



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2011-06-17
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12072-10
Enhet 16

fre
KANVEDON

KLAGANDE

1–2. Maivor Malm och Per Malm
Österäng Norrlöt 27
150 23 Enhörna

3–4. Maria Olsson Radakovits och Vuk Radakovits
Gläntan, Norrlöt 28
150 23 Enhörna

5–6. Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén
Norrlöts gård 3
150 23 Enhörna

Ombud för 5 och 6: Maria Holmgren
LRF Konsult Juridiska byrån
Box 16391
103 27 Stockholm

MOTPART

Södertälje kommun
151 89 Södertälje

ÖVERKLAGAT BESLUT

Södertälje kommunfullmäktiges beslut 2009-04-27, § 66

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) – KL

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår överklagandena.

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2011-06-20	
Dnr	Rnr

SÖDERTÄLJE KOMMUN	
Ank 2011-06-21	
Samhällsbyggnadskontoret	
Dnr 2009-00041	

(P04005)

Dok.Id 103760

Postadress
115 76 Stockholm

Besöksadress
Tegeluddsvägen 1

Telefon
08-561 680 00

E-post:
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax
08-561 680 01

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.

Kommunfullmäktige i Södertälje kommun beslutade den 27 april 2009, § 66, bl.a. att anta en fördjupad översiktsplan för Ytterenhörna i enlighet med beslut i Enhörna kommunaldelsnämnd den 29 januari 2009.

Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits, Vuk Radakovits, Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén överklagar beslutet.

Södertälje kommun bestrider bifall till överklagandena.

Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits och Vuk Radakovits yrkar att ärendet ska återremitteras. Till stöd för yrkandet anger de i huvudsak följande. Det saknas miljökonsekvensbeskrivning för det reviderade förslaget på fördjupad översiktsplan. Det reviderade förslaget bör ställas ut igen. Ärendet bör därför återremitteras. Kommunen bryter mot miljöbalken om man genomför planerad bebyggelse (hus och vägar) på de områden som av länsstyrelsen identifierats som nyckelbiotoper. Vidare skulle det kraftigt ökade antalet boende i närheten av nyckelbiotoper och övriga områden med höga naturvärden komma att påverka dessa områden negativt. Agenda 21 uppfylls inte med den fördjupade översiktsplanen och det finns inte särskilda skäl att frångå Agenda 21. Andra alternativ har inte utretts tillräckligt. Mot bakgrund av att mer åkermark kommer att behövas för att kunna uppnå ett ekologiskt hållbart jordbruk är det inte i enlighet med Agenda 21 att bebygga nuvarande åkermark.

Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén yrkar att beslutet ska upphävas eftersom det inte tillkommit i laga ordning och det strider mot lag eller annan författning. Till stöd för yrkandet anger de i huvudsak följande. Det har inte skett något sådant obligatoriskt samråd med vare sig myndigheter eller makarna Sevén som krävs enligt 4 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10) – PBL – när det nu aktuella planförslaget upprättades. Samråd har endast

skett om ett annat, tidigare förslag som skiljer sig från det nuvarande i väsentliga avseenden vad gäller vägdragningar och bostadsbebyggelse. Detta innebär att planförslaget under utställningstiden inte heller har åtföljts av en samrådsredogörelse som avser det aktuella planförslaget, vilket krävs enligt 4 kap. 8 § första stycket 2 PBL.

Ändringen anger vidare förutsättningarna för kommande tillstånd för bl.a. tätortsbebyggelse, vägar och vattenledningar, vilket innebär att det medför en betydande miljöpåverkan. Översiktsplaner anses dessutom regelmässigt innebära betydande miljöpåverkan. Det saknas miljöbedömning inkluderande miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för det nu aktuella planförslaget, vilket krävs enligt 4 kap. 2a § PBL, 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken och 4 § samt bilaga 3 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivning. MKB finns endast för tidigare förslag till ändringar i översiktsplanen, men dessa är inte längre aktuella. I ett utlåtande som legat till grund för beslutet framgår att länsstyrelsen har konstaterat formella brister beträffande miljöbedömningsprocessen och MKB under utställningsskedet, och därför rekommenderat kommunen att ställa ut den fördjupade översiktsplanen på nytt tillsammans med en uppdaterad MKB. Kommunens kommentar till detta innebär inte att felet saknat betydelse för ärendets utgång eller annars inte ska upphävas. Det räcker inte att kommunen, till skillnad från länsstyrelsen, anser att det räcker med att uppdateringar av MKB:n kommer att göras senare när nya detaljplaner tas fram.

Av kartan i förslaget framgår att en omfattande bostadsbebyggelse kommer att uppföras i det obebyggda skogsområdet mellan Ekeby och Sandviken. I texten i förslaget anges att skillnaderna mellan Tuna, Sandviken och Ekeby ska bibehållas, att man ska utveckla och bygga vidare på de olika karaktärerna som finns och att placeringen av bebyggelsen ska utgå från att Ytter - enhörnas tre större orter sinsemellan har mycket olika karaktär. Karaktären av landsbygd ska bevaras mellan samhällena. Eftersom förslaget samtidigt

visar att Ekeby och Sandviken kommer att byggas ihop är förslaget motsä-
gelsefullt och planens innebörd eller konsekvenser kan inte utläsas utan
svårighet. Beslutet strider därför mot 4 kap. 1 § andra stycket 2 och tredje
stycket PBL.

Det är avgörande att en översiktsplan behandlar alla viktiga allmänna in-
tressen och att kommunen tar hänsyn till dem i sin planering. I det aktuella
förslaget finns stora brister i detta avseende. Makarna Sevén köpte 1997 av
Södertälje kommun den skogsmark som kommunen föreslår att den nya
vägen ska gå igenom. Vid försäljningen klassificerade kommunen själv
marken som produktiv skogsmark, och det var därför makarna köpte sko-
gen. Deras verksamhet var och är helt beroende av den på fastigheten be-
fintliga skogen som bränsle i samtliga verksamheter. Detta är också det
enda ekonomiskt hållbara användningsområde som skogen har för dem.
Under den tid som skogen står på tillväxt vill de att den ska vara orörd,
men det innebär inte att den inte ska avverkas vid någon tidpunkt enligt
gällande skogsskötselplan för fastigheten. Det innebär att kommunen inte
kan förutsätta att deras skog ska användas som rekreationsområde för den
omgivande bostadsbebyggelsen. Kommunen planerar fem nya och stora
områden för bostadsbebyggelse samt en väg anpassad för frekvent trafik av
tungt fordon på mark som i dag utgörs av obetydligt påverkad skogs- och
åkermark. Även kommunen har i beslutsunderlaget talat om att det i dags-
läget inte finns något behov av att bygga ut tätortsbebyggelsen. Förslaget
strider därför mot 3 kap. 2 § miljöbalken, där det stadgas att stora opåver-
kade markområden så långt det är möjligt ska skyddas mot åtgärder som
påtagligt kan påverka områdets karaktär.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är makarnas skogsbruk av nationell betydel-
se, varför kommunens fysiska planering ska utformas med hänsyn till
skogsbruket. Den nya bebyggelsen kommer att medföra ett slitage på den
närliggande skogen som inte kommer att kunna användas för produktivt

skogsbruk. Ett antagande av översiktsplanen gör att makarna Sevén med största sannolikhet inte kan fortsätta bedriva vare sig skogsbruk eller handelsträdgård på platsen och strider därmed mot den sistnämnda bestämmelsen.

På grund av att väg och bebyggelse planeras ligga så nära sådana naturområden som bedöms som nyckelbiotoper eller annars har höga naturvärden och exploateringen kan komma att skada dessa miljöer strider förslaget mot 1 kap. 1 § första stycket 4 miljöbalken. Eftersom markområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön strider förslaget mot den bakgrunden även mot 3 kap. 3 § miljöbalken. Således har kommunen inte beskrivit relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. miljöbalken eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, vilket krävs enligt 6 kap. 12 § andra stycket 4 miljöbalken. Det är inte tillräckligt att kommunen efter antagandet av översiktsplanen gör kompletteringar i detta avseende.

Södertälje kommun anför till stöd för bestridandet av överklagandena följande. De synpunkter som har uttryckts i ett utlåtande daterat 2009-01-22, reviderat 2009-01-29, reviderat 2009-02-01 efter Enhörna kommunalnämnds beslut 2009-01-29 vidhålls. Den antagna översiktsplanen är kommunens och Enhörna kommunals viljeinriktning vad gäller den framtida utvecklingen av kommundelen. De utredningar och samråd/utställning som gjorts bedöms vara tillräckliga för den fortsatta utvecklingen och planeringen av kommundelen. Kommunen kommer att påbörja ett flertal detaljplaner i Enhörna kommunal med stöd av vad som kommit fram i arbetet med den fördjupade översiktsplanen och den politiska viljeinriktningen. Varje delområde som planeras kommer att föregås av program med angivande av erforderliga utredningar och miljöprövningar.

Av det utlåtande kommunen hänvisar till framgår bl.a. följande. Länsstyrelsen, som fått den fördjupade översiktsplanen på remiss, anförde bl.a. Kartredovisningen bör ses över så att det tydligt framgår att biotopskyddsområdena inte berörs. Vidare konstateras att formella brister föreligger i utställningsskedet i det aktuella planärendet beträffande miljöbedömningsprocessen och hanteringen av miljökonsekvensbeskrivningen, MKB, eftersom till planens utställning ingen uppdatering av MKB:n skett trots att revideringar gjorts i den fördjupade översiktsplanen. Kommunen rekommenderas därför att ställa ut planen på nytt tillsammans med en uppdaterad MKB.

Samhällsbyggnadskontoret i Södertälje kommun kommenterade länsstyrelsens kritik i utlåtandet enligt följande.

Nyckelbiotoperna ska naturligtvis fortsättningsvis skyddas och är inte tänkta att bebyggas. Kartorna i den fördjupade översiktsplanen är väldigt översiktliga och visar grovt inom vilka områden det kan vara lämpligt med bebyggelse. I det fortsatta detaljplanarbetet kommer de exakta gränserna för bebyggelsen att bestämmas.

Kommunens samlade expertis gör bedömningen att nuvarande förslag är betydligt skonsammare mot miljön än tidigare förslag, för vilken en MKB är framtagen. En uppdatering av MKB:n för hela FÖP-området kommer dock att göras i samband med framtagandet av den nya detaljplanen inom området.

DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 3 § första stycket PBL ska alla kommuner ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. En översiktsplan är inte juridiskt bindande.

Av 4 kap. 2 a § PBL följer att det krävs en miljökonsekvensbeskrivning om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I förarbetena till bestämmelsen anför regeringen att ”det är viktigt att komma ihåg att översiktsplaner har en översiktlig karaktär och att den miljöbedömning som ska göras enligt 6 kap. miljöbalken inte kan vara annat än översiktlig” (prop. 2003/04:116 s. 48).

Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan får bara överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt kommunallagen (13 kap. 1 § 1 PBL). I motiven till bestämmelsen om överklagande uttalade departementschefen bl.a. följande (prop. 1985/86:1 s. 810-811).

En viktig grupp av ärenden där det kan bli aktuellt med kommunalbesvär är beslut i fråga om översiktsplaner. De omständigheter som kommunalbesvär får grundas på räknas upp i 7 kap. 1 § 1 – 5 kommunallagen (1977:179), (numera 10 kap. 8 § 1- 4 kommunallagen (1991:100), förvaltningsrättens anm.) De punkter som främst torde komma i blickfånget när det gäller beslut om översiktsplaner är 1 och möjligen också 3, dvs. att beslutet inte har kommit till i laga ordning eller överskrider kommunfullmäktiges befogenhet. När det gäller punkterna 4 och 5 om att beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund anser jag det uppenbart att dessa praktiskt taget aldrig kan aktualiseras i detta sammanhang. Översiktsplanen är ju till sin natur sådan att de verkningar som förutsatts i punkterna 4 och 5 inte kan inträda. Något bör också sägas om punkten 2 [numera 4] som behandlar det fallet att beslutet står i strid mot lag eller annan författning. Det kan diskuteras om översiktsplanens förenlighet med bestämmelserna i lagen om hushållning med naturresurser och i 2 kap. PBL är sådana frågor som det bör ankomma på förvaltningsdomstolarna att behandla vid kommunalbesvärspövningen. Dessa bestämmelser är enligt min uppfattning emellertid inte av den karaktären att man över huvud taget kan beteckna en tillämpning av dem som laglig eller en annan som olaglig. Jag bortser nu givetvis från den eventualiteten att en kommun skulle grunda sin översiktsplan på hänsyn som är helt ovidkommande, dvs. att kommunen går utanför de ramar för planernas innehåll som markeras av de aktuella bestämmelserna. Så länge det bara är fråga om att på det ena eller andra sättet tolka och överföra lagens bestämmelser i planform har man att göra med lämplighetsbedömningar som inte hör hemma i den typ av legalitetsprövning som avses med kommunalbesvär.

Frågan om beslutet tillkommit i laga ordning

Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén har anfört att något obligatoriskt samråd inte har skett med vare sig myndigheter eller dem själva rörande den senaste versionen av översiktsplanen, utan endast rörande ett tidigare förslag som skiljer sig från den i väsentliga avseenden vad gäller vägdragningar och bostadsbebyggelse. De har också uppgett att det därför inte finns någon aktuell samrådsredogörelse.

Enligt 4 kap. 3 § PBL ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Övriga intressenter ska ”beredas tillfälle” till samråd. Några formkrav för detta samråd uppställs således inte. Det anges inte heller hur samrådskretsen ska begränsas. Detta måste göras från fall till fall. Klagandena har inte gjort gällande att kommunen underlåtit det obligatoriska samrådet med länsstyrelsen. Det förhållandet att samråd med övriga intressenter inte må ha ägt rum utgör inte skäl för att upphäva det överklagade beslutet.

Frågan om uppfyllande av Agenda 21

Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits och Vuk Radakovits har anfört att den fördjupade översiktsplanen inte uppfyller Agenda 21. Agenda 21 är FN:s globala handlingsprogram för en hållbar utveckling och innehåller riktlinjer för att på lång sikt utrota fattigdom och undanröja hoten mot miljön. Riktlinjerna har formen av rekommendationer och är inte juridiskt bindande för kommunen. Det förhållandet att riktlinjerna inte må ha följts utgör därför inte skäl för att upphäva beslutet.

Frågan om beslutet strider mot miljöbalken och PBL genom bristande miljöbedömning och/eller miljökonsekvensbeskrivning

Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits och Vuk Radakovits har anfört att det saknas miljökonsekvensbeskrivning för det reviderade förslaget till fördjupad översiktsplan och att beslutet på så sätt strider mot miljöbalken.

Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén har anfört att det saknas miljökonsekvensbeskrivning, eftersom en sådan endast finns för ett tidigare, inte längre aktuellt förslag till översiktsplan. De har angett att en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 4 kap. 2a § PBL, 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken och 4 § samt bilaga 3 förordningen om miljökonsekvensbeskrivning och att det överklagade beslutet därför strider mot dessa bestämmelser.

Av handlingarna i målet framgår att kommunen upprättat en miljökonsekvensbeskrivning till det tidigare förslaget till översiktsplan. Enligt kommunen är den nu framtagna översiktsplanen mer skonsam mot miljön än den tidigare. Mot bakgrund av att miljöpåverkan således till stor del är utredd och att miljökonsekvensbeskrivningen enligt kommunens utlåtande kommer att uppdateras inför antagande av detaljplaner kan det därför inte anses att avsaknaden av en fullständigt uppdaterad miljökonsekvensbeskrivning utgör skäl att upphäva det överklagade beslutet.

Frågan om beslutet strider mot miljöbalken genom bristande skydd för skogsbruk, nyckelbiotoper och övrig naturmark

Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén har anfört att den omfattande exploatering genom bebyggelse som blir följderna av översiktsplanen medför ett slitage på den närliggande skogen som därmed inte kommer att kunna användas för produktivt skogsbruk, vilket sannolikt leder till att de inte kan

fortsätta bedriva skogsbruk på platsen och att beslutet därför strider mot 3 kap. 4 MB. Vidare har de anfört att kommunen genom senare detaljplanläggning kommer att överexploatera marken genom att det saknas grönområden och skog i tillräcklig omfattning samt att vägen och bebyggelsen planeras ligga så nära naturområden som bedöms som nyckelbiotoper eller annars har höga naturvärden att dessa riskerar att skadas, vilket strider mot 1 kap. 1 § och 3 kap. 3 § MB.

Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits och Vuk Radakovits har anfört att kommunen bryter mot MB om man genomför planerad bebyggelse (hus och vägar) på de områden som identifierats som nyckelbiotoper samt att det kraftigt ökade antalet boende i närheten av dessa områden skulle påverka områdena negativt.

När det gäller att bedöma om miljöbalkens bestämmelser på ett riktigt sätt överförts i översiktsplanen har man att göra med lämplighetsbedömningar som enligt departementschefens, i det föregående återgivna, uttalande inte hör hemma i en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Det som klagandena anfört om att beslutet strider mot miljöbalken i olika avseenden kan därför inte medföra att beslutet ska upphävas. Överklagandena ska därför avslås även i denna del.

Frågan om beslutet strider mot PBL genom bristande utläsbarhet av planens innebörd eller konsekvenser

Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén har anfört att översiktsplanen är motsägelsefull och att dess innebörd eller konsekvenser inte kan utläsas utan svårighet på grund av att det har angetts att skillnaderna mellan Tuna, Sandviken och Ekeby ska bibehållas och att karaktären av landsbygd ska bevaras mellan samhällena samtidigt som planen visar att Ekeby och Sandviken kommer att byggas ihop.

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket 2 ska av översiktsplanen framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Enligt samma bestämmelses tredje stycke ska översiktsplanens innebörd och konsekvenser kunna utläsas utan svårighet.

Frågan om huruvida översiktsplanen är motsägelsefull och/eller läsbar är en lämplighetsbedömning som inte kan göras inom ramen för en laglighetsprövning enligt kommunallagen. Överklagandet ska därför avslås såvitt nu är i fråga.

Frågan om återremittering

Vid en sammantagen bedömning av vad Maivor Malm, Per Malm, Maria Olsson Radakovits, Vuk Radakovits, Ann-Charlotte Sevén och Olle Sevén har uppgett anser förvaltningsrätten att de inte har uppgett några sådana omständigheter som medför att det överklagade beslutet ska upphävas. Vid denna utgång saknas skäl att återremittera målet till kommunen. Yrkandet om återremittering ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1a)



Annika Sandström

chefsrådman

I avgörandet har även de särskilda ledamöterna Karl Pfeifer och Sören Strand deltagit. Föredragande har varit Marit Carlsson.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.