

Not 21

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 juni 2023 följande dom (mål nr 1782-23).

Bakgrund

1. När en ny väg ska anläggas eller en befintlig väg byggas om ska en vägplan upprättas. Om ett vägprojekt även berör en järnväg får en gemensam plan upprättas. En sådan väg- och järnvägsplan ska fastställas av Trafikverket.

2. En väg, liksom en järnväg, ska ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med den uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Om en plan medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk ska den utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

3. Efter ansökan från väghållningsmyndigheten fastställde Trafikverket en väg- och järnvägsplan för väg 41, sträckan Sundholmen–Björketorp, i Marks kommun. Planen innefattar en ny dragning av väg 41. Den nya sträckningen är 4,3 km lång och ska utföras som mötesfri väg med mitträcke (2+1-väg). Planen inbegriper även stängning av ett antal plankorsningar och anläggande av två nya plankorsningar på den närliggande järnvägen, Viskadalsbanan. Syftet med projektet är att minska risken för stabilitetsproblem – den befintliga vägen ligger i ett skredriskområde – samt att förbättra trafiksäkerheten och framkomligheten på väg 41.

4. Trafikverket konstaterade i sitt beslut att inga alternativa korridorer för lokaliseringen av väg 41 hade studerats i väg- och järnvägsplanen. I planen hänvisas i stället till en vägutredning som genomfördes 1997. I den utredningen undersöktes alternativa korridorer både i dalgången och på höjdpartierna på båda sidor om denna. Bedömningen gjordes då att korridoren i dalgången skulle ge störst nytta för trafiken och avlasta befintligt vägsystem bäst. Samtidigt noterade Trafikverket att alternativa vägsträckningar inom den valda korridoren har studerats i den nu aktuella planen och att den slutliga placeringen och utformningen av vägen har bestämts efter en avvägning utifrån bl.a. buller, bevarande av brukningsvärd åkermark, miljöpåverkan och skredrisk. Trafikverket bedömde att det inte kunde anses motiverat att återigen studera korridorer inom ett större område än det som avgränsats i planen och att den nya vägens placering hade motiverats på ett tillräckligt sätt och uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen på området.

5. När det gäller ianspråktagande av jordbruksmark konstaterade Trafikverket att flytten av vägen innebär att området splittras upp och att åkrarna blir mer svårbrukade, men att jordbruksmark kommer att behöva tas i anspråk oavsett var i dalgången vägen placeras. Samtidigt noterades att i planen motiveras valet att placera vägen en bit ifrån järnvägen med att säkerhetsåtgärder annars skulle krävas som skulle resultera i en obrukbar yta och därmed ett större intrång i åkermarken. Vidare uppmärksammade Trafikverket att alternativet att i stället placera den nya vägen nära den befintliga vägen skulle innebära att den hamnar inom skredriskområdet.

6. Den nya vägsträckningen ligger inom riksintresse för naturvård. I detta avseende bedömde Trafikverket att vägen visserligen kan innebära viss skada för utpekade värden men att påtaglig skada inte kunde antas uppstå för riksintresset och att planen därmed även i detta avseende uppfyllde de krav som ställs.

7. I fråga om buller konstaterade Trafikverket att tre vägnära bullerskyddsvallar och en bullerskyddsskärm ska anläggas. Vidare konstaterades att riktvärdet för buller, trots dessa åtgärder, kommer att överskridas vid åtta bostadshus. Trafikverket bedömde emellertid att – utöver bl.a. vissa fasadåtgärder på en del byggnader – ytterligare bullerdämpande åtgärder inte kunde anses vara ekonomiskt rimliga att utföra och att bullerskyddsåtgärderna i planen därför är godtagbara.

8. Sammantaget bedömde Trafikverket att projektet är förenligt med bestämmelserna i miljöbalken och övrig lagstiftning på området, att ändamålet med vägen tillgodoses med minsta intrång och olägenhet utan att det medför en oskälig kostnad samt att de fördelar planen medför överväger de olägenheter som den orsakar enskilda.

9. Trafikverkets beslut överklagades till regeringen av bl.a. C.W. Hennes överklagande avslogs med motiveringen att det inte kommit fram något som föranledde regeringen att göra någon annan bedömning än den som Trafikverket hade gjort i det överklagade beslutet.

Yrkanden m.m.

10. C.W. yrkar att regeringens beslut ska upphävas samt att Högsta förvaltningsdomstolen ska besluta om inhibition. Hon anför följande.

11. Varken det samråd som har hållits eller det underlag som legat till grund för detta har omfattat alternativa lokaliseringar av vägen. Det går därmed inte att avgöra om vägen kommer att ges ett sådant läge eller en sådan utformning att ändamålet med den uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Inte heller går det att avgöra om dragningen av vägen uppfyller de miljömässiga krav som ställs.

12. Avsaknaden av utredning om alternativa sträckningar innebär dessutom att det inte går att avgöra om de allmänna intressena kan tillgodoses på annat sätt än genom att ta stora arealer jordbruksmark i anspråk. Det går inte heller att avgöra om ianspråktagandet av mark innebär att de fördelar som därigenom uppnås överväger de olägenheter som detta orsakar enskilda. Till detta kommer att området där vägen ska anläggas utgör riksintresse för naturvård och är utpekad för sitt representativa odlingslandskap med lång kontinuitet och stort inslag av naturbetesmark. Bebyggelsen har genom tiderna anpassats till dessa naturvärden och till den befintliga infrastrukturen.

13. Den valda lokaliseringen är vidare ur ett bullerperspektiv sämre än befintlig lokalisering. Hennes bostadshus kommer att utsättas för bullervärden som överstiger Trafikverkets riktlinjer. Beslutade bullerskyddsåtgärder är därför inte tillräckliga.

14. Regeringens beslut strider därmed mot bestämmelserna i miljöbalken och väglagstiftningen.

15. Regeringen har vidare inte uppfyllt sin kommunikationsplikt eftersom hon inte har getts tillfälle att bemöta Trafikverkets yttrande över hennes överklagande. Dessutom är regeringens beslut bristfälligt moti-

verat genom att det inte framgår om och hur regeringen har beaktat en av henne ingiven rapport avseende buller. Det går därför inte att avgöra om regeringen prövat ärendet på ett sakligt och i förhållande till andra ärenden enhetligt sätt. Regeringens beslut strider därmed även mot de principer som gäller för ärendehandläggning.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

16. 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.

17. 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.

18. 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 finns en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Väglagen

19. Den som avser att bygga en väg ska enligt 14 a § första stycket väglagen (1971:948) upprätta en vägplan. Vad vägplanen ska innehålla och vilket underlag som ska åtfölja den regleras i 16 a och 16 b §§. I 18 § första stycket anges att Trafikverket prövar frågan om att fastställa en vägplan efter samråd med berörda länsstyrelser.

20. Av 14 b § första stycket framgår att den som avser att bygga en väg under arbetet med att upprätta vägplanen ska samråda med de enskilda som särskilt berörs. Samrådet ska avse vägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan.

21. När en väg byggs ska den enligt 13 § första stycket 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 mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk ska den, enligt andra stycket, utformas så att de fördelar som kan uppnås med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

Miljöbalken

22. Enligt 3 a § väglagen ska 2–4 kap. miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt lagen.

23. För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken väljas en

plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

24. Enligt 3 kap. 4 § första stycket får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

25. Av 3 kap. 6 § andra stycket följer att områden som är av riksintresse för naturvården ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Förvaltningslagen

26. Enligt 25 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet – med vissa angivna undantag – innan den fattar ett beslut i ett ärende underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.

27. I 32 § första stycket anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

28. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som har kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen (prop. 2016/17:180 s. 27).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

29. Högsta förvaltningsdomstolen tar upp målet till slutligt avgörande. Yrkandet om inhibition förfaller därför.

30. Trafikverket har yttrat sig i ärendet hos regeringen. Av handlingarna i målet framgår att yttrandet ska ha skickats till C.W. och att hon getts tillfälle att bemöta innehållet. C.W. uppger emellertid att hon inte har fått del av yttrandet. Mot bakgrund av att Trafikverkets yttrande i allt väsentligt berör frågor som redan tidigare hade behandlats i ärendet saknas det anledning att anta att ärendet skulle ha fått en annan utgång hos regeringen om C.W. yttrat sig. Det saknas därmed skäl att på denna grund upphäva regeringens beslut.

31. Av regeringens beslut framgår att regeringen har instämt i Trafikverkets bedömning att projektet är förenligt med bestämmelserna i lagstiftningen på området. Regeringens beslut får genom hänvisningen till de bedömningar som Trafikverket har gjort avseende bl.a. bullerstörningar anses innehålla en motivering som är tillräckligt klagörande.

32. De i målet tillämpliga bestämmelserna i väglagen och miljöbalken är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det finns således en viss handlingsfrihet för hur alternativa lösningar ska beaktas och redovisas. Detsamma gäller bedömningarna av vilket ianspråktagande av mark som kan accepteras, hur riksintresset för naturvård ska tillgodoses och vilka bullerskyddsåtgärder som måste vidtas.

33. Det har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet har felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som

de aktuella bestämmelserna ger. Regeringens beslut kan inte anses strida mot bestämmelserna i väglagen eller miljöbalken, eller någon annan rättsregel, på det sätt som sökanden har angett.

34. Då det inte heller i övrigt klart framgår av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel ska regeringens beslut stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Ståhl, Classon, Askersjö, von Essen* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sanna Eriksson.

Regeringen (*Infrastrukturdepartementet, 2022-12-22*):

Det har inte framkommit något som föranleder regeringen att göra någon annan bedömning än den som Trafikverket har gjort i det överklagade beslutet. C.W:s överklagande bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet från C.W.