

2015-10-12

Mark- och miljödomstolen

ÖVERKLAGANDE

av Länsstyrelsens i Stockholm beslut den 4 september 2015 i fråga om överklagande av detaljplan för Ripvägen m.fl., Strömma delområde S4B, Värmdö kommun (beteckning 4031-20117-15)

Klagande: Västerängs samfällighetsförening, c/o Per Eklund, Ripvägen 16, 139 41 Värmdö

Motpart: Värmdö kommun, 134 81 Gustavsberg

YRKANDE

Västerängs samfällighetsförening yrkar att Mark- och miljödomstolen – med ändring av länsstyrelsens beslut och upphävande av kommunfullmäktiges i Värmdö kommun beslut den 29 april 2015, § 94, att anta detaljplan för Ripvägen m fl Strömma – delområde S4B – bifaller föreningens yrkande att den i detaljplanen angivna naturmarken såväl på ömse sidor av Sågvägen närmast Lärkstigen som vid Ripvägen gränsande till fastigheten Strömma 1:208 läggs ut som kvartersmark.

GRUNDER

A. Länsstyrelsen har inte motiverat sitt beslut på annat sätt än att kommunen har stor frihet att bestämma hur mark ska användas inom kommunen. Som det överklagade beslutet måste förstås behövas vad kommunen bestämt i fråga om att bevara områdets karaktär, att bevara grönområden och naturvärden samt att undvika en olämplig bebyggelseutveckling inte motiveras på någon punkt utan ska bli utslagsgivande, oavsett vad föreningen som klagande har anfört. Med andra ord har länsstyrelsen underlåtit att efterleva den förvaltningsprocessuella grundregeln att ett beslut ska återge de skäl som bestämt utgången i målet.

B. Kommunen har inte åberopat något sakligt motiverat allmänt intresse som har sådan tillräcklig tyngd att det kan anses väga över de enskilda intressen och delvis motstående allmänna intressen som föreningen åberopat.

C. Föreningen har åberopat starka delvis sammanflätade enskilda och allmänna intressen som får anses väga över det allmänna intresse som kommunen anser föreligga men som föreningen inte lyckats identifiera som något annat än att den ifrågasatt naturmarken enligt kommunens utställningsutlåtande är blöt och lerig, något som inte styrkts genom någon som helst utredning från kommunens sida.

UTVECKLANDE AV ÖVERKLAGANDET

Är länsstyrelsens beslut tillfredsställande motiverat med hänsyn till de förvaltningsprocessuella kraven på besluts motivering?

Gällande rätt

Det är de "springande" eller "hjärtpunkterna" i beslutsskäl som ska redovisas, oavsett om de avser faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsmässiga överväganden. Beslutet måste göras begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som varit avgörande, vilka rättsregler som varit tillämpliga och hur myndigheten resonerat på de punkter där meningarna gått isär. Att motiveringen enbart består av en redovisning av tillämpliga lagregler och föreskrifter är sällan tillräckligt. Av beslutet ska det gå att läsa ut vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången. Särskilda problem inställer sig när beslutet grundas väsentligen på värdeomdömen eller skönsmässiga överväganden. Även i sådana fall måste det emellertid finnas något objektivt konstaterbart skäl som bestämt utgången. I beslutsmotiveringen bör kunna redovisas någon eller några omständigheter som man fäst avgörande vikt vid, även om beslutet är ett rent skälighetsavgörande. En mer schabloniserad motiveringsskrivning får t.ex. inte utgöras av enbart en uppräkningslista av olika tänkbara faktorer som kan ha haft betydelse för ställningstagandet utan måste innehålla uppgift om vad som varit utslagsgivande i det konkreta ärendet (Hellners m.fl., Förvaltningslagen, 3:e uppl., 2007, s. 236 ff., Wittrock, Förvaltningsbesluts motivering, 1990, s. 52, Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, 6:e uppl., 2013, s. 341 ff.).

Varför har föreningens önskemål om att den aktuella naturmarken blir kvartersmark avisats?

Mot att göra föreningens mark till kvartersmark har under ärendet gång från kommunens sida åberopats i kronologisk ordning **placering av pumpstation, allmänt geotekniska förhållanden** och **den prejudicerande verkan** av att göra denna förändring. Därefter har åberopats att en förändring skulle förhindra eller i vart fall försvåra **dagvattenhantering**. Slutligen har i utställningsutlåtandet angetts som avgörande skäl för oförändrad markanvändning att den aktuella marken är **blöt och lerig**.

På varje punkt har föreningen sakligt bemött kommunens argument. Varje bemötande har lett till att kommunen plockat fram något nytt argument, senast att marken är blöt och lerig. Till stöd för denna uppfattning har kommunen inte åberopat resultatet av någon utredning. Föreningen å sin sida vill i denna del åberopa och hänvisa till ett sakkunnigutlåtande av Karl Persson, Bergab, enligt vilket grundläggning för bebyggelse bör klaras utan andra särskilda grundläggningsmetoder än att grundläggningen beträffande marken vid Ripvägen bör anpassas efter markförhållandena, se bilaga.

I det överklagade beslutet har länsstyrelsen som skäl för avslag angett att "det enskilda intresset av att kunna bebygga en större del av tomten med bostadshus får ställas mot de allmänna intressena om att bevara naturmark samt att bebyggelsen ska utformas på ett lämpligt sätt. Detsamma gäller synpunkterna som gäller den mark som läggs ut som naturmark invid Ripvägen och Sågvägen där det finns enskilda intressen av att kunna exploatera dessa" (s. 6). Vidare anges att "det allmänna intresset att bevara området karaktär, att bevara grönområden och naturvärden samt att undvika en olämplig bebyggelseutveckling får anses väga över det enskilda exploateringsintresset" (s. 7).

Som framhållits tidigare lämnar de intetsägande motiveringarna läsaren av dem i ovisshet om vad det är som varit avgörande för utgången. Märkligt nog ger sig länsstyrelsen därefter in på att utförligt i fyra meningar motivera sitt avslag på en icke berörd fastighetsägares yrkande avseende föreningens markremsa mellan fastigheterna Strömma 1:5 och 1:6, en remsa beträffande vilken markägaren och kommunen sedan länge varit överens om den framtida markanvändningen.

Enligt föreningens mening har länsstyrelsen inte på något tillfredsställande sätt motiverat sitt avslagsbeslut, vilket är särskilt angeläget att göra när det gäller prövning av ett överklagande. Mark- och miljödomstolen kan dock rätta till denna brist vid sin prövning.

Varför vill föreningen att naturmarken ska bli kvartersmark?

Om kommunen misslyckats med att tydligt redovisa vilket eller vilka allmänna intressen det är som talar emot den önskade markförändringen, så har föreningen från början varit mycket tydlig med vad det är som gör att föreningen så envist håller fast vid att förändringen – med beaktande av såväl enskilda som allmänna intressen – är mycket lämplig att genomföra.

Med anledning av att länsstyrelsen så uttalat ställt föregivna allmänna intressen mot föreningens s.k. **exploateringsintressen** vill föreningen inleda med att klargöra vilka faktorer det är som gör att föreningen har intresse av markförändringen och vad dessa faktorer rätteligen bör benämnas.

Först kan konstateras att föreningen och dess medlemmar påtvingas kostnader för återställning av den vägmark som lämnas orubbad sedan kommunens exploatering av ungefär halva bredden tagits i anspråk för VA-utbyggnad med efterföljande kommunal återställning av endast den uppgrävda vägmarken till dagens vägstandard. Det är svårt att beräkna storleken av dessa föreningens kostnader men de blir troligen inte lägre än fem miljoner kronor.

Som alla samfällighetsföreningar har vår förening primärt inrättats för att tillgodose medlemmarnas egna intressen men, grundat i lagen och genom Lantmäteriets anläggningsbeslut, har vi också ett samhälleligt ansvar för våra vägar och dess underhåll. För de flesta vägarna utgår statsbidrag för underhållet. De behov som statsbidragen är avsedda att täcka tillgodoses av det allmänna antingen genom att staten svarar för anläggning och väghållning av allmänna vägar eller genom att statsbidrag lämnas till enskilda väghållare. Högsta domstolen har slagit fast att behoven måste anses vara av sådan karaktär att de är

att betrakta som behov i det allmännas intresse i den mening som avses i upphandlingslagstiftningen. Domstolen, som konstaterade att föreningens intressen sammanföll med det allmännas, fann att den aktuella föreningen skulle betraktas som en upphandlande enhet i upphandlingslagstiftningens mening (NJA 2003 s. 683).

Det anförda visar således att en samfällighetsföreningens verksamhet är fjärran från en inriktning som kännetecknas av exploatering för bostadsbebyggelse. Med hänvisning till att föreningens påtvingas avsevärda kostnader till följd av kommunens VA-utbyggnad är det givetvis ett synnerligen starkt föreningsintresse att söka minska dessa kostnader genom åtgärder som dock givetvis inte får motverka de eventuella **påvisade** allmänna intressen som ska beaktas enligt plan- och bygglagen. Som hela det här ärendet handlar om, så skulle ytterst försäljning av den aktuella marken som tomtmark kunna medföra en minskning av kostnaderna med minst tre miljoner kostnader. Det är följaktligen inte fråga om att föreningen här agerar som en exploatör som gör en ekonomisk vinst utan fråga om en aktör som önskar nedbringa sina kostnader som påtvingas denna till följd av en kommuns VA-utbyggnad.

I överklagandet till länsstyrelsen har föreningen närmare utvecklat varför den aktuella naturmarken lämpar sig för att utgöra kvartersmark i stället. Föreningen hänvisar till vad som där anförts. Hänvisning görs också till föreningens bemötande av vad kommunen resonerat kring översiktsplanen, ändring av gammal byggnadsplans angivande av markanvändning, hänsyn till grannar, de aktuella "frimärksstora" markbitarnas värde som natur- och grönområde samt omhändertagandet av dagvatten.

Avvägningen mellan allmänna och enskilda (med väsentliga inslag av motstående allmänna) intressen

Det finns en omfattande rättspraxis avseende bedömning av avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen (se bl.a. Didón m.fl., Plan- och bygglagen, En kommentar, del 1, 2011, s. 2:1-11 s. 4). Genomgående bedöms områden med **dokumenterade** kultur- och naturvärden vara bevarandevärda. Det är här fråga om starka allmänna intressen som så gott som alltid ges företräde framför andra intressen, såsom exploatering för bebyggelse.

Länsstyrelsen har angett bevarandet av naturmark som ett av de allmänna intressen som får ställas mot det enskilda intresset av att kunna exploatera. Det finns ingen dokumentation i form av naturinventering eller liknande som styrker att det oerhört trädvegetationsrika markområdet vid Sågvägen eller ängsmarken vid Ripvägen kännetecknas av speciella naturvärden. Man kan därför i detta fall bortse från det påstådda allmänna intresset i form av värdefull natur. Vidare anges att bebyggelsen ska utformas på ett lämpligt sätt som ett allmänt intresse. Inget motsäger antagandet att det går att på den aktuella marken anlägga och utforma bebyggelse på ett lämpligt sätt. Även detta allmänna intresse vad gäller bebyggelsens utformning kan sålunda avvisas. Därefter framhålls områdets karaktär som ett speciellt allmänt intresse. Markområdena omges av bebyggelse och planområdets karaktär förändras inte på något sätt av att tre eller fyra ytterligare bostadshus tillkommer. Slutligen anses viktigt att undvika en olämplig bebyggelseutveckling. Inget talar för att tillkomsten av dessa hus leder till en olämplig bebyggelseutveckling.

Vad gäller de omständigheter som föreningen åberopat till stöd för sin talan hänvisas till en början till vad som tidigare anförts i frågan huruvida föreningen ska ses som en aktör som agerar utifrån ett enskilt exploateringsintresse. Länsstyrelsens påstående att föreningen måste ses som enskild bebyggelseexploatör måste på förut anförda skäl tillbakavisas. I överklagandet till länsstyrelsen har föreningen framhållit att tomtavstyckning i detta fall delvis har inslag av tillgodoseendet av ett allmänt intresse, vilket kommunen borde vara angelägen om att stödja. (Detta har vitsordats av kommunens samhällsbyggnadschef vid ett möte.) Eftersom efterfrågan på tomtmark för bebyggelse är mycket stor i eftertraktade områden som det aktuella, kan det ses som ett sådant intresse som i möjligaste mån bör tillgodoses. Härtill kommer att "vattenkollektivet" som bekostar VA-utbyggnaden kan tillföras tre eller fyra ytterligare "betalare".

Som jämförelse med detta ärende kan det vara av intresse att nämna ett annat detaljplaneärende i Värmdö kommun och hur detta bedömdes av länsstyrelsen och domstolarna. Det gällde ärendet Brunn 1:149. I det ärendet fanns **utförliga utredningar** om dels yrkade tomtavstyckningars inverkan på grönområden och våtmark, dels de hydrologiska förhållandena. Länsstyrelsen och domstolarna redovisade ingående de olika skäl som kunde anföras för och emot klagandenas talan och överklaganden. Med upphävande av Mark- och miljödomstolens dom (2012-01-16, mål nr P 4483-11) biföll Mark- och miljööverdomstolen kommunens överklagande och planen vann laga kraft.

Under inflytande av EU-rätten gäller en proportionalitetsprincip som vid bl.a. prövningen av detaljplaneärenden kommer till uttryck på så sätt att det vid den rättsliga bedömningen ska föreligga en balans eller proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde går miste om. I detta fall framstår det – vid en oförändrad markanvändning – som närmast odiskutabelt att vad det allmänna (i form av kommunens värnande av obefintliga naturvärden) därigenom vinner vida understiger vad den enskilde (i form av föreningen, vars verksamhet täcker behov i det allmännas intresse) går miste om i kompensation för kostnader för tvingande iordningsställande av vägarnas halva bredd. Föreningen gör mot denna bakgrund gällande att kommunens av länsstyrelsen godtagna inställning får anses strida mot proportionalitetsprincipen.

Med hänvisning till det anförda vidhåller föreningen att de intressen föreningen åberopat till stöd för sin talan och sina överklaganden bör ges klart företräde framför de obestyrkta allmänna intressen som eventuellt kan finnas som hinder för en förändrad markanvändning i enlighet med föreningens yrkande.

Beträffande tomtstorlek hänvisas till vad föreningen anført i överklagandet till länsstyrelsen.

Slutsats

Vad föreningen anført och åberopat till stöd för överklagandet måste anses leda till slutsatsen att överklagandet bör bifallas. Föreningen hemställer därför att Mark- och miljödomstolen beslutar så.

Bevisning

1. Sakkunnigutlåtande av Karl Persson, Bergab, till styrkande av att den aktuella markens grundläggningsförhållanden inte hindrar att bebyggelse på marken kan komma till stånd, se bilaga.

2. Bilder till styrkande av att marken inte kännetecknas av några höga naturvärden, att det större markområdet öster om Sågvägen kan efter trädfällning, röjning, uppfyllning av marken och anläggande av diken för dagvatten göras till attraktiv kvartersmark, att det mindre området väster om Sågvägen kan utan några nämnvärda åtgärder iordningsställas till en attraktiv tomt och att markområdet vid Ripvägen kan efter anpassad grundläggning för bebyggelse bli en särskilt attraktiv tomt.

Strömma som ovan

Per Eklund

08 – 57141177

Per.A.Eklund@telia.com