

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3189-12

meddelad i Stockholm den 18 juni 2013

SÖKANDE

AB Ludvig Svenssons Arbetares Semesterhemsförening u.p.a.
c/o AA

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 15 mars 2012, M2011/1500/Ma/P,
i fråga om detaljplan för Träslövs-Näs 1:75, Varbergs kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut.

YRKANDEN M.M.

AB Ludvig Svenssons Arbetares Semesterhemsförening u.p.a. ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet till regeringen. Föreningen anför bl.a. följande.

Dok.Id 134344

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Fråga är om en detaljplan som har direkt expropriativa effekter. Planen innebär att den aktuella marken utläggs som allmän plats, vilket innebär ett sorts 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 § plan- och bygglagen (1987:10), 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 framtvinga som allmän plats mot föreningens vilja. Föreningen har inte motsatt sig att ej ianspråktagen del av fastigheten Träslövs-Näs 1:75 inklusive vägmärk (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”.

Mål nr
3189-12

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

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 rätts-

reglerna 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.

Mål nr
3189-12

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.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Lennart Hamberg, Olle Stenman och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Kristina Andersson.