

Handläggare
Kommunstyrelseförvaltningen
Linda Darforth
Kommunjurist
08-578 292 41
linda.darforth@tyreso.se

Handlingstyp
Yttrande

Datum
2020-10-22

Sida
1 (6)

Diarienummer
2015/KSM
0918.214

Mottagare
Förvaltningsrätten i Stockholm
Inges via e-post: avd33.fst@dom.se

Yttrande i mål nr. 22239-20 Heinz Sjögren m.fl. ./ . Tyresö kommun angående laglighetsprövning enligt kommunallagen

Bakgrund

Kommunstyrelsen i Tyresö kommun beslutade 2020-09-15, § 128, dels om följande beslutspunkter:

1. att sammanträdet ajourneras i fem minuter; och
2. att detaljplan för Apelvägen tas upp för beslut i kommunfullmäktige 2020-11-19,

dels om följande förslag till kommunfullmäktige att besluta om:

3. att planförslaget revideras inför antagandet så att högsta tillåtna nockhöjd motsvarar fyra våningar i den huskropp som ligger parallellt med Tyresövägen, och
4. att detaljplan för Apelvägen antas.

Heinz Sjögren m.fl. ("klagande") har överklagat kommunstyrelsen i Tyresö kommuns beslutspunkter 2-4 ovan. Förvaltningsrätten i Stockholm har 2020-10-15 förelagt Tyresö kommun att inkomma med yttrande samt handlingar i form av det överklagade beslutet, anslagsbevis och det som ligger till grund för beslutet. Mot denna bakgrund får Tyresö kommun genom kommunstyrelsen ("kommunen") härmed inkomma med nedanstående yttrande samt följande bilagor:

1. Kommunstyrelsens beslut 2020-09-15, § 128, inklusive anslagsbevis enligt bilaga 1; samt
2. till ovannämnda beslut tillhörande handlingar i form av tjänsteskrivelse, planbeskrivning, uppdaterad plankarta, granskningsutlåtande, ordförandeförslag planbeskrivning, ordförandeförslag plankarta, ordförandeförslag granskningsutlåtande, omröstningsprotokoll, reservationer samt särskilt yttrande enligt bilaga 2.

Bestridande och kommunens yrkanden

Kommunen bestrider klagandes yrkande om att kommunstyrelsens beslut 2020-09-15 ska upphävas. Kommunen yrkar i första hand att förvaltningsrätten i Stockholm ("förvaltningsrätten") avvisar klagandes begäran om laglighetsprövning. I det fall förvaltningsrätten avser att pröva målet i sak yrkar kommunen att klagandes begäran om att upphäva kommunstyrelsens beslut 2020-09-15 ska avslås.

Grunder för yrkande

Det överklagade beslutet om att ta upp detaljplanen för Apelvägen för beslut i kommunfullmäktige 2020-11-19 samt förslag till kommunfullmäktige att dels besluta om att planförslaget revideras inför antagandet så att högsta tillåtna nockhöjd motsvarar fyra våningar i den huskropp som ligger parallellt med Tyresövägen, dels att detaljplan för Apelvägen antas, får anses vara beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) ("PBL").

Vilka beslut enligt PBL som kan bli föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) ("KL") regleras genom en uttömmande uppräknings i 13 kap. 1 § PBL. Ingen del i det överklagade beslutet räknas upp eller kan i övrigt anses ingå i de slag av beslut som räknas upp och som är överklagbara enligt 13 kap. 1 § PBL. Kommunstyrelsens beslut får därför inte överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. KL, vilket också följer av rättspraxis¹. Ett beslut om att anta eller att inte anta detaljplanen för Apelvägen sker i kommunfullmäktige. För det fall kommunfullmäktige beslutar om att anta detaljplanen för Apelvägen kan fullmäktiges beslut överklagas till mark- och miljödomstolen i enlighet med 13 kap. 2a § PBL. Skulle kommunfullmäktige besluta om att *inte* anta detaljplanen för Apelvägen så finns möjligheten för klagande att begära laglighetsprövning med stöd av 13 kap. 1 § punkt 5 PBL. Med hänvisning till ovan anser kommunen att klagandes överklaganden ska avvisas.

För det fall förvaltningsrätten anser att det föreligger grund för att pröva klagandes begäran om laglighetsprövning i sak får kommunen anföra följande grunder för sitt yrkande om att avslå klagandes begäran om att upphäva beslutet.

Kommunen bestrider att kommunstyrelsens beslut 2020-09-15 inte skulle följa lag eller god ordning. Kommunstyrelsens beslut om att detaljplan för Apelvägen tas upp för beslut i kommunfullmäktige 2020-11-19 har skett i enlighet med vad som stadgas i PBL. På detta sätt uppfylls kravet på att ge berörda tillräckligt med tid att ta del av granskningsutlåtandet samt bevaka sin

¹ RÅ 1994 ref 63

rätt och framföra synpunkter till beslutsfattare innan beslutet avseende antagande av detaljplanen för Apelvägen avses att komma upp i kommunfullmäktige 2020-11-19.

Med undantag för vad mark- och miljööverdomstolen ("MÖD") kom fram till genom sin dom 2020-05-28 (mål nr. P 10630-19) där kommunfullmäktiges beslut 2018-09-06 att anta detaljplanen för Apelvägen upphävdes, bestrider kommunen att förslaget till detaljplan för Apelvägen inte har skett genom standardförfarande i enlighet med den ordning som föreskrivs i PBL. Med anledning av MÖDs dom har ny kungörelse om granskningsutlåtande skett på Tyresö kommuns anslagstavla 2020-09-25 som nedtas först 2020-11-19 samt i Dagens Nyheter 2020-10-01 och i lokaltidningen Mitti Tyresö 2020-10-03. Därutöver har meddelande om var granskningsutlåtandet finns tillgängligt skickats 2020-09-29 till samtliga som genom yttrande har inkommit med synpunkter på detaljplanen och som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Detta innebär att tillräcklig tid mellan granskningsutlåtandet och tidpunkten för när beslut om antagande av detaljplanen är planerat i kommunfullmäktige har tillgodosetts i enlighet med PBL.

Kommunen bestrider vidare att detaljplanen för Apelvägen inte längre existerar på grund av MÖDs beslut om att upphäva kommunfullmäktiges beslut om antagande av detaljplanen och att en detaljplaneprocess måste börja om från början. Det saknas stöd i såväl lagstiftning, praxis och förarbeten för en sådan slutsats. Det finns inte något i PBL eller i praxis som hindrar att planprocessen tar vid där ett begånget fel anses föreligga, att kommunen vidtar de nödvändiga åtgärder som krävs för att rätta till konstaterade brister och att ett nytt beslut om antagande av detaljplanen därefter fattas avseende samma process och samma detaljplaneområde. Det är till och med så att i befintlig praxis, t.ex. mark- och miljööverdomstolens mål nr. P 1854-13, så konstateras att en bedömning får ske i varje enskilt fall avseende vilka åtgärder i det tidigare planläggningsförfarandet som en kommun måste ta om inför ett nytt beslut om antagande av detaljplan. Även om detta avsåg tillämpning av äldre plan- och bygglagen (1987:10) så innebär gällande PBL ingen skillnad i detta avseende. Detta ska särskilt beaktas i förhållande till lagstiftarens intentioner i samband med de lagändringar som trädde i kraft 2015, d.v.s. gällande PBL, om att förenkla planprocessen och åstadkomma en både mer kostnads- och tidseffektiv process. Boverkets påstådda inställning som klagande anför anser kommunen således vara felaktig och saknar stöd i såväl lagstiftning, praxis och lagstiftarens intentioner med PBL. Kommunen noterar att Boverket på sin

hemsida² anger följande: ”Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan kommunen komma att starta en ny planprocess. I PBL finns det inte några bestämmelser som reglerar hur ett detaljplaneärende ska handläggas när kommunen återupptar en detaljplan som har upphävts. Det innebär att planprocessen som huvudregel ska startas om från början.” Kommunen kan ur denna lydelse inte utläsa att det alltid innebär att en planprocess ska göras om från början utan att det beror på vilka omständigheter som just föreligger i det enskilda fallet.

Kommunstyrelsens förslag till beslut till kommunfullmäktige är utöver vad som anförts ovan dessutom att anse som sådana förberedande beslut som enligt 13 kap. 2 § punkt 2 KL inte är överklagbara.

Omständigheter och vidare utveckling av talan

Kommunen bestrider klagandes påståenden om att kommunen inte har följt de förfaranden som krävs enligt standardförfarande för detaljplaner. Dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsutskottet (nuvarande stadsbyggnadsutskottet) gav dåvarande stadsbyggnadsförvaltningen (nuvarande samhällsbyggnadskontoret) i uppdrag att upprätta ett förslag till detaljplan för Apelvägen i september respektive december 2015. Samråd ägde rum under perioden 20170411-20170515 och granskningen under perioden 20171107-20171128.

Kommunfullmäktige antog 2018-09-06 detaljplanen för Apelvägen.

Antagandebeslutet överklagades slutligen till MÖD (mål nr. P 10630-19) som i dom 2020-05-28 upphävde kommunfullmäktiges beslut om antagande. För att rätta till de brister i handläggningen som MÖD konstaterade bereddes ärendet på nytt i kommunstyrelsen genom beslutet 2020-09-15. Därefter genomfördes en ny kungörelse om granskningsutlåtande på Tyresö kommuns digitala anslagstavla genom anslag 2020-09-25³, kungörelse i Dagens Nyheter 2020-10-01 och lokaltidningen Mitti Tyresö 2020-10-03 samt att meddelande om var granskningsutlåtandet finns tillgängligt skickats 2020-09-29 till samtliga som genom yttrande har inkommit med synpunkter och som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Tillräckligt med tid mellan granskningsutlåtandet och tidpunkten för planerat beslut om antagande av detaljplanen i kommunfullmäktige har på så sätt tillgodosetts i enlighet med PBL. Mot bakgrund av denna redogörelse har kommunen följt de regler som följer av 5 kap. PBL vid framtagande av en detaljplan med standardförfarande.

² <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammelser/overklagande-till-mark--och-miljodomstolen/domstolens-provning-av-overklagande/>

³ <https://www.tyreso.se/download/18.5ab9a290174af6d44304a43b/1601038172732/Kung%C3%B6relse%20om%20granskningsutl%C3%A5tande%20200925.pdf>

Framtagandet av en detaljplan är precis som det också i många sammanhang benämns – en planprocess. När denna process väl är genomförd så mynnar den ofta ut i ett beslut om att anta en viss detaljplan. Just det beslutet kan då bli föremål för domstolsprövning. I det här målet saknas således en nödvändig förutsättning eftersom det är kommunfullmäktige som ska fatta beslut om att anta detaljplanen för Apelvägen. Fullmäktiges beslut är dock inte föremål för laglighetsprövning enligt 13 kap. KL utan blir i så fall istället föremål för prövning i mark- och miljödomstolen med stöd 13 kap. 2a § PBL och inom den ram som anges i 13 kap. 17 § PBL. Ingen av kommunstyrelsens beslutspunkter som klagande begär laglighetsprövning av i målet är ett sådant beslut som kan överklagas enligt 13 kap. 1 § PBL. Skulle förvaltningsrätten anse att kommunstyrelsens förslag till beslut till kommunfullmäktige kan bedömas enligt 13 kap. KL i övrigt så är kommunens inställning att dessa beslut är av sådan förberedande art att de inte är överklagbara i enlighet med 13 kap. 2 § punkt 2 KL. Detta kan jämföras med den överensstämmelse som finns med lagstiftarens intentioner avseende PBL när det gäller en förenklad planprocess. Om varje åtgärd eller del i en planprocess skulle vara möjlig att överklaga var för sig så skulle de vinster som eftersträvas med en förenklad process inte kunna uppnås. Det är också ett av skälen till varför kommunen inte instämmer i att klagandes slutsats om att hela planprocessen ska tas om från början. Såväl i rättspraxis som vid faktisk handläggning bland Sveriges kommuner i dessa situationer så finns stöd för att ett upphävt antagandebeslut innebär att detaljplanen på nytt är ett planförslag som ska hanteras av kommunen. Det beror sedan på omständigheterna hur långt kommunen ifråga måste backa för att rätta till de felaktigheter som finns. Ibland när det saknas grundläggande förutsättningar i form av t.ex. en miljökonsekvensbeskrivning så kan det föreligga ett behov av att börja om från början. Däremot om orsaken till upphävandet består i att en ledamot i kommunfullmäktige är jävig vid antagandebeslutet så kan det inte vara rimligt att börja om från början. Istället får frågan om antagande av detaljplanen tas upp på nytt i kommunfullmäktige utan att den jävige ledamoten deltar i beslutet. De åtgärder som krävs måste stå i rimlig proportion till det fel som har utgjort orsaken till att antagandebeslutet upphävdes. Det kan inte heller anses vara ett ansvarsfullt handhavande av skattemedel att behöva göra om samma sak en gång till med samma resultat men framför allt så finns det varken stöd för detta i lagstiftningen eller i rättspraxis.

I kommunens fall så har man rättat till de brister som konstaterades i MÖDs dom 2020-05-28 (mål nr. P 10630-19) där kommunfullmäktiges första beslut om antagande upphävdes. Det föreligger därmed inga hinder för att ta upp detaljplanen för Apelvägen till beslut igen vid kommunfullmäktiges sammanträde 2020-11-19.

Anledningen till att plankartan som utgör en del av beslutsunderlaget och som benämns "Uppdaterad plankarta för Apelvägen_hus 1-4 42 meter.pdf" har daterats med nytt datum – 2020-09-11 – beror på att kartan har uppdaterats i förhållande till grundkartan.

I de handlingar som är en del av kommunstyrelsens beslutsärende 2020-09-15 så finns det två versioner av planbeskrivning, plankarta och granskningsutlåtande. Den version som kommunstyrelsen röstade såsom förslag till kommunfullmäktige att besluta om är dock de versioner som samtliga börjar med "Ordförandeförslag Planbeskrivning [osv.], Ordförandeförslag Plankarta [osv.] samt Ordförandeförslag Granskningsutlåtande [osv].

Att det förekommer olika slags yrkanden, reservationer och särskilda yttranden inom ramen för den politiska beslutsprocessen är inget ovanligt. Kommunstyrelsen är det organ som bereder ärenden inför beslut i kommunfullmäktige. De yrkanden, reservationer, särskilt yttrande som lagts fram och den beslutsgång som har skett i samband med det aktuella beslutet i kommunstyrelsen 2020-09-15 är förenligt med vad som föreskrivs i KL.

I de delar som klagande anför om kommunens användning av konsulter i planarbetet och Bo Aktivts försäljningsaktiviteter konstaterar kommunen följande. Det står inte i strid med PBL eller någon annan lagstiftning för kommunen att anlita konsulter i arbetet med att ta fram detaljplaner. När det gäller Bo Aktivt har Tyresö kommun varken några lagenliga rättigheter eller skyldigheter att gå och in och styra hur en privat aktör hanterar sin affärsverksamhet. Dessa eventuella mellanhavanden är en fråga mellan aktören och dennes eventuella kunder/motparter där civilrättslig lagstiftning är tillämplig.

Sammanfattningsvis så anser kommunen att kommunstyrelsens beslut 2020-09-15, § 128, har skett på ett lagenligt sätt och står inte i strid med någon rättsregel. Klagandes yrkande ska enligt kommunens inställning dock i första hand avvisas då det överklagade beslutet inte är överklagbart med laglighetsprövning enligt 13 kap. 1 § PBL och om förvaltningsrätten finner grund för att göra en laglighetsprövning så anser kommunen att överklagandet ska avslås.