

**KLAGANDEN**

1. Tomas Andrèn, 19671006-2412
2. Jörgen Eliasson, 19670327-5534

MOTPART

Skövde kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges beslut 2021-09-27, § 95/21

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), KL

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND

Vid sammanträde den 27 september 2021 beslutade kommunfullmäktige, vid § 95/21 "Omställning av flygplatsområde till etableringsmark för nya industrier", följande. Kommunfullmäktige beslutar att upprätta en ny detaljplan för verksamhetsområde för fastigheterna Locketorps-Törsatorp 1:7 med flera, om ca 244 hektar. Del av området är idag detaljplanerat för flygplats. Det innebär att flygverksamheten upphör och kan ersättas av annan verksamhet. Kommunfullmäktige beslutar att godkänna att Skövde Stadshus AB:s majoritetsägda dotterbolag Skövde Airport AB tar fram ett avvecklingsunderlag för bolaget och dess verksamhet att därefter behandlas i kommunfullmäktige med intention att flygplatsverksamheten inom området avvecklas och upphör senast 30 juni 2022.

YRKANDEN

Jörgen Eliasson yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas.

Thomas Andrén yrkar att kommunfullmäktiges beslut ska upphävas.

Skövde kommun anser att överklagandena ska avslås.

VAD PARTERNA ANFÖR

Jörgen Eliasson

Hela beslutsprocessen avseende att ställa om Skövde Flygplats till industriområde har genomgående präglats av otillräckligt beslutsunderlag, från Kommunstyrelsens arbetsutskott, via kommunstyrelsen till kommunfullmäktige. Trots att beslutet påverkar Ambulansflyget, Polisflyget, Frivilliga flygkåren, Försvarsmakten, motorflygklubben, segelflygklubben samt kringliggande kommuner så har inga remisser begärts in inför beslut. Såvitt man kan utläsa av kommentarer från berörda i media har de överhuvudtaget inte informerats innan KSAU fattade sitt beslut. Han menar att ärendet uppvisar stora brister vad gäller analys och konsekvensbedömning och att ledamöterna saknar relevant information för att fatta beslut. Det finns till och med en radiointervju i P4 Skaraborg (210906) med kommunstyrelsens ordförande där hon konstaterar att alla ledamöter inte landat i att beslutet att lägga ner flygplatsen är det rätta men att partilinjerna kommer att få råda.

Senare har det i lokal press framkommit ytterligare tveksamheter kopplat till hur information inför beslutet hanterats. Dels har det uppmärksammats att en inlaga till kommunen från Frivilliga Flygkåren där man beskriver hur förmågan att genomföra brandflyg i Västra götaland kan äventyras vid en avveckling av flygplatsen inte har kommit berörda beslutsfattare tillhanda före beslutet. Detta då den enligt uppgift lottats till fel sektion i kommunen och inte "kommit rätt" förrän efter beslutet. Dels har det i förra veckan av den lokala tidningen SLA uppmärksammats varför detta beslut kom som en fullständig överraskning. Den inkomna förfrågan om mark som ledde fram till avvecklingsbeslutet registrerades inte i diariet på kommunen när den inkom utan först under förra veckan.

Det faktum att handlingen inte registrerades i tid gjorde att ingen hade möjlighet att ens förstå att det fanns en risk att det skulle fattas beslut om avveckling av flygplatsen, och därför heller inte före mötet insåg att det fanns ett behov att lyfta fram konsekvenser och risker med en avveckling. Eftersom avvecklingsbeslutet har en direkt koppling till markförfrågan som inte registrerats som inkommen handling, trots att den beretts i flera veckor eller till och månader, menar han att även detta i stor utsträckning påverkat möjligheterna till en ordentlig genomlysning av frågans alla aspekter före beslut.

Man har förbisett Samhällsbyggnadsberedningen och negligerat antagen arbetsordning, Instruktion Beredning samhällsbyggnad, som tydligt stipulerar att beslut i kommunstyrelsen ska föregås av beredningen för ärenden som rör kommunens översikts- och detaljplaner samt områdesbestämmelser, den kommunala planeringen i samhällsbyggnadsfrågor, mark- och exploatering, försäljning och köp av fastigheter och mark för småhus och verksamhetsändamål, m.m. Beredningens ledamöter var, så vitt jag kunnat utröna, inte ens informerade när kommunstyrelsens arbetsutskott gick till beslut. Det är rimligt att anta att Kommunfullmäktige i Skövde kommun, då de beslutade om Reglemente kommunstyrelse och där ställde krav på Beredning samhällsbyggnads delaktighet i vissa beslut, avsåg att detta skulle vara en del i beredningen för att trygga ett medborgarperspektiv. Mot denna bakgrund kan det inte anses att ärendet är korrekt behandlat då beredning samhällsbyggnad inte involverats. Om inte kommunfullmäktiges beslut om arbetsgång vid beslutsfattande gäller, inställer sig rimligen frågan om vilka andra av kommunstyrelsens beslut man inte behöver följa.

Thomas Andrèn

Beslutet att upprätta en ny detaljplan för verksamhetsområde strider mot översiktsplanen.

Kommunfullmäktige har inom ramen för det överklagade beslutet redovisat att det finns behov av verksamhetsmark i Sverige. Genom denna markering och koppling har kommunfullmäktige redovisat att de befattar sig med angelägenheter som ligger utanför den kommunala kompetensen. Av praxis framgår att åtgärden ska bäras upp av ett allmänt till kommunen knutet intresse. Även om kommunfullmäktige redovisar uppgifter om etableringsförfrågningar synes det alltigenom bärande intresset vara att tillgodose behovet av verksamhetsmark i Sverige. Beslutet strider därför i denna del mot kommunallagens kompetensregler.

Det finns ett flertal tomträtter som belastar de fastigheter som berörs av det nu överklagade beslutet. Det antecknas att dessa tomträtter löper med tid som sträcker sig fram 2029. Av villkoren i tomträttsavtalet följer en rätt för tomträttshavarna att utnyttja flygplatsen. Av bestämmelserna i 13 kap 4 § 2 stycket jordabalken följer att om det vid tiden för upplåtelsen finns särskilda byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i en detaljplan eller eljest, anses de ingå i upplåtelsen försåvida annat inte avtalats. Eftersom annat inte avtalats ingår byggnadsbestämmelserna som finns i detaljplanen, d.v.s. att detaljplanen stipulerar flygplats, i de tomträtter som finns på området. Det antecknas att inga tomträtter sagts upp eller för den delen kan sägas upp med beaktande av de tidsfrister som stadgas i 13 kap 15 § jordabalken (uppsägningar tidigare än fem år före periodens utgång är utan verkan). Det finns således ett flertal tomträtter med villkor som innebär en detaljplan i enlighet med den som kommunfullmäktige genom det överklagade beslutet vill upphäva. Kommunfullmäktige borde därför rätteligen sagt upp samtliga tomträtter när de i lag gällande tidsfristerna avseende tomträtterna löpt ut, varefter kommunfullmäktige kan ändra den nu existerande detaljplanen. Eftersom det nu överklagade beslutet dels strider mot vad som utgör avtalsinnehåll i tomträttsavtalet, dels kommer att inskränka tomträttshavarnas möjligheter till användning av tomträdden strider beslutet även mot dessa bestämmelser som ovan åberopats och har därför inte tillkommit i laga ordning.

Under alla förhållanden görs gällande att kommunfullmäktiges beslut innebär ett allvarligt intrång i den tomträtt som är avtalad mellan tomträttshavarna och Skövde kommun. Att fatta beslut på sätt som skett utgör enligt hans förmenande ett avtalsbrott av väsentlig betydelse för tomträttshavarna och har därför inte tillkommit i laga ordning.

Skövde kommun

Jörgen Eliassons överklagande

Initialt kan nämnas att beredningstvånget enligt kommunallagen inte innehåller något krav på kvalitén i beredningen. Istället är beredningstvånget en formalistisk prövning som innebär att vissa i lag angivna organ ska beredas möjlighet att yttra sig innan beslut.

I vad mån man läser den av klagande angivna länken till beredningens instruktioner kan under p. 1.2. utläsas följande; "Beredning samhällsbyggnad arbetar på uppdrag av kommunstyrelsen. Inför beslut i kommunstyrelsen ska beredningen ur ett medborgarperspektiv bereda ärenden..." Beredningen Samhällsbyggnad uppfyller m.a.o. inte det enda i lag angivna kriteriet för att utgöra en fullmäktigeberedning och därigenom kunna innefattas i beredningstvånget enligt 5 kap. 26 § KL. Detta då själva syftet med en fullmäktigeberedning är att bereda ärenden till fullmäktige, inte till styrelse/nämnd. Även om man skulle anse att beredning samhällsbyggnad skulle utgöra en fullmäktigeberedning kan det erinras om att beredningstvånget som sådant gäller nämnder (jfr. 5 kap 27 § KL) och inte fullmäktigeberedningar. Detta är givetvis fullt naturligt då en fullmäktigeberedning (till skillnad från en nämnd) inte har ett faktiskt eller reellt verksamhetsansvar.

Tomas Andrèns överklagande

Eftersom syftet med en detaljplan enligt 4 kap 1 § PBL är att bland annat reglera användningen av markområden med mera ligger det i sakens natur att frågan om att inleda en detaljplaneprocess aktualiseras när det finns anledning

att överväga en ändrad markanvändning i förhållande till den nuvarande. Enbart den omständigheten att avsikten med en beställning av ny detaljplan innebär att en ändrad markanvändning övervägs ger inte anledning att ifrågasätta lagligheten av ett sådant beslut.

Det ligger inom ramen för kommunens kompetens att ansvara för att planlägga användningen av mark inom kommunens område. Att generella behov i hela landet av viss typ av markanvändning anges som ett skäl för att inleda en planprocess gör inte detta beslut olagligt. Det överklagade beslutet handlar om planering av mark som omfattas av kommunens planmonopol, varför beslutet är kompetensenligt.

Att en detaljplan kan komma att påverka befintlig markanvändning och nyttjanderätter ligger i sakens natur och ger inte anledning att upphäva ett beslut om att inleda en detaljplanprocess. Berörda sakägare har möjlighet att göra sina synpunkter och intressen gällande under planarbetet. När befintlig markanvändning påverkas av en ny detaljplan kan förändrade förhållanden ge anledning till överenskommelser med rättighetshavare. Frågor om hinder och men i en nyttjanderätt eller ersättningsfrågor ska emellertid prövas i särskild ordning och kan i vilket fall inte göra berört beslut olagligt. De tomträter som i förlängningen eventuellt berörs utgör således inget skäl att upphäva kommunens beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Gällande regler

Enligt 13 kap. 1 § KL har varje medlem av en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Av 13 kap. 3 § KL framgår dock att bestämmelserna i 13 kap. KL inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande. I 13 kap. 4 § KL anges att klaganden ska ange de omständigheter som

han stöder sitt överklagande på. Av 13 kap. 7 § KL framgår att förvaltningsrätten vid prövningen av överklagandet inte får beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång. I 13 kap. 8 § tredje stycket KL anges att domstolen inte får ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut. Vidare anges i 13 kap. 11 § andra stycket KL att bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild inte ska tillämpas.

Enligt 13 kap. 8 § första stycket KL ska ett beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

I 5 kap. 26 § KL anges att innan ett ärende avgörs av fullmäktige, ska det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

Förvaltningsrättens bedömning

I 5 kap. 26 § KL regleras det s.k. beredningstvånget. Bestämmelsen innebär att beslut i kommunfullmäktige ska föregås av beredning i rätt organ och rymmas inom den ram som är beredd. Det ställs däremot inga krav på beredningens innehåll eller kvalitet. I stället är det upp till kommunfullmäktige att avgöra om det finns tillräckligt underlag för att gå till beslut. Vad Jörgen Eliasson anför om att olika intressenter vars verksamhet berörs inte har hörts inför beslutet medför således inte att det överklagade beslutet är olagligt. Detsamma gäller vad Jörgen Eliasson anför angående tveksamheter kring hur information har hanterats inför beslutet.

Vad gäller Beredningen samhällsbyggnad anges i kommunstyrelsens reglemente, som är antagen kommunfullmäktige, att inför beslut i kommunstyrelsen

ska Beredningen samhällsbyggnad bereda ärenden som rör bland annat följande. Kommunens översikts- och detaljplaner samt områdesbestämmelser. Den kommunala planeringen i samhällsbyggnadsfrågor. Mark- och exploatering. Det nu överklagade beslutet ryms inom dessa områden. Trots detta har någon beredning i Beredningen samhällsbyggnad inte kommit till stånd. Detta strider således mot kommunstyrelsens reglemente. Även om ett beredningsbeslut av rent förberedande art normalt inte kan överklagas kan ett förfarandefel avseende ett sådant beslut åberopas som en omständighet vid överklagande av huvudbeslutet och då få till följd att det senare beslutet upphävs (se RÅ 1965 ref. 13, RÅ 84 2:87 och Bohlin Alf, Kommunalrättens grunder, 6 u, 2011, s. 283). Kommunstyrelsens beslut är här behäftat med förfarandefel. Felet är av sådan art att det finns skäl att upphäva kommunfullmäktiges beslut.

Avseende det överklagade beslutets förenlighet med översiktsplanen kan konstateras att översiktsplanen inte är bindande (3 kap. 2 § plan- och bygglagen [2010:900]). Även om det överklagade beslutet skulle strida mot översiktsplanen medför inte detta att det överklagade beslutet skulle vara olagligt.

Ifråga om det överklagade beslutet ryms inom kommunens kompetens kan konstateras att beslutet i aktuell del gäller sådan planering av mark inom kommunens område som faller under kommunens planmonopol. Det överklagade beslutet ryms därför inom kommunens kompetens.

Vad slutligen gäller tomträttshavarnas ställning och rättigheter kan konstateras att kommunen visserligen skulle kunna drabbas av civilrättsliga påföljder i form av bland annat ersättningsskyldighet om man går vidare med det överklagade beslutet och senare fattar definitiva beslut om nedläggning av flygplatsen. Detta innebär dock inte att nu överklagat beslut om att ta fram en ny detaljplan och ett avvecklingsunderlag, med sikte på avveckling av flygplatsen, skulle vara olagliga.

Sammanfattningsvis ska kommunfullmäktiges beslut alltså upphävas på grund av att Jörgen Eliasson visat att kommunfullmäktiges beslut varit olagligt på den grunden att kommunstyrelsen inte hörde Beredning samhällsbyggnad under ärendet handläggning där.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Avgörandet kan överklagas. Information om detta finns:

För kommunen och Thomas Andrèn i bilaga 1 (FR-03).

För kommunmedlem, se Kungörelsedelgivning

Magnus Isgren

Rådmannen Magnus Isgren och de särskilda ledamöterna Anita Dalengren och Anders Hansson har avgjort målet. Föredragande jurist har varit Ulf Nordberg.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.