



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-03-09 i mål nr P 4795-11, se bilaga A

KLAGANDE

Byggnadsnämnden i Lunds kommun
Box 41
221 00 Lund

MOTPARTER

1. Rodamco Nova Lund 2 AB
c/o Rodamco Sverige AB
Box 7846
103 98 Stockholm

2. Rodamco Nova Lund 3 AB
Samma adress som 1

3. Rodamco Nova Lund KB
Samma adress som 1

Ombud för 1 – 3: Advokaten M L

SAKEN

Ändring av detaljplan för fastigheten X m.fl. i Lunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med upphävande av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens i Lund beslut den 17 mars 2011, § 83, om antagande av ändring av detaljplan för fastigheten X m.fl.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Lunds kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom så att byggnadsnämndens beslut den 17 mars 2011 om antagande av ändring av detaljplan för fastigheten X m.fl. i Lunds kommun blir gällande.

Rodamco Nova Lund 2 AB, Rodamco Nova Lund 3 AB och Rodamco Nova Lund KB (Rodamco) har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden har i Mark- och miljööverdomstolen anfört i huvudsak följande.

Handelsområdet Nova Lund regleras ursprungligen av en detaljplan upprättad 1989-06-26. Fastigheten X erhöll då en byggrätt som man valde att inte fullt ut utnyttja under planens genomförandetid. I juli 2009 – fem år efter genomförandetidens utgång – sökte fastighetsägaren bygglov för tillbyggnad av affärshus m.m. Kommunen hade redan då konstaterat kapacitetsproblem för trafiken, dels inom handelsområdet men även inom området i stort. Man planerade att ta ett omfattande grepp på den problematiska trafiksituationen i området kring den s.k. Fjelierondellen (även kallad Mobiliarondellen) och valde därför att i avvaktan på fördjupade trafikstudier m.m. besluta om anstånd med att fatta beslut i bygglovsfrågan i avvaktan på detaljplan, dock längst till 2011-07-12.

Eftersom omfattande studier i form av en fördjupad översiktsplan inte skulle hinna komma till stånd inom anståndstiden avseende bygglovsprövningen, valde man att lägga en detaljplan som tillsvidare och tillfälligt skulle begränsa utbyggnaden av handelsområdet. Fördjupning av kommunens översiktsplan har numera påbörjats. *Fördjupad översiktsplan avseende Öresundsvägen med omnejd* avser bland annat att se över hur utbyggnad av området med både bostäder, handel och verksamheter i övrigt påverkar trafiksituationen i ett redan hårt belastat område och hur man ska finna långsiktiga trafiklösningar. Innan detta arbete är färdigt vill kommunen undvika att lägga nya de-

taljplaner för utbyggnad av handelsområdet. Man vill också undvika att bevilja bygglov i enlighet med den gamla detaljplanen från 1989, som inte längre har någon som helst aktualitet.

Denna bakgrund måste beaktas i bedömningen av huruvida detaljplanen har varit av sådan principiell beskaffenhet och stor vikt att den borde ha antagits på kommunfullmäktigenivå och inte, som skett, på nämndnivå.

Detaljplanens syfte har således inte varit ett definitivt ställningstagande i frågan om utbyggnad av handelsområdet m.m. utan endast en tillfällig åtgärd – ett tillfälligt stopp för handelsutbyggnaden – i avvaktan på att en redan besvärlig trafiksituation får sin framtida lösning. Om man ser på planen på detta sätt inser man att den endast är av ringa intresse för allmänheten. Planen får inga omedelbara konsekvenser för invånarna i Lund eftersom den endast fastställer ”status quo”. Det blir alltså inga förändringar i trafiksituationen i Lund endast på grund av denna detaljplan. Däremot kan man med fog säga att de detaljplaner som följer efter det att den fördjupade översiktsplanen för området upprättats, och som kan innebära definitiva ställningstaganden, kan få konsekvenser av allmänintresse. Inte heller avser detaljplanen ett särskilt stort område, den innebär inga åtaganden – varken ekonomiska eller andra – för kommunen och den berör inga motstridiga intressen mellan stat och kommun. Byggnadsnämndens slutsats är således att den nu aktuella detaljplanen inte har principiell betydelse och inte är av större vikt och att ett antagande av byggnadsnämnden därför har varit tillfyllest.

Rodamco har i Mark- och miljööverdomstolen fört sin talan på samma sätt som vid mark- och miljödomstolen och tillagt i huvudsak följande.

I förevarande fall har byggnadsnämnden valt att övergå från ett enkelt till ett normalt planförfarande. Redan denna omständighet, liksom skälen för övergången, skulle ha föranlett ett hänskjutande av beslutet att anta detaljplanen till kommunfullmäktige. Byggnadsnämnden har i sitt överklagande inte anfört någon orsak till att beslutet inte hänsköts till kommunfullmäktige trots att byggnadsnämnden ansåg sig nödgad att byta förfarande.

Genom antagandebeslutet hotas byggnationen av ca 500 bostäder. Därutöver medför detaljplanen att Lunds kommun går miste om ekonomiskt stöd till infrastrukturarbeten eftersom ett planerat avtal om gatukostnadsersättning inte kommer till stånd, och att ca 150 arbetstillfällen under 18 månader och därefter ca 100 arbetstillfällen uteblir som ett resultat av uteblivna investeringar i Nova Lund. Berörda hyresgäster har vidare anfört att en utbyggnad av Nova Lund är av största betydelse för dem och för en fortsatt framgångsrik handel i denna del av Lunds kommun.

Insatt i nu nämnda sammanhang konstaterar Rodamco att detaljplanen varken är av begränsad betydelse eller saknar intresse för allmänheten. De påståenden som byggnadsnämnden har framfört som stöd för att detaljplanen skulle vara av begränsad betydelse har avfärdats av Regeringsrätten i bl.a. RÅ 1994 ref. 69. Regeringsrätten betonade att ett stort antal byggrätter utsläcktes och att detaljplanen inte kunde anses vara av begränsad betydelse.

Rodamco vänder sig i detta avseende särskilt mot påståendet att detaljplanen endast är en tillfällig åtgärd och att den därför skulle vara av mindre betydelse eller intresse. Att planen skulle medföra ”status quo” är direkt felaktigt: genom planen ändras en detaljplan enligt vilken bygglov för de nu aktuella åtgärderna ska medges. Därutöver framgår det inte av byggnadsnämndens beslut att detaljplanen skulle vara tillfällig, och även om så var fallet blir konsekvenserna av den ändrade planen desamma.

Byggnadsnämnden har genmält: Detaljplanen är inte avgörande för trafikutvecklingen i Lund. Planen ger uttryck för att kommunen har en restriktiv hållning till fortsatt utbyggnad av handelsområdet till dess kapacitetshöjande åtgärder i trafiksystemet kan säkerställas. Det har ej varit aktuellt med några bostäder i planområdet eller dess närhet. Handelsområdet är beläget i ett område som endast är tänkt för verksamheter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 5 kap. 29 § ÄPBL ska detaljplaner som huvudregel antas av kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige kan delegera sin beslutanderätt till kommunstyrelse eller byggnadsnämnd beträffande planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt

av större vikt. I förarbetena till bestämmelsen görs vissa uttalanden i fråga om vilka planer det kan vara fråga om (se prop. 1985/86: 1 s. 624-625). Där anges bl.a. att beslut att anta detaljplaner – och framför allt ändringar av planer – som är av rutinkaraktär eller av ringa intresse från allmän synpunkt bör delegeras. Däremot bör fullmäktige själv anta planer för större områden, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Vidare uttalas att en genomarbetad översiktsplan kan ge möjlighet till en ökad delegation.

Lunds kommuns delegationsordning ansluter helt till lagtextens lydelse. Ifrågavarande plan är inte ny utan utgör en ändring av tidigare plan och innebär i princip enbart att inte utnyttjade byggrätter upphävs. Avsikten med detaljplaneändringen har varit att i avvaktan på att en fördjupad översiktsplan färdigställs ”frysa” utbyggnaden av handelsområdet till dess att en trafiklösning finns. Planen kan i och för sig inte anses vara av rutinkaraktär. Den kan å andra sidan inte heller anses vara av principiell betydelse på det sättet att planen binder kommunens handlande framöver.

Beslutet om att ändra detaljplanen har stor ekonomisk betydelse för Rodamco. Detta är enligt rättsfallet RÅ 1994 ref 69 inte något som i sig innebär att ett ärende kan anses vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt i den mening som avses i 5 kap. 29 § ÄPBL. I likhet med det fall som nu är föremål för prövning ingick upphävandet av planen i ett led i förberedelsearbetet för en kommunikationsled intill området. Området var emellertid av riksintresse för naturvård och friluftsliv för vilket gällde särskilda hushållningsbestämmelser enligt naturresurslagen. Regeringsrätten uttalade att åtgärden insatt i sitt sammanhang inte kunde anses vara av rutinkaraktär eller av endast ringa intresse från allmän synpunkt. Planen ansågs därför inte vara av begränsad betydelse eller sakna intresse för allmänheten. Beslutet stred därför mot delegationsbestämmelserna, vilka anknöt till bestämmelsen i 5 kap. 28 § ÄPBL.

Till skillnad från det ovan redovisade avgörandet innebär ändringen av förevarande detaljplan inte att någon konflikt uppstår med statliga intressen. Planområdet är vidare av begränsad storlek och kan inte beskrivas som känsligt. Även om den nuvarande planändringen har sin utgångspunkt i trafikförhållandena kan den inte sägas ha något särskilt intresse för allmänheten.

Det har inte framkommit att planen avviker från kommunens praxis och inte heller har framkommit någon annan omständighet som medför att beslutet är av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Till skillnad från mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen därmed att byggnadsnämnden inte har överskridit sin befogenhet genom att fatta beslut om detaljplanen.

När det gäller förfarandet bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det i och för sig funnits förutsättningar för att genomföra ett enkelt planförfarande. Den omständigheten att byggnadsnämnden har övergått till ett normalt planförfarande innebär inte att handläggningen brustit på ett sätt som innebär att detaljplanen ska upphävas av det skälet. I likhet med mark- och miljödomstolen finner Mark- och miljööverdomstolen att de förändringar som planen medför inte innebär fara eller betydande olägenhet för omgivningen och att det inte heller i övrigt finns hinder mot att godta detaljplanen.

Vid denna slutsats ska mark- och miljödomstolens dom upphävas och byggnadsnämndens beslut stå fast.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Vibeke Sylten, referent, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt tf. hovrättsassessorn Emma Degerfeldt. Avgörandet är enhälligt.

Föredragande har varit Linn Gloppestad.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-03-09
meddelad i
Växjö

Mål nr P 4795-11

KLAGANDE

1. Rodamco Nova Lund 2 AB
c/o Rodamco Sverige AB
Box 7846
103 98 Stockholm

Ombud: Advokat M L

2. Rodamco Nova Lund 3 AB
c/o Rodamco Sverige AB
Box 7846
103 98 Stockholm

Ombud: Advokat M L

3. Rodamco Nova Lund KB
c/o Rodamco Sverige AB
Box 7846
103 98 Stockholm

Ombud: Advokat M L

MOTPART

Byggnadsnämnden i Lunds kommun
Box 41
221 00 Lund

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2011-10-28 i ärende nr 403-7017-11, se bilaga 1

SAKEN

Ändring av detaljplan för X m fl, Lunds kommun

Dok.Id 199787

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: MMD.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:30

DOMSLUT

Med delvis bifall till överklagandet, upphäver mark- och miljödomstolen, underinstansernas beslut och återförvisar målet till Lunds kommun för fortsatt handläggning.

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Lunds kommun beslutade den 17 mars 2011 att anta ändring av detaljplan för X m.fl. Syftet med planen är att begränsa utbyggnaden inom planområdet. Rodamco Nova Lund AB, överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Skåne län. Länsstyrelsen avslog överklagandet den 28 oktober 2011.

YRKANDEN M.M.

Rodamco Nova Lund AB (nedan kallat bolaget) har genom sitt ombud, överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkar att mark- och miljödomstolen med ändring av Länsstyrelsens beslut bifaller bolagets vid Länsstyrelsen förda talan och upphäver byggnadsnämnden i Lunds kommuns ("Byggnadsnämnden") beslut § 83 av den 17 mars 2011 att anta detaljplanen för X m.fl. i Lund, Lunds kommun. Bolaget anför i huvudsak följande.

Beslutet att anta detaljplanen strider mot 5 kap. 29 § ÄPBL. I överensstämmelse med vad som gällde innan PBL:s ikraftträdande avsågs vid införandet av PBL att restriktivitet ska iakttas vid delegation av beslutanderätten i detaljplaneärenden. Departementschefen uttalade härvidlag att delegation av beslutsrätten kan komma i fråga om detaljplanen är "av rutinkaraktär eller av ringa intresse från allmän synpunkt". Antagandet av detaljplaner som handläggs genom ett enkelt förfarande i enlighet med 5 kap. 28 § PBL kan exempelvis delegeras. Däremot ska beslutanderätten i ärenden som rör många motstridiga intressen, större områden eller som i övrigt är av principiellt intresse inte delegeras. Mot bakgrund av Regeringsrättens och regeringens praxis (se bl.a. RÅ 1994 ref 69) kan konstateras att kravet för att kommunfullmäktige ska få delegera sin beslutsrätt till byggnadsnämnden är högt ställt och att den beslutade åtgärden måste ses i sitt sammanhang. Sedd i sitt sammanhang kan detaljplanen under inga omständigheter anses vara av begränsad betydelse eller sakna intresse för allmänheten. Tvärtom rör den många motstridiga intressen. Inte minst påverkas flertalet sakägare på ett betydande sätt av detaljplaneändringen. Vidare är detaljplanen inte av ringa allmänt intresse. Effekterna av ändringen rör nämligen inte endast sakägarna utan får i förlängningen även konsekvenser för invånarna i Lunds kommun. Att så är fallet bekräftas inte minst av att byggnadsnämnden valt att frångå det enkla förfarandet till förmån för ett normalt

och att kommunfullmäktige i liknande fall – såsom när man beslutat att medge livsmedelshandel i det närliggande kvarteret Välten – valt att inte delegera beslutanderätten till byggnadsnämnden. Vilken bedömning som görs av den nya detaljplanens lämplighet är i sammanhanget ovidkommande, vilket framgår av bl.a. rättsfallet RÅ 1994 ref. 69. Det faktum att byggnadsnämnden ansett att allvarliga trafikkonsekvenser kan uppstå understryker endast att det allmänna intresset av detaljplanen är stort. Beslutet om antagande av detaljplanen kan därför inte anses vara av rutinkaraktär eller ha sådant ringa allmänt intresse att byggnadsnämnden haft rätt att fatta beslutet.

Byggnadsnämnden handlade inledningsvis planärendet i enlighet med reglerna om enkelt planförfarande i 5 kap. 28 § andra stycket ÄPBL. Efter att flera sakägare, däribland bolaget, invänt mot handläggningen övergick dock byggnadsnämnden på stadsbyggnadskontorets förslag, till ett normalt planförfarande. Övergången skedde i det stadium av planprocessen då utställning av planförslaget sker. Eftersom övergången till normalt förfarande först skedde i ett sent skede av handläggningen, följde byggnadsnämnden inte samtliga de regler för normalt förfarande som stadgas i PBL. Av Regeringsrättens dom i RÅ 1999 ref. 102 kan motsatsvis den slutsatsen dras att det ”måste uppenbarligen krävas att förfarandet redan från början har varit utformat så att det tillgodosett kraven på ett normalförfarande”. Det finns inte något utrymme, vare sig i PBL eller i lagens förarbeten, för att som länsstyrelsen tycks ha gjort ersätta förfaranderegler i 5 kap. 18-27 §§ ÄPBL, bl.a. samråd och samrådsredogörelse, med den förenklade kommunikation som förekommit mellan byggnadsnämnden och sakägarna, däribland bolaget. Något samråd i den mening som avses i 5 kap. 20 § ÄPBL har inte hållits. Detaljplanen har materiella brister och har antagits mot bakgrund av otillräckligt underlag.

Byggnadsnämnden har förlagts att svara på överklagandet men något yttrande har inte kommit in.

DOMSKÄL

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (2010:900) i kraft. Enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter fortfarande gälla

för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. De i förevarande mål tillämpliga bestämmelserna utgörs därför av föreskrifterna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), här kallad ÄPBL.

Enligt 1 kap. 2 § ÄPBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Under förutsättning att planläggningen i handläggning och innehåll följer gällande lagstiftning och regelverk är det därför kommunen som har beslutanderätt över vad och hur det ska planläggas inom dess område. Således bör stor vikt tillmätas de lämplighetsbedömningar som görs av kommunen.

De frågor rörande planens fysiska utformning, som avgränsningar av handels- eller bostadsområden, styrande av förutsättningar för och utformning av väg- och trafiksystem, är av det slag som ligger inom kommunens ansvar och beslutanderätt och tillhör de frågor som kommunen har att styra över genom detaljplan. I detaljplaner ska, så som nämns i 2 kap. 4 § punkt 7 ÄPBL, tas hänsyn till bland annat behovet av förändring och komplettering. Den fysiska förändringen som blir resultatet av denna detaljplan innebär inte en sådan fara eller betydande olägenhet för omgivningen som omnämns i 3 kap. 2 § ÄPBL utan skälig hänsyn har tagits vid utformningen av detaljplanen till befintliga, fysiska bebyggelseförhållanden som krävs enligt 5 kap. 2 § ÄPBL. Det kan också konstateras att genomförandetiden för den befintliga planen är utgången och att det inte föreligger något hinder enligt 5 kap. 11 § ÄPBL att ändra detaljplanen.

Vid en genomgång av planhandlingarna för den aktuella detaljplanen anser mark- och miljödomstolen, i likhet med länsstyrelsen, att det syfte som avses att uppnås med program och samråd är uppfyllda och att kommunens handläggning i övrigt även får anses uppfylla kraven i förfarandereglererna i 5 kap. 18-28 §§ ÄPBL, trots att byggnadsnämnden i ett sent skede övergott från ett enkelt till ett normalt planförfarande. Så långt delar mark- och miljödomstolen länsstyrelsens bedömning.

Av 5 kap. 29 § ÄPBL framgår dock att detaljplanen ska antas av kommunfullmäktige, men att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Även i Lunds kommuns reglemente för byggnadsnämnden, antaget av kommunfullmäktige den 28 april 2011, sägs i 2 §, tredje stycket, sägs att ”byggnadsnämnden äger själv anta, upphäva eller ändra detaljplaner som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt”. Byggnadsnämnden har alltså inte befogenhet att anta detaljplaner av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Då det av planhandlingarna framgår att frågan om handelsområdets utbyggnad, eller begränsning, är av väsentlig betydelse för trafikutvecklingen i kommunen samt dimensionering av vägsystemen i framför allt västra delen av tätorten, måste detaljplanen vara av både principiell beskaffenhet och av större vikt. Även omröstningen i nämnden visar på detta förhållande. Ett antagande av detaljplanen ska därför beslutas av kommunfullmäktige, i enlighet med 5 kap. 29 § ÄPBL.

Med hänvisning till det ovan sagda finner mark- och miljödomstolen att detaljplanens beskaffenhet inte gör det möjligt för byggnadsnämnden i Lunds kommun att anta detaljplanen. Överklagandet ska därför bifallas i denna del. Underinstansernas beslut ska således upphävas och målet återförvisas till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 30 mars 2012.

Cecilia Giese Hagberg

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Cecilia Giese Hagberg, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér.