

**En myndighets skyldighet att rätta sig efter ett beslut i en överinstans m.m.**

---

**Beslutet i korthet:** Ett företag har ansökt om undantag från en lokal trafikföreskrift. Sedan länsstyrelsen avslagit ansökan har Vägverket efter överklagande förklarat att något undantag inte behöver göras eftersom bestämmelsen redan tillåter de transporter ansökan avsåg. Länsstyrelsen har inte delat Vägverkets tolkning av trafikföreskriften och har fortsatt hävda sin uppfattning. Länsstyrelsen kritiseras för att inte lojalt ha tillämpat beslut från en överinstans och för att ha lämnat enskilda vilseledande besked om gällande rätt.

**Bakgrund och utredning**

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 24 juni 2004 lokala trafikföreskrifter om transport av visst farligt gods i Södra länken, i Hammarby Sjästad och i Sicklaområdet. Enligt 2 § är det förbjudet att på vissa sträckor under högrafiktid föra fordon med sådan last. I 3 § sägs att på vissa angivna gator och vägar är det förbjudet att vid transport av visst farligt gods koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon.

Den 17 maj 2005 beslutade länsstyrelsen nya föreskrifter. Den tidigare 3 § angående släpfordon, överfördes i huvudsak oförändrad till 4 § i de nya föreskrifterna. I samma ärende prövade och avslog länsstyrelsen ansökningar om undantag från bl.a. Preem Gas AB avseende 2004 års föreskrifter.

Beslutet överklagades till Vägverket av två bolag. Preem Gas AB hade invändningar mot 4 § eftersom den bestämmelsen enligt bolaget diskriminerade bil med släpvagn. AB Gustavsberg ansåg bl.a. att länsstyrelsens riskbedömningar i ärendet var ofullständiga.

I ett beslut den 14 oktober 2005 undanröjde Vägverket länsstyrelsens beslut om ändring av de lokala trafikföreskrifterna och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Motiveringen var att verket ansåg dels att konsekvensutredningen inte uppfyllde kraven i den då gällande 27 § verksförordningen (1995:1322; jfr numera 4 § i förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning), dels att utformningen av den nya 4 § – förbud att vid transport koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon – var

otydlig. Preems överklagande avseende undantag togs inte upp till prövning. Skälet var att Vägverket ansåg att trafikföreskrifterna inte innehöll något förbud mot trafik med tillkopplat fordon och att det därmed inte krävdes något undantag för sådana fordon.

Efter att Vägverket återförvisat ärendet beslutade länsstyrelsen den 19 maj 2006 att avskryva detta från vidare handläggning. Skälet var att länsstyrelsen ansåg sig sakna möjlighet att uppfylla de krav Vägverket ställt i fråga om konsekvensutredning. Beslutet överklagades inte. 2004 års föreskrifter fortsatte därmed att gälla.

Preem Gas AB begärde efter detta att nya lokala trafikföreskrifter skulle meddelas. Bolaget önskade bl.a. att gasoltransporter med bil och släp skulle tillåtas. Länsstyrelsen avslög denna begäran den 21 november 2006. Preem Gas AB överklagade detta beslut till Vägverket, som den 11 oktober 2007 avskrev ärendet. Som motivering angavs att de lokala trafikföreskrifterna inte hindrar transport av farligt gods i motordrivet fordon med tillkopplad släpvagn.

Några veckor senare – den 29 oktober 2007 – meddelade länsstyrelsen Preem Gas AB och AB Gustavsberg att styrelsen inte delade Vägverkets tolkning av 3 § i 2004 års föreskrift. Länsstyrelsen påpekade även att den aktuella bestämmelsen inte var upphävd.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Transportstyrelsen, som sedan den 1 januari 2009 har övertagit Vägverkets här aktuella uppgifter, anmodades att utreda och yttra sig över hanteringen av ärendet och ge sin syn på den uppkomna situationen.

Transportstyrelsen anförde bl.a.:

Syftet med att meddela lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler om transport av farligt gods är att, med beaktande av det farliga godsets typ och mängd, förbjuda färd med fordon lastat med sådant gods på gator eller vägar där en olycka skulle kunna få särskilt allvarliga konsekvenser. För att uppnå en acceptabel efterlevnad av föreskrifterna är de straffsanktionerade. Trafikföreskrifter som det nu är fråga om ska enligt Transportstyrelsens uppfattning tolkas utifrån dess ordalydelse. Skälet för detta är i första hand den straffrättsliga legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § brottsbalken. Den innebär i grunden att det krävs ett stadgande i lag eller annan författning för att en handling ska kunna utgöra brott och leda till en straffrättslig påföljd.

En regel om förbud att vid transport av visst farligt gods koppla släpfordon till dragfordon har enligt Transportstyrelsens mening inte samma innebörd som en regel om förbud att i en fordonskombination, som består av dragfordon och släpfordon, transportera visst farligt gods. Det torde i vart fall krävas att ”kopplingsregeln” genomgår en tolkning för att förstås som ett förbud att transportera godset. Mot bakgrund av de krav som således rimligen måste ställas utifrån legalitetsprincipen, är det Transportstyrelsens bedömning att Vägverket haft fog för slutsatserna i de beslut verket fattat.

När det gäller underkännandet av länsstyrelsens konsekvensutredning har Vägverket i beslutet den 14 oktober 2005 klart pekat på brister i förhållandet till kraven i den då gällande verksförordningen. Det kan visserligen sägas – som länsstyrelsen uttryckt det i sitt beslut den 19 maj 2006 – att verksförordningens krav på en

konsekvensutredning är ”oprecisa”. Å andra sidan kan detta inte hindra en överprövande instans att ta ställning till om konsekvensutredningen, som en del i beredningen av ärendet, är tillräcklig i de avseenden som verksförordningen kräver. Transportstyrelsen anser därvid att verket haft fog för sin bedömning och att det också förelegat grund för att återförvisa ärendet till länsstyrelsen.

Beträffande den uppkomna situationen anförde Transportstyrelsen:

Transportstyrelsen har full förståelse för Preems klagomål och kan inte annat än beklaga den utveckling som frågan fått. En förenklad beskrivning skulle vara att inblandade myndigheter låst fast sig i oförenliga ståndpunkter medföljd att enskilda hamnar i kläm. Från den utgångspunkten är slutsatsen att endera, eller båda, myndigheterna har hanterat sina åligganden felaktigt. I den bedömningen anser Transportstyrelsen således att Vägverket haft stöd för sin beslut och ser inga rimliga motiv för länsstyrelsens ställningstagande att vägra vidta nödvändiga åtgärder utifrån Vägverkets bedömning av bristerna i utformningen av 3 §.

Länsstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att Vägverket funnit att den lokala trafikföreskriften till sin ordalydelse inte förbjuder transport av gasol med släp men att styrelsen ansett sig sakna möjlighet att omformulera föreskriften på grund av de krav som Vägverket ställt i sitt beslut den 14 oktober 2005. Länsstyrelsen fortsatte:

De specificerade krav Vägverket i sitt beslut ... ställer på den konsekvensutredning som enligt verket skall föregå ett förbud av här aktuellt slag, kunde länsstyrelsen inte tillmötesgå. Det konstaterades inom länsstyrelsen att den kompetens detta skulle kräva inte fanns inom myndigheten och att detta följaktligen skulle kräva anlitande av extern expertis. Kostnaden härför bedömdes så stor att det helt enkelt inte fanns utrymme för detta. ... Därmed fanns inga andra alternativ än att avskryva ärendet från fortsatt handläggning. [— —]

Läget var nu att länsstyrelsen satt med ett förbud som överinstansen påstod inte var något förbud och utan någon reell möjlighet att omformulera förbudet. Samtidigt kvarstod uppfattningen hos räddnings- och brandskyddssakkunniga inom länet att ett förbud mot transport av gasol med släp i Södra länken avsevärt minskade risken för ett katastrofscenario av typen BLEVE [Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion].

Enligt 10 kap. 3 § första stycket 2 c) och 1 § tredje stycket trafikförordningen (1998:1276) är länsstyrelsen den myndighet som får meddela lokala trafikföreskrifter om transport av farligt gods på vägar inom ett län. Detta mandat var nu de facto undanröjt av Vägverket. Länsstyrelsen vill ifrågasätta om det är rimligt att en överinstans, och som i det här fallet en myndighet under regeringen, genom att ställa så långtgående krav på en underinstansutredning att denna inte kan utföras, i praktiken skall kunna frånta denna underinstans mandat givna i en förordning? Frågeställningen gäller i synnerhet när kraven, som i detta fall, inte framgår av någon författning utan helt och hållet, såvitt länsstyrelsen känner till, utgör överinstansens egen uppfattning.

Länsstyrelsen kommenterade det meddelande som sändes till bolaget den 29 oktober 2007:

Meddelandet från länsstyrelsen till Preem kom till av två skäl. Dels ansåg sig länsstyrelsen, i enlighet med 4 § första stycket FL, skyldig att informera Preem om att det inte är Vägverket som har att pröva eventuella överträdelse av här aktuellt förbud och att Vägverkets uppfattning inte är bindande för andra myndigheter, som självständigt har att tolka föreskriftens innebörd och beivra överträdelse.

Dels ansåg sig länsstyrelsen, av hänsyn till (trafik)säkerheten i Södra länken och till Stockholms läns invånare i stort, skyldig att i möjligaste mån hävda förbudet då ju

detta fortfarande ansågs avsevärt minska risken för katastrofscenario av typen BLEVE.

Länsstyrelsen redogjorde vidare för sin syn på kravet på konsekvensutredning. Efter en redovisning av bestämmelsen om detta sammanfattade styrelsen:

I praktiken har denna reglering i VF [verksförordningen], vad avser de allra flesta typer av lokala trafikföreskrifter, endast inneburit ett kostsamt och meningslöst upprättande och försändande av innehållslösa skrivelser.

Länsstyrelsen diskuterade vissa ytterligare problem med tillämpningen av kravet på konsekvensutredningar. Beträffande den uppkomna situationen anförde man:

Enligt länsstyrelsens uppfattning är det Vägverkets hantering av överklagandena i besluten 2005 och 2007 som ligger bakom den låsta situation som uppstått. Länsstyrelsen har – till skillnad från Vägverket – tagit ställning i sakfrågan i detta ärende och förbjudit transport av gasol med släp i Södrälänken och också försökt tillvarata Preems berättigade intressen av prövning hos verket. Länsstyrelsen kan inte se vad länsstyrelsen skulle kunna göra ytterligare i denna sak.

### **Rättslig reglering**

Enligt 10 kap. 1 § tredje stycket och 3 § första stycket 2 trafikförordningen (1998:1276) meddelar länsstyrelsen lokala trafikföreskrifter avseende särskilda trafikregler för transport av farligt gods för vägar inom tätbebyggt område för vilka staten är väghållare och för andra vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare. Enligt 13 kap. 3 § trafikförordningen får länsstyrelsen medge undantag från lokala trafikföreskrifter med särskilda trafikregler om transport av farligt gods.

Enligt 15 kap. 1 §, i dess lydelse före den 1 januari 2009, får länsstyrelsens beslut enligt trafikförordningen överklagas hos Vägverket. Verkets beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas.

### **Bedömning**

---

Vägverket var i de frågor saken gäller överinstans i förhållande till länsstyrelsen. En underinstans ska följa beslut från en överinstans och lojalt tillämpa dessa. Detta är självklart; de rättsliga instanserna är inte sidoställda enheter utan ingår i en hierarki som är avsedd att säkerställa rättsordningens stabilitet.

Länsstyrelsen har som skäl för sitt förhållningssätt angivit dels att den enligt dess mening önskvärda förändringen av föreskrifterna skulle ha blivit för dyr att genomföra, dels att Vägverkets tolkning av den gällande föreskriften är felaktig.

Av Vägverkets beslut framgår att verksförordningens beredningskrav enligt Vägverkets mening inte hade uppfyllts av länsstyrelsen. Av en hos länsstyrelsen upprättad tjänsteanteckning framgår att styrelsen bedömt att en beredning i enlighet med överinstansens beslut skulle kosta cirka 70 000 kronor och – som det får förstås – att styrelsen inte bedömde denna kostnad stå i proportion till det som stod att vinna genom ändrade föreskrifter. I ljuset av att länsstyrelsens åtgärder i

sammanhanget, enligt vad som uppgetts, genomgående föränletts av farhågor för ett omfattande katastrofscenario ("BLEVE") ter sig den kostnaden inte orimlig. Men det står i och för sig länsstyrelsen fritt att göra en egen bedömning, och ta ansvar för denna. Saken kan dock inte beskrivas så att Vägverkets beslut omöjliggjort en ändring av föreskrifterna. Det synes inte heller närmare utrett om det beredningskrav som kan utläsas ur Vägverkets beslut var så omfattande som länsstyrelsen angett. I alla händelser kan inte Vägverket lastas för att ha tillämpat den lagstiftning som gällde för dess överprövning. Det har inte framkommit annat än att den prövningen gjordes på ett sakligt och opartiskt sätt.

Vägverket bedömde att föreskriften om förbud "att vid transport ... koppla släpfordon eller släpkärra till dragfordon" var otydlig; den omfattade enligt verkets mening inte med önskvärd tydlighet den som framför ett fordon med släp. Alternativet – att förbudet bara gäller den som under körning kopplar på ett släp – är visserligen svårvisualiserat, men som Transportstyrelsen anfört i sitt yttrande till JO rör det sig om en författning som ligger till grund för avgränsningen av en straffbar gärning. Legalitetsprincipen ställer då mycket höga krav på tydlighet. En myndighet, särskilt inte en överprövningsinstans, kan enligt min mening inte lastas för att den i sin granskande verksamhet ställer långtgående krav på att bestämmelser som ska kunna läggas till grund för utdömande av straff utformas på ett entydigt sätt.

Det mest anmärkningsvärda i länsstyrelsens här granskade handläggning är det "meddelande" som tillställdes bolaget och en annan part, där styrelsen gick i polemik med Vägverket och förklarade sig inte dela verkets tolkning av de gällande föreskrifterna. Länsstyrelsen avslutade meddelandet på följande sätt:

Länsstyrelsen vill ... påpeka att den här aktuella bestämmelsen inte har upphävts och i händelse av rättslig prövning kommer att tolkas och tillämpas självständigt av allmän domstol.

Meddelandets syfte var uppenbarligen att genomdriva länsstyrelsens av Vägverket underkända tolkning av bestämmelsen i fråga. Därmed bröt länsstyrelsen mot sin skyldighet att vara lojal med ett beslut från en överinstans. Meddelandet kan av mottagarna inte ha uppfattats annat än som en varning om att den som följde Vägverkets beslut skulle kunna straffas. Sannolikheten för detta måste dock betraktas som mycket liten. Oavsett vilken instans som skulle ha gjort den straffrättsliga bedömningen i det enskilda fallet hade Vägverkets tolkning vägt tungt. Och även om en domstol skulle ha delat länsstyrelsens syn på föreskriftens innebörd hade den på grund av reglerna om straffrättsvillfarelse varit förhindrad att fälla någon av det aktuella bolagets företrädare till ansvar. Den som frågat efter och erhållit besked av ansvarig myndighet – i detta fall Vägverket i dess egenskap av överinstans – på det sätt bolaget gjort kan inte drabbas av straff om han handlar i enlighet med beskedet, se 24 kap. 9 § brottsbalken. Den situation som förelåg framstår närmast som ett typfall av ursäktlig rättsvillfarelse (jfr Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, s. 24:81).

Länsstyrelsen ska mot denna bakgrund kritiseras för att inte ha följt och lojalt tillämpat beslut från en överinstans samt för att ha lämnat enskilda vilseledande besked. Av handlingarna i ärendet framgår att länsstyrelsen inte delat de bedömningar som gjorts av överinstansen, men även att styrelsen ogillar de krav lagstiftningen ställer på konsekvensutredningar inför beslut om föreskrifter. Länsstyrelsen är oförhindrad att verka för att reglerna ändras men det är givetvis helt oacceptabelt att en myndighet sätter sin egen uppfattning om vilket innehåll lagstiftningen borde ha framför gällande rätt. Den kritik som måste riktas mot länsstyrelsen är därför av allvarligt slag.