



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060201

**DOM**  
2020-05-28  
Stockholm

Mål nr  
P 6116-19

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-05-08 i mål nr P 4834-18, se bilaga A

### **PARTER**

#### **Klagande**

Trafikverket  
Röda vägen 1  
781 89 Borlänge

#### **SAKEN**

Avvisat överklagande

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 1556054

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.hovratt@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00–16:30

## **YRKANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Trafikverket** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa målet till länsstyrelsen.

## **UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Trafikverket** har anfört i huvudsak följande: Verket överklagade länsstyrelsens beslut, angående det beviljade bygglov, med stöd av 13 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Verket överklagade dels som innehavare av särskild rätt, i form av vägrätt, dels som verksamhetsutövare mot vilken krav om bullerreducerande åtgärder kan komma att riktas. Verket överklagade således inte beslutet som företrädare för det allmänna, varför överklagandet av länsstyrelsens beslut kom in i rätt tid.

## **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen gör ingen annan bedömning än den underinstanserna gjort i frågan om Trafikverket överklagat länsstyrelsens beslut som företrädare för det allmänna. Överklagandet ska därför avslås.

Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför med stöd av 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att domen överklagas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B  
Överklagande senast 2020-06-18

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg, Roger Wikström, referent, Birgitta Bylund Uddenfeldt (skiljaktig) och Ralf Järtelius (skiljaktig).

Föredragande har varit Anna Nordenskjöld.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

Hovrättsrådet Ralf Järtelius, med vilken hovrättsrådet Birgitta Bylund Uddenfeldt instämmer, är skiljaktig och anför för egen del följande:

Fristen för att överklaga länsstyrelsens beslut regleras i 44 § förvaltningslagen (2017:900). Där föreskrivs det att ett överklagande ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Frågan i detta mål är om Trafikverket överklagat länsstyrelsens beslut som företrädare för det allmänna i den mening som avses i bestämmelsen.

Enligt 13 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, får ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. I fall där klagorätten grundas på denna bestämmelse får myndigheten anses agera som innehavare av en fastighetsanknuten rättighet snarare än som företrädare för det allmänna. I detta fall grundas Trafikverkets klagorätt på 13 kap. 10 § PBL.

Myndigheten ska därför inte anses som företrädare för det allmänna i den mening som avses i 44 § förvaltningslagen. Överklagandefristen ska därmed räknas från den dag då Trafikverket fick del av beslutet, vilket innebär att överklagandet har inkommit i rätt tid. Mot denna bakgrund anser jag att mark- och miljödomstolens dom bör ändras på så sätt att länsstyrelsens avvisningsbeslut upphävs.



VÄXJÖ TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2019-05-08  
meddelad i  
Växjö

Mål nr P 4834-18

## PARTER

### Klagande

Trafikverket  
781 89 Borlänge

### Motpart

1. Jönköpings kommun, Stadsbyggnadsnämnden  
551 89 Jönköping

2. Länsstyrelsen i Jönköpings län  
551 86 Jönköping

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jönköpings läns beslut 2018-09-21 i ärende nr 403-7495-2018, se bilaga 1

## SAKEN

Överklagat avvisningsbeslut beträffande bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten X i Jönköpings kommun

---

## DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

---

## BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun beslutade den 19 april 2018, 237, att bevilja bygglov för nybyggnad av fritidshus på fastigheten X. Det tilltänkta fritidshuset ska ersätta ett tidigare fritidshus på platsen som brunnit. Trafikverket överklagade beslutet till länsstyrelsen, som i beslut den 22 augusti 2018 ändrade Samhällsbyggnadsnämndens beslut endast på så sätt att nämndens beslut förenades med följande villkor:

- För det fall att uteplats anordnas i enlighet med handlingarna i ärendet, utmed husfasad mot Vättern, ska absorberande bullerskydd (skärmar) uppföras på sidorna om uteplatsen ut från husfasaden. Den bullerdämpande åtgärden ska vara av sådan konstruktion att 50 dB(A) ekvivalent ljudnivå samt 70 dB(A) maximal ljudnivå uppnås vid uteplatsen i anslutning till byggnaden.

Trafikverket överklagade länsstyrelsens beslut, men länsstyrelsen beslutade den 21 september 2018 att avvisa överklagandet eftersom det inkommit för sent.

Trafikverket har överklagat länsstyrelsens avvisningsbeslut till mark- och miljödomstolen.

## YRKANDEN M.M.

**Trafikverket** har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för ny rättidsprövning.

Trafikverket har som grund för överklagandet anfört huvudsakligen följande. Länsstyrelsen har avvisat Trafikverkets överklagande på den grunden att Trafikverket uppträder i rollen som det allmänna när Trafikverket överklagar länsstyrelsens beslut och att överklagandet på grund av detta inkommit för sent. Enligt Trafikverket är detta felaktigt. Trafikverket företräder inte det allmänna i detta mål. Trafikverket skiljer sig i många delar från andra myndigheter i och med att verket har en ganska blygsam omfattning avseende myndighetsutövning m.m. Trafikverket uppträder oftast i rollen som fastighetsägare, sakägare eller annan typ

av intressent. Rollen som företrädare för det allmänna förekommer endast sparsamt, särskilt i domstolsprövningar. Detta beror som nyss nämnts på att uppgifterna som innefattar myndighetsutövning är små. Trafikverkets huvuduppgift är istället att bygga, underhålla och förvalta transportinfrastruktur. I detta specifika mål har Trafikverket överklagat länsstyrelsens beslut med stöd av 13 kap. 10 § PBL. Av denna paragraf följer att ”Ett beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet får överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten”.

I förevarande fall innehar Trafikverket vägrätt d.v.s. en särskild rätt till fastigheten avseende den fastighet som berörs av bygglovet. Denna rätt innebär att Trafikverket har en nyttjanderätt till fastigheten. Det är som innehavare av denna rätt som Trafikverket överklagat beslutet och inte såsom en företrädare för det allmänna. Detta medför att huvudregeln för hur överklagandetiden ska beräknas gäller.

Det kan i detta sammanhang noteras att det är länsstyrelsen som har det primära ansvaret att företräda det allmänna avseende frågor som påverkan på riksintressen såsom exempelvis riksintresset för kommunikation.

Sammanfattningsvis har Trafikverket inte överklagat detta beslut såsom en företrädare för det allmänna utan som innehavare av särskild rätt till fastighet. Det innebär att huvudregeln att ett beslut ska överklagas inom tre veckor från att klaganden tog del av beslutet gäller. Länsstyrelsens beslut ska således upphävas och målet återförvisas till länsstyrelsen.

**Länsstyrelsen** avstyrker bifall till överklagandet. Länsstyrelsen har i yttrande anfört huvudsakligen följande. Med uttrycket ”part som företräder det allmänna” enligt 44 § förvaltningslagen avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentligrättsliga roll, detta till skillnad från när myndigheten uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet (prop. 2016/17:180 s. 335, se även s. 265 f). Vägrätt innefattar enligt 30 § väglagen (1971:948) rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg trots den rätt någon annan kan ha

till fastigheten. Den mark vägrätten innefattar utgörs av vägområdet d.v.s. mark som behövs för vägbanan, angränsande dike/slänt, viltstängsel, samt en smalare kantremsa på var sida av vägen. Trafikverkets befogenheter med stöd av vägrätten omfattar inte den aktuella byggplatsen. Vidare grundas vägrätten direkt på väglagen och är en förutsättning för Trafikverkets möjligheter att sköta den offentligrättsliga uppgiften att vara väghållare för det statliga vägnätet. Enbart det förhållandet att Trafikverket har vägrätt kan därför inte innebära att bygglovsärendet för verkets del har varit en privaträttslig angelägenhet.

Trafikverkets argument för att bygglov inte bör ges på den aktuella platsen är sammanfattningsvis kopplade till att bullerriktvärden inte iakttas och att väg E4 är av riksintresse för kommunikationer och en internationellt viktig väg och godsstråk. Dessa faktorer är ett uttryck för verkets offentligrättsliga roll och kan inte jämföras med ett privaträttsligt agerande, t.ex. då verket agerar som hyresgäst, kund eller i något annat avtalsrättsligt sammanhang (jfr 1 § förordningen (210:185) med instruktion för Trafikverket.)

Enligt länsstyrelsen uppfattning har Trafikverket således företrätt det allmänna i bygglovsärendet. Överklagandetiden ska därför räknas från den dag beslutet meddelades. Länsstyrelsens beslut meddelades den 22 augusti 2018 och överklagandet skulle därför ha kommit in till länsstyrelsen senast den 12 september 2018. Eftersom Trafikverkets överklagande kom in först den 14 september 2018 har det kommit in för sent och har därför avvisats av länsstyrelsen.

**Trafikverket** har i bemötande av länsstyrelsens yttrande anfört bl.a. följande. Det är korrekt som länsstyrelsen anger att Trafikverkets rättighet till intilliggande fastighet grundar sig på vägrätt enligt väglagen (1971:948) och att vägrätten i sig inte ger någon rådighet över den fastighet som är föremål för det ursprungliga överklagandet. Att det är en allmän väg medför dock inte att Trafikverket överklagat aktuellt bygglov såsom varande i sin offentligrättsliga roll. Som även angetts i överklagandeskriften uppträder Trafikverket som part mycket sällan i sin offentligrättsliga roll; detta på grund av den typ av verksamhet myndigheten



bedriver. Trafikverket fattar i princip inga typer av beslut där den enskilde kan överklaga och Trafikverket inträder i en motpartsroll.

Trafikverket har som angetts i överklagandeskriften överklagat beslutet om bygglov med stöd av 13 kap. 10 § PBL. Denna paragraf tillkom för att förtydliga att även staten såsom innehavare av olika typer av rättigheter till fastighet har möjlighet att överklaga ett beslut enligt PBL. Trafikverket överklagar årligen ett antal beslut om bygglov eftersom de verksamheter som planeras kan tänkas få påverkan på den verksamhet som Trafikverket bedriver på den eller de fastigheter som ligger invid, detta på samma sätt som övriga ”grannar” får möjlighet att yttra sig.

I detta fall är det fråga om drift av en väg och det överklagade bygglovet avser en bostad placerad i närheten av vägen. En sådan placering av en byggnad riskerar att påverka Trafikverkets nyttjande av den intilliggande fastigheten. Detta kan yttra sig i att Trafikverket av en tillsynsmyndighet föreläggs att utreda vägbuller, vidta bullerskyddsåtgärder eller andra åtgärder som kan inskränka användandet av fastigheten. Detta skiljer sig på intet sätt från vilken annan verksamhet, exempelvis en industri eller motsvarande.

Det kan i sammanhanget noteras att Mark- och miljödomstolen i Nacka den 6 mars 2019 (M 1388-19) prövade huruvida Trafikverket vid ett överklagande av ett föreläggande om att vid en bostad utreda nivån av vägbuller ifrån en intilliggande allmän väg kunder anses företräda det allmänna eller inte. Länsstyrelsen hade avvisat Trafikverkets överklagande såsom för sent inkommet med hänvisning till att Trafikverkets företrädde de allmänna. Domstolen var av en annan mening och upphävde avvisningsbeslutet.

Det vore en ologisk ordning att Trafikverket vid ett överklagande av ett bygglov skulle anses företräda det allmänna men inte vid en eventuell prövning av ett föreläggande på grund av förekomsten av det som uppförts med stöd av bygglovet.

Sammanfattningsvis har Trafikverket inte överklagat detta beslut såsom en företrädare för det allmänna utan som innehavare av en nyttjanderätt till en intilliggande fastighet. Det innebär att huvudregeln att ett beslut skall överklagas inom tre veckor från att Trafikverket tog de av beslutet gäller. Det kan avslutningsvis noteras att synen att Trafikverket inte företräder det allmänna i dylika typer av ärenden torde vara den förhärskande med hänsyn till hur överklaganden vanligtvis hanteras.

### DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Trafikverkets rätt att överklaga det aktuella beslutet följer av 13 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), medan den tid när ett överklagande senast ska ha kommit in till beslutsmyndigheten framgår av 44 § förvaltningslagen (217:900). Frågan i målet gäller om Trafikverket är *en part som företräder det allmänna* enligt 44 § förvaltningslagen.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att, med uttrycket part som företräder det allmänna, avses fall då en myndighet uppträder i ett ärende i sin offentlighetsliga roll. Om myndigheten uppträder som part i en privaträttslig angelägenhet gäller i stället huvudregeln i första meningen (prop. 2016/17:180 s. 335) Bestämmelsen tillkom som en ren följd av en samtidigt företagen ändring i förvaltningsprocesslagen och motiverades främst av praktiska skäl, d.v.s. en strävan att undvika onödiga delgivningar (se prop. 1997/98:101 s. 92).

Enligt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket är Trafikverket en statlig myndighet med en generaldirektör som myndighetschef. Trafikverket lyder under Infrastrukturdepartementet.

Enligt 5 § väglagen (1971:948) är staten väghållare för allmänna vägar, men regeringen eller den regeringen bestämmer, får besluta att en kommun ska vara väghållare inom kommunen. Av 6 § väglagen framgår att Trafikverket handhar

väghållningen för statens räkning och har tillsyn över kommunernas väghållning. Enligt 30 § väglagen innefattar vägrätt en rätt för väghållaren att nyttja mark eller annat utrymme som behövs för en väg, trots den rätt som någon annan kan ha till fastigheten.

I nu aktuellt mål har Trafikverket överklagat länsstyrelsens beslut i en fråga som gällt bygglov för nybyggnad av ett fritidshus på fastigheten X i Jönköpings kommun. Den aktuella fastigheten sträcker sig över väg E4. Trafikverket har som väghållare för väg E4 vägrätt enligt väglagen (1971:948). Detta förhållande gör att Trafikverket enligt 13 kap. 10 § plan- och bygglagen har rätt att överklaga beslutet. Inom vilken tid ett överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut senast ska ha kommit in till beslutsmyndigheten framgår av 44 § förvaltningslagen. Med hänsyn till syftet med bestämmelsen i 44 § förvaltningslagen är Trafikverket vid överklagandetidens beräkning, enligt mark- och miljödomstolen, att betrakta som en part som företräder det allmänna. Tiden för att överklaga länsstyrelsens nu aktuella beslut ska därför räknas från den dag beslutet meddelades. Eftersom Trafikverkets överklagande kommit in för sent har länsstyrelsen haft grund för att avvisa överklagandet. Trafikverkets överklagande av länsstyrelsens avvisningsbeslut ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 2019-05-29.

Bengt Johansson

Lars Fransson

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Lars Fransson.