



Stockholm den 18 december 2014

Kammarrätten i Jönköping
Box 2203
550 02 Jönköping

Överklagande

Överklagat avgörande: Förvaltningsrätten i Linköping, enhet 1, dom den 26 november 2014, mål nr 6740-13

Klagande: Camilla Andersson, 19711124-1746
Peter Andersson, 19751004-1655
Emilia Andersson, 20030130-2600
Rasmus Blomqvist, 19950418-0150
Gemensam adress:
Torlundavägen 2, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:95

Peter Andersson, 19450114-1693
Annica Andersson, 19520511-6626
Gemensam adress:
Dalhemsvägen 22, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:163

Maude Asplund, 19610611-7580
Dalhemsvägen 34, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:169

Lars Värlander, 19551120-1716
Else-Brith Värlander, 19460607-8709
Gemensam adress:
Dalhemsvägen 3 A, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:31

Ombud: Jur.kand. Clarence Crafoord
Jur.kand. Sebastian Scheiman
Jur.kand. Laura Eriksson

Centrum för rättvisa, Box 2215, 103 15 Stockholm

Motpart: Eskilstuna kommun
631 86 Eskilstuna

Saken: Överklagande av Kommunfullmäktige i Eskilstuna
kommuns beslut om antagande av översiktsplan
2030 för Eskilstuna kommun, § 261,
sammanträdesprotokoll 29 augusti 2013,
KSKF/2013:327

Med stöd av tidigare ingivna fullmakter överklagar vi härmed förvaltningsrätten i Linköpings dom och anför följande. Tidigare använda förkortningar och definitioner kommer att tillämpas.

Yrkande

1. De boende yrkar att Kammarrätten i Jönköping, med ändring av förvaltningsrättens dom, i första hand jämlikt 3 § 2 st. och 23 § FL, och i andra hand jämlikt 10 kap. 8 § p. 4 KL, upphäver Eskilstuna kommuns beslut om antagande av ny översiktsplan för Eskilstuna kommun i den delen som avser Folkesta bostadsområde, alternativt i dess helhet.

Grund för överklagande

2. Då frågan om översiktsplanen berör de boendes civila rättigheter enligt artikel 6 EKMR, ska överklagandet i första hand prövas enligt FL:s regler om överklagande (3 § 2 st. FL). I andra hand ska prövningen ske i enlighet med laglighetsprövningen i 10 kap. KL.
3. I den del som avser bostadsområdet i Folkesta strider översiktsplanen mot 2 kap. 15 § RF, artikel 1 i första tilläggsprotokollet och artikel 8 i EKMR samt PBL.

Skäl för ändring av förvaltningsrättens dom

Avsaknad av tillräckligt motiverade domskäl

4. Förvaltningsrättens dom har inte motiverat varför överklagan av Kommunens beslut ska prövas som en laglighetsprövning i stället för i enlighet med FL:s regler om överklagande. De boendes inställning i frågan är den som tidigare anförts – i korthet – att på grund av att beslutet rör deras civila rättigheter så som de är utformade i EKMR bör FL:s regler om överklagande styra prövningen.
5. Av FPL 30 § 2 st. följer att förvaltningsdomstolarna har en motivationsskyldighet avseende sina avgöranden. JO har i ett flertal olika beslut i relation till motsvarande bestämmelse i FL lyft frågan om vikten av att olika myndighetsbeslut är motiverade på ett adekvat sätt (se bl.a. JO

1998/99 s. 189, JO 2004/05 s. 188). De båda bestämmelserna ger uttryck för en allmän rättsgrundsats – att slutliga beslut och avgöranden ska vara motiverade med sakliga och öppna skäl (se JO 2014/15:JO1 s. 318 och prop. 1971:30 s. 491).

6. JO har i sina beslut poängterat bl.a. vikten av att man ska kunna utläsa de avgörande skälen för ett visst beslut, hur fakta och bevis värderats, samt hur gällande bestämmelser tillämpats, eftersom det är detta som kan ge en förståelse om att beslutet är riktigt eller ge den enskilde underlag för ett överklagande (se t.ex. JO 1991/92 s. 144 och JO 2014/15:JO1 s. 318. Se även Wennergren, Förvaltningsprocesslagen, En kommentar, 5 uppl. s. 311 f., Wennergren och von Essen, Förvaltningsprocesslagen m.m. en kommentar, Zeteo 1 augusti 2014 och RÅ 1982 2:49).
7. Olika typer av beslut kan förvisso förutsätta en olika långtgående motivationsskyldighet, men avseende domstolars domar är det extra viktigt att de avgörande resonemangen och skälen för domstolens ställningstagande är tydligt redovisade (jfr JO:s resonemang i beslut JO 2014/15:JO1 s. 243 om att en myndighets beslut trots sin motivationsskyldighet inte behöver vara lika utförligt motiverade som exempelvis ett domstolsavgörande).
8. Att enbart redovisa för de tillämpliga föreskrifterna eller lagrummen är dock inte att anse som en tillräcklig motivering. Det avgörande för att tillämpa en viss lagregel, eller att tillämpa ett lagrum på ett visst sätt måste rimligen kunna utläsas (se JO 1981/82 s. 276. Se även JO 2013/14:JO1 s. 543).
9. I förevarande fall har inte förvaltningsrätten på något sätt nämnt varför de valt att pröva sakfrågan enbart utifrån laglighetsprövningsbestämmelsen (se s. 8-11 i domen). Den har förvisso räknat upp den lagstiftning som den sedan, till viss del, tillämpar, men under rubriken "förvaltningsrättens bedömning" finns inga resonemang eller förklaringar rörande de skäl som de boende anfört om varför FL överklagandebestämmelser ska tillämpas.
10. Därtill kommer att med hänsyn till de allvarliga konsekvenserna domen och de i grunden överklagade beslutet har för de boende, det är av största vikt att motiveringen är noggrann och så fullständig som möjligt. En mening kan rimligen inte anses uppfylla FPL:s krav om motiveringsskyldighet.

Bristfällig prövning

11. Den prövning som förvaltningsrätten utfört i relation till EKMR är bristfällig. Den har enbart fokuserat på *ett* av de rättsfall, Skibińscy mot Polen (mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007), som anförts till stöd för de boendes talan.
12. Därtill har förvaltningsrätten valt att särskilja det angivna målet Skibińscy mot Polen (mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007) mot den förevarande situationen genom att enbart fokusera på det faktum att de boende däri hade förvägrats "bygglov och brist på kompensation vid expropriation under en längre period från 1994-2004". Förvaltningsrätten har då helt undvikit kärnan av domen, som kan utläsas i p. 79 av domskälen:

"the measures complained of, taken as a whole, although in law they left intact the applicants' right to continue to use and dispose of their possessions, *nevertheless in practice they significantly reduced the effective exercise of that right* [vår kursivering]."

13. Citatet visar att det som är avgörande för att se om en kränkning skett utav TP1-1 (mening 1) är en *sammantagen* bedömning av huruvida antagandet av översiktsplanen i praktiken kraftigt begränsat de boendes äganderätt på ett sådant sätt att dess effektiva åtnjutande av deras egendom blir osäkert och omintetgjort (jfr Sporrong-Lönnroth mot Sverige, mål nr. 751/75 och 7152/75, dom den 23 september 1982, p. 58-60).
14. Vid den bedömningen är det av yttersta vikt att inte bara beakta det faktum att förlusten av ens hem ses som den mest extrema formen av intrång i rätten av respekt för hemmet enligt artikel 8 EKMR (Rousk mot Sverige, Appl. No. 27183/04, dom från 25 juli 2013, p. 137), utan också den funktion en översiktsplan är ämnad att fylla för efterföljande beslut enligt PBL, som t.ex. bygglov och tvångsinlösen (se prop. 1985/86:1, s.92 och 451 och prop. 2009/10:170 s. 169 ff), samt dess ökade betydelse enligt förarbetena som ett politiskt styrdokument (prop. 2009/10:170 s. 170 f och s. 176). Där till kommer att Kommunen i förevarande fall också medgett att fastigheternas värde påverkats negativt (se s. 6 i domen). Vad som tidigare anförts i yttrande från den 17 december 2013 är fortfarande de boendes inställning i frågan om varför värdet på verkats negativt (se p. 17-19 i yttrandet).

15. I likhet med Skibińscy mot Polen (mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007) är det den osäkerhet som följer av antagandebeslutet av översiktsplanen som gjort att de boende i realiteten inte kan åtnjuta det faktum att de fortfarande faktiskt är ägare till dessa fastigheter. Enligt det av de boende ingivna värderingsutlåtandet kan de boende inte sälja fastigheterna på den öppna marknaden, och inom kort kan de heller inte sälja till kommunen. För en person som inte vet om den kommer få bo kvar eller inte är det inte ekonomiskt skäligt att lägga ner tid och pengar på att avhjälpa eventuella brister i sin fastighet. De boende har i praktiken blivit lämnade en nyttjanderätt, inte den äganderätt de har på pappret (jfr Broniowski mot Polen, App. No. 31443/96 dom från den 22 juni 2004, p. 151).
16. Ytterligare en likhet med Skibińscydomen är att det även för de boende i detta fall finns en stor osäkerhet avseende när ett eventuellt *de facto* expropriationsbeslut kan komma att tas och det finns ingen egentlig indikation på när det kommer bli. Det finns heller ingen laglig möjlighet att få kompensation i förtid för en kommande expropriation. Även om denna prekära situation lindrades något av Kommunens köpeerbjudande (Kommunstyrelsens beslut, Villkor för förvärv av fastigheter i Folkesta, § 340, sammanträdesprotokoll från den 6 december 2011, KSKF/2011:443), löper detta erbjudande ut vid årsskiftet 2014-2015, vilket innebär att om de boende valt att inte sälja innan dess har de förlorat alla möjligheter till att få kompensation även om det senare skulle visa sig att beslutet om antagande av översiktsplanen står fast.
17. De effekter som översiktsplanen i praktiken fått fortsätter att leda till att ännu fler av de boende i Folkesta, däribland tidigare klienter i processen vid förvaltningsrätten, säljer sina fastigheter till Kommunen i rädslan av att stå lottlösa. Omvandlingen av bostadsområdet är därför fortfarande i allra högsta grad en verklighet. Det kan inte anses förenligt med EKMR att denna successiva äganderättskränkning som uppstår inte kan angripas förrän ett detaljplansbeslut står klart.

Domskälen saknar prövning av sakfrågan utifrån RF:s bestämmelser

18. Förvaltningsrätten har inte genomfört någon separat prövning av sakfrågan utifrån 2 kap. 15 § RF (se s. 11-12 i domen). Under rubriken RF och EKMR

har enbart de omständigheter som upptagits till stöd för en kränkning av TP 1-1 behandlats av förvaltningsrätten. Följaktligen har den också undgått att pröva huruvida det aktuella beslutet om kombiterminalens anläggande på det aktuella sättet uppfyller kraven om ett *angeläget* allmänt intresse.

19. Även om kombiterminalen skulle ses som ett allmänt intresse är det inte självklart att det anses angeläget så som på det sätt som lagen kräver. Inte heller innebär dess eventuella klassificering som ett allmänt intresse att eventuella åtgärder är fria från en proportionalitetsbedömning eller avvägning mellan de olika intressen som står på spel.
20. Som tidigare anförts har inte Kommunen närmare redogjort för hur den kommit till slutsatsen att transportbehovet kommer att öka, detta innebär att det är omöjligt till att ta ställning om kombiterminalen kan ses som ett angeläget allmänt intresse.
21. Detta kräver, som tidigare nämnts (se p. 55 i inlagan till förvaltningsrätten från den 3 oktober 2013), en analys av närliggande kombiterminaler, både inom Kommunen och i närområdet, och dessas förmåga att hantera det ökade transportbehovet.
22. Den omständigheten att förevarande överklagande prövats som ett kommunalbesvär i förvaltningsrätten innebär inte att en reell prövning av rättigheterna i RF och EKMR kan undgås.
23. I praxis har detta visat sig bl.a. genom att HFD prövat kommunala beslut mot den avsedda innebörden av den aktuella rättigheten, detta trots att innebörden inte funnits exakt återgiven i lag (se HFD 2012 ref 70 som avsåg prövningen av en kommunal avgift gentemot den i 2 kap. 15 § RF skyddade allemansrätten).
24. Det har också kommit till uttryck genom att HFD klart och tydligt angett att när avvägningar, mellan t.ex. olika riksintressen sker, måste det redovisas på ett tydligt sätt (HFD 2012 not 27). HFD har också i mål HFD 2013 ref 66 framhållit vikten av att de allmänna intressen som åberopas av en kommun måste vara tillräckligt konkretiserade, annars kan den avvägning som krävs inte genomföras på ett godtagbart sätt (målet gällde en rättsprövning av detaljplan).

25. Då förvaltningsrätten inte angett några särskilda överväganden avseende RF har den inte uppfyllt de i praxis angivna kraven om att konkretisera de allmänna intressen som åberopas och tydligt redovisa den intresseavvägning som enligt RF krävs.

Avsaknad av lagkonform tolkning av PBL

26. Avsaknaden av en analys av de närliggande kombiterminalernas förmåga eller alternativa lösningar försvårar också möjligheten att se om den proportionalitetsavvägning som krävs både enligt EKMR och RF har vidtagits av Kommunen. Inget i förvaltningsrättens resonemang tyder på att en utredning av eventuell proportionalitetsbedömning hos Kommunen har förts. I stället återfinns endast ett stycke på s. 13 i domen som anger att "då syftet beskrivs tillräckligt tydligt i översiktsplanen är den i enlighet med bestämmelserna i PBL".

27. I förarbetena till PBL har det framhållits att lagen ska vara förenlig med EKMR (prop. 2009/10:170 s. 160). PBL ska alltså tolkas på ett konventionskonformt sätt. Detta innebär att en skälig balans mellan det allmännas och de enskildas intressen, nyttan av ett beslut och de konsekvenser de får för den enskilda måste uppnås (se Broniowski mot Polen, App. No. 31443/96 dom från den 22 juni 2004, p. 150).

28. Betydelsen av denna avvägning och det den ämnar att skydda blir än mer framträdande om man ser till de förarbetsuttalanden som säger att PBL är en avvägningsslag och att varje kommun ska "i varje ärende gör[a] en unik avvägning mellan olika motstående intressen. Det utgör själva kärnan i lagen" (prop. 2009/10:170 s. 159 f).

29. Ytterligare stöd för detta resonemang återfinns i att det i förarbetena framhållits att även beslut – t.ex. som antagandet av en översiktsplan – som vid första anblick inte kräver hänsyn till enskilda intressen, förutsätter ändå att sådana intressen beaktas (prop. 2009/10:170 s. 160).

30. Då förvaltningsrätten inte gjort mer än att konstatera att Kommunen beaktat den behövda avvägningen och den däri inbyggda proportionalitetsbedömningen kan den inte anses ha tillämpat PBL på det sätt som erfordras. Därtill kommer att man mot bakgrund av att beslutets

antagande, som skedde med minsta möjliga marginal – endast en röst skiljde mellan ja och nej-sidan i kommunfullmäktige – kan ifrågasätta än mer om antagandet verkligen var det enda och mest lämpliga alternativet.

Frågor angående bevisprövningen

31. Inom ramen för laglighetsprövningen har förvaltningsrätten uttryckt följande avseende bevisföringen i målet:

”Förvaltningsrätten finner att det ej visats i tillräcklig mån att det har varit omöjligt att sälja fastigheter efter beslut om översiktsplan antagits, samt att det enbart är p.g.a. denna som överlåtelse uteslutande skett till Kommunen efter detta datum. Förvaltningsrätten instämmer i kommunens bedömning att klagandena inte visat att översiktsplanen negativt påverkar de boendes egendomsskydd på sådant sätt som att kommunens beslut strider mot RF och EKMR.” [s. 12 i domen]

32. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm (KamR 4514-07, dom från den 16 december 2009) har det bl.a. uttalats att avseende beviskrav i laglighetsprövningar ankommer det visserligen på den klagande att på goda grunder påvisa att de omständigheter som innebär att beslut ses som lagstridigt faktiskt föreligger (se även RÅ 2010 ref 119). I samma stycke framhålls också att den ursprungliga bevisbördan ”innebär dock inte att kommunen kan ställa sig helt passiv i processen ... *utan kommunen bär en del av utredningsbördan*, särskilt i fråga om underlag för kommunens beslut och handlingar som den enskilde inte rimligen kan förfoga över [vår kursivering]:”

33. Det faktum som de boende försöker bevisa; att försäljningen av deras fastigheter på grund av antagandet av översiktsplanen inte kan ske på en fri och öppen marknad, kan rimligen inte sättas ett för högt beviskrav på.

34. De boende har bilagt ett oberoende värderingsutlåtande som styrker de boendes påstående om att det marknadsvärde som är satt på fastigheterna är beroende av en försäljning på en fri och öppen marknad, samt att ingen annan köpare än Kommunen har funnits sedan juni 2010. Beviskravet måste därmed anses uppfyllt. Eftersom de boende som är klagande inte vill sälja,

inte ens till Kommunen, kan det rimligen inte krävas att de ska försöka ordna en skenförsäljning?

35. Förvaltningsrätten tycks i sin dom i och med ovan angivna uttalande (p. 33) tyckas kräva att det måste visas att en försäljning (till någon annan än kommunen, får det antas) har vart *omöjlig*. Vidare tycks detta beviskrav enkom ligga på de boende. De boende menar snarare att bevisbördan i förevarande situation bör ses som att då klaganden har visat med hjälp av en objektiv utomstående värdering att ingen försäljning skett till någon annan än Kommunen sedan 2010, bör det åligga Kommunen att motbevisa detta om de nu menar att så inte är fallet (jfr RÅ 2010 ref 19, RÅ 1993 ref 98. Se även Bohlin, Kommunalrättens grunder, 4 uppl. s. 248 f.).
36. Därtill kommer att ett beviskrav som ställs för högt kan göra de rättigheter som finns skyddade i EKMR teoretiska och illusoriska, vilket i sig är konventionsstridigt (se bl.a. Vistins och Perepjolkins mot Lettland, Appl. No. 71243/01, p. 114, Centro Europa 7 S.R.L. och Di Stefano mot Italien, Appl. No. 38433/09, p. 138). Som anförts tidigare (p. 70 i inlagan till förvaltningsrätten från den 3 oktober 2013), omfattar även laglighetsprövningen en reell prövning av rättigheterna i både EKMR och RF. Detta måste rimligen innebära att ett oskäligt högt ställt beviskrav skulle göra det i praktiken omöjligt för ett kommunalt beslut att faktiskt prövas mot en fri- eller rättighet skyddad av konventionen. Den faktiska lagprövningen gentemot konventionen skulle därför bara vara teoretisk (jfr. uttalanden i förarbeten avseende ändamålsresonemang för nya bestämmelser i expropriationslagen, SOU 2008:99 s. 317).
37. De Det bör också uppmärksammas att om motsvarande svårighet avseende bevisningen skulle uppstå i ett tvistemål skulle beviskravet sänkas. HD har uttalat att "Ett något lägre beviskrav än eljest har därvid uppställts i fall då särskilda svårigheter ansetts föreligga att framlägga en fullständig bevisning om att andra skadeorsaker varit uteslutna" (NJA 1993 s. 764).
38. Slutligen vill de boende uppmärksamma Kammarrätten på att de anser att de visat på omständigheter som gör att beslutet om antagande av översiktsplan har negativ effekt på deras egendomsskydd. Huruvida detta

skett ”på sådant sätt som att kommunens beslut strider mot RF och EKMR” är en rättsfråga och omfattas inte av de boendes bevisbörda.

Skäl för prövningstillstånd

39. Av det ovan framförda menar de boende att det finns anledning att betvivla riktigheten i det slut som förvaltningsrätten kommit till och utan en prövning utav Kammarrätten går inte det att bedöma.
40. På grund av att sakfrågan rör en successiv fri-och rättighetskränkning är det av vikt för rättstillämpningen att det utrönas hur sådana kränkningar ska behandlas och i vilket skede man kan tala om att en kränkning faktiskt har uppstått. Det finns ingen tidigare svensk praxis på området som kan vara till vägledning.
41. Saken rör familjernas hus och hem, en av de mest fundamentala sakerna i ens liv. Dessa familjer riskerar att bli fast med i realiteten värdelösa fastigheter eftersom erbjudandet från Kommunen inom kort löper ut.

Målets fortsatta handläggning

42. På grund av sakens brådskande natur, och mer särskilt det faktum att erbjudandet om köp av de boendes fastigheter löper ut inom en mindre än en månad hemställer vi om förtur enligt lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol.

Som ovan,

Sebastian Scheiman

Laura Eriksson