

**Not 18**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 5 maj 2021 följande dom (mål nr 4448-20).

**Bakgrund**

1. När en ny väg ska anläggas eller en befintlig väg byggas om ska en vägplan upprättas och fastställas. Vägplanen ska bl.a. innehålla uppgifter om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken. Om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vägplanen innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

2. Vägen ska ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med den uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Om en vägplan medför att t.ex. mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

3. Trafikverket beslutade i oktober 2019 att fastställa en vägplan avseende en ombyggnad av väg E22 mellan Malmö och Kristianstad. Den vägsträcka som beslutet avser är mellan trafikplats Gastelyckan och trafikplats Lund Norra och är ca 2,3 km lång. Ombyggnaden innebär i korthet att det byggs nya av- och påfarter samt att nya körfält tillkommer på delar av sträckan.

4. Ombyggnaden beräknas medföra trafikbullernivåer som överstiger riktvärdena utomhus för fastigheter i närheten av vägsträckan. I vägplanen föreslås därför vägnära bullerskyddsskärmar på bägge sidor längs med väg E22.

5. Beslutet fattades mot bakgrund av att vägen – som har motorvägsstandard – är hårt trafikerad med omfattande köer och trängsel i rusningstid. Den bedöms periodvis vara mycket nära eller över sin kapacitetsgräns. Syftet med projektet är att säkerställa trafikförsörjningen i närområdena, förbättra framkomligheten och öka trafiksäkerheten.

6. Trafikverket fann i sitt beslut att ombyggnaden var motiverad och hade tillräcklig aktualitet. Ärendet bedömdes ha handlagts i enlighet med gällande lagstiftning och de fördelar som planen ansågs medföra bedömdes överväga de olägenheter som planen orsakade enskilda. Vidare konstaterades att vägens sträckning inte stred mot kommunens översiktsplan och var förenlig med den kommande detaljplanen.

7. Sedan Trafikverkets beslut överklagats beslutade regeringen genom det nu klandrade avgörandet att inte ta upp M.L:s och L.N:s överklagande till prövning samt att avslå överklagandena från bl.a. Lunds Naturskyddsförening och Samfällighetsföreningen Spexaren Lund.

**Yrkanden m.m.**

8. M.L., L.N., Lunds Naturskyddsförening och Samfällighetsföreningen Spexaren Lund ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. M.L. och L.N. yrkar också att regeringens ställningstagande angående deras talerätt ska ändras på ett sådant sätt att de anses ha rätt att överklaga Trafikverkets beslut.

9. *M.L.* och *L.N.* anför följande. Vägplanen strider mot väglagen (1971:948), miljöbalken, Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter samt mot internationella avtal, konventioner och ställnings-taganden som Sverige ställt sig bakom. Luftföreningsutredningen har för låg kvalitet och redovisade halter överstiger nationella miljökvalitetsmål. I bullerutredningen har endast buller från statliga vägar beaktats. Detaljplanen anger en annan och lägre skärnhöjd på delar av vägsträckan än vad som anges i vägplanen. Vägplanens bullerberäkningar saknar därmed all relevans. För ett stort antal fastigheter (deras inkluderad) påverkas talerätten av denna felaktighet eftersom bullerberäkningarna ligger till grund för vilka fastigheter som anses berörda av vägplanen.

10. *Lunds Naturskyddsförening* anför följande. Varje utbyggnad av det statliga vägnätet leder till ökad trafik och ökade utsläpp av växthusgaser. Beslutet strider därmed mot klimatlagen (2017:720). Om klimatlagen ska följas måste varje regeringsbeslut följa dess intentioner. Enligt klimatlagen ska klimatarbetet vidare styras av mål för utsläpp av växthusgaser. Trafikverkets arbete med väginfrastrukturen styrs av prognoser och står i konflikt med klimatlagen. I det aktuella ärendet finns inte någon redovisning av konsekvenserna av utsläppen.

11. *Samfällighetsföreningen Spexaren Lund* anför följande. Det föreligger brister i både bullerutredningen och luftföreningsutredningen. Ifråga om bullerskärmshöjder avviker vägplanen från motsvarande detaljplan på så sätt att bullerskärmarna i vägplanen anges vara högre än vad de anges vara i detaljplanen. Om den lägre skärnhöjden används blir bullernivåerna betydligt högre i stora delar av Spexarens område. Bullerkartorna i vägplanen och tillhörande beräkningar saknar då all relevans. Bullerberäkningarna tar dessutom endast hänsyn till statliga vägar och inte annat trafikbuller som påverkar området.

12. Ställningstagandena i vägplanen om luftföreningar strider mot de allmänna aktsamhetskraven i miljöbalken. Trafikverket har vidare inte utgått från miljökvalitetsmålen utan från miljökvalitetsnormer som medger betydligt högre föreningsnivåer. Luftföreningsunderlaget är dessutom hämtat från undersökningar framtagna för andra syften och omfattar inte den information som behövs i ärendet. Dessutom ifrågasätter föreningen om barnperspektivet har beaktats och om den beräknade trafikökningen som Trafikverket utgår ifrån faller inom klimatlagens utrymme.

#### **Skälen för avgörandet**

##### *Rättslig reglering m.m.*

13. 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, EKMR.

14. 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.

15. 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).

16. Av 10 och 13 §§ väglagen framgår att när en ny väg anläggs eller en befintlig väg byggs om, ska den ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med vägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Hänsyn ska tas till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden. Om en vägplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk ska planen utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

17. Enligt 14 § får väg inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

18. Av 16 a § framgår att vägplanen ska innehålla uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas för att förebygga störningar och andra olägenheter från trafiken eller anläggningen samt att det tillsammans med planen ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning eller, om ett vägprojekt inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, uppgifter om verksamhetens förutsebara påverkan på människors hälsa och på miljön.

19. Enligt 3 a § ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt väglagen. Fastställande av vägplan ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken.

20. I 2 kap. 3 § miljöbalken anges att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

21. I klimatlagen finns bestämmelser om regeringens klimatpolitiska arbete, vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Allmänna riktlinjer för regeringens arbete anges i lagens 2 §. Av 3 § framgår att arbetet ska utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt, att regeringen ska sätta de övriga utsläppsmålsåtgärder som behövs för att nå det långsiktiga målet och att arbetet ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. I 4 § anges att regeringen varje år ska lämna en klimatredovisning till riksdagen samt vad denna ska innehålla och i 5 § stadgas att regeringen vart fjärde år ska lämna en klimatpolitisk handlingsplan till riksdagen samt vad denna plan bör innehålla. Lagen innehåller inga ytterligare bestämmelser.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

22. Regeringens beslut att inte ta upp M.L:s och L.N:s överklagande till prövning innefattar inte en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter (jfr RÅ 2009 ref. 90 och HFD 2013 not. 38). M.L. och L.N. har därför inte talerätt såvitt avser beslutet i denna del.

23. Regeringen har i sitt beslut prövat överklaganden från andra personer och då gjort en prövning av själva saken, dvs. frågan om fastställelse av vägplanen. M.L. och L.N. har klandrat beslutet också i den delen. En förutsättning för att en sådan talan ska kunna prövas är att den kan anses innefatta en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i EKMR (jfr RÅ 2008 ref. 36).

24. Bedömningen av hur bullernivåerna från vägen kommer att påverka M.L:s och L.N:s fastighet är av avgörande betydelse för om de ska anses berörda av vägplanen. De har sammanfattningsvis anfört att underlaget för Trafikverkets bedömning av hur deras fastighet påverkas varit missvisande på så sätt att hänsyn inte tagits till annat buller än det som kommer från statliga vägar och att vissa av de bullerskärmar som anges i vägplanen är högre än motsvarade skärmar i detaljplanen. Deras fastighet kommer därför att påverkas av buller i högre grad än vad Trafikverket och regeringen kommit fram till.

25. Vad M.L. och L.N. anfört angående bullerutredningen kan inte anses visa att denna är behäftad med sådana brister att den inte kan ligga till grund för bedömningen av hur deras fastighet kommer att påverkas av vägplanen. Därvid har beaktats att det är fråga om en prognos över lång tid och att beräkningar av aktuellt slag kan göras på flera sätt. M.L. och L.N. har därmed inte visat att fastigheten berörs av vägplanen på ett sådant sätt att deras civila rättigheter påverkas. Beslutet innefattar inte heller i något annat avseende en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR. Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att M.L:s och L.N:s ansökan om rättsprövning ska avvisas.

26. Samfällighetsföreningen Spexaren Lund har framfört att Trafikverkets bedömningar avseende luftföroreningar har gjorts i förhållande till miljö kvalitetsnormer och inte miljö kvalitetsmål. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de nationella miljö kvalitetsmålen inte utgör juridiskt bindande krav. Att regeringen har bedömt luftföroreningsnivåerna i förhållande till miljö kvalitetsnormerna, i stället för till miljö kvalitetsmålen, kan inte anses strida mot lag på det sätt som rättsprövningslagen anger.

27. Samfällighetsföreningen Spexaren Lund och Naturskyddsföreningen Lund har också anfört att vägplanen strider mot klimatlagen. Angående denna invändning kan Högsta förvaltningsdomstolen konstatera att klimatlagens bestämmelser är allmänt hållna och endast i ett fåtal fall anger specifika krav. Inget av dessa avser konkreta åtgärder eller beslut som riktas mot enskilda, utan gäller regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen. Att mot bakgrund av denna reglering kunna dra slutsatsen att ett regeringsbeslut av nu aktuellt slag står i strid med lagen låter sig inte göras. Regeringens beslut kan således inte anses strida mot klimatlagen.

28. När det gäller övriga framförda invändningar finner Högsta förvaltningsdomstolen att de i målet tillämpliga bestämmelserna i

väglagen och miljöbalken, som reglerar vilka överväganden som ska göras när ett vägprojekt planeras, är allmänt hållna och att de ger 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 bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som har påverkat utgången i ärendet.

29. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett. 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 avvisar M.L:s och L.N:s ansökan om rättsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson*, *Nyman*, *Bull*, *Baran* och *Gäverth*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Funk.

---

### *Regeringen (Infrastrukturdepartementet, 2020-04-30):*

Regeringen finner inte att M.L. och L.N. [...] i egenskap av privatpersoner kan anses berörda av Trafikverkets beslut på så sätt att de har rätt att överklaga beslutet. Deras överklaganden bör därför inte tas upp till prövning.

[text här utelämnad]

Regeringen bedömer att ärendet kan avgöras på befintligt underlag utan ytterligare utredning.

Vid fastställelseprövning av en vägplan ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas. De bestämmelserna syftar till att främja en hållbar utveckling. De av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen med tillhörande etappmål ger ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär. Den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att målet för transportsektorns utsläpp uppnås. Det innebär dock inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.

Det har i övrigt inte framkommit något som föranleder regeringen att göra någon annan bedömning än den som Trafikverket har gjort i det överklagade beslutet. [...] Naturskyddsföreningen Lunds samt Samfälligheten Spexarens överklaganden bör därför avslås.

– Regeringen tar inte upp överklagandena från M.L. och L.N. [...] till prövning.

Regeringen avslår överklagandena från [...] Naturskyddsföreningen Lund samt Samfälligheten Spexaren.