



Stockholm den 3 oktober 2013

Förvaltningsrätten i Linköping
Box 406
581 04 Linköping

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

Klagande: Göran Vihlborg, 19430425-1673
Berit Vihlborg, 19450902-2101
Gemensam adress:
Torlundavägen 10, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:99

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

Tony Jakobsen, 19600328-1612
Marianne Edlund Jakobsen, 19600726-1602
Freddy Jakobsen, 19900409-0958

Billy Jakobsen, 19930427-1092
Gemensam adress:
Torlundavägen 6, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:97

Inger Rudolfsson, 19310805-1644
Maria Rudolfsson, 19641231-6942
Gemensam adress:
Torlundavägen 8, 635 10 Eskilstuna
Fastighetsbeteckning: Torlunda 1:98

Ombud: Jur. kand. Anna Rogalska Hedlund
Jur.kand. Viktoria Hybbinette
Centrum för rättvisa, Box 2215, 103 15 Stockholm

Motpart: Eskilstuna kommun, 631 86 Eskilstuna

Saken: Överklagande av översiktsplan

Med stöd av bifogade fullmakter (Bilaga 1) får vi härmed anföra följande.

Yrkande

1. De klagande, vidare de boende, yrkar att Förvaltningsrätten i Linköping i första hand jämlikt 3 § 2 st. och 23 § förvaltningslagen (1986:223), FL, och i andra hand jämlikt 10 kap. 8 § p. 4 kommunallagen (1991:900), KL, upphäver Eskilstuna kommuns, vidare kommunen, beslut om antagande av ny översiktsplan för Eskilstuna kommun i den delen som avser Folkesta bostadsområde alternativt i sin helhet.

Grund för överklagande

2. Då frågan om översiktsplanen berör de boendes civila rättigheter enligt artikel 6 i lagen om den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1994:1219), 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 § regeringsformen (1974:152), RF, artikel 1 i första tilläggsprotokollet och artikel 8 i EKMR samt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Omständigheter i sak

Området

4. Bostadsområdet i Folkesta är inte detaljplanelagt (bortsett från en detaljplan antagen 21 augusti 2013 som reglerar ändring från enskilt till kommunalt huvudmannaskap av vägnätet). I 2005 års översiktsplan finns bostadsbebyggelsen utmarkerad men området anges inte ha något särskilt ändamål. Bostäder i området har funnits långt tillbaka i tiden. Idag finns omkring 30 bostadshus i området.
5. I maj 2010 invigdes kombiterminalen i Folkesta som ligger öster om bostadsområdet. Mellan bostadsområdet och kombiterminalen går en väg som ligger på en höjd och som utgör en naturlig avgränsning mellan de två områdena.

6. Nordost om bostadsområdet ligger ett handelsområde med bland annat lagerlokaler som delvis står tomma.
7. Nordväst och väster om bostadsområdet ligger öppna naturområden och åkrar.
8. Söder om bostadsområdet går en järnväg. På andra sidan järnvägen ligger större bostadsområden och naturområden.

De boende

9. De boende har bott i Folkesta under lång tid (mellan 11 och 68 år). Flera av de boende är uppvuxna i området. De äger fastigheterna de bor på.
10. De boende vittnar om en god grannsämja med brännbollsspel och andra sociala aktiviteter. I och med kommunens planer har dock stämningen varit mer laddad de senaste åren.
11. Sedan processen kring den nya översiktsplanen påbörjades har omkring två tredjedelar av de boende som tidigare motsatte sig att flytta känt sig tvingade att anta kommunens erbjudande och sålt sina fastigheter till kommunen och flyttat. Under en period stod de sålda husen tomma. I dagsläget har kommunen hyrt ut så gott som alla hus som de förvärvat. Hyresgästerna innehar rivningskontrakt som löper på fyra år.

Inger Rudolfsson och Maria Rudolfsson, Torlundavägen 8

12. Inger har bott i sitt hus i Folkesta sedan 2002. Idag är Inger 82 år och bor i huset tillsammans med sin dotter Maria som är 48 år. Inger lider av grav synnedsättning, och hennes hemmaboende dotter Maria är helt blind och har Downs syndrom. Huset i Folkesta är viktigt för dem, bl.a. eftersom det är handikappanpassat. Maria har lärt känna huset så väl att hon tar sig fram och hittar i det på egen hand, trots att hon inte ser.
13. Inger har planerat för att de ska bo i huset så länge som det bara går, och installerade bl.a. ny bergvärme för 150 000 kr våren 2011. Inger tror inte att hon kan hitta ett likvärdigt boende i Eskilstuna för sig och sin dotter, med samma naturnära läge och som är handikappanpassat.
14. Inger vill inte lämna sitt hus och sitt hem. Det är en mycket viktig del av Ingers och hennes dotters liv, och ovissheten om vad som ska hända med deras hem tynger Inger mycket.

Peter och Camilla Andersson med familj, Torlundavägen 2

15. Peter och Camilla Andersson köpte sitt hus i Folkesta år 2000 och bor där tillsammans med sina barn Emilia Andersson och Rasmus Blomqvist. Peter är uppvuxen i Folkesta och hans föräldrar bor kvar (Peter och Annica Andersson på Dalhemsvägen 22). Sedan Peter och Camilla köpte huset har de lagt ned mycket tid och pengar på att själva renovera huset eftersom de räknat med att kunna bo där hela livet. De bor nära Peters föräldrar som de har en daglig kontakt med. Deras dotter Emilia är född i Folkesta. Familjen har mycket starka band till Folkesta och vill inte flytta.

Tony Jakobsen och Marie-Anne Edlund Jacobsen med familj, Torlundavägen 6

16. Tony har bott i Folkesta i 44 år och är uppvuxen i området. År 1988 köpte han och hans fru Marie-Anne huset på Torlundavägen där de bor tillsammans med sina söner Billy och Freddy som både är födda och uppvuxna i Folkesta.
17. Huset har i princip renoverats i någon mån varje år sedan de köpte det. De har investerat tid och pengar i huset. Köket renoverades år 2007 för ca 30 000 kr och en ny värmepanna för ca 50 000 kr sattes in år 2011. Familjen avstår just nu ifrån att göra ytterligare, om än nödvändiga, renoveringar eftersom de inte vet vad som kommer att hända med deras hus. De vill helst bo kvar i Folkesta, men tittar på andra boenden.
18. De upplever dock att det är i princip omöjligt att hitta ett likvärdigt boende för den summa kommunen erbjuder för deras hus.

Else-Brith och Lars Värlander, Dalhemsvägen 3 A

19. Makarna Värlander byggde sin villa i Folkesta år 1991, och har lagt ned mycket tid och pengar på sitt hus. I dag har huset visst renoveringsbehov men Lars och Else-Brith vågar inte renovera på grund av den ovisshet som kommunens planer skapat angående framtiden för Folkesta.
20. De känner det som att de lever i ett vakuum. De tycker att det är orimligt att de måste bestämma sig för om de accepterar kommunens inlösenerbjudande senast den 31 december 2014 samtidigt som kommunen hyr ut redan sålda hus i Folkesta på fyraårskontrakt. Else-Brith och Lars menar att det är omöjligt att hitta en likvärdig bostad i Eskilstuna.

De har nyligen amorterat av det sista av sitt lån och bor därför nu så billigt som man kan göra.

Peter och Annica Andersson, Dalhemsvägen 22

21. Peter och Annica Andersson flyttade in i sitt hus i Folkesta 1961 och Peter är den fjärde generationen i sin släkt som bor i Folkesta. I Folkesta bor också deras barn och barnbarn (Peter och Camilla Andersson med familj på Torlundavägen 2). För Peter och Annica är det mycket betydelsefullt att de bor så nära sin familj och att de kan hjälpa varandra i vardagen. Deras barnbarn Emilia har till exempel ett eget rum i deras hus och de hjälper dagligen till med barnpassning och skjutsning. De vill bo kvar i Folkesta tills de blir för gamla, och skulle tycka att det var mycket jobbigt att behöva lämna mot sin vilja.
22. Annica är sjuk i cancer och hon och Peter upplever att det skulle vara mycket tungt att behöva flytta mitt i Annicas sjukdomstid, och ifrån närheten till familjen. Samtliga familjemedlemmar vill till varje pris inte flytta under Annicas sjukdomstid. Fristen för kommunens "köperbudande" pressar dem och det är omöjligt att hitta ett likvärdigt boende i Eskilstuna.
23. De skulle gärna vilja byta fönster och renovera huset något men på grund av den ovissa situation som kommunen skapat för Folkesta känner de sig inte trygga i att få bo kvar. Peter och Annica oroar sig mycket över att kanske behöva tvingas flytta.

Göran och Berit Wihlborg, Torlundavägen 10

24. Makarna Wihlborg har bott i Folkesta i 41 år och deras döttrar har vuxit upp i Folkesta. Under årens lopp har de rustat och reparerat sitt hus allt eftersom behov har uppstått. Deras plan har varit att bo kvar i huset så länge de bara orkar. Ovissheten om vad som ska hända med Folkesta tynger dem mycket, och de drar sig från att göra arbeten på huset eftersom de inte vet om de kommer att få bo kvar. Bland annat behöver deras badrum göras om men det kostar mycket pengar som de inte vill riskera att förlora genom att tvingas flytta.
25. Men värst av allt är den psykiska påfrestningen som ovissheten om ifall de kommer att kunna bo kvar i sitt hus eller inte innebär, och som är värst på nätterna. Göran och Berit har letat efter likvärdiga boenden i Folkesta men inte funnit något och har inte fått någon hjälp av kommunen.

Maude Asplund, Dalhemsvägen 34

26. Maude Asplund har bott i Folkesta sedan år 1995. Maude är mycket fäst vid sitt hem i Folkesta, som är hennes trygghet och fasta punkt i tillvaron. Hon är djupt rotad i Folkesta och har under åren umgåtts mycket med sina grannar i området. Sedan hon flyttade in har Maude bytt värmeväxlar i huset, bytt tak och amorterat på lånet varje månad. Badrummet skulle behöva renoveras men det vill hon inte göra nu när det är ovisst vad som kommer att hända med hennes hus. Maude känner sig överkörd av kommunen, och är besviken på kommunens agerande. Maude har börjat titta på alternativa boenden i Folkesta men det är omöjligt att få något likvärdigt för de pengar som kommunen erbjuder för hennes hus.

Översiktsplanen

27. I april 2011 ställde kommunen ut ett förslag till översiktsplan. Enligt förslaget skulle bostadsområdet bli utredningsområde för handel och logistik.

28. Som en följd av förslaget till översiktsplanen blev det i praktiken omöjligt för de boende att sälja sina fastigheter på den öppna marknaden och de boende blev oroliga för framtiden.

29. I september 2011 yttrade de boende sig över översiktsplanen och anförde sammanfattningsvis att översiktsplanen inte uppfyllde kraven i PBL på tydlig innebörd och konsekvens. De boende anförde vidare att planen inte uppfyllde kraven på en proportionell avvägning mellan de enskilda och de allmänna intressena enligt äganderättsregleringen i RF och EKMR samt rätten till respekt för de enskildas hem enligt artikel 8 i EKMR (Bilaga 2 – de boendes yttrande över förslaget till översiktsplan från den 1 september 2011).

30. I och med att fastigheterna blivit osäljbara framförde de boende önskemål att kommunen skulle köpa fastigheterna av dem som ville eller behövde sälja.

31. Som svar anförde kommunen att kommunens förhållningsätt ska vara att ekonomisk skada så långt som möjligt ska minimeras. Kommunen åtog sig därför att förvärva fastigheter med byggnad i Folkesta om säljaren av fastigheten accepterade kommunens fastighetsvärderingsprincip som bygger på marknadsvärdet innan utbyggnaden av kombiterminalen startade. Säljaren ska efter försäljning erbjudas möjlighet att hyra sin

bostad. Kommunens åtagande gäller längst till och med 31 december 2014 under förutsättning att fastighetsägaren anmält intresse senast den 30 juni 2012 (Bilaga 3 - Kommunstyrelsens beslut, Villkor för förvärv av fastigheter i Folkesta, § 340, sammanträdesprotokoll från den 6 december 2011, KSKF/2011:443).

32. Genom ett förnyat beslut sköt kommunen upp tidsfristen för intresseanmälan till den 31 december 2013 (Bilaga 4 - Ändrade villkor för förvärv av fastigheter i Folkesta, Eskilstuna, § 135, sammanträdesprotokoll från den 29 maj 2012, KSKF/2011:443).

33. Det reviderade förslaget till översiktsplan ställdes ut under hösten 2012. I förslaget angav kommunen att:

”Folkesta industriområde är ett riksintresse för transporter och infrastruktur på grund av sin strategiska betydelse för transportnäringen. Det handlar om behovet av att kunna frakta stora godsmängder långa sträckor på energisnål järnväg och lasta om till/från bil den korta sträckan till/från det lokala företaget. Enligt planförslaget utvidgas området för logistik vid Folkesta kombiterminal åt nordväst, så att bl. a det bostadsområde som ligger där omvandlas och införlivas med logistikområdet. Anledningen är att det i framtiden förväntas ske en ökning av transportbehovet och därmed behovet av ökade ytor för logistik. Kombiterminalen är ett viktigt samhällsintresse som är svårt att tillgodose på annan plats och utan stora kostnader för samhället. Mycket stora investeringar med allmänna medel är redan gjorda.

De befintliga bostäderna drabbas redan idag av ökande bullerstörning och miljörisker (bl. a transporter av farligt gods) från kombiterminalen, Svealandsbanan och E20. För de boende som vill bo kvar i området och accepterar de negativa sidorna som finns idag, upplevs konsekvenserna av en omvandling från bostäder till verksamhetsområde dock i många fall som starkt negativa, eftersom de måste flytta från egna fastigheter som man investerat både tid, pengar och känslor i. Det är ett stort intrång i människors liv att tvinga dem att flytta från sina hem. Kommunen erbjuder dock inlösen och kvarboende under lång tid, för att minska påfrestningen och kompensera de drabbade.

För samhället i stort förväntas konsekvenserna bli positiva, eftersom kombiterminalen får mer utrymme att utvecklas, samtidigt som risken för störning av, konflikt med och skada på ett flertal privatbostädernas miljö minskar avsevärt.

Förutsatt att de boende erbjuds tillräcklig kompensation och hjälp att hitta nytt boende i mindre störd miljö, förväntas de positiva effekterna överväga.” (Bilaga 5 – reviderat förslag till översiktsplan, del 4, miljökonsekvensbeskrivning, s. 49-50).

34. Den 7 januari 2013 yttrade de boende sig över det reviderade förslaget till översiktsplan.
35. Den 29 augusti 2013 antog kommunfullmäktige översiktsplanen med 37 röster mot 36 röster. De 36 som röstade emot förslaget anförde att Folkesta ska fortsätta vara ett handelsområde.
36. Kommunen anger att:

”Folkesta industriområde är ett riksintresse för transporter och infrastruktur på grund av sin strategiska betydelse för transportnäringen. Det handlar om behovet av att kunna frakta stora godsmängder långa sträckor på energisnål järnväg och lasta om till/från bil den korta sträckan till/från det lokala företaget. Enligt planförslaget kan området för logistik vid Folkesta kombiterminal utvidgas åt nordväst, så att bostadsområdet som ligger där omvandlas och införlivas med logistikområdet. Anledningen är att det i framtiden förväntas ske en ökning av transportbehovet och därmed behovet av ökade ytor för logistik. Kombiterminalen är ett viktigt samhällsintresse som är svårt att tillgodose på annan plats och utan stora kostnader för samhället. Mycket stora investeringar med allmänna medel är redan gjorda.

Kommunens tidigare ställningstagande avseende förhållandena för de boende i Folkesta gäller.

LÄS MER: KS beslut 2012 05 29, protokollsutdrag § 135. Ändrade villkor för förvärv av fastigheter i Folkesta, Eskilstuna (KSKF/2011:443).

Kommunstyrelsen har beslutat om åtgärder till följd av utbyggnad av kombiterminalen i Folkesta. Beslutet har kommunicerats med berörda fastighetsägare inom området.” (Bilaga 6 - Del 4: Miljökonsekvensbeskrivning, planförslag översiktsplan 2030 antagandehandling, s. 45)

Utveckling av grunder

Överprövning enligt förvaltningslagen

37. För det fall ett beslut rör den enskildes civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6 i EKMR ska den enskilde ha rätt till en domstolsprövning av beslutet. Prövningen ska omfatta såväl en laglighet- som lämplighetsprövning av det överklagade beslutet (3 § 2 st. FL). Om beslutet däremot inte rör en civil rättighet är en laglighetsprövning enligt 10 kap. KL tillräcklig.
38. Det råder ingen tvekan om att ett beslut om detaljplan kan röra enskildas civila rättigheter (RÅ 2010 ref 13, RÅ 2010 ref 14, HFD 2012 not 17, Sten Heckscher, Svenska Dagbladet den 15 juli 2010 gällande tillämpligheten av rättsprövningslagen då den gamla plan- och bygglagen (1987:10) gällde, ÄPBL). Avgörande vid den bedömningen har ansetts vara ifall de enskilda kan anses tillräckligt påverkade av detaljplanens innehåll.
39. Till skillnad från en detaljplan är en översiktsplan formellt sett inte ett rättsligt bindande dokument. I realiteten är dock även översiktsplanen bindande för de tillämpande myndigheterna (prop. 1985/86:1 s. 92 och 451). Översiktsplanen ska vidare enligt 3 kap. 2 § PBL ge vägledning för beslut om hur mark ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Beslut som avses är till exempel beslut om detaljplan, beslut om tvångsinlösen och beslut om bygglov (Prop. 2009/10:170 s. 169 f, och 176).
40. Förevarande översiktsplan kan således ligga till grund för en detaljplan som i sin tur kan ligga till grund för beslut om tvångsinlösen. Översiktsplanen kan också ligga till grund för att avslå ansökan om bygglov.
41. En översiktsplan kan således ha såväl expropriativa effekter som långtgående konsekvenser för de boendes möjligheter att fritt utnyttja sin egendom och sina hem (jfr Bilaga 7 - Core-Themes of Land Use, Politics:

Sustainability and Balance of Interest, Peter Ekbäck och Thomas Kalbro, Expropriation and Prejudicial Effects of Time-Consuming Planning Processes, s. 144).

42. I förevarande fall har kommunen medgett att översiktsplanen påverkat värdet på fastigheterna negativt och har därför åtagit sig att förvärva de boendes fastigheter (se p. 31-32 ovan). Kommunens åtagande gäller dock som längst till den 31 december 2014. Efter det datumet riskerar de boende att inneha en fastighet som i praktiken inte går att sälja på den öppna marknaden på grund av översiktsplanen.
43. Kommunen har vidare medgett att den pågående omvandlingen från bostäder till verksamhetsområde tvingar de boende att flytta från fastigheter som man investerat tid, pengar och känslor i och att detta är ett stort intrång i deras liv (se p. 33 ovan).
44. Redan under nuvarande förutsättningar är de boende i praktiken tvingade att sälja sina fastigheter till kommunen senast den 31 december 2014 vilket är långt innan en detaljplan och därefter följande beslut om tvångsinlösen kommer ha vunnit laga kraft. De boende är således i praktiken tvingade att sälja oavsett om kommunen har för avsikt att fortsätta planarbetet med framtagande av en eventuellt fördjupad översiktsplan och detaljplan för området.
45. Översiktsplanen har därför redan i nuläget expropriativa effekter för de boende vilket påverkar såväl deras rätt till respekt för deras egendom som rätten till respekt för deras hem enligt 2 kap. 15 § RF och artikel 1 i första tilläggsprotokollet respektive artikel 8 i EKMR.
46. De boende tvingas vidare leva i osäkerhet om framtiden vilket medför oro och frustration.
47. Överklagande rör således de boendes civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6 i EKMR (jfr Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Hans Danelius, fjärde upplagan, s. 152 och 156). Överklagandet ska därför i första hand prövas som ett förvaltningsbesvär.

Översiktsplanens oförenlighet med äganderättsskyddet och rätten till hem i RF och EKMR

48. Som framgår ovan består ingreppet i de boendes rättigheter framförallt av tre moment; att de under lång tid lever i ovisshet om hur framtiden kommer

te sig om deras möjlighet att få bo kvar i sina hem, att det ter sig lönlöst att underhålla, renovera eller förbättra sina fastigheter och att det är osäkert om de kommer kunna sälja sina fastigheter till ett rimligt pris efter den 31 december 2014.

49. De boende påverkas både ekonomiskt i och med att värdet på deras egendom sjunker såväl som ideellt i och med den oro, osäkerhet och frustration som översiktsplanen medför.

Kravet på ett angeläget allmänt intresse

50. Enligt 2 kap. 15 § RF ska enskildas egendom vara tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*.
51. Även egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet och rätten till respekt för ens hem i artikel 8 i EKMR förutsätter att ett intrång i den enskildes rättigheter måste motiveras av allmänna intressen.
52. En första fråga är därför vilka allmänna intressen som tillgodoses genom kommunens förslag till översiktsplan. Om några sådana allmänna intressen kan identifieras blir följdfrågan om dessa intressen är att betrakta som angelägna.
53. I kommunens första förslag till översiktsplan framgick inte vilket intresse som tillgodoseddes genom att klassa bostadsområdet i Folkesta som "utredningsområde för handel och logistik" (se p. 36 ovan).
54. I det antagna förslaget som nu är för handen anger kommunen att det i framtiden förväntas ske en ökning av transportbehovet och därmed behovet av ökade ytor för logistik.
55. Kommunen anger inte närmare hur kommunen kommit till slutsatsen att transportbehovet kommer öka vilket gör det omöjligt att ta ställning till om en utökning av kombiterminalen i Folkesta är att betrakta som ett angeläget allmänt intresse.
56. En sådan analys kräver en närmare redogörelse för övriga kombiterminaler i området och deras förmåga att hantera ett ökat transportbehov. Eskilstuna logistikparken i Kjula som ligger omkring 10

kilometer bort från Folkesta kombiterminal ska enligt den i februari 2013 antagna fördjupade översiktsplanen utökas (Fördjupad översiktsplan för Eskilstuna Logistikpark i Kjula, antagandehandling, Del 1, Planbeskrivning, s. 4). Det finns även ett stort antal kombiterminaler i närområdet bl.a. i Katrineholm, Örebro, Västerås och Köping (Bilaga 8 – Trafikverkets sammanställning av terminaler av riksintresse). Det förefaller rimligt att även dessa skulle kunna tillgodose ett ökat transportbehov. Mot den bakgrunden framstår det som oklart varför just transportbehovet vid Folkesta kombiterminal kommer öka och varför det finns ett behov för ökade ytor för logistik i just Folkesta kombiterminal.

Kravet på en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen

57. Det räcker inte enbart att konstatera att det föreligger ett angeläget allmänt intresse för kommunen att ingripa i de boendes rättigheter. En förutsättning för att kunna inskränka enskildas äganderätt och rätt till skydd för sitt privatliv, familjeliv och hem är att det finns ett allmänt intresse som väger tyngre än det enskilda intresset.
58. Det följer även av 2 kap. 1 § PBL att kommunen ska ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt PBL. Det är viktigt att en avvägning alltid görs i det enskilda ärendet och att beslut som går emot enskilda intressen har en tillräcklig motivering (prop. 2009/10:170 s. 160).
59. Vid en eventuell inskränkning av egendomsskyddet och rätten till skydd för sitt privatliv, familjeliv och hem måste det således föreligga en rimlig balans mellan allmänintresset och kraven på respekt för individens grundläggande fri- och rättigheter.
60. Faktorer att beakta för att upprätthålla en rimlig balans är bland annat; tidsutdräkten, förutsägbarhet, ersättning, alternativa vägar för att uppnå det eftersträvade målet och påverkan för den enskilda (Harris, O'Boyle & Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, s. 695).
61. Europadomstolen har också framhållit att förlusten av ens hem är den mest extrema formen av intrång i en persons rätt till respekt för hemmet (Rousk mot Sverige, Appl.no. 27183/04, dom från Europadomstolen från den 25 juli 2013, p. 137).
62. Särskilt viktigt är att det föreligger proportionalitet mellan de medel som används och det mål som det allmänna önskar uppnå genom åtgärderna

som begränsar de enskildas äganderätt (Broniowski v. Poland, App. no. 31443/96, dom från Europadomstolens stora kammare den 22 juni 2004, p. 150).

63. Detta kan sammanfattas genom att en inskränkning av egendomsskyddet och rätten till skydd för sitt privatliv, familjeliv och hem endast får användas som en sista utväg (jfr prop. 1993/94:117 s. 48).
64. Frågan är således om kommunen gjort en rimlig avvägning mellan de 17 boendes intresse att bo kvar i sina hem och fritt nyttja sin egendom och intresset av att kunna bygga ut Folkesta kombiterminal om ett framtida behov uppstår samt om detta verkligen kan anses utgöra en sista utväg.
65. Vid denna intresseavvägning hänvisar kommunen till tidigare ställningstaganden. Kommunen hänvisar också särskilt till kommunstyrelsens där kommunen åtog sig att förvärva de boendes fastigheter fram till den 31 december 2014 (se p. 32 ovan).
66. Som ovan redogjort (p. 44) innebär kommunens agerande att de boende i praktiken tvingas sälja sina hem innan ett formellt beslut om tvångsinlösen ens kommer vara i närheten av att vara lagakraftvunnet. En dylik ordning undergräver också den beslutsgång enligt vilket en kommun med tvång kan lösa in enskildas egendom enligt PBL. Dyliga tvångsinlösen kan endast ske genom en detaljplan, för att tillgodose ett specifikt intresse, med hänsyn till befintliga äganderättsförhållanden och efter att intresseavvägning skett mellan motstående intressen (4 kap. 36 § och 6 kap. PBL).
67. Hade kommunens åtagande att lösa in de boendes fastigheter gällt under hela översiktsplanens giltighet hade saken hamnat i ett helt annat ljus. Detta eftersom de boende då i trygghet hade kunnat bo kvar i sina hem fram till dess att kommunen antingen avstår från att förverkliga planen eller fram tills dess att en detaljplan med expropriativ verkan vunnit laga kraft.
68. Det saknas vidare utredning om alternativa lösningar som skulle vara mindre ingripande för de boende. Bland annat har de boende pekat på att området norr om kombiterminalen idag utgörs av ett handelsområde med olika lagerlokaler som i stor utsträckning står tomma. Det är oklart varför en utbyggnad av kombiterminalen inte kan utöka norrut istället. Vidare är det oklart varför inte andra terminaler, som exempelvis Eskilstuna

logistikpark i Kjula, kan tillgodose transportbehovet i regionen (se ovan p. 56).

69. Kommunens redogörelse är sammanfattningsvis alltför knapphändig för att kunna ligga till grund för en reell avvägning mellan de motstående intressena och om det saknas alternativa lösningar för att uppnå det eftersträlvade målet.

Laglighetsprövningens omfattning

70. För det fall förvaltningsrätten ändå prövar förevarande överklagande som ett kommunalbesvär vill de boende betona att även laglighetsprövningen av kommunalbesvär omfattar frågan huruvida en reell prövning av rättigheterna i RF och EKMR gjorts.
71. I HFD 2012 ref. 70 prövade Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, ifall kommunens beslut att införa avgifter för att använda skidspår stred mot allemansrätten i 2 kap. 15 § RF. HFD gjorde då en bedömning om en avgiftsbeläggning av skidspåren innebar en inskränkning av allmänhetens möjligheter till fritt friluftliv inom de aktuella områdena. Domstolen ansåg att så inte var fallet. I det fallet gjorde HFD således en överprövning av omständigheterna i målet och prövade dem mot allemansrättens innebörd även om denna inte framgår av någon tydlig författningsregel.
72. På samma sätt faller det inom ramen för laglighetsprövningen att ta ställning till om de bakomliggande omständigheter som ligger till grund för kommunens ställningstagande i förevarande fall är förenliga med de intresseavvägningar som ska göras enligt RF och EKMR.
73. I HFD 2012 not. 27 gjorde HFD en bedömning om en myndighet gjort en avvägning mellan motstående riksintressen. HFD konstaterade att en sådan avvägning måste redovisas tydligt. På samma sätt konstaterade HFD i mål nr 3189-12 (dom från den 18 juni 2013) att kommunen inte hade konkretiserat de allmänna intressen som hade åberopats och att planen inte kunde genomföras utan att enskildas intressen åsidosattes på ett sätt som uppenbart inte motsvarade en rimlig avvägning enligt ÄPBL.
74. Tillämpat på omständigheterna i förevarande fall föranleder denna praxis att kommunen måste konkretisera de allmänna intressen som åberopats och tydligt redovisa att en intresseavvägning enligt RF, EKMR och PBL gjorts.

75. Som de boende anförts ovan (p. 55) har kommunen inte konkretiserat de allmänna intressen som åberopats utan endast påstått att transportbehovet kan öka. Vidare saknas en tydligt redovisad intresseavvägning där man även beaktar mindre ingripande alternativa lösningar (jfr p. 56).

Sammanfattning

76. Förevarande överklagande berör de boendes civila rättigheter eftersom översiktsplanen påverkar såväl det ekonomiska värdet på deras fastigheter som deras möjlighet att bo kvar i praktiken. De boende upplever betydande osäkerhet, oro och frustration. Överklagandet bör därför prövas som ett förvaltningsbesvär enligt 3 § 2 st. FL.

77. Man kan konstatera att kommunen inte visat att det föreligger ett konkret angeläget allmänt intresse som väger tyngre än de boendes situation idag. Kommunen har inte heller redogjort för alternativa lösningar som skulle kunna vara mindre ingripande för de boende. Översiktsplanen strider därför mot äganderättsskyddet i RF och EKMR liksom rätten till respekt för hem i EKMR och kraven på intresseavvägningar i PBL.

78. Senare praxis från HFD talar avslutningsvis för att översiktsplanen ska upphävas även vid den mer begränsade laglighetsprövningen som ska göras enligt 10 kap. KL.

Som ovan,

Anna Rogalska Hedlund

Viktoria Hybbinette