



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 33

DOM
2015-06-18
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
24345-14
1356-15

KLAGANDE

Se klagandeförteckning , bilaga 1

MOTPART

Tyresö kommun
135 81 Tyresö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges beslut 2014-05-08, § 62 och 2014-09-25, § 89

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

Dok.Id 608531

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Kommunfullmäktige i Tyresö kommun beslutade den 8 maj 2014, § 62, att anta gatukostnadsutredning för Nyfors. Samma ärende behandlades på nytt vid kommunfullmäktige vid sammanträde den 25 september 2014, § 89, med bl.a. anledning av felaktigt datum om överklagandetiden. Besluten är innehållsmässigt likalydande.

Anna-Karin Lundberg, som genom Kammarrätten i Stockholms beslut den 21 januari 2015 fått sin försuttna tid att överklaga kommunfullmäktige i Tyresö kommuns beslut den 8 maj 2014 återställd, yrkar att beslutet om fördelning av gatukostnader för området Nyfors upphävs.

30 stycken kommunmedlemmar, se bilaga 1, yrkar att kommunfullmäktiges beslut den 25 september 2014 upphävs.

Anna-Karin Lundberg åberopar att kommunfullmäktiges beslut tillkommit i strid med plan- och bygglagen (2010:900), PBL, eftersom hänsyn inte har tagits till hennes intressen vid planläggningen. Utgångspunkten för gatukostnader är att endast kostnader för sådana åtgärder som är avsedda att tillgodose ett visst områdes behov ska betalas av ägare till fastigheter inom det aktuella området. Kostnaderna ska fördelas mellan områdets fastigheter efter skälig och rättvis grund och på ett sådant sätt som uppfattas som rimligt av de fastighetsägare som ska betala (prop. 1980/81:165 s. 52). Hon har redan en fullt fungerande tillfart till sin fastighet och således inte behov av nya vägar. Det nya gatunätet är i stället ett led att genomföra detaljplanens syfte att exploatera planområdet för ökad bostadsbebyggelse. Det är således för detta ändamål som de nya gatorna behövs.

De gatukostnader som hon påförs för genomförandet av detaljplanen för Nyfors utgör ett ingrepp i hennes egendomsskydd eftersom hon tvångsvis

frånhänds pengar för att bekosta de nya vägarna. Gatukostnaderna utgör en stor risk för att hon tvingas lämna sitt hem eftersom hon inte har råd att belåna sin fastighet ytterligare för att kunna betala de föreslagna gatukostnaderna, som i sin nuvarande utformning inte har stöd av lag. Det krävs att ett angeläget allmänt intresse är för handen samt att proportionalitet råder för att begränsningar av egendomsskyddet ska anses vara legitima (prop. 1993/94:117 s. 13 ff.) och det är inte tillräckligt att reducera andelen gatukostnader för befintliga fastigheter. Kommunen förefaller presumera att hon får nytta av anläggningen. En sådan generell presumtion tar inte hänsyn till de unika omständigheterna i förevarande fall. Sådana presumtioner till grund för begränsningar av egendomsskyddet i samband med vägbyggen har i ett antal fall underkänts i Europadomstolens praxis som oproportionerliga ingrepp i egendomsskyddet. Beslutet innebär även ett otillåtet ingrepp i egendomsskyddet som följer av Regeringsformen (RF) 2 kap. 15 § samt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) artikel 1 första tilläggsprotokollet.

Den föreslagna detaljplanen och tillhörande gatukostnadsutredning har inte utretts eller bedömts i förhållande till egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen, och inte heller i förhållande till Anna-Karin Lundbergs rätt till sitt hem enligt Europakonventionen art. 8.

Övriga klaganden åberopar till stöd för talan att likställighetsprincipen ska beaktas och sammanfattningsvis anför klagandena bl.a. följande.

Gatukostnaderna ska bekostas av kommunen. Nyforsborna ska inte åläggas merkostnader, utöver kommunalskatten, för något som till största del kommer att nyttjas av övriga tyresöbor. Fördelningsområdet för gatukostnaderna bör inte sträcka sig längre än till [REDACTED] annars riskerar felaktiga kostnader att inkluderas på otydliga grunder. Parkeringen vid [REDACTED] är inte till för de boende utan är enbart av allmänt intresse. Andelstalet för

parkering [REDACTED] måste höjas betydligt. Parkeringsplatsen måste belastas med betydligt högre kostnad. Det finns ett mycket tilltagande intresse från allmänheten att nå reservaten för att plocka svamp, fiska, bada, vandra, rida eller ha picknick i det gröna. Fastighetsägarna använder aldrig denna parkering utan den är helt avsedd för naturreservaten. Det föreslagna andelstalet måste ändras till en mer rättvis fördelning med hänsyn till faktisk trafik till naturreservatet och Hundängen. Infartsvägen till fastigheterna [REDACTED] ska ingå i den gemensamma gatukostnaden.

Kommunens satsning på att bygga ut hela cykelvägssystemet inom kommunen ska inte drabba dem i Nyfors. Kostnaden för gång- och cykelvägen ska inte ingå i de fördelningsbara gatukostnaderna. Det är en allmän cykelväg och enbart en förlängning av befintlig gång- och cykelväg.

Parkerna som kommer att anläggas är avsedda för allmänheten och kommer till största delen att nyttjas av andra kommuninvånare är de boende i Nyfors. Kostnaden för parkområdena ska inte ingå i de fördelningsbara kostnaderna.

Det är inte logiskt att kostnaden för marklösen ska belasta fastighetsägarna. Då det är tänkt att kommunen ska äga marken ska kommunen stå för inlösen. Inlösen av mark ska inte ses som en fördelningsbar kostnad. Inom gatukostnadsområdet finns även mark för återvinningscentralen vid busshållplatsen. Kostnaden för detta ligger absolut inte i Nyforsbornas intresse. Återvinningscentralen används till största delen av boende i Krusboda. Kostnaden för återvinningscentralen ska därför inte ingå i de fördelningsbara kostnaderna.

[REDACTED] anför i skrivelse som kom in till förvaltningsrätten den 19 december 2014 även att kommunen genom beslutet bryter mot fastighetsbildningslagen och anläggningslagen.

Tyresö kommun bestrider överklagandena och anför i huvudsak följande. Kommunen är mån om att de boende i kommunen ska kunna klara av att betala gatukostnader, varför kommunen erbjuder mycket förmånliga gatukostnadslån samt anstånd. Kommunen anser inte att uttag av gatukostnader är ett intrång i egendomsskyddet. Avvägning av proportionalitet har skett av lagstiftaren när lagen infördes. I den remiss som överlämnades till lagrådet angående nya gatukostnadsbestämmelser framförs förslaget att fastighetsägaren ska betala först när den påstådda nyttan realiseras. Detta förslag ligger nära Tyresös betalningsmodell. Lagrådsremissen har inte ännu lett till ändrad lagstiftning. Att fördela ut kostnader på de fastighetsägare som har störst nytta av förbättringen, jämfört med att fördela kostnaden på hela skattekollektivet är enligt kommunens mening en rättvis fördelningsprincip även med hänsyn taget till Europakonventionen.

Kommunfullmäktiges beslut om fördelning av gatukostnader är enligt kommunens uppfattning lagligen grundat samt hör till de angelägenheter som ligger inom kommunens kompetensområde. Tyresö kommun har valt att tillämpa fördelningsprincipen efter en beräknad kostnad med uppräknad av entreprenadindex. Fördelen med denna metod för kommuninnevånarna är att de i ett tidigt skede får ett riktvärde på gatukostnaden samt att de slipper att betala en väsentligt högre gatukostnad om entreprenaden av olika skäl fördröjas, vilket kan inträffa om debitering sker efter faktisk kostnad. De fastigheter som ingår i beräkningsunderlaget får ett andelstal, dvs. hur stor andel av den debiterade gatukostnaden som den enskilda berörda fastigheten ska betala. Andelstalet ska återspegla den kommande markanvändningen för viss fastighet. Enligt kommunens beräkningsgrunder får befintliga fastigheter en lägre andel jämfört med nybildade fastigheter. Även om en berörd fastighet har andel i visst område, fördelas inte alltid en gatukostnad. Så gäller exempelvis bussvärdplats och parkeringsplatser eftersom kommunen bedömt att allmänintresset är så stort att kommunen tar hela kostnaden. För den

befintliga Nyforsvägen debiteras den beräknade kostnaden. För den nya vägen, inklusive cykel- och gångväg, som är en förlängning av Myggdalsvägen, blivande ”Gammalströms väg”, debiteras en fjärdedel av kostnaden. Undantag är bussvändplats och parkeringsplatser, som inte alls debiteras fastighetsägarna. De boende har nytta av att få tillgång till en gång- och cykelväg och bör därmed bekosta vägen. Kommunen har dock tagit hänsyn till det starka intresset för allmänheten att också använda denna. För parkmarken debiteras hälften av kostnaden. De boende har nytta av att parkområdet rustas upp. Dock finns ett påtagligt intresse för allmänheten att också nyttja området. Tyresö kommun har därför beslutat att fastighetsägarna endast ska betala halva upprustningskostnaden. Markinlösen är en investeringskostnad som ingår i kostnadsläget, som får belastas fastighetsägarna enligt prop. 1980/81:165 s.26. Kommunen behöver marken för att anlägga vägen. Det är således skäligt att denna kostnad fördelas ut på hela fastighetskollektivet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrätten konstaterar att beslutet den 25 september 2014 är likalydande med beslutet den 8 maj 2014.

Varje medlem av en kommun har enligt 10 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga till förvaltningsrätten. Vid en sådan prövning kan förvaltningsrätten inte bedöma lämpligheten och skäligheten i beslutet utan prövning kan endast ske i den begränsade omfattning som anges i 10 kap. 8 § KL.

Enligt 10 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter,
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Av 10 kap. 10 § KL framgår att vid laglighetsprövning får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden hänvisat till före kлагаotidens utgång.

Inledningsvis konstateras att vad [REDACTED] anfört om att kommunen genom beslutet bryter mot fastighetsbildningslagen och anläggningslagen är sådana omständigheter som enligt 10 kap. 10 § KL inte får beaktas, eftersom de åberopade omständigheterna kommit in efter kлагаotidens utgång.

Klagandena har bl.a. gjort gällande att det överklagade beslutet tillkommit i strid med 6 kap. 24 § PBL, strider mot likställighetsprincipen, innebär ett otillåtet ingrepp i egendomsskyddet som följer av 2 kap. 15 § RF och Europakonventionen artikel 1 första tilläggsprotokollet. Vidare får Anna-Karin Lundberg anses göra gällande att beslutet strider mot 5 kap. 26 § KL med hänsyn till vad som anförts om att detaljplanen och tillhörande gatukostnadsutredning inte har utretts eller bedömts i förhållande till egendomsskyddet i Regeringsformen och Europakonventionen, och inte heller i förhållande till Anna-Karin Lundbergs rätt till sitt hem enligt Europakonventionen art. 8.

6 kap. 24 § PBL och likställighetsprincipen

Av 6 kap. 24 § PBL framgår att, om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen besluta att ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt.

Enligt 2 kap. 2 § KL i vilken den s.k. likställighetsprincipen kommer till uttryck, ska kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika om det inte finns skäligen skäl för något annat.

De aktuella gatukostnaderna inom Nyforsområdet har samband med upprättandet av ny detaljplan för området vid Nyfors. Detta innebär enligt förvaltningsrättens mening fördelar för den befintliga bebyggelsen i flera avseenden. Det finns därför inte skäl att helt befria dessa fastigheter från skyldighet att ta del av kostnaderna.

Av gatukostnadsutredningen framgår att de fastigheter som ingår i beräkningsunderlaget får ett andelstal, dvs. hur stor andel av den debiterade gatukostnaden som den enskilda berörda fastigheten ska betala. Enligt kommunens beräkningsgrunder får befintliga fastigheter ett lägre andelstal jämfört med nybildade fastigheter. Andelstalen har bestämts utifrån en avvägning av fastigheterna nytta av planen. Vidare har kommunen anfört att i områden med stort allmänintresse tar kommunen hela kostnaden. Vad klagandena anfört i denna del visar inte att gatukostnaderna inte har fördelats mellan fastighetsägarna efter skälig och rättvis grund enligt 6 kap. 24 § PBL och inte heller att den kommunala likställighetsprincipen har åsidosatts.

2 kap 15 § RF och Europakonventionens artikel 1 i första tilläggsprotokollet

Enligt 2 kap 15 § RF är vars och ens egendom 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. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.

Europakonventionens skydd för egendomsrätten återfinns i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen.

Enligt artikeln 1 ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna intresse. Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter eller viten

Begreppet ”egendom” i tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska ges en autonom och vidsträckt innebörd och omfattar också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Även legitima förväntningar om ekonomiska förmåner kan vara sådana att de får anses utgöra egendom enligt artikeln (jfr Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde upplagan 2012 s. 539).

Anna-Karin Lundberg har anfört att de gatukostnader som kommer att påföras henne utgör ett ingrepp i hennes egendomsskydd eftersom hon tvångsvis frånhands pengar för att bekosta de nya vägarna.

Förvaltningsrätten konstaterar att kommunernas rätt att under vissa omständigheter ta ut gatukostnader av fastighetsägare är reglerad genom PBL. De aktuella gatukostnaderna är föranledda av en ny planläggning av området Nyfors. Planläggningen tillgodoser ett allmänt intresse. Vad Anna-Karin Lundberg anfört innebär inte att det överklagade beslutet strider mot bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och Europakonventionen.

5 kap. 26 § KL

Alla ärenden som ska avgöras av fullmäktige måste enligt 5 kap. 26 § KL först ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Vad som kan prövas inom ramen för laglighetsprövning är om ärendet har beretts av rätt organ och om fullmäktiges beslut ryms inom den ram som är beredd. Förvaltningsrätten kan inte pröva beredningens omfattning och kvalitet. Vad Anna-Karin Lundberg anfört i denna del avser utredningens omfattning och kvalitet och visar inte att beredningstvånget i aktuell bestämmelse har åsidosatts.

Vad klagandena anfört i övrigt innefattar inte heller någon omständighet som kan medföra att det överklagade beslutet ska upphävas med stöd av 10 kap. 8 § KL. Sammanfattningsvis finner förvaltningsrätten att överklagandena ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (DV 3109/1A).

Maria Ek Oldsjö

Rådman

De särskilda ledamöterna Lars-Erik Sojdelius och Patrik Tibbling har också deltagit i avgörandet.

Ann-Kristin Rosén har föredragit målet.