

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
1754-10

meddelad i Stockholm den 14 juni 2010

KLAGANDE

Sweets Konfektyr i Partille AB, 556528-4451

Ombud: Advokat David Eliasson
Advokatfirman Lindahl KB
Box 11911
404 39 Göteborg

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 21 december 2009, N2009/7289/IR, avseende överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om spärning av enskild anslutning till väg E20, delen Ingared – Alingsås, Alingsås kommun, Västra Götalands län, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avslår yrkandena om att Regeringsrätten ska förelägga länsstyrelsen att ge in en redogörelse för hanteringen av ingivna handlingar från bolaget och om att muntlig förhandling ska hållas i denna fråga.

Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 91492

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Sweets Konfektyr i Partille AB ansöker om rättsprövning och yrkar att Regeringsrätten upphäver regeringens beslut. Bolaget yrkar också att Regeringsrätten ska förelägga länsstyrelsen att komma in med en redogörelse för hur ett telefaxmeddelande, som innehöll en komplettering av överklagandet och en jävsanmälan mot länsstyrelsens handläggare, har hanterats hos länsstyrelsen eller, om så inte sker, att Regeringsrätten ska hålla muntlig förhandling med vittnesförhör i denna fråga. Bolaget yrkar även inhibition av regeringens beslut.

Bolaget anför bl.a. följande.

Regeringens beslut strider mot allmänna förvaltningsrättsliga principer rörande prövningens omfattning (jfr 30 § första stycket förvaltningsprocesslagen /1971:291/), mot jävsreglerna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och mot 3 a och 40 §§ väglagen (1971:948).

Beslutet om spärrning av bolagets utfart föregicks av en omfattande skriftväxling mellan bolaget och väghållningsmyndigheten. Från bolagets sida begärdes att väghållningsmyndigheten skulle utreda möjligheten att anordna avfarts- och stigningsfält längs väg E20. Alternativt skulle möjligheterna till en ändrad utfartsväg utredas.

Bolagets uppfattning är att yrkandena om ändrad utfart och om utformning av ersättningsvägen har prövats i sak genom väghållningsmyndighetens beslut. Att beslutet saknar uppgift om de yrkanden som bolaget framställt och de synpunkter i övrigt som bolaget har lämnat utgör i sig skäl för att upphäva regeringens beslut.

Av länsstyrelsens beslut kan inte utläsas annat än att länsstyrelsen prövat samtliga de yrkanden som bolaget angett i sitt överklagande, dvs. även yrkandena om alternativ utfart och om utformning av ersättningsvägen. Länsstyrelsen har emellertid i yttrande till regeringen förklarat att länsstyrelsen inte tagit ställning till de sist

nämnda yrkandena. Skälet för detta angavs vara att dessa yrkanden inte hade behandlats i väghållningsmyndighetens beslut.

Regeringen har inte prövat yrkandena med hänvisning till att de inte omfattades av det överklagade beslutet. Regeringens uteblivna prövning av yrkandena utgör ett sådant allvarligt formellt fel som medför att regeringens beslut ska upphävas.

Bolaget kompletterade sitt överklagande till länsstyrelsen genom ett telefaxmeddelande rubricerat ”Brådskande” den 28 augusti 2009 som kom in till länsstyrelsen kl. 9.44. Länsstyrelsen fattade sitt beslut ca 10.55.

Bolaget begärde att regeringen från länsstyrelsen skulle inhämta dels en fullständig redogörelse för när och av vem faxmeddelandet togs om hand och hur det hanterades fram till den tidpunkt då det nådde handläggare/beslutsfattare, dels uppgift om när föredragningen påbörjades och avslutades. Regeringen har inte hämtat in någon sådan redogörelse. Eftersom regeringen inte återförvisat ärendet till länsstyrelsen bör i stället regeringens beslut upphävas.

I faxmeddelandet begärde bolaget också att handläggaren vid länsstyrelsen skulle skiljas från handläggningen. Orsaken till framställningen var att en anmälan mot handläggaren lämnats in till Justitieombudsmannen (JO) tidigare under dagen. Jävsinvändningen togs sannolikt om hand av personal hos länsstyrelsen innan länsstyrelsen fattade sitt beslut. Länsstyrelsen borde ha prövat jävsinvändningen innan länsstyrelsen fattade beslut i sak. I vart fall borde det ha skett före expedieringen av beslutet. Även den uteblivna prövningen av jävsinvändningen borde ha föranlett återförvisning till länsstyrelsen.

I syfte att klarlägga hur faxet med jävsinvändningen har hanterats hos länsstyrelsen bör utredningen nu kompletteras i första hand med en redogörelse för detta och i andra hand genom att Regeringsrätten håller muntlig förhandling samt vittnesförhör med de personer som tagit hand om faxet till dess att det nådde handläggaren liksom med handläggaren i fråga.

Enligt 3 a § väglagen ska den beslutande myndigheten i ärenden enligt lagen tillämpa 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken. Såvitt bolaget kan utläsa har varken väghållningsmyndigheten eller länsstyrelsen prövat den beslutade åtgärden mot de nämnda bestämmelserna. Ersättningsvägen måste anläggas över brukningsvärd jordbruksmark och i närheten av bostadshus. Följden blir försämrade luftkvalitet och ökat buller för de boende och ökade utsläpp. Regeringens beslut har fattats i strid med 3 a § väglagen.

Ett beslut enligt 40 § väglagen förutsätter att beslutet är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten eller framkomligheten på allmän väg. Beslut om spärrning av den enskilda utfarten fattades innan beslutet om arbetsplanen hade vunnit laga kraft. Detta fel kan inte läkas genom att beslutet under handläggningen hos länsstyrelsen vinner laga kraft. Regeringens beslut strider därmed mot bestämmelsen.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

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 eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § samma lag ska Regeringsrätten upphäva regeringsbeslut 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.

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).

Mål nr
1754-10

Regeringsrätten behandlar först yrkandena om komplettering av utredningen och om muntlig förhandling.

Överklagandet kom in till länsstyrelsen den 22 maj 2009. I överklagandet yrkades bl.a. inhibition. Bolagets ombud talade den 26 augusti med den handläggande tjänstemannen som uppgav att länsstyrelsen avsåg att fatta beslut i sak senast den 28 augusti och därmed inte avsåg att särskilt besluta i inhibitionsfrågan. Såvitt framgår framförde inte ombudet att han skulle komma in med någon ytterligare inläga i ärendet. Länsstyrelsen kunde alltså utgå från att ärendet var klart för avgörande. Faxmeddelandet kom in till länsstyrelsen den 28 augusti kl. 9.44. Beslutet nådde ombudet via fax kl. 10.57.

Det får anses klarlagt att länsstyrelsen vid expedieringen av beslutet inte hade tagit del av ombudets faxmeddelande. Orsaken till detta saknar dock betydelse vid prövningen av om beslutet strider mot någon rättsregel och någon anledning att inhämta yttrande från länsstyrelsen finns inte. Däremot kan, vilket Regeringsrätten återkommer till, en konstaterad brist i ett beslutsunderlag givetvis ha betydelse vid överinstansens prövning av om ärendet ska återförvisas.

Eftersom handläggaren vid beslutstillfället inte kände till att bolaget hade lämnat in en anmälan rörande henne till JO kan det förhållandet inte ha påverkat hennes ställningstagande i ärendet. En sådan anmälan innebär dessutom i sig inte med automatik att den anmälde blir jävig. Skäl att upphäva beslutet på grund av jäv föreligger därför inte. Inte heller finns anledning att upphäva beslutet på grund av den uteblivna jävsprövningen.

Mot bakgrund av det nu anförda saknas anledning att komplettera utredningen med uppgifter om hur faxmeddelandet togs om hand. Vidare är det uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling i denna fråga. Yrkandena i dessa delar ska därför avslås.

Enligt 40 § väglagen kan väghållningsmyndigheten, om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten eller framkomligheten på en allmän väg, förordna att

Mål nr
1754-10

en enskild vägs anslutning till den allmänna vägen ska spärras av eller ändras och verkställa förordnandet. Det nu klandrade avgörandet innebär att regeringen inte ändrat väghållningsmyndighetens beslut att spärra anslutningen.

Bolaget har som grund för sitt yrkande att länsstyrelsens och regeringens beslut ska upphävas åberopat att arbetsplanen inte hade vunnit laga kraft vid tidpunkten för väghållningsmyndighetens beslut. Det var därför inte då klart att väg E20 skulle byggas om till mötesfri fyrfältsväg med planskilda trafikplatser. Enligt Regeringsrättens mening föreligger dock inte någon skyldighet för en väghållningsmyndighet att avvakta med ett beslut enligt 40 § väglagen som anknyter till en arbetsplan till dess att arbetsplanen har vunnit laga kraft. Av beslutet framgår dessutom att det inte kommer att verkställas förrän ersättningsutfart anordnats (jfr 77 § väglagen).

Bolaget har i faxmeddelandet den 28 augusti 2009 åberopat ytterligare en grund och därvid anfört att beslutet om spärrning av den enskilda vägens anslutning till allmän väg strider mot regeringsformen och Europakonventionen eftersom den myndighet som beslutat också verkställer beslutet och har nytta av det. Enligt bolaget följer av 11 kap. 14 § regeringsformen att 40 § väglagen inte fick tillämpas. Bolaget upprepade detta hos regeringen. I Regeringsrätten anför bolaget att regeringens beslut bör upphävas därför att regeringen inte undanröjde länsstyrelsens beslut och återförvisade ärendet med anledning av att beslutet inte grundades på samtliga handlingar i ärendet.

Vid prövning av ärenden av det slag det nu är fråga om har den beslutande instansen att beakta om beslutet är förenligt med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen även om den frågan inte aktualiserats av någon part. Att väghållningsmyndigheten också verkställer beslutet medför inte att det strider mot de nu angivna bestämmelserna. Inte heller kan det sägas att det är väghållningsmyndigheten som har nytta av beslutet. Syftet med beslutet är som anges i det att öka trafiksäkerheten.

Mot bakgrund av det nu sagda finner Regeringsrätten att det förhållandet att länsstyrelsen fattat beslut utan att ha tagit del av bolagets kompletterande grunder saknat betydelse för avgörandet. Någon anledning för regeringen att återförvisa ärendet till länsstyrelsen av det skälet fanns därför inte.

Bolaget har i tidigare instanser yrkat att det – i stället för en ny enskild väg – ska anläggas en avfarts- och påfartsramp till motorvägen eller en ny väg med allmänt huvudmannaskap. Yrkandena har inte bemötts av länsstyrelsen och regeringen vilket borde ha skett. Bestämmelsen i 40 § väglagen reglerar endast avspärning och ändring av enskilda vägars anslutning till allmän väg. Det var därför inte möjligt för väghållningsmyndigheten att i det nu aktuella ärendet pröva yrkandena och det har därför saknat betydelse att de inte bemötts tidigare. Det kan i sammanhanget nämnas att yrkandena prövades och avslogs i beslutet om fastställelse av arbetsplanen.

Enligt 3 a § väglagen ska i ärenden enligt lagen 2–4 kap., 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Dessa bestämmelser är – till den del de är tillämpliga i målet – allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det bör framhållas att det aktuella beslutet endast avser spärning av den enskilda vägens anslutning till allmän väg. Vad bolaget anfört om beslutets konsekvenser för miljön visar inte att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden enligt 40 § väglagen.

Av det anförda följer att regeringens beslut inte kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som bolaget har angett och som haft betydelse för avgörandet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Mål nr
1754-10

Vid denna utgång faller yrkandet om inhibition.

Gustaf Sandström

Marianne Eliason

Nils Dexe

Anna-Karin Lundin

Kristina Ståhl

Karin Königsson
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2010-05-05