



Stockholm den 15 maj 2015

Högsta förvaltningsdomstolen

Box 2293

103 17 Stockholm

## Överklagande

**Överklagat avgörande:** Kammarrätten i Jönköping, beslut meddelat den 9 april 2015, mål nr 3730-14

**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. Anna Rogalska Hedlund

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, fråga om prövningstillstånd i kammarrätten

---

Med stöd av tidigare ingivna fullmakter överklagar vi härmed Kammarrätten i Jönköpings beslut och anför följande. Tidigare använda förkortningar och definitioner kommer att tillämpas.

## Yrkande

1. De boende yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ändrar Kammarrättens beslut och meddelar prövningstillstånd i Kammarrätten i Jönköping för återupptagande av mål nr 3730-14 och ändring av förvaltningsrättens dom, mål nr 6740-13, i enlighet med yrkandena i överklagandet till kammarrätten.

## Grunder för överklagande

2. De boende i Folkesta har de senaste 5 åren levt i ovisshet om de i framtiden kommer kunna bo kvar eller om kommunen kommer vidta ytterligare åtgärder för att inlösa deras hem. De lever också i ovisshet om de kommer kunna sälja sina fastigheter till ett rimligt pris efter den 31 december 2014. Ovissheten medför att det ter sig lönlöst att underhålla, renovera eller förbättra fastigheterna. Denna ovisshet kan komma att fortgå under lång tid framöver.
3. Det saknas ledning för rättstillämpningen om ett beslut om översiktsplan kan påverka enskilda boendes äganderätt liksom deras rätt till hem (p. 9-27). Vidare behövs ledning i frågan huruvida en laglighetsprövning enligt 10 kap. KL utgör en tillräckligt omfattande prövning för att rätten till domstolsprövning ska anses tillgodosedd enligt 3 § 2 st. FL och artikel 6 EKMR (p. 28–42). Kammarrätten borde därför ha meddelat prövningstillstånd i förevarande mål. På samma grund bör HFD bevilja prövningstillstånd och återförvisa målet till kammarrätten för fullständig prövning.
4. Förvaltningsrättens prövning i förevarande mål innehåller såväl brister som felaktigheter vilka kammarrätten borde ha granskat och ändrat. Till att börja med har förvaltningsrätten inte gjort en fullständig prövning av de boendes skydd för egendom och hem (p. 49-59). Förvaltningsrättens dom är vidare bristfälligt motiverad och rätten synes ha lagt orimliga beviskrav

och en orimlig bevisbörda på de boende (p. 60-70). En riktig och fullständig prövning av rättighetsfrågorna i förvaltningsrätten hade också lett till ett annat domslut (p. 71-85). Det finns därför skäl att betvivla riktigheten av det slut förvaltningsrätten kommit till. I vart fall kunde kammarrätten inte bedöma riktigheten av förvaltningsrättens slut utan att bevilja prövningstillstånd och göra en fullständig prövning.

5. Eftersom kammarrätten inte har tillämpat reglerna om prövningstillstånd i ändringsfall respektive granskningsfall generöst, finns det skäl för HFD att för ledning av tillämpningen av dessa regler meddela prövningstillstånd även i denna del och återförvisa målet för prövning i kammarrätten (p. 43-48).

## Utveckling av grunderna

### *Generella utgångspunkter*

6. Förevarande mål ställer viktiga principiella frågor på sin spets. Kommuner har ett långtgående planmonopol som påverkar enskildas rätt att fritt åtnjuta sin egendom. Det står dock inte kommunen fritt att vidta vilka åtgärder som helst utan kommunernas handlingsutrymme begränsas bl.a. av fri- och rättighetsskyddet i RF och EKMR.
7. Planprocessen som den ser ut idag innebär att olika intrång i enskildas rättigheter ofta sker successivt och bedöms i flera olika parallella processer. För att den svenska planprocessen ska leva upp till de rättssäkerhetsgarantier som ställs i RF och EKMR måste enskilda kunna få en samlad och fullständig domstolsprövning av myndigheternas beslut och agerande, särskilt i den utsträckning som besluten inskränker äganderätten (jfr *Karin Andersson m.fl. mot Sverige*, mål nr 29878/09, dom från den 25 september 2014, p. 68-70 och HFD 2011 not. 26).
8. Den övergripande principiella frågan som förevarande mål aktualiserar är när i planprocessen enskildas rättigheter påverkas i sådan mån att de ska ges en samlad och fullständig prövning. Huruvida det har skett en överträdelse av enskildas rättigheter enligt RF eller EKMR kan endast fastställas efter att en dylik samlad och fullständig prövning har gjorts.

### **Prejudikatdispens för sakfrågan**

- I. *Har en inskränkning i äganderätten och rätten till hem skett?*
9. De boende har gjort gällande att det har skett en inskränkning i deras äganderätt enligt 2 kap. 15 § RF och TP 1-1, liksom i deras rätt till respekt för hemmet enligt artikel 8 EKMR.
10. Frågan om en översiktsplan kan inskränka enskildas rättigheter enligt RF och EKMR har, såvitt de boende känner till, inte prövats tidigare och behöver klargöras genom praxis. Kammarrätten borde ha beviljat prövningstillstånd redan på denna grund. På samma grund bör HFD också bevilja prövningstillstånd och återförvisa målet till kammarrätten för fullständig prövning där.
11. Enligt praxis på området från Europadomstolen sker en prövning av kränkningar av de så kallade relativa rättigheterna i två led. I ett första led prövas om situationen faller inom ramen för rättighetens tillämpningsområde eller med andra ord om rättigheten kan anses berörd eller inskränkt. I ett andra led prövas om det föreligger en överträdelse av rättigheterna (se närmare nedan under p. 71-85).
12. En första frågeställning är således om en inskränkning i dessa rättigheter kan anses föreligga.
13. De bakomliggande omständigheterna framgår av förvaltningsrättens dom och den tidigare skriftväxlingen. För fullständighetens skull kan tilläggas att under hösten 2014 har ytterligare fyra familjer valt att sälja sina fastigheter till kommunen innan fristen för kommunens erbjudande att lösa in fastigheter gick ut den 31 december 2014. Kommunen har också avböjt att förlänga denna tidsfrist ([bilaga 1](#) – Svar på hemställan om ändring av beslut).
14. De boende menar att inskränkningen i deras rättigheter består i tre moment; att under lång tid leva i ovisshet om de har möjlighet att leva kvar

i sina hem, att det är 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.

15. Denna inskränkning påbörjades i samband med att kommunens planer att ändra användningsområdet för bostadsområdet i Folkesta tillkännagavs i maj 2010 (jfr *Skibińscy mot Polen*, mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007, p. 11 och p. 91). Sådillvida översiktsplanen förblir i sin nuvarande utformning riskerar inskränkningarna att fortgå under mycket lång tid. Det är inte ovanligt att en översiktsplan gäller i flera decennier. Även om kommunen ger något motstridiga besked om framtiden för Folkesta, finns idag inga tecken på att kommunen har för avsikt att gå vidare i planprocessen och t.ex. genom detaljplan lösa in de boendes fastigheter.
16. När en kommun utnyttjar sitt planmonopol för att kontrollera användandet av mark är det en naturlig följd att äganderätten påverkas för de fastighetsägare som berörs av kommunens planer. All påverkan är dock inte att betrakta som en inskränkning i den mening som avses i RF och EKMR, utan den bedömningen måste rimligen göras från fall till fall.
17. Det ligger i sakens natur att planprocessen sker stegvis, vilket då får till följd att också rättighetsinskränkningarna sker successivt. Den omständigheten att de inledande stegen i planprocessen påverkar enskildas äganderätt på ett mindre konkret och definitivt sätt innebär inte motsatsvis att de inte kan utgöra en inskränkning av äganderätten.
18. Vid en bedömning måste det även beaktas om de första stegen i planprocessen över huvud taget kommer att kunna prövas rättsligt vid ett senare tillfälle, samt i vilken utsträckning dessa initiala steg kommer kunna ligga till grund för framtida mer långtgående ingrepp (jfr hur Europadomstolen betraktade planprocessen vid byggandet av Botniabanan i *Karin Andersson m.fl. mot Sverige*, mål nr 29878/09, dom från den 25 september 2014, p. 69-70. Se också HFD 2011 not. 26 gällande Förbifart Stockholm).

19. 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 s. 451). Enligt 3 kap. 2 § PBL ger en översiktsplan vägledning för beslut om hur mark och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. De beslut som avses är till exempel beslut om detaljplan, beslut om tvångsinlösen och beslut om bygglov (prop. 2009/10:170 s. 169 f., och s. 176).
20. 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.
21. Om en fastighetsägare går miste om sina normala rättigheter som ägare på grund av det allmännas åtgärder rör det sig om en inskränkning av äganderätten. Det krävs inte att det rör sig om en formell expropriation, och inte ens det som Europadomstolen kallar en *de facto* expropriation, för att en inskränkning av äganderätten ska aktualiseras. Det räcker att den enskildes effektiva utövande av sina rättigheter sätts ur spel (jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012 s. 561, *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*, mål nr 751/75 och 7152/75, dom från den 23 september 1982, p. 62-63 och *Skibińscy mot Polen*, mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007, p. 77-80).
22. I målet *Skibińscy mot Polen* levde de klagande i flera års tid i ovisshet om de polska myndigheterna i framtiden skulle fatta beslut om att exproprierade deras fastigheter för att anlägga en ny väg. Europadomstolen framhöll att klagandens äganderätt påverkats negativt då det dels inte stod klart om en framtida expropriation överhuvudtaget skulle ske, dels saknades en tidsram för när en framtida expropriation skulle komma på fråga (p. 77-80 och p. 91).
23. På samma sätt konstaterade Europadomstolen i målet *Buczkiwicz mot Polen* att även om myndigheternas åtgärder inte juridiskt fråntog de klagande deras rätt att använda och förfoga över sin egendom så beskars

dem i praktiken deras effektiva rätt att utöva sina rättigheter. Europadomstolen tog fasta på att marknadsvärdet på egendomen kunde påverkas negativt av de aktuella åtgärderna, vilket innebar att det rörde sig om ett intrång i deras äganderätt. Den omständigheten att planen kunde påverka möjligheten att få bygglov spelade också in i domstolens bedömning (mål nr 10446/03, dom från den 26 februari 2008, p. 65. Se även *Rosiński mot Polen*, mål nr 17373/02, dom från den 17 juli 2007, p. 69-73, *Tarnawczyk mot Polen*, mål nr 27480/02, dom från den 7 december 2010, p. 94-100, *Pietrzak mot Polen*, mål nr 38185/02, dom från den 8 januari 2008, p. 90-97, *Skrzyński mot Polen*, mål nr 38672/02, dom från den 6 september 2007, p. 70-75 samt Resolution CM/ResDH(2013)209 – Six cases against Poland, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights).

24. När det dessutom rör risken att förlora sitt hem bör det ses som en särskilt allvarlig inskränkning (jfr *Rousk mot Sverige*, mål nr 27183/04, dom från Europadomstolen från den 25 juli 2013, p. 137).
25. Som tidigare påpekats har de boende i Folkesta de senaste 5 åren levt i ovisshet om de i framtiden kommer kunna bo kvar eller om kommunen kommer vidta ytterligare åtgärder för att inlösa deras hem. De lever också i ovisshet om de kommer kunna sälja sina fastigheter till ett rimligt pris efter den 31 december 2014. Ovissheten medför att det ter sig lönlöst att underhålla, renovera eller förbättra fastigheterna. Denna ovisshet kan komma att fortgå under lång tid framöver.
26. Vid en samlad bedömning måste de boendes rättigheter anses så pass berörda att det rör sig om en inskränkning av deras rättigheter enligt 2 kap. 15 § RF, TP 1-1 och artikel 8 EKMR.
27. En rättslig prövning av denna fråga är av vikt för ledningen av rättstillämpningen varför kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd i förevarande fall. Av samma skäl bör HFD meddela prövningstillstånd och återförvisa förevarande mål till kammarrätten för prövning i sak.



II. *Kan denna fråga ges en fullgod prövning inom ramen för kommunalbesvär?*

28. En fråga som diskuterats i förarbeten och doktrin men som endast sparsamt berörts i praxis är frågan om omfattningen av domstolarnas prövning inom ramen för laglighetsprövning enligt 10 kap. KL (kommunalbesvär) är tillräcklig för att rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR ska anses vara uppfylld (se NJA 1993 s. 653, SOU 1997:57 s. 111, Patrik Södergren, *Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2009, s. 203 och s. 334, Wiweka Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*, s. 62, 83 och s. 229).
29. Denna fråga ställs på sin spets i förevarande mål.
30. Artikel 6 EKMR omfattar en rätt till domstolsprövning av tvister om civila rättigheter och skyldigheter. Vid ett flertal tillfällen har Sverige brustit i att tillgodose denna rättighet. Som en följd har lagstiftaren infört en särskild rättsprövningslag och en generell bestämmelse i 3 § 2 st. FL (prop. 2005/06:56 s.10 f.). Enligt den sistnämnda bestämmelsen ska ett mål alltid hanteras som ett förvaltningsbesvär om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR.
31. Frågan om en översiktsplan kan påverka enskildas civila rättigheter har inte prövats i praxis. I den utsträckning de boende klagat på att översiktsplanen påverkar deras hem och fastigheter omfattar prövningen de boendes civila rättigheter i den mening som avses i artikel 6 EKMR (jfr *Karin Andersson mot Sverige*, dom från den 25 september 2014, p. 46-47, HFD 2011 not. 26 och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 152 och s. 156). Frågan överlappas således i viss utsträckning av bedömningen om det föreligger en inskränkning av de boendes äganderätt och rätt till hem (se p. 9-27 ovan).
32. De boendes civila rättigheter berörs således och därmed följer en rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 EKMR.

33. Det kan också tilläggas att det inte råder någon 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). Avgörande vid den bedömningen har ansetts vara ifall de enskilda kan anses tillräckligt påverkade av detaljplanens innehåll.
34. Den praxis från Europadomstolen som behandlar frågan om hur omfattande en prövning måste vara för att rätten till domstolsprövning ska anses vara uppfylld är svårtydd och kräver en ingående kunskap om olika länders rättssystem och domstolsprövning. Generellt kan sägas att en ren laglighetsprövning borde vara otillräcklig för att tillgodose rätten till domstolsprövning men det är heller inte säkert att artikel 6 kräver en fullständig skälighetsbedömning (Wiweka Warnling-Nerep, *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning* s. 229 f. och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s.196).
35. Generellt sett kan man säga att ett förvaltningsbesvär innebär en mer långtgående prövning än EKMR kräver, att rättsprövning innebär en "lagom" omfattande prövning och att kommunalbesvär innebär en för snäv prövning (SOU 1997:57 s. 111, *Wiweka Warnling-Nerep, Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning* s. 62 och Patrik Södergren, *Vem dömer i gråzonen? Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt*, Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2009, s. 203).
36. Hans Danelius har i sitt tillägg i NJA 1993 s. 653 uttalat att:
- "Frågan huruvida en laglighetsprövning enligt 10 kap kommunallagen (1991:900) är tillräcklig för att uppfylla konventionens krav i detta hänseende kan knappast besvaras generellt. Svaret blir framför allt beroende av vad slags tvist som föreligger i det enskilda fallet. Gäller tvisten en rättslig fråga, som kan avgöras inom ramen för en laglighetsprövning, måste en sådan prövning anses uppfylla

konventionens krav. Problem i förhållande till konventionen uppkommer däremot om tvisten innefattar element som inte kan överprövas inom ramen för en laglighetsprövning.

I förevarande fall bygger fastighetsägarnas talan i stor utsträckning på överväganden om skäligheten av den fördelning av gatukostnaden som beslutats av kommunen. Med hänsyn härtill torde rätten att överklaga ett kommunalt beslut enligt 10 kap kommunallagen inte ha varit tillräcklig för att fastighetsägarna skulle kunna få sina invändningar fullt ut prövade av domstol. Om endast en sådan laglighetsprövning hade stått till buds, skulle därför de krav som ställs av konventionen knappast ha varit uppfyllda i detta fall.”

37. Vid en bedömning om rätten till domstolsprövning kan tillgodoses genom en traditionell laglighetsprövning enligt 10 kap. KL måste hänsyn tas till att målet i förevarande fall rör såväl rättsfrågor som skälighetsavvägningar. Bl.a. aktualiseras frågorna om huruvida den uppkomna situationen faller under äganderättsskyddet i 2 kap. 15 § RF liksom i TP 1-1 EKMR, om detta påverkas av rätten till skyddet av hem enligt artikel 8 EKMR och frågor om vilka beviskrav som kan ställas på de boende.
38. Även om rättsfrågorna skulle kunna rymmas inom ramen för en laglighetsprövning så kan en fullgod prövning av målet inte göras utan att domstolen också gör en fullständig skälighetsbedömning grundat på de faktiska sakomständigheterna i målet.
39. Både enligt RF och EKMR ska en proportionalitetsbedömning mellan å ena sidan de enskildas intressen och å andra sidan allmänna intressen göras. En sådan bedömning innefattar också en prövning av om de allmänna intressena kan uppnås genom en mindre ingripande åtgärd gentemot den enskilde.
40. Dessa bedömningar av skäligheten liksom bedömningen av de relevanta sakomständigheterna skulle i förevarande fall gå längre än vad en som normalt sett omfattas av en laglighetsprövning (Patrik Södergren, *Vem*

*dömer i gråzonen?*, Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, 2009, s. 318 ff. och Hans Ragnermalm, *Förvaltningsprocessens grunder*, 3 uppl., 2014, s. 195). De boende i Folkesta kan därför normalt sett inte få en fullgod prövning av om deras rättigheter enligt RF och EKMR har överträtts inom ramen för ett kommunalbesvär.

41. De boende utesluter dock inte möjligheten att genom en konventions- och regeringsformskonform tolkning av laglighetsprövningsinstitutet utvidga prövning till att omfatta även de bevis- och skälighetsbedömningar som krävs för en fullgod domstolsprövning. Så har dock inte skett vid förvaltningsrättens prövning av förevarande fall (se nedan under p. 49-59).
42. Dessa frågor är under alla omständigheter av sådan karaktär att det är av vägledning för rättstillämpningen att de utreds. Kammarrätten borde därför ha meddelat prövningstillstånd. Av samma skäl bör HFD meddela prövningstillstånd och återförvisa målet till kammarrätten för prövning i sak.

### ***Prejudikatsdispens för frågan om ändrings- och granskningsdispens i kammarrätten***

#### *I. Inledning*

43. Enligt förarbetena till FPL 34 a § ska de två första prövningstillståndsgrunderna tillämpas generöst (prop. 2012/13:45 s. 134. Se även Bertil Wennergren och Ulrik von Essen, *Förvaltningsprocesslagen m.m.* (1 augusti 2014), kommentaren till 34 a §). Tanken är att alla de fall där första instansens dom kan bedömas som tveksam ska erhålla prövningstillstånd och genomgå en fullständig prövning (jfr prop. 2004/05:131 s. 185).
44. Att kraven för ändrings- och granskningsdispens ska ställas relativt lågt blir än mer tydligt då man beaktar syftena bakom tillståndsprocessen – en mer effektiv domstolsprocess och betoning på att avgöranden ska ske i första instans. Dessa syften kan inte uppnås på ett rättssäkert vis om de

två prövningsgrunderna inte tillämpas på det avsedda sättet. Granskningsdispensen infördes nämligen också med motiveringen att även i de fall där domslutet på ett konkret sätt inte kan ifrågasättas så kan det finnas skäl att medge prövningstillstånd. Detta då det är svårt att i vissa mål avgöra om domslutet är riktigt eller inte (prop. 2012/13:45 s. 134. Jfr även prop. 2004/05:131 s. 186 f.).

45. Oaktat om en prövning görs enligt reglerna om förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär så har den prövning som förvaltningsrätten faktiskt utfört varit så pass bristfällig att riktigheten av domslutet går att betvivla. Det går i vart fall inte att bedöma riktigheten av det slut förvaltningsdomstolen kommit till utan att bevilja prövningstillstånd.
46. Bristerna består framförallt i att det i förvaltningsrättens dom saknas en fullständig prövning av de boendes rättigheter, att förvaltningsrätten lagt orimliga beviskrav och en orimlig bevisbörda på de boende och att förvaltningsrätten gjort en felaktig bedömning av RF och EKMR.
47. Det framstår därför som oklart om kammarrätten tillämpat reglerna om ändrings- respektive granskningsdispens generöst. Mot denna bakgrund är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att HFD meddelar prövningstillstånd och återförvisar målet till kammarrätten för fullständig prövning.
48. Nedan följer en redogörelse för grunderna till varför kammarrätten borde ha meddelat prövningstillstånd.

## *II. Avsaknaden av en fullständig prövning av de boendes rättigheter*

49. Vid en prövning enligt 2 kap. 15 § RF, TP 1-1 och artikel 8 EKMR ska domstolen göra en bedömning dels om det angivna motivet för att inskränka de enskildas rätt är att ses som ett allmänt intresse (*angeläget* allmänt intresse ifråga om 2 kap. 15 § RF), dels om en skälig balans uppnåtts mellan de allmänna intressen som står på spel och det skydd som de enskilda har rätt till ("the fair balance" test, se bl.a. *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*, mål nr 751/75 och 7152/75, dom från den 23 september 1982, p. 69). Skadan för de enskilda måste alltså stå i

proportion till den tänkta nyttan (Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on human Rights*, 2 uppl., s. 667 och prop. 2009/10:80 s.147).

50. Så har dock inte skett i förevarande fall. Till att börja med har förvaltningsrätten i sin dom (under rubriken RF och EKMR, s. 11-12) inte tagit ställning till om det rör sig om ett intrång i rätten till skydd för egendom och hem. Rätten har vidare inte redovisat några av de skäl till varför de anser att kommunen har visat att det rör sig om ett allmänt intresse och om och hur den skäligen balansen har uppnåtts. Dessa uppenbara brister innebär att det är i princip omöjligt för de boende att följa förvaltningsdomstolens resonemang i frågan.
51. Förvaltningsrätten anger visserligen att expropriation till sin natur är ett mycket mera definitivt beslut än ett beslut om översiktsplan, samt att översiktsplanen enligt PBL inte är bindande för myndigheter och enskilda även om den kan anses ha vägledande betydelse (s. 12 i domen). Det förvaltningsrätten anger är förvisso riktigt, men saknar närmare betydelse för förevarande bedömning eftersom det varken i det aktuella fallet eller i *Skibińscy mot Polen*, som förvaltningsrätten hänvisar till, rör sig om expropriation eller en s.k. *de facto* expropriation. Påståendena tar med andra ord ingen hänsyn till de reella effekterna som översiktsplansbeslutet haft för de boende. Frågan är som ovan nämnts om ett beslut om översiktsplan kan innebära en inskränkning och överträdelse av en enskilds äganderätt och rätt till hem.
52. Därtill kommer att förvaltningsrätten under rubriken PBL enbart upprepar det som de boende respektive kommunen angett och i den egna bedömningen (ett stycke) konkluderar att eftersom "syftet [med översiktsplanen] beskrivs tillräckligt tydligt i översiktsplanen" och "kommunen har beaktat såväl allmänna som enskilda intressen" är beslutet inte i strid med PBL.
53. Eftersom man i förarbetena till PBL angett att lagen ska vara förenlig med EKMR, kan det anses rimligt att laglighetsprövningar enligt PBL till viss

del omfattar sådana bedömningar som kan anses utgöra skälighetsavväganden (prop. 2009/10:170 s. 160).

54. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om förvaltningsrättens uttalanden är tillräckliga för att anse att kommunens skyldigheter enligt 2 kap. 1 § PBL är uppfyllda. Det står dock klart att det inte är tillräckligt för ett fullt genomslag av rättigheterna enligt RF och EKMR.
55. I och med att förvaltningsrätten inte utför någon, eller i alla fall inte redovisar någon, egen proportionalitetsbedömning kan domstolen inte anses vägt nyttan av att de boendes bostadsområde utpekats som "Planeringsområde verksamhet/industri" i översiktsplanen mot de negativa konsekvenser som de boende får utstå.
56. Det faktum att förvaltningsrätten på s. 12 upprepar det kommunen anfört om Eskilstuna kombiterminal, bl.a. att den är ett "viktigt samhällsintresse som är svårt att tillgodose på annan plats och utan stora kostnader för samhället." tycks visa att förvaltningsrätten missförstått de boendes talan. Kombiterminalen finns redan och den eventuella nytta och olägenhet som den medför för de boende var inte det som egentligen ifrågasattes med överklagandet av översiktsplanen.
57. Det som ifrågasätts är det påstådda utökade behov för logistik som gör att just de boendes område utpekats till ett logistikområde.
58. Då förvaltningsrätten inte vidtagit någon egen utredning av frågan och inte bemött de boendes observationer i sina domskäl blir det ytterst svårbedömt att avgöra huruvida förvaltningsrätten ansåg att det finns eller inte finns alternativa sätt för kommunen att uppnå nyttan av att eventuellt omvandla de boendes bostadsområde till något som tjänar det påstådda ökade transportbehovet (jfr RÅ 2002 ref. 85).
59. Förvaltningsrätten har således inte gjort en samlad och fullständig prövning av de boendes rättigheter enligt RF och EKMR. Utan en dylik prövning kunde kammarrätten inte bedöma riktigheten av

förvaltningsrättens slut. Kammarrätten borde därför ha beviljat prövningstillstånd.

III. *Orimliga beviskrav på de boende*

60. Ett beviskrav som ställs för högt kan göra att de rättigheter som finns skyddade i EKMR blir teoretiska och illusoriska, vilket i sig är konventionsstridigt (se bl.a. *Vistins och Perepjolkins mot Lettland*, dom från den 25 oktober 2012, mål nr 71243/01, p. 114 och *Centro Europa 7 S.R.L. och Di Stefano mot Italien*, dom från den 7 juni 2012 mål nr 38433/09, p. 138. Jfr även uttalanden i förarbeten avseende ändamålsresonemang för nya bestämmelser i expropriationslagen, SOU 2008:99 s. 317).
61. I ett avgörande från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 4514-07, dom från den 16 december 2009) har det bl.a. uttalats att avseende bevisbördan i laglighetsprövningar ankommer det visserligen på den klagande att på goda grunder påvisa de omständigheter som innebär att ett beslut ses som lagstridigt faktiskt föreligger (se även RÅ 2010 ref. 119). I samma stycke framhålls även att den ursprungliga bevisbördan dock inte innebär "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]. (Se även Alf Bohlin, *Kommunalrättens grunder*, 6 uppl., 2011, s. 281).
62. 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]



63. Förvaltningsrätten synes således mena att de boende har att visa att det varit omöjligt att sälja fastigheterna och att det är enbart på grund av översiktsplanen som överlåtelse utslutande skett till kommunen.
64. Frågan är vad som egentligen ska visas, vilket beviskrav som kan ställas och vem som har bevisbördan.
65. De boende har bilagt ett oberoende värderingsutlåtande som styrker att en fri värdering på den öppna marknaden är satt ur spel. Att kunna styrka att det är omöjligt att sälja fastigheterna på en öppen marknad borde vara en omöjlighet.
66. Att det inte funnits någon annan köpare än kommunen sedan 2010 måste ses som tillräckligt starkt bevis för att åtminstone föra över bevisbördan på kommunen att visa att det finns något annat som påverkar värdet på fastigheterna mer, eller åtminstone lika mycket, som kännedomen om översiktsplansbeslutet (jfr RÅ 2010 ref. 19, RÅ 1993 ref. 98 och Alf Bohlin, *Kommunalrättens grunder*, 4 uppl., s. 248 f.).
67. Att vidare kräva att det enbart ska vara på grund av översiktsplansbeslutet som överlåtelse enbart skett till kommunen är också i princip en omöjlighet. Det borde räcka att visa att beslutet om översiktsplan har haft en avgörande eller i vart fall väsentlig betydelse för att överlåtelse endast skett till kommunen.
68. Det sätt som förvaltningsrätten faktiskt tillämpat bevisbördan och beviskraven lägger en så pass tung börda på de boende att konventionsförenligheten går att ifrågasätta.
69. 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 utslutna" (NJA 1993 s. 764).

70. Sammanfattningsvis kan det konstateras att även denna brist från förvaltningsrättens sida föranleder att man kan ifrågasätta riktigheten av det slut som förvaltningsrätten kommit till och borde därför föranlett kammarrätten till att medge prövningstillstånd.

IV. *Förvaltningsrätten har gjort en felaktig bedömning enligt RF och EKMR*

71. När man väl i ett första led konstaterat att det rör sig om en inskränkning av äganderätten och rätten till hem (se ovan p. 9-27) ska man i ett andra steg avgöra huruvida inskränkningen har stöd i lag och tillgodoser ett angeläget allmänt intresse.

72. Som konstaterats ovan (p. 39-40 och p. 49-50) räcker det inte enbart att konstatera att det föreligger ett angeläget allmänt intresse för att kommunen ska få inskränka de boendes rättigheter. En förutsättning för att inskränka enskildas äganderätt och rätt till skydd för sitt hem är att det finns ett allmänt intresse som väger tyngre än det enskilda intresset.

73. Vid en eventuell inskränkning av egendomsskyddet och rätten till skydd för sitt hem måste det således föreligga en skälig balans mellan allmänintresset och kraven på respekt för individens grundläggande fri- och rättigheter.

74. Faktorer att beakta för upprätthållandet av en skälig balans är bl.a.; tidsutdräkt, förutsägbarhet, ersättning, alternativa vägar för att uppnå det eftersträfvade målet och påverkan för den enskilda (Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 2 uppl., s. 695).

75. 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 mot Polen*, mål nr 31443/96, dom från den 22 juni 2004, p. 150).

76. Detta kan sammanfattas genom att en inskränkning av egendomsskyddet och rätten till skydd för hem endast får användas som en sista utväg (jfr prop. 1993/94:117 s. 48).

77. Kommunen har inte närmare redogjort för hur den kommit till slutsatsen att transportbehovet kommer att öka, detta innebär att det är omöjligt till att ta ställning om en utökning av kombiterminalen kan ses som ett angeläget allmänt intresse.
78. Även om de boende skulle godta att en utbyggnad av kombiterminalen utgör ett angeläget allmänt intresse återstår frågan om kommunen gjort en skälig avvägning mellan de boendes intresse att bo kvar i sina hem och fritt nyttja sin egendom och intresset av att eventuellt kunna bygga ut Folkesta kombiterminal i framtiden, samt om detta verkligen kan anses utgöra en sista utväg.
79. Som anförts tidigare (p. 51-59) saknas det 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.
80. 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 (se p. 58-59).
81. I likhet med *Skibińscy mot Polen* 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 (mål nr 52589/99, dom den 26 mars 2007, se även *Rosiński mot Polen*, mål nr 17373/02, dom från den 17 juli 2007, *Tarnawczyk mot Polen*, mål nr 27480/02, dom från den 7 december 2010, *Pietrzak mot Polen*, mål nr 38185/02, dom från den 8 januari 2008, *Skrzyński mot Polen*, mål nr 38672/02, dom från den 6 september 2007 samt Resolution

CM/ResDH(2013)209 – Six cases against Poland, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights).

82. Det framgår bl.a. av det ingivna värderingsutlåtandet är en försäljning på den öppna marknaden satt ur spel. De boende kan inte heller längre sälja till kommunen (se bilaga 1). 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*, mål nr 31443/96, dom från den 22 juni 2004, p. 151).
83. Ytterligare en likhet med Skibińscy-målet är att det även för de boende i detta fall finns en stor osäkerhet avseende om när ett eventuellt *de facto* expropriationsbeslut kan komma att tas och det finns ingen egentlig indikation på när det kommer bli.
84. De effekter som översiktsplanen har fått i praktiken fortsätter att leda till att ännu fler av de boende i Folkesta, däribland tidigare klaganden i processen vid förvaltningsrätten och kammarrätten, har sålt sina fastigheter till kommunen i rädslan av att stå lottlösa.
85. Vid en samlad bedömning saknas därför tillräckligt tungt vägande allmänna intressen för att ett helt bostadsområde med ett trettio-tal hus ska äventyras. Inskränkningen i de boendes rättigheter utgör därför en överträdelse av 2 kap. 15 § RF, TF 1-1 och artikel 8 EKMR.

Som ovan,

Anna Rogalska Hedlund

Laura Eriksson