning av alternativa lösningar. Vidare yrkade han bl.a. ersättning för kostnader och men samt att en granhäck och ett stängsel skulle anläggas på hans fastighet på Trafikverkets bekostnad. Han begärde syn och muntlig förhandling och anförde bl.a. att Trafikverket hade brustit i sin kommuniceringsskyldighet.

4. Länsstyrelsen i Värmlands län avvisade B.G:s yrkanden om ersättning och anläggande av granhäck och avslog yrkandet om syn och sammanträde samt överklagandet i övrigt.

5. B.G. överklagade länsstyrelsens beslut och yrkade att avspärrningsbeslutet skulle undanröjas alternativt att ärendet skulle återförvisas. Han vidhöll sitt yrkande om ersättning samt kravet på anläggande av granhäck och stängsel. B.G. anförde bl.a. att länsstyrelsen inte hade beaktat samtliga hans invändningar mot beslutet, att länsstyrelsen hade lagt Trafikverkets obestyrkta påståenden om trafikförhållanden till grund för beslutet, att länsstyrelsen inte hade redovisat någon proportionalitetsbedömning och att Trafikverkets kommuniceringsbrist inte hade läkts. Vidare gjorde han gällande att hans rättigheter enligt artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, hade kränkts eftersom någon muntlig förhandling inte hade hållits.

6. Regeringen tog inte upp yrkandet om ekonomisk ersättning och anläggande av granhäck m.m. till prövning och avslog överklagandet i övrigt.

**Yrkanden m.m.**

7. B.G. ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut. Han anför sammanfattningsvis följande.

8. Beslutet strider mot 40 § väglagen eftersom det innebär att det är plankorsningen och inte den enskilda vägen som spärras av. Beslutet

medför att han inte kan nyttja fastighetens vägservitut. Det är inte heller nödvändigt av trafiksäkerhetsskäl att spärra av vägen. Det har inte gjorts någon proportionalitetsbedömning vad gäller samhällsintresset av att stänga av hans väg och den skada han drabbas av genom att få en ny väganslutning placerad på fastigheten. Inte heller har hans yrkande om att man bör pröva alternativa lösningar beaktats.

9. Vidare strider beslutet mot 1 kap. 9 § regeringsformen eftersom principen om allas likhet inför lagen har åsidosatts när 40 § väglagen har tillämpats i stället för, som brukligt, fastighetsbildningslagen (1970:988). Beslutet strider också mot 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR eftersom regeringen inte har tagit ställning till hans yrkanden om ersättning för intrång och åtgärder för att minska de olägenheter han drabbas av. Trafikverkets beslut har tillkommit i strid med kommuniceringsskyldigheten i 17 § förvaltningslagen (1986:223) och varken regeringen eller länsstyrelsen har läkt bristen. Även hans rätt till muntlig förhandling inför en opartisk domstol enligt artikel 6 i EKMR har kränkts.

10. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Rättslig reglering m.m.*

#### Rättsprövning

11. 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 och skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 EKMR. Enligt 7 § samma lag 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.

12. 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 ff. och s. 234).

#### Väglagen

13. Enligt 40 § väglagen kan väghållningsmyndigheten, om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten eller framkomligheten på en allmän väg, förordna att en enskild vägs anslutning till den allmänna vägen ska spärras av eller ändras och verkställa förordnandet.

14. I 55–70 §§ regleras rätt till ersättning, bl.a. till följd av ett avspärningsbeslut. Av 66 § framgår att om det inte har träffats en överenskommelse om ersättning eller inlösen ska den som vill göra anspråk på ersättning eller begära inlösen väcka talan vid mark- och miljödomstol.

#### Regeringsformen och EKMR

15. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

16. Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Vid inskränkningar i användningen av mark som sker av säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

17. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Detta inskränker dock inte möjligheterna för en stat att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att bl.a. reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

18. Av artikel 6.1 i EKMR framgår bl.a. att vid prövningen av någons civila rättigheter och skyldigheter, ska han eller hon vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

#### Förvaltningslagen

19. Av 25 § nya förvaltningslagen (2017:900), som trädde i kraft den 1 juli 2018, framgår att innan en myndighet fattar beslut i ett ärende, ska myndigheten som huvudregel underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet, om det inte är uppenbart obehövt. Bestämmelsen motsvarar 17 § i 1986 års förvaltningslag.

20. Av 9 § nya förvaltningslagen följer att handläggningen ska vara skriftlig, men att myndigheten får besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig. I 14 § i 1986 års förvaltningslag anges att om en part vill ska denne få lämna uppgift muntligt om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång och att i övriga fall bestämmer myndigheten om handläggningen ska vara muntlig.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

Frågan om beslutet strider mot 40 § väglagen

21. B.G. har anfört att det är plankorsningen och inte den enskilda vägen som spärras av genom beslutet och att 40 § väglagen därför inte är tillämplig samt att det av trafiksäkerhetsskäl inte är nödvändigt att spärra av vägen.

22. Av regeringens beslut framgår inte annat än att det är den enskilda vägens anslutning till allmän väg som ska spärras av. Den

omständigheten att avspärningen sker i anslutning till plankorsningen medför ingen annan bedömning.

23. När det gäller frågan om det av trafiksäkerhetsskäl är nödvändigt att spärra av den enskilda vägens anslutning till den allmänna vägen ger bestämmelsen ett visst utrymme för bedömning. I målet har inte framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det bedömningsutrymme som bestämmelsen ger. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot 40 § väglagen.

Frågan om proportionalitetsbedömning

24. En proportionalitetsbedömning omfattar en prövning i tre led (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76). Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

25. Beslutet om avspärning syftar till att öka trafiksäkerheten på platsen och får anses vara ändamålsenligt. Som Högsta förvaltningsdomstolen redan har konstaterat ryms regeringens bedömning att beslutet är nödvändigt för att tillgodose detta ändamål inom bestämmelsens tolkningsutrymme (se ovan punkt 23). Avspärningsbeslutet ska verkställas först när en alternativ lösning har vunnit laga kraft. Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet inte heller kan anses vara oproportionerligt. Den omständigheten att någon proportionalitetsbedömning inte har företagits av regeringen eller underinstanserna – eller i vart fall inte har redovisats i besluten – kan därmed inte anses ha påverkat utgången i ärendet.

Övriga åberopade grunder

26. Högsta förvaltningsdomstolen instämmer i regeringens bedömning att den i sitt beslut inte kunnat pröva vissa yrkanden samt att kommuniceringsbristen hos Trafikverket får anses ha läkts. Inte heller vad B.G. har anfört om att hans rätt till muntlig förhandling har kränkts i och med att han nekats detta hos länsstyrelsen eller vad han har anfört om att beslutet strider mot allas likhet inför lagen medför att det klandrade beslutet strider mot någon rättsregel.

27. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Knutsson*, *Baran*, *Gäverth* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Anna Ekman.

**Regeringen** (Näringsdepartementet 2017-04-06):

Regeringen konstaterar att det överklagade beslutet enbart rör avspärrning av enskild vägs anslutning till allmän väg 952 från aktuella fastigheter. Frågor om eventuell ekonomisk ersättning, annan utformning av ersättningsväg eller andra åtgärder prövas inte inom ramen för detta ärende. Dina yrkanden som rör andra frågor än den aktuella anslutningen till den allmänna vägen bör därför avvisas.

Trafikverket synes ha fattat beslut i ärendet utan att först höra dig som berörd part, vilket utgör ett handläggningsfel. Du har sedan haft möjlighet att framföra din syn på saken samt varit oförhindrad att framställa yrkandet rörande anslutningen i samband med ditt överklagande till länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Värmlands län har prövat ärendet och fattat beslut i frågan, det beslutet har du sedan överklagat till regeringen. Du har således inte berövats möjligheten att få din sak prövad samt överprövad. Regeringen kan konstatera att Länsstyrelsen i Värmlands län har prövat de frågor länsstyrelsen har haft att pröva i ärendet. Handläggningsfelet får därmed anses läkt.

Det har inte framkommit något som föranleder regeringen att göra någon annan bedömning än den Länsstyrelsen i Värmlands län har gjort i det överklagade beslutet. Ditt överklagande bör därför avslås. – Regeringen tar inte upp dina yrkanden om ekonomisk ersättning, om anläggning av granhäck samt om bekostande av stängsel och grind till prövning. Regeringen avslår ditt överklagande i övrigt.