

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5959-09

meddelad i Stockholm den 11 februari 2011

SÖKANDE

1. Bostadsrättsföreningen Fågelbro 3
2. Fågelbrohus AB

Ombud för 1 och 2: AA

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 11 juni 2009, M2008/3287/F/P, avseende överklagande i fråga om detaljplan för del av Fågelbro 1:4 m.fl., Ekbacken, Värmdö kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 101820

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDE M.M.

Bostadsrättsföreningen Fågelbro 3 och Fågelbrohus AB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Till stöd för sin talan anför de bl.a. följande.

Beslutet att anta detaljplanen strider mot kommunallagen (1991:900). Det har i överklaganden till länsrätten, kammarrätten och regeringen givits flera exempel på att det inte gick rätt till vid kommunfullmäktiges beslut om antagande av detaljplanen. Särskilt flagrant var majoritetens vägran att medge minoriteten s.k. minoritetsåterremiss. Avseende den frågan hänvisas till ett hos regeringen ingivet rättsutlåtande av professorn i offentlig rätt, Wiweka Warnling-Nerep.

Hade hanteringen vid kommunfullmäktigesammanträdet varit korrekt hade detta kunnat få till följd att detaljplanen aldrig antagits. Kommunstyrelsen har själv i yttrande till länsrätten yrkat att beslutet om att anta detaljplanen m.m. skulle undanröjas eftersom beslutet inte tillkommit på laglig grund. Länsstyrelsen har inte behandlat de formella invändningarna mot kommunfullmäktiges beslut eftersom det parallellt med länsstyrelsens prövning pågick ett mål i länsrätten om laglighetsprövning enligt kommunallagen. Trots att regeringen uppmärksammades på de formella invändningarna mot hur kommunfullmäktiges beslut kom till har regeringen inte heller prövat dessa invändningar eller återförvisat ärendet till länsstyrelsen för sådan prövning där. De sökande har rätt till en rättvis domstolsprövning av dessa frågor.

För det fall länsstyrelsens och regeringens beslut ändå skulle anses omfatta en prövning av invändningarna rörande formella fel vid beslutet att anta planen saknas motivering till eventuella ställningstaganden. Hanteringen strider därmed inte bara mot artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen vad avser rätten till en rättvis rättegång utan även mot 4 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Proportionalitetsprincipen har inte iakttagits på ett korrekt sätt. Värmdö kommun har inte tagit hänsyn till möjligheterna att utöva ett rörligt friluftsliv.

Mål nr
5959-09

Byggnadsplanerna innebär att det sista grönområdet på den centrala delen av det s.k. Hemlandet, området kring Fågelbro Säteris gårdsanläggning, stängs för rekreation och utövande av allemansrätten. Detta är särskilt allvarligt eftersom golfbanor och ridanläggning m.m. omöjliggör annan rekreation inom närområdet. Man ska kunna utgå från översiktsplanen och göra sina ekonomiska överväganden utifrån denna. Fågelbrohus AB:s rätt att få bedriva sin verksamhet under acceptabla förhållanden har inte beaktats och en byggnation enligt detaljplanen med ordinära villakvarter för permanentboende skulle fullständigt rycka undan förutsättningarna för de investeringsbeslut som föreningsmedlemmarna tagit. Vad som erhålls genom detaljplanen står inte i rimlig relation till att allemansrätten utsläcks och den skada byggnationen kommer att förorsaka för sökandena. Beslutet strider därmed mot artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Beslutet strider också mot artikel 14 i Europakonventionen. Regeringen borde ha beaktat detta förhållande i relation till artikel 17 i Europakonventionen.

Kommunen har inte heller låtit göra en miljökonsekvensbeskrivning trots att det finns EG-direktiv om detta. En detaljplan undanröjdes i RÅ 2006 ref. 88 eftersom miljökonsekvensbeskrivning inte upprättats. I det fallet var det fråga om ett s.k. Natura 2000-område. Här är det bl.a. fråga om en enligt kommunens översiktsplan skyddsvärd karolinergård från 1600-talet som kommer att påverkas mycket negativt av den tilltänkta byggnationen. Alternativa lokaliseringar av bebyggelsen har inte prövats. Sökandena har med sakkunnig hjälp tagit fram en egen miljökonsekvensbeskrivning som i brist på annan utredning bör äga vitsord. Enligt den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen bör någon byggnation inte tillåtas.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § samma lag ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Vad som har varit föremål för regeringens prövning är kommunens beslut att anta en detaljplan enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Det som sökandena anför om formella fel vid kommunfullmäktiges sammanträde avser frågor som prövas i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 1 § kommunallagen. I det nu aktuella fallet har en sådan prövning skett på talan av vissa kommunmedlemmar genom Länsrätten i Stockholms läns dom den 1 april 2008 i mål nr 9316-07.

Av planbeskrivningen för den aktuella detaljplanen framgår följande. Syftet är att möjliggöra bostadsbebyggelse om totalt 20 småhus. I översiktsplanen för Värmdö kommun redovisas planområdet som nytt bostadsområde för permanentbostäder. För delar av planområdet har tidigare gällt äldre detaljplaner som medgett bebyggelse för hotelländamål. Området ingår inte bland dem som valts ut som riksintressanta för kulturmiljövården. Någon sådan påverkan på miljön som

försätter en miljökonsekvensbeskrivning befaras inte. Förslagets inverkan på miljön har därför inarbetats i planbeskrivningen.

I 2 och 3 kap. PBL finns bestämmelser som reglerar de intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse samt krav på byggnader m.m. Enligt 2 kap. 1 § första stycket ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

De angivna bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Vad de sökande har anfört visar inte att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i ärenden av nu aktuellt slag.

Enligt 5 kap. 18 § andra stycket PBL i den lydelse som är tillämplig i målet ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Av paragrafens tredje stycke framgår att, om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 11 § miljöbalken, också bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken ska tillämpas vid upprättandet av planen.

Med hänsyn till planområdets belägenhet och utformningen av planen samt den utredning som föreligger med avseende på den miljöpåverkan som ett genomförande av planen kan få, finner Högsta förvaltningsdomstolen att det inte strider mot 5 kap. 18 § PBL att en fullständig miljökonsekvensbeskrivning saknas.

Mål nr
5959-09

Inte heller de omständigheter som de sökande i övrigt åberopat visar att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som de sökande har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Marianne Eliason

Peter Kindlund

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Erik Nymansson

Hans Öjemark
Föredragande justitie-
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-01-12