



Kommunstyrelsen
Kommunledningskontoret
Ledningsstaben
Chefsjurist Alexandra Eriksson,
016-710 27 92

Datum
2013-11-22

Diarienummer
KSKF/2013:327
Er beteckning
6740-13, Enhet 1

1 (6)

Ert datum
2013-10-04

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING

2013-11-22

Förvaltningsrätten i Linköping

Mål nr 6740-13
E1 Aktbil 6

**Lars Vihlborg m.fl. ./, Eskilstuna kommun
angående laglighetsprövning enligt
kommunallagen**

Svaromål i målnr. 6740-13, enhet 1

Förvaltningsrätten i Linköping har förelagt Eskilstuna kommun att yttra sig över Vihlborg m.fl. överklagande. Som ombud för Eskilstuna kommun (nedan kallat kommunen) får jag härmed inkomma med följande svaromål (fullmakt enligt bilaga 1).

Yrkanden

Eskilstuna kommun yrkar att domstolen prövar överklagandet i enlighet med 13 kap. 1 § plan- och bygglagen (PBL) (2010:900) så som laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Eskilstuna kommun yrkar att domstolen avslår överklagandet.

Skäl för yrkande

Laglighetsprövning

Med hänvisning till 13 kap. 1 § PBL ska ett överklagande av en översiktsplan ske med laglighetsprövning. Klagandens yrkande om att domstolen ska pröva överklaganden enligt förvaltningslagen är inte förenlig med gällande rätt och ska avvisas.

Allmänt om översiktsplan

En översiktsplan ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I planen ska kommunen redovisa hur den kommer att uppfylla skyldigheten enligt 2 kap. att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Planen ska vidare vara det medel som används för att redovisa hur kommunen avser att behandla bl.a. sådana frågor som faller under den statliga tillsynen t.ex. riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. samma balk. Översiktsplanen ger vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen – som kan överklagas endast på grundval av kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning – har således ingen bindande verkan mot vare sig myndigheter

Postadress

Besöksadress

Telefon, växel
016-710 10 00

Fax

Mobiltelefon

E-post

Webbplats

eller enskilda. (Didón m.fl., Plan- och bygglagen (22 oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 3 kap.)

Området i Folkesta där klaganden bor ingår i ett större område i Folkesta som i översiktsplanen från 2005 benämndes som "samlad bebyggelse". I den nu antagna översiktsplanens kartdel utpekades området där de klagande bor som "Planeringsområde verksamhet/industri".

Översiktsplanen är inte bindande

I 3 kap. 3 § PBL anges att en översiktsplan inte är bindande.

Innehållet i paragrafen överensstämmer med 1 kap. 3 § första stycket tredje meningen i den äldre plan- och bygglagen (1987:10) med den ändringen att myndigheter och enskilda inte längre omnämns i bestämmelsen. Översiktsplanen är helt enkelt inte bindande för någon. Att planen inte är bindande för kommande beslut i t.ex. plan- och lovärenden följer av huvudregeln i 2 kap. 1 § att man vid prövningen av frågor enligt denna lag ska beakta både allmänna och enskilda intressen. (Prop. 2009/10:170 Del 1, s 418.)

I sådana områden där rättsverkan är nödvändig för att säkerställa syftet med översiktsplanen kan områdesbestämmelser antas. Med områdesbestämmelser kan kommunen nämligen uppnå en bindande verkan gentemot bl.a. fastighetsägare. (Didón m.fl., Plan- och bygglagen (22 oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 3 kap.) Eskilstuna kommun har inte beslutat om områdesbestämmelser för det aktuella geografiska området i Folkesta där klaganden bor. Däremot finns en detaljplan antagen avseende befintligt vägnät. Syftet med detaljplanen är att ändra huvudmannaskapet för befintligt vägnät från enskilt huvudmannaskap till kommunalt huvudmannaskap.

Den antagna översiktsplanen är inte bindande och kan inte få de konsekvenser som klaganden anför om äganderättsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Klagandens beskrivning av översiktsplanens rättsliga effekter är felaktig. Översiktsplanen är inte i realiteten bindande för tillämpande myndigheter. Myndigheter är förhindrade att enbart med hänvisning till översiktsplanen fatta beslut om detaljplan, tvångsinlösen eller avslå en ansökan om bygglov. För dessa typer av beslut måste myndigheter bl.a. göra en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Besluten ska också vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Bestämmelserna som gäller för översiktsplan föreskriver inte att det ska ske någon intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen på sådant sätt som gäller för t.ex. detaljplan eller bygglovsbeslut. Den av kommunen antagna översiktsplanen kan inte och har inte några expropriativa effekter.

Förvaltningsrätten i Karlstad har den 8 juni 2012, mål.nr 6000-1, meddelat dom i ett likande mål. Domen har vunnit lagakraft den 23 maj 2013 sedan Högsta förvaltningsdomstolen beslutat att inte meddela prövningstillstånd. (Domstolarnas avgörande - bilaga 2.) Klaganden framförde i målet liknande argument som nu är

föremål för förvaltningsrätten prövning. Klaganden anförde bl.a. att översiktsplanen som Sunne kommun antagit stred mot såväl regeringsformen som Europakonventionen för mänskliga rättigheter. Förvaltningsrätten skriver i sina domskäl att översiktsplanen till sin natur inte kan få verkningar som innebär att beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Klaganden hade anført att det överklagade beslutet var bristfälligt eller felaktigt genom att beslutet innebar ett opropotionellt intrång i deras äganderätt och rätten till privatliv genom att det inte gjorts någon intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen och genom att översiktsplanen inte utformats så att innebörden eller konsekvenserna tydligt framgår. Enligt förvaltningsrättens bedömning är dessa invändningar att hänföra till beslutets lämplighet och ska därmed inte prövas inom ramen för laglighetsprövning. Domstolens slutsats är att dessa invändningar inte innebär att beslutet strider mot lag.

Allmänna intressen och tydlighetskravet i översiktsplan

I den antagna översiktsplanen finns ett antal mål för den fysiska planeringen vilka syftar till att skapa förutsättningar för både "det goda livet" och en långsiktigt hållbar användning av mark- och vattenområden i Eskilstuna kommun. Människor med olika livsvillkor, i olika åldrar och skeenden i livet ska finna kommunen tilltalande som bostadsort, arbetsort, studieort, etableringsort och besöksort. Med dessa grundläggande mål ges förutsättningar för en ekonomisk utveckling, vilken säkrar den offentliga välfärdens finansiering och alla människors möjlighet att leva ett gott liv.

Den aktuella översiktsplanen har under framtagandet haft som inriktning att skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling samtidigt som utvecklingen ska vara långsiktigt hållbar genom god hushållning av mark, vatten, natur och bebyggd miljö. Mark och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge och till behoven. Genom samråd och utställning där målkonflikter lyfts har en rimlig balans mellan nyttan av ett allmänt intresse och de konsekvenser som tillmötesgående av ett intresse kan få för motstående enskilda intressen försökts uppnås. Bedömningen har baserats på:

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder
- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt
- en god ekonomisk utveckling och en effektiv konkurrens.

Enligt 2 kap. 1 § PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen. I 3 kap. 4 § PBL anges att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. Enligt kommentaren till PBL anges att översiktsplanen tar sikte på att redovisa de allmänna intressena och innefattar inte

någon avvägning gentemot de enskilda intressena. (Didón m.fl., Plan- och bygglagen (29 oktober 2013, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 1§.) Det finns således inte något krav i plan- och bygglagen att översiktsplanen ska innehålla en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

I 3 kap, 6 § PBL anges att översiktsplanen ska utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår. Prop. 2009/10:170 Del 1, s 419, framgår att innehållet i paragrafen överensstämmer med 4 kap. 1 § tredje stycket äldre plan- och bygglagen (1987:10) med redaktionella ändringar.

I prop. 1985/86:1 s 535, anges att tydlighetskravet snarare avser ambitionsnivån än metoderna och att brister i detta avseende därför endast i rena undantagsfall borde kunna leda till att planen upphävs efter besvär. Enligt den ovan angivna domen från förvaltningsrätten i Karlstad ska invändningar om att en översiktsplan inte uppfyller 3 kap. 6 § PBL hänföras till beslutets lämplighet och kan därmed inte prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Kommunen kan i denna del konstatera att den i sin antagna översiktsplan har tagit hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Översiktsplanen har utformats på sådant sätt att innebörden och konsekvenserna tydligt framgår vilket innebär att den antagna översiktsplanen uppfyller tydlighetskravet. Översiktsplanen är förenlig med 2 kap. och 3 kap. 4 och 6 §§ plan- och bygglagen.

Övrigt

Under denna rubrik vill kommunen kommentera en del övriga uppgifter som finns i överklagandet.

Miljökonsekvensbeskrivning i översiktsplanen

Klaganden hävdar att kommunen 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 de boendes liv. Denna beskrivning är inte korrekt. Det pågår ingen omvandling av det området där de klagande bor så som påståendet antyder. Det som pågår är en omvandling av det *närliggande* omvandlingsområdet för logistik (Folkesta kombiterminal) som ligger öster om det aktuella bostadsområdet.

I utställningsskedet av översiktsplanen fanns en miljökonsekvensbeskrivning som berörde området i Folkesta där de klagande bor. Den syftar till att beskriva vilka enskilda intressen som påverkas om översiktsplanen skulle bli en konkret verklighet. I denna beskrivning anger kommunen att en omvandling från bostäder till verksamhetsområde skulle upplevas som starkt negativt eftersom boenden måste flytta från fastigheter som man investerat tid, pengar och känslor i. Kommunens bedömning är att det blir ett stort intrång i människors liv att mot sin vilja behöva flytta från sitt hem.

Miljökonsekvensbeskrivningen utgjorde en del av underlaget för beslut om översiktsplanen. MKB-arbetet ska börja tidigt och integreras i planprocessen. En

växelverkan mellan planarbete och MKB-arbetet möjliggör en ökad hänsyn till miljö-, hälso- och hushållningsfrågorna. Avsikten är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas: ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt. Miljökonsekvensbeskrivningen har löpande följt med översiktsplanen vid samråd och utställning så att synpunkter kunde lämnas på båda dokumenten. Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska de planer eller program miljö-bedömas som antas av kommun och som krävs i lag eller annan författning om dess genomförande har en betydande miljöpåverkan. I samråd med länsstyrelsen bedömde kommunen att genomförande av den nu antagna översiktsplanen har sådan miljöpåverkan.

Beslut om att anta ny översiktsplan

Vad gäller de fullmäktigeledamöter som röstade emot antagandet om ny översiktsplan anförde de mycket riktigt att Folkesta ska fortsätt att vara ett handelsområde. Kommunen vill dock göra domstolen uppmärksam på att man inte med detta avser det område av Folkesta där de klagande bor, utan det geografiska område som ligger nordost om det aktuella bostadsområdet och som redan idag är ett etablerat handelsområde.

Kommunens beslut om erbjudande att förvärva fastigheter i Folkesta

Klaganden hänvisar till och argumenterar kring kommunens beslut om att förvärva fastigheter varför kommunen vill göra förvaltningsrätten uppmärksam på följande: Kommunen har i beslut den 6 december 2011 och 29 maj 2012 (KSKF/2011:443) åtagit sig att under en period fram till den 31 december 2014 förvärva fastigheter i Folkesta i enlighet med förutsättningar som anges i besluten (besluten – bilaga 3). Dessa båda beslut har inte överklagats och har således vunnit lagakraft sedan lång tid tillbaka.

Klaganden anger i sitt överklagande med hänvisning till besluten att förvärva fastigheter, att kommunen medgett att översiktsplanen påverkat värdet på fastigheterna negativt och därför åtagit sig att förvärva fastigheter i det aktuella bostadsområdet i Folkesta. Detta påstående är felaktigt. Kommunens beslut om att erbjuda inköp av fastigheter i det aktuella området i Folkesta ligger två år tillbaka i tiden. Skälen för beslut grundar sig inte på den nu antagna översiktsplanen utan på markanvändning av ett industriområde (Folkesta kombiterminal) öster om det aktuella bostadsområdet, vilket också framgår av besluten.


Boende i området framförde under andra hälften av 2010, innan det fanns ett förslag till ny översiktsplan, att det var svårt att sälja sina fastigheter och att det förekom att fastighetsmäklare inte ville åta sig försäljningsuppdrag i det aktuella området. Det framfördes även en generell oro om sjunkande värde på fastigheter i området. Under denna period var utbyggnaden av kombiterminalen inne i ett intensivt skede vilket innebar att omkringboende stördes på olika sätt bl.a. utifrån höga bullernivåer.

Kommunens inställning till det som framförts var att kommunen utöver att vidta fysiska åtgärder så som åtskild väganslutning, bullerskydd (vall, plank, vegetation) och gång- och cykelförbindelse mellan Folkesta och Hällbysidan, även skulle agera på sådant sätt att ekonomisk skada för enskilda i Folkesta på grund av den pågående utbyggnaden av kombiterminalen, så långt möjligt, skulle minimeras. Efter dialog med de boende om vilka villkor som skulle gälla för inköp av fastigheter beslutade kommunen att erbjuda förvärv av fastigheter i det aktuella området. Erbudandet om förvärv gäller enligt beslutet fram till och med den 31 december 2014 då kombiterminalen planeras vara helt färdigställd och alla fysiska åtgärder vidtagna för att boendemiljön i det aktuella bostadsområdet ska vara acceptabel.

Kommunen vill också avslutningsvis upplysa domstolen om att den inte har några rivningskontrakt med de boende. Boenden har erbjudits hyreskontrakt för en period om fyra år. Besittningsskyddet enligt hyreslagen har avtalats bort och avtalen har godkänts av Hyresnämnden i Västerås.

Sammanfattningsvis kan, med hänvisning till ovan anført, kommunen konstatera att den antagna översiktsplanen är förenlig med gällande rätt och att beslutet om att anta ny översiktsplan inte strider mot lag eller annan författning. Eskilstuna kommun yrkar bifalla till sin talan enligt detta svaromål.

ESKILSTUNA KOMMUN
Kommunstyrelsen


Alexandra Eriksson
Chefsjurist
Enligt fullmakt