

**Fråga om avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i planärendet.
(rättsprövning)**

Lagrum:

1 § och 7 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut; 1 kap. 5 §, 2 kap. 1 § första stycket och 5 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10)

Kommunstyrelsen i Varbergs kommun beslutade den 30 november 2010 att anta detaljplan för fastigheten Träslövs-Näs 1:75 i Varbergs kommun.

AB Ludvig Svenssons Arbetares Semesterhemsförening u.p.a. (föreningen) överklagade beslutet hos Länsstyrelsen i Hallands län.

Länsstyrelsen i Hallands län beslöt den 9 mars 2011 att bifalla överklagandet och upphävde kommunstyrelsens beslut den 30 november 2010 att anta detaljplanen för Träslövs-Näs 1:75.

Varbergs kommun överklagade länsstyrelsens beslut hos regeringen. Kommunen anförde bl.a. följande. Fastigheten Träslövs-Näs 1:75, som är obebyggd, ingår enligt översiktsplanens riktlinjer i ett strandområde som ska bevaras som natur- och friluftsområde. Genom planbeslutet kommer det allmännas intresse att vägas mot ett enskilt intresse som i dag hävdas av föreningen. Det allmänna intresset är ett hävdande av naturresurser och natur- och friluftsliv. Kommunen strävar efter att strandområden så långt som möjligt ska vara tillgängliga för det rörliga friluftslivet och således inte begränsas av enskilda anspråk. Behovet och nyttan av en möjlighet att parkera en husvagn på en gräsyta, vilken i övrigt saknar alla tänkbara faciliteter, torde vara ringa för föreningen. Enligt kommunens uppfattning är inte det aktuella området tomträttsligt hävdat under tid då marken inte nyttjas för campingverksamhet. Kommunen anser att de allmänna intressen som ligger till grund för planförslaget överväger det enskilda intresset som ska beaktas i ärendet. Nyttan av planförslaget består i skyddet av naturvärden i ett område som under sommarmånaderna är utsatt för mycket högt nyttjande. Föreningen har tidigare begärt att området ska planläggas för campingverksamhet, vilket kommunen avslagit.

Föreningen anförde bl.a. följande. Föreningen har till uppgift att trygga möjligheten till vilsam rekreation för företagets anställda. Den bedrivna rekreationsverksamheten kommer ett flertal personer till del och är något som företaget ser mycket positivt på. Om husvagnsuppställningen omöjliggörs får varje husvagnsägare i stället räkna med att betala mellan 20 000 – 25 000 kr per år för att finna alternativa platser och då med sannolikt sämre läge. Ett borttagande av husvagnsuppställningen får därför ekonomiska konsekvenser. Enbart det faktum att det rör sig om cirka 15 husvagnsplatser gör det enskilda intresset tyngre än om det varit ett bostadshus. Både miljö- och räddningsnämnden, byggnadsnämnden och Kammarrätten i Göteborg har ansett att den ianspråktagna marken

utgör tomtmark. Att det finns allmänna intressen i området står klart. I det sammanhanget måste samtidigt beaktas att föreningens verksamhet redan är etablerad på platsen och fanns långt före de närbelägna villorna. De allmänna intressena måste vägas mot de enskilda intressena. Allmänhetens tillgång till parkeringsplatser och vägen till badet är enligt länsstyrelsen god. Föreningen motsätter sig inte att de södra ej ianspråktagna delarna av fastigheten tas i anspråk som allmän plats. Föreningen anser att de enskilda olägenheterna inte står i proportion till den nytta som förligger från allmän synpunkt.

Regeringen (Miljödepartementet, 2012-03-15) yttrade: En ny plan- och bygglag (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 då plan- och bygglagen (1987:10) upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som avser överklagande av beslut i ett ärende som har påbörjats före den 2 maj 2011. Den numera upphävda plan- och bygglagen, ÄPBL, ska därför tillämpas i detta ärende. – Av handlingarna i ärendet framgår att aktuellt område inte omfattas av detaljplan. Vidare framgår att området under sommarmånaderna används för uppställning av husvagnar medan området under övrig tid bedöms vara allemansrättsligt tillgängligt. Vidare framgår att kommunen ansett det olämpligt att planlägga området för campingändamål. – Det ankommer på kommunen att avgöra hur mark och vatten inom kommunen ska användas. Vid planläggning ska både allmänna och enskilda intressen beaktas och skälig hänsyn ska tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden. Regeringen finner vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen att det allmänna intresset av att området blir allmänt tillgängligt året runt får anses överväga det enskilda intresset av att kunna fortsätta använda området för husvagnsuppställning under del av året. Den omständigheten att markägaren inte får någon nytta av planen utgör i sig inte något hinder för att lägga ut mark som allmän plats. De olägenheter som detaljplanen kan medföra för föreningen kan enligt regeringens mening inte heller anses överväga de fördelar som det innebär att området läggs ut som allmän plats. Vad föreningen framfört om föreningens intresse av husvagnsuppställningen eller om att området bedömts som tomtmark utgör enligt regeringens mening inte skäl till annat ställningstagande. Regeringen har därvid beaktat de ersättningsregler som gäller när mark i en detaljplan läggs ut som allmän plats. De av länsstyrelsen angivna skälen utgör sålunda enligt regeringens mening inte tillräcklig grund för att upphäva planbeslutet. Vad föreningen anfört i övrigt i ärendet utgör inte heller skäl att inte godta detaljplanen. Kommunstyrelsens beslut den 30 november 2010 att anta detaljplan för Träslövs-Näs 1:75 i Varbergs kommun bör därför fastställas. – Regeringen fastställer, med ändring av länsstyrelsens beslut, Kommunstyrelsens i Varbergs kommun beslut den 30 november 2010 att anta detaljplan för Träslövs-Näs 1:75 i kommunen.

Föreningen ansökte om rättsprövning och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet till regeringen. Föreningen anförde bl.a. följande. Fråga är om en

detaljplan som har direkt expropriativa effekter. Planen innebär att den aktuella marken utläggs som allmän plats, vilket innebär ett slags vilande expropriationstillstånd. Att bli berövad sin egendom är det mest allvarliga ingrepp som kan tänkas i egendomsskyddshänseende. Regeringsformen ställer i 1 kap. 9 § krav på objektivitet, opartiskhet och likabehandling. I såväl 1 kap. 5 § och 5 kap. 2 § ÄPBL som Europakonventionen finns krav på rimliga intresseavvägningar i en situation som denna. Staten har enligt Europakonventionen ett visst tolkningsutrymme att hävda allmänna intressen i planeringssammanhang. Mot detta står dock att ingreppet måste vara proportionerligt. Flera tunga skäl talar mot regeringens ställningstagande:

- Föreningen har under lång tid, ca 70 år, nyttjat sin fastighet och campingverksamheten har bedrivits flera årtionden innan den omgivande bebyggelsen etablerades.
- Att kunna fortsätta ställa upp husvagnar är av stor betydelse för både de anställda och företaget. Läget är strandnära, exklusivt och populärt bland medlemmarna.
- Föreningen har ett mycket starkt intresse av marken medan det allmänna intresset är svagt. Runt om finns allmänna områden som är mer än tillräckliga.
- Den mark som föreningen tagit i anspråk har både av kommunen och av kammarrätten tidigare angetts som tomtmark. Denna markanvändning har sålunda godtagits.
- Det är enbart ett område om ca 5 000 kvm som kommunen vill framtinga som allmän plats mot föreningens vilja. Föreningen har inte motsatt sig att ej ianspråktagen del av fastigheten Träslövs-Näs 1:75 inklusive vägmark (2 000 kvm) blir allmän plats.
- Av avgörande betydelse är att Varbergs kommun har angett en sorts övre gräns för den nytta som följer av plangenomförandet. I sitt överklagande till regeringen anförs att Varbergs kommun ”givetvis inte” skulle ha föreslagit en plan med aktuellt innehåll om fastigheten ”utgjorde en naturlig del av ett bostadstomt där allemansrätten var utsläckt”.
- Ställningstagandet strider mot kommunallagens likabehandlingsprincip och kravet på objektivitet, opartiskhet och likabehandling i 1 kap. 9 § regeringsformen.
- Enligt 5 kap. 29 § ÄPBL är huvudregeln att kommunfullmäktige antar detaljplaner. En detaljplan med expropriativa effekter som den aktuella måste antas av kommunfullmäktige. Eftersom så inte skett borde antagandet ha upphävts redan av denna anledning.

Regeringen anförde i yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. att vad föreningen uppgett inte utgör skäl att frångå den bedömning som har gjorts i det klandrade beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-06-18, Melin, Almgren, Hamberg, Stenman, Rynning) yttrade:

Skälen för avgörandet

Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får 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 § 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).

Den 2 maj 2011 infördes en ny plan- och bygglag (2010:900). Av övergångsbestämmelserna till den nya lagen följer att ÄPBL ska tillämpas i målet.

Vid prövning av frågor enligt ÄPBL ska enligt 1 kap. 5 § beaktas både allmänna och enskilda intressen. Enligt 5 kap. 2 § första stycket ska vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Enligt andra stycket ska, i de delar som planen medför att mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§, planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överstiger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Bestämmelsen tillkom på förslag av Lagrådet som framhöll att från rättssäkerhetsynpunkt bör detaljplanens expropriativa effekter uppmärksammas särskilt (prop. 1985/86:1 s. 559 f.). Vidare framgår det av 2 kap. 1 § första stycket att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Om olika anspråk riktas mot samma markområde och dessa inte går att förena, bör företräde ges till de anspråk som främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

Av utredningen i målet framgår bl.a. följande. Föreningen äger fastigheten Träslövs-Näs 1:75. Den avstyckades som en tomt för bostadsändamål 1943. För fastigheten utlades 1952 en byggrätt för uppförande av barnkoloni, semesterhem eller därmed jämförligt ändamål. Sedan detaljplanen upphävdes 1991 finns inte längre någon reglerad byggrätt för fastigheten. Fastigheten är alltjämt obebyggd men har sedan länge under sommarmånaderna använts för husvagnsuppställning och campingplats. Detta avser föreningen och dess medlemmar att fortsätta med. Övrig tid har allmänheten allemansrättslig tillgång till fastigheten. Ytan är gräsbevuxen. Över fastigheten i söder går en väg i öst-västlig riktning. Campingverksamheten bedrivs norr om vägen. Söder om vägen

pågår ingen verksamhet. Detta område är föreningen beredd att avstå. Avståndet till havet med allmän badplats är ca 70 meter. Mellan campingområdet och havet finns tät vegetation. Länsstyrelsen har vid besök på platsen bedömt att campingverksamheten inte stör landskapsbilden. Fastigheten ligger i nära anslutning till permanentbostäder.

I detaljplanen läggs fastigheten ut i sin helhet som allmän platsmark, natur. Detaljplanens syfte är bl.a. att säkerställa att nu aktuellt område är tillgängligt för allmänheten för bad- och friluftsliv. Kommunen har i överklagandet till regeringen anfört bl.a. att trycket på det halländska kustområdet och därmed också på naturområden i och omkring Varbergs kommun är stort året om, men ökar markant under sommarmånaderna då befolkningen i Varbergs kommun nästan fördubblas. I direkt anslutning till det aktuella området ligger en badplats med sandstrand. Trycket på den stranden kommer med åren att väsentligt öka.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Föreningen äger fastigheten sedan 70 år och den används alltjämt för medlemmarnas semestervistelser, främst genom uppställning av husvagnar. Ett antagande av detaljplanen innebär att kommunen har möjlighet att lösa in fastigheten mot föreningens vilja. Vid sådana förhållanden gäller att planen ska utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. De allmänna intressen som kommunen har åberopat har inte konkretiserats. Föreningens intresse av att även i framtiden kunna använda fastigheten för medlemmarnas sommarvistelse får anses väga över det allmänna intresset så som det beskrivits av kommunen.

Med hänsyn härtill finner Högsta förvaltningsdomstolen att det avsedda syftet med planen inte kan genomföras utan att enskilda intressen åsidosätts på ett sätt som uppenbart inte motsvarar en rimlig avvägning enligt ÄPBL. Regeringens beslut ska därför upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

Mål nr 3189-12, föredragande K. Andersson

Litteratur: prop. 1985/86:1 s. 559 f.; prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234.