

**Not 29**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 30 mars 2020 följande dom (mål nr 4717-18).

**Bakgrund**

1. Den som avser att bygga en järnväg ska upprätta en järnvägsplan. Planen ska innehålla en karta som bl.a. ska visa järnvägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen.

2. Trafikverket beslutade att fastställa järnvägsplan för utbyggnad av Västkustbanan, delen Varberg–Hamra i Varbergs kommun. Beslutet innebär bl.a. att viss mark på fastigheten Varberg Vare 2:34 kommer att tas i anspråk permanent som ny järnvägsmark och att annan mark på fastigheten får tas i anspråk tillfälligt under byggtiden (tillfällig nyttjanderätt).

3. B.A. och K.A., som äger fastigheten, och Vareborgs Bärödling AB, som bedriver verksamhet med odling av jordgubbar och julgranar, överklagade Trafikverkets beslut till regeringen. De yrkade att vissa områden på fastigheten inte skulle tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt och att järnvägens placering skulle ändras. Med delvis bifall till överklagandet ändrade regeringen järnvägsplanen beträffande tillfälliga nyttjanderätter inom fastigheten bl.a. på så sätt att en del av ett område, benämnt c, ersattes med en del av ett annat område, benämnt 2, i enlighet med en skrivelse som inkommit från Trafikverket.

**Yrkanden m.m.**

4. B.A., K.A. och Vareborgs Bärödling AB ansöker om rättsprövning av regeringens beslut. De yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva beslutet. De vidhåller vad de anfört tidigare samt tillägger bl.a. följande.

5. Hos regeringen yrkade de att områden benämnda a, b och c inte skulle tas i anspråk och föreslog att bl.a. områden benämnda 1 och 2 skulle användas i stället. Senare återtog de yrkandet om att område c skulle ersättas av område 2. Regeringen beslutade likväl att ersätta del av område c med del av område 2. Den tillfälliga nyttjanderätten inom område 2 riskerar att påverka möjligheten att använda den vattentäkt som jordgubbsodlingen är beroende av. Regeringens beslut innebär att intrånget blir större än vad det var innan de överklagade Trafikverkets beslut. Beslutet strider mot 29 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och mot principen om att ett överklagande inte ska kunna medföra att en enskild hamnar i en sämre situation än enligt det ursprungliga beslutet.

6. Högsta förvaltningsdomstolen har berett regeringen tillfälle att yttra sig i målet.

7. Regeringen anför i sitt yttrande bl.a. följande. I samband med järnvägsbygget uppstår ett behov av att tillfälligt kunna nyttja ytor i närheten. Trafikverket har utrett behovet av sådana ytor och placeringen av tillfälliga nyttjanderätter på ett tillfredsställande sätt. Förvaltningsprocesslagen är inte tillämplig hos regeringen. Av det som de sökande anförde hos regeringen kunde det inte utläsas att de ansåg sig drabbas av större skada genom att område c byttes ut mot område 2, än genom det överklagade beslutet.

Regeringens uppfattning var att skadan på de sökandes fastighet mildrades genom att järnvägsplanen ändrades på så sätt som skedde.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Rättslig reglering m.m.*

8. 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.

9. 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.

10. 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).

11. Särskilda regler om vad som ska iaktas i fråga om järnvägsplaner finns i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

12. Av 1 kap. 4 § första stycket framgår att när en järnväg byggs ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden.

13. Enligt 2 kap. 1 § ska den som avser att bygga en järnväg upprätta en järnvägsplan. Planen ska enligt 9 § innehålla en karta som bl.a. ska visa järnvägens sträckning och huvudsakliga utformning samt den mark eller det utrymme och de särskilda rättigheter som behöver tas i anspråk för järnvägen och för att bygga järnvägen.

14. Enligt 3 kap. 3 § får mark eller annat utrymme i närheten av järnvägsmarken som i en fastställd järnvägsplan har avsatts för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av järnvägen, tas i anspråk med nyttjanderätt i enlighet med vad som anges i planen.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

15. Förvaltningsprocesslagen är inte tillämplig hos regeringen och regeringens beslut kan därmed inte strida mot den lagen.

16. Ett beslut om fastställelse av en järnvägsplan förutsätter en avvägning mellan ett flertal olika intressen. Förutom bl.a. natur- och kulturvärden innefattar det en avvägning mellan andra intressen som det allmänna har att tillvarata och däremot stående enskilda intressen, liksom även sinsemellan motstående enskilda intressen. Handlingsutrymmet vid prövningen av ett överklagande av en järnvägsplan måste bedömas mot denna bakgrund.

17. Det förhållandet att regeringen bland aktuella alternativ valt ett visst område för upplag eller liknande ändamål i samband med byggandet av

järnvägen som enligt klagandena är sämre för dem än ett annat område, kan inte anses innebära att regeringens beslut strider mot någon rättsregel.

18. De bestämmelser rörande byggande av järnväg som är tillämpliga i målet är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger. Det klandrade avgörandet strider därför inte mot någon rättsregel på det sätt som klagandena har anfört. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i övrigt 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 *Jermsten*, *Saldén Enérus*, *Bull*, *von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Erik Hannus.

---

#### **Regeringen (Näringsdepartementet 2018-05-31):**

Regeringen har i beslut den 21 mars 2013 (dnr M2006/2259/Me) tillåtit att Väst kustbanan byggs ut från enkelspår till dubbelspår på delen Varberg–Hamra i Varbergs kommun.

[text här utelämnad]

När det gäller de tillfälliga nyttjanderätter som bl.a. erfordras för att bygga en ny vägport vid Vareborg finner regeringen att det är lämpligt att göra de justeringar som Trafikverket redovisat. Med delvis bifall till K.A:s, B.A:s och Vareborgs Bärödling AB:s överklagande bör arbetsplanen ändras på så sätt att del av område a ersätts med del av område 1 och del av område c ersätts med del av område 2 för tillfällig nyttjanderätt under byggtiden, i enlighet med bilaga 2 till Trafikverkets skrivelse den 13 mars 2018.

Beträffande överklagandena i övrigt har det inte framkommit något som föranleder regeringen att göra någon annan bedömning än den som har gjorts i det överklagade beslutet. Överklagandena i övrigt bör därför avslås. [...] – Med delvis bifall till K.A:s, B.A:s och Vareborgs Bärödling AB:s överklagande ändrar regeringen arbetsplanen beträffande tillfälliga nyttjanderätter under byggtiden inom fastigheten Vareborg 2:34 på så sätt att del av område a ersätts med del av område 1 och del av område c ersätts med del av område 2 i enlighet med bilaga 2 till Trafikverkets skrivelse den 13 mars 2018. – Regeringen avslår dels E.K:s samt K.A:s, B.A:s och Vareborgs Bärödling AB:s överklaganden i övrigt, dels C-R.J:s överklagande.