



Stockholm den 17 december 2013

Förvaltningsrätten Linköping  
Box 406  
581 04 Linköping

**Mål nr 6740-13, Lars Vihlborg m.fl. / Eskilstuna kommun, angående överklagande av översiktsplan**

## Yttrande

Beredda tillfälle att yttra oss över Eskilstuna kommuns (vidare Kommunen) svarsskrift av den 22 november 2013, aktbilaga 6, får vi anföra följande.

**Kommunen är alltid skyldig att göra en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.**

1. I sin svarsskrift gör Kommunen gällande att enskilda intressen inte måste beaktas vid översiktsplanering. Till stöd för detta hänvisar Kommunen till en lagkommentar till plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) 3 kap., vari bestämmelser om översiktsplanering bl.a. återfinns.
2. I detta sammanhang vill de klagande (vidare de boende) framhäva vad som framförs i förarbetena till PBL 2 kap. 1 § avseende vikten av att allmänna och enskilda intressen vägs mot varandra vid tillämpning av lagen. I propositionen framhävs att PBL till sin karaktär är en avvägningsslag, och att varje kommun i varje enskilt ärende dagligen för avvägningar om bl.a. översiktsplaner. Det framhålls att "*gemensamt är att*

*var och en i varje ärende gör en unik avvägning mellan olika motstående intressen. Det utgör själva kärnan i lagen” (prop. 2009/10:170 s. 159 f).*

3. Mot Kommunens påstående, att enskilda intressen inte måste beaktas vid översiktsplanering utan enbart allmänna intressen, talar också vad som vidare anförs i propositionen om att *”även om det är en av de grundläggande principerna att bedömningar i olika frågor enligt plan- och bygglagstiftningen ska utgå från vad som är en från allmän synpunkt lämplig markanvändning, ska alltid hänsyn tas till enskilda intressen”* (prop. 2009/10:170 s. 160).
4. De boende kan således konstatera att vikten av att motstående intressen vägs mot varandra framhävs i förarbetena till PBL, och att det också särskilt betonas att detta inte bara avser allmänna utan också enskilda intressen.
5. De boende vill i detta sammanhang också uppmärksamma att lagstiftaren i propositionen till PBL påpekar att den svenska plan- och bygglagstiftningen ska vara förenlig med Europakonventionen som är en del av svensk rätt och som genomsyras av proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsprincipen uppställer krav på att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen (prop. 2009/10:170 s. 160).
6. De boende finner därför anledning att ifrågasätta om inte Kommunens ståndpunkt innebär ett kringgående av och är oförenlig med lagstiftarens intentioner, eftersom det i plan- och bygglagens förarbeten särskilt betonas att proportionalitetsprincipen ska efterlevas vid tillämpning av lagen och att det innefattar prövning av enskilda intressen.

### **Översiktsplanen utgör ett hot mot de boendes äganderätt och har redan haft äganderättsliga konsekvenser**

7. I sin svarsskrift gör Kommunen gällande att översiktsplanen inte har några expropriativa effekter och inte får några konsekvenser för äganderättsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen eftersom,

såsom de boende har uppfattat det, översiktsplanen inte är rättsligt bindande.

8. De boende är väl medvetna om att det framgår av PBL 3 kap. 3 § att översiktsplaner inte är bindande. Detta är dock inte avgörande för en bedömning om enskildas rätt till skydd för sin egendom *de facto* begränsats.
9. Så kan vara fallet om fastighetsägare – som de boende – går miste om sina normala rättigheter som ägare på grund av det allmännas åtgärder, såsom Kommunens översiktsplan (jfr Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 561. Se även bl.a. Sporröng-Lönroth mot Sverige, mål nr 7151/75 och 7152/75, dom den 23 september 1982).
10. I målet *Skibinscy mot Polen* (mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007) hade fastighetsägare att under flera års tid levt i ovisshet om huruvida de polska myndigheterna skulle exproprierade klagandens fastigheter för att anlägga en ny väg. Europadomstolen framhöll att klagandens äganderätt påverkats negativt inte bara av risken för en eventuell framtida expropriation, utan också av det faktum att det överhuvudtaget inte stod klart när eller om expropriation skulle ske (para. 77). Domstolen konstaterade bl.a. att även om de polska myndigheterna inte rättsligen berövat klaganden deras egendom så innebar myndigheternas agerande i praktiken en omfattande påverkan på klagandens möjligheter att tillgodogöra sig sin äganderätt. Europadomstolen fann således att en begränsning av egendomsskyddet enligt TP 1-1 var för handen (para. 79-80).
11. Förvaltningsrätten har således att göra en bedömning om Kommunens agerande i praktiken utgör en omfattande påverkan på de boendes möjligheter att tillgodogöra sig sin äganderätt.
12. För att bedöma en översiktsplans påverkan i praktiken måste beaktas att den aktuella översiktsplanen – oaktat att den inte är rättsligt bindande – utgör ett viktigt underlag för Kommunen att utgå ifrån vid beslut enligt plan- och bygglagen, som t.ex. efterföljande detaljplanering. Översiktsplanen

ska vidare utgöra stöd för kommunens intentioner och vara vägledande för andra myndigheters beslut (prop. 1985/86:1, s.92 och 451 och prop. 2009/10:170 s. 169ff).

13. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas de 13 hyreskontrakt som Kommunen ingått med nya hyresgäster i Folkesta efter det att fastighetsägare känt sig tvingade att sälja sina fastigheter till Kommunen (Bilaga 1 – Exempel på Eskilstuna kommuns hyreskontrakt villor i Folkesta inkl. överenskommelse om avstående från besittningsskydd för bostad). Av dessa hyreskontrakt framgår att:

*”Bostaden avser en villa som är belägen i Folkesta, ett område som ej omfattas av detaljplan. Området är beläget mellan järnväg, industriområde och motorväg. I utställningsversionen, utställningstid 2012-11-07 tom 2013-01-07, till kommande översiktsplan är området utpekade som utredningsområde för industri och handel. Eskilstuna kommun avser att planlägga området för annat ändamål än boende. Detta innebär att bostaden kommer att rivas.”*

14. De boende noterar vidare att översiktsplanens roll och betydelse stärktes vid den senaste reformen av PBL i syfte att ge översiktsplanen en bredare funktion såväl som underlag för beslut enligt PBL som ett strategiskt och politiskt dokument. Översiktsplanens viktiga betydelse som beslutsunderlag framhålls i förarbetena, bl.a. för efterföljande detaljplanearbete (se t.ex. prop. 2009/10:170 s. 170 f och s. 176).
15. Hänvisningar till förarbetsuttalanden och praxis angående översiktsplaner som hänför sig till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) måste därför läsas med viss försiktighet. De boende noterar i detta sammanhang att i det mål från Förvaltningsrättens i Karlstad (dom i mål nr 6000-11) som Kommunen hänvisar till tillämpades den äldre plan- och bygglagen. I det fallet var det dessutom oklart ifall översiktsplanen överhuvudtaget angav något ändamål för de enskildas fastighet eftersom de bifogade kartorna var otydliga. Det var därför i det målet oklart om de enskildas fastighet berördes. Målet har därför begränsad betydelse i förevarande mål.

16. Vid bedömningen av översiktsplanens påverkan i praktiken måste även beaktas att värdet på de boendes fastigheter påverkats negativt och att två tredjedelar av de boende valt att flytta efter det att Kommunen tillkännagjorde sina planer. Omvandlingen av bostadsområdet är därför i allra högsta grad en verklighet.
17. Som de boende förstår Kommunens svarsskrift bestrider Kommunen inte att värdet på fastigheterna påverkats negativt och att en majoritet av de boende flyttat. Kommunen påstår dock att denna omvandling av bostadsområdet främst beror på andra faktorer än översiktsplanen. Kommunen verkar i den delen mena att utbyggnaden av kombiterminalen stör de boende och hänvisar till bland annat höga bullernivåer. Det är riktigt att verksamheten på kombiterminalen medför buller vilket enligt den senaste bedömningen av bullernivåer påverkade ett antal boende öster och söder om kombiterminalen (Bilaga 2 – karta över bullernivåer från den 23 augusti 2012).
18. Bostadsområdet i Folkesta ligger dock väster om kombiterminalen och bullernivåerna för de boende påverkas således inte nämnvärt av kombiterminalen. Av den bilagda kartan framgår att bostadsområdet i Folkesta ligger utanför den yttersta cirkeln där bullernivåerna som högst är mellan 40 och 45 decibel. Enligt Naturvårdsverkets riktvärden för bullernivåer ska ljudnivån inte överstiga 40 decibel under nattetid i områden som används för bostäder och rekreationsytor i bostäders grannskap (Bilaga 3 – utskrift från Naturvårdsverkets hemsida).
19. Kommunens invändning att den pågående omvandlingen av bostadsområdet i Folkesta främst beror på andra faktorer, såsom buller, än Kommunens översiktsplan saknar således grund. Tvärtom råder inga tvivel om att de som flyttat gjort så därför att, som en följd av Kommunens planer, är bostadsområdets framtid oviss och fastigheterna har i princip blivit osäljbara på den öppna marknaden.
20. Mot bakgrund av att översiktsplanen redan har äganderättsliga konsekvenser vill de boende avslutningsvis framföra det orimliga i att Kommunen hänvisar till att översiktsplanen inte är rättsligt bindande till

grund för att planen inte ska bedömas i förhållande till egendomsskyddet enligt RF 2 kap. 15 § och artikel 1 i första tilläggsprotokollet.

**Översiktsplanens förenlighet med äganderättsskyddet måste prövas antingen genom kommunalbesvär eller genom förvaltningsbesvär**

21. Kommunen framför i sin svarsskrift att översiktsplanen måste bedömas genom en laglighetsprövning och att det saknas utrymme i gällande rätt för att låta planen prövas inom ramen för ett förvaltningsbesvär. Kommunen menar vidare att en prövning av översiktsplanens förenlighet med äganderättsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen inte kan ske inom ramen för kommunalbesvär.
22. Mot detta vill de boende invända att omständigheterna i förevarande fall, såsom beskrivits i det föregående, talar för att översiktsplanens förenlighet med egendomsskyddet måste bedömas. Egendomsskyddet är en sådan civil rättighet som omfattas av artikel 6 i Europakonventionen (se t.ex. Danelius a.a. s. 155 f).
23. Förvaltningslagen (1986:223) (FL) 3 § 2 st. syfte att leva upp till kraven i artikel 6 i Europakonventionen. Det innebär att förvaltningslagens överklagandebestämmelser alltid är tillämpliga om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (prop. 2005/06:56 s. 24).
24. För det fall översiktsplanens äganderättsliga konsekvenser varken skulle bedömas i en laglighetsprövning eller genom förvaltningsbesvär skulle det innebära en överträdelse av de boendes rätt till domstolsprövning av sina civila rättigheter enligt artikel 6 i Europakonventionen.
25. Enligt de boende måste således en dylik prövning ske. De boende överlämnar åt förvaltningsrätten att avgöra om prövning ska ske inom ramen för kommunalbesvär eller genom förvaltningsbesvär i enlighet med FL 3 § 2 st.

### **Målets fortsatta handläggning**

26. De boende hemställer om att muntlig förhandling hålls i målet hos jämlikt förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) 9 § 3 st. och art. 6.1 i Europakonventionen.
27. I enlighet med FPL 9 § 3 st. framgår att muntlig förhandling ska hållas i mål hos förvaltningsrätten om enskild begär det och det inte är uppenbart obehövt eller särskilda skäl talar emot det. I Miller mot Sverige (mål nr 55853/00, dom den 8 februari 2005) framhäver Europadomstolen vikten av att svenska domstolar tillämpar just FPL 9 § på ett sätt som lever upp till konventionens krav på muntlig förhandling, från vilket avsteg enbart ska göras om exceptionella omständigheter föreligger (para. 32). Som exceptionella omständigheter kan nämnas tvister av huvudsakligen teknisk natur eller effektivitetsskäl och processekonomiska hänsyn (para. 29, se även Danelius a.a. s. 226 f). Europadomstolen framhåller även att det är lämpligt att muntlig förhandling hålls i första instans, eftersom det främjar en god rättsskipning (para. 30-31).
28. Enligt lagmotiven till FPL 9 § 3 st. ska frågan om huruvida muntlig förhandling är behövt eller inte bl.a. bedömas mot bakgrund av den föreliggande utredningen i målet och/eller om målet är mycket viktigt för parten. Muntlig förhandling kan exempelvis anses uppenbart obehövt på grund av målets bagatellartade karaktär eller att kostnaderna för förhandlingen är stora i förhållande till tvistemålets värde (prop. 1971:30 s. 537).
29. Mot denna bakgrund menar de boende att muntlig förhandling bör hållas i målet eftersom det skulle ge tillfälle att bättre belysa översiktsplanens konsekvenser och vara till gagn för utredningen i målet.
30. Förevarande mål kan inte anses vara av bagatellartad karaktär eller avse ett ringa värde då det överklagade beslutet om antagande av översiktsplanen, och de åtgärder Kommunen ämnar använda den till grund för, innebär ett omfattande ingrepp i de boendes äganderättsliga

förhållanden. I målet föreligger inte några sådana exceptionella omständigheter som skulle kunna motivera avsteg från rätten till muntlig förhandling enligt Europakonventionen art. 6.1.

31. De boende förbehåller sig rätten att i ett senare skede återkomma med närmare uppgift om vilka som önskar höras muntligen.

Som ovan,

Anna Rogalska Hedlund

Viktoria Hybbinette