

---

**Regeringsrätten**

---

RÅ 2005 ref. 44

<b>Målnummer:</b>	7694-03	<b>Avdelning:</b>	2
<b>Avgörandedatum:</b>	2005-02-08		
<b>Rubrik:</b>	Regeringens beslut i ärende om antagande av detaljplan har upphävts då den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts inte behandlat exploaterings konsekvenser för fridlysta arter som obesträtt uppgivits förekomma inom planområdet. Rättsprövning.		
<b>Lagrum:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut</li><li>• 5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10)</li></ul>		
<b>Rättsfall:</b>	RÅ 2004 ref. 109		

---

**REFERAT**

Kommunfullmäktige i Kungsbacka kommun beslutade den 16 maj 2002 att anta detaljplan för Släps-Kullen 2:12 m.fl. fastigheter i Släp. Fastigheterna ligger centralt i Kullavik, ca 200 m öster om gamla järnvägsstationen vid den tidigare Säröbanan. Avståndet till Kungsbacka centrum är ca 15 km. Till Kullaviks centrum är avståndet ca 400 m. Planområdets areal är ca 3,4 ha. Syftet med detaljplanen var att ge ramar för bevarande av den befintliga kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen och miljön på fastigheten Släps-Kullen 2:12. Vidare var syftet att möjliggöra byggnation av bostäder i parhus. Nordost om fastigheten ligger ett grönområde, som har allmänt intresse som strövområde. Genom planläggningen skulle allmänhetens tillträde till strövområdet regleras och säkerställas. För fastigheten Släps-Kullen 2:71 var syftet att ordna och säkerställa befintliga byggrätter.

G. och J. af E. m.fl. överklagade beslutet hos Länsstyrelsen i Hallands län och yrkade bl.a. att beslutet i fullmäktige vad avsåg såväl detaljplanen som exploateringsavtalet skulle upphävas och ärendet återförvisas för ny handläggning, samt att en ny miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas i enlighet med gällande bestämmelser. De anförde bl.a. att den nytta som exploateringen gör inte uppväger den skada den gör på det allmänna intresset av natur, kultur, klimat, hälsa, konstnärliga värden samt slutligen den biologiska mångfalden samt, att en av byggnadsnämndsledamöterna uppträtt jävigt.

Länsstyrelsen i Hallands län yttrade i beslut den 30 september 2002: Länsstyrelsen avvisar överklagandena från A.A:s samfällighet genom A.J., I.L., B.G., H.M. och S.O. samt G. och L.W. - Länsstyrelsen avvisar yrkandena vad avser exploateringsavtalet. - Länsstyrelsen avslår övriga överklaganden och fastställer planförslaget. - Enligt 13 kap. 5 § (1987:10) plan- och bygglagen, PBL, får en detaljplan överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. - Utöver bestämmelserna i 13 kap. 5 § PBL anges i denna lag inte vem som har rätt att överklaga beslut. Besvärshöjningen får därför bedömas efter bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen (1986:223), där det anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått denne emot. För att ha klagorätt krävs således att klaganden är saklegitimerad dvs. att denne har sådant intresse i saken som berättigar denne att överklaga. Vad gäller beslut om detaljplaner anses sådana beslut angå fastighetsägare, rättsinnehavare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende inom eller invid gränsen till planområdet, samt hyresgästorganisation. Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m. - A.A:s samfällighet genom A.J., I.L., B.G., H.M., S.O. samt G. och L.W. har ej visat att de i egenskap av sakägare eller

boende är berörda av planförslaget. De har ej senast under utställningstiden inkommit med skriftliga synpunkter och har inte underrättats av kommunen om antagandebeslutet och därvid erhållit besvärshänvisning. Av detta följer att de inte kan tillerkännas rätten att, enligt 22 § förvaltningslagen och 13 kap. 5 § PBL, överklaga kommunfullmäktiges beslut att anta rubricerad detaljplan. Deras överklagande skall därför avvisas. - Exploateringsavtal - De åberopade exploateringsavtalen kan inte prövas i den ordning som PBL föreskriver. Yrkandena i denna del skall följaktligen avvisas. - Tidigare statlig prövning - Länsstyrelsen har för rubricerad detaljplan 2002-06-14 beslutat att någon prövning enligt 12 kap. 1 § PBL inte skall ske. Länsstyrelsen har alltså funnit att "det inte kan befaras" att planbeslutet innebär att: 1. ett riksintresse inte tillgodoses, 2. en samordning inte skett av mellankommunala frågor, 3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas eller 4. en bebyggelse enligt planen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. - Riksintressen - Planområdet ligger inte inom område som utgör riksintresse för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv. - Kommunens översiktsplan - Enligt 1 kap. 3 § PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras men är inte bindande för myndigheter eller enskilda. - I kommunens översiktsplan Öp 90 redovisas planområdet som område med huvudsakliga bostäder för helårs- och fritidsboende, område inom vilket tätortsutveckling kan tillåtas och inom område där detaljplan gäller eller skall upprättas. - Övriga planer - Planområdet ligger till allra största delen utanför gällande detaljplan. I väster angränsar detaljplan S79 för Kullaviksområdet. Den föreslagna nya infarten liksom stängningen av den södra in/utfarten till Kullaviksvägen finns med även i denna plan, men har inte tidigare blivit genomförda. Nu finns den nya infarten med som en förutsättning för projektet. - Miljökonsekvensbeskrivning - GF Konsult har under 1999 genomfört en miljökonsekvensbeskrivning. Tre olika alternativ studerades. Ett nollalternativ, ett alternativ där utbyggnaden endast sker i trädgården och ett alternativ där man också bygger i skogen i norra delen av fastigheten. - Mark och vegetation - Tomten utgörs av en öst-västlig sänka, öppen mot väster och omgiven av högre bergspartier i de tre andra väderstrecken. Nivåerna växlar mellan +12 och +33 m ö ha. Den nedre, västra delen av tomten är relativt plan, delvis avskild från den högre belägna, östra delen genom slänter och en terrassmur som tar upp en nivåskillnad på ca tre meter. Huvuddelen av planområdet upptas av en gammal anlagd frukträdgård som delvis nyligen tagits bort. - Geotekniska förhållande - GF Konsult AB har gjort en hydrologisk beskrivning under planskedet. En mer fördjupad geoteknisk undersökning skall göras i samband med projekteringen av husen. - Besiktning på platsen - Länsstyrelsen besiktigade platsen 2002-08-01. - Bestämmelser - I 1 kap. 2 § PBL stadgas att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (det s.k. kommunala planmonopolet). - I 1 kap. 5 § PBL anges att vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet. - I 2 kap. 1 § PBL anges att mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och att företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning, samt att vid planläggning och i ärende om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, MB, tillämpas. - Enligt 2 kap. 2 § PBL skall planläggning, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB överträds. - Enligt 2 kap. 3 § PBL skall bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa, jord-, berg- och vattenförhållandena, möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice, möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar. - Av 2 kap. 4 § PBL följer att inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med

hänsyn till behovet av bl.a. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden, trafikförsörjning och god trafikmiljö, parker och andra grönområden, möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, förändringar och kompletteringar. Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utvistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. - Enligt 5 kap. 2 § PBL skall vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I de delar som planen medför att mark eller särskild rätt till mark kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17-19 §§ skall planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. - Enligt 5 kap. 18 § PBL skall en detaljplan grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt. Vidare anges att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser. - Allmänt - PBL bygger bl.a. på principen om kommunal självbestämmanderätt i frågor, som rör hur marken inom kommunen skall användas och miljön utformas. Länsstyrelsen bevakar dock att eventuella riksintressen, mellankommunala frågor, miljö kvalitets- och säkerhetsfrågor tillgodoses. Detta görs i första hand under samrådsförfarandet men kan också ske vid den eventuella prövning av kommunens antagandebeslut, som länsstyrelsen kan besluta om enligt 12 kap. 1 § PBL. - Huvudprincipen är att viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad inte skall kunna förhindras eller ändras genom att enskilda överklagar kommunfullmäktiges beslut att anta en detaljplan. Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså normalt inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen skall länsstyrelsen bevaka i första hand under samrådet men också i andra hand genom sin rätt till prövning enligt 12 kap. 1 § PBL. Överklaganden från enskilda skall i princip bara kunna avse frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till planområdet. - Ett överklagande kan i princip avse alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet gäller. Länsstyrelsens prövning inriktas dock i första hand på detaljplanernas expropriativa effekter, på avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan motstående enskilda intressen samt - om det ifrågasätts - på att kommunen handlagt planärendet på ett formellt riktigt sätt. Länsstyrelsen kan även pröva om det överklagade beslutet, vad avser allmänna intressen, ligger inom ramen för det handlingsutrymme som plan- och bygglagen ger kommunen. - Länsstyrelsen ändrar normalt inte i någon väsentlig mån kommunala markanvändningsbeslut och gör med anledning av överklaganden mycket sällan några väsentligt annorlunda bedömningar i fråga om exploateringsgrad, tillgång till service, trafiksystemets standard och andra liknande kvalitetsfrågor än vad kommunen gjort. - De nu aktuella överklagandena; allmänna intressen - Länsstyrelsen konstaterar att den antagna detaljplanen utformats i enlighet med den vägledning och de grunddrag som redovisas i kommunens översiktsplan. Med beaktande härav och av de förutsättningar som gäller för det aktuella planområdet och dess omgivningar, finner länsstyrelsen att den nu aktuella detaljplanen har givits ett innehåll och en utformning som ligger inom ramen för det handlingsutrymme som PBL ger kommunen. - Länsstyrelsen har vid prövningen enligt bestämmelserna i 12 kap. 1 § PBL funnit att "det inte kan befaras" att planbeslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte iakttas eller att en bebyggelse/anläggning enligt planen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser. Några skäl för länsstyrelsen att nu göra en annan bedömning föreligger ej. - Bestämmelsen i 1 kap. 5 § PBL - om att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas - och bestämmelsen i 5 kap. 2 § PBL - om att kommunen vid utformning av en detaljplan skall ta skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-,

äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande får - särskilt med beaktande av befintliga planförhållanden - anses vara uppfyllda. - Med hänvisning till detaljplanens utformning i fråga om trafikförhållanden, tillfarter, parkering, avstånd till befintliga bostäder, givna byggrätter och användningsändamål samt föreskrivna utformningskrav m.m. kan planen i detta avseende inte anses medföra några sådana olägenheter eller störningar för omgivningen eller de klagande att detta kan anses strida mot bestämmelserna i PBL. - Det nu aktuella överklagandet; åberopade formalia - Länsstyrelsen har i sin granskning inte funnit några formella fel i kommunens handläggning av ärendet som föranleder ett upphävande av antagandebeslutet. - Sammanfattning - Med hänsyn till de förutsättningar som gäller för det aktuella området och dess omgivningar bedömer länsstyrelsen att planförslaget har givits en sådan utformning som ligger inom ramen för det handlingsutrymme som PBL ger kommunen. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget är förenligt med kommunens översiktsplan, att exploateringen inte strider mot 12 kap 1 § PBL samt att detaljplanen även i övrigt uppfyller bestämmelserna i 1, 2 och 5 kap. PBL. Några enskilda intressen bedöms inte heller kränkas i sådan mån att förslaget därför inte kan godtas. Med hänvisning härtill skall överklagandena därför avslås.

G. och J. af E. m.fl. överklagade länsstyrelsens beslut hos regeringen (Miljödepartementet). De åberopade tidigare skrivelser och anförde vidare bl.a. följande: Hälsan kan komma att påverkas negativt av de dräneringsåtgärder som detaljplanen innehåller. Dagvattenfrågan är inte löst. I dag finns redan en avvattningsanläggning i form av ett dike på vägmarsområde som vägföreningen sköter och som fungerar som recipient för avvattningen från berört område. Detta dike är emellertid redan nu maximalt utnyttjat och är vid kraftig nederbörd regelmässigt nära översvämning. Den va-lösning som finns upprättad i anslutning till föreslagen detaljplan är alltför begränsad. Kullaviksbäcken är även den maximalt belastad vid kraftig nederbörd och ger redan i dag översvämningsskador nedströms anslutningspunkten från det planerade nybyggnadsområdet. - Det krävs således en fullödig va-konsekvensbeskrivning som täcker alla de frågor de hittills förgäves ställt till länsstyrelsen. Beslutet i kommunstyrelsen den 23 februari 2000 har haft avgörande betydelse för planen. C.L. agerade då aktivt för att öka antalet hus. C.L. har haft uppdrag åt byggherren i planområdet och har därför varit jävig. Han påverkade utgången till byggherrens fördel. - Klagandena kom in med ytterligare skrivelser och anförde härvid bl.a. följande. Kommunfullmäktige antog detaljplanen formellt felaktigt och odemokratiskt. Först godkändes exploateringsavtalet och därefter togs detaljplanen upp för godkännande. Återremittering kunde enligt kommunordförande inte ske eftersom exploateringsavtalet redan var godkänt. Besluten borde ha tagits i omvänd ordning eftersom exploateringsavtal förutsätter en godkänd detaljplan. Hela Hallands kustområde utgör område av riksintresse. Inom planområdet har stenåldersboplatser hittats, och flera rödlistade djurarter, såsom sandödlor, snok och stor vattenödlor, förekommer. Översiktsplanen kan inte anses aktuell. Markområdet används inte till det som den är mest lämpad för med hänsyn till markens beskaffenhet som består av vatten, silt, lera och berg. Undersökning i samband med projektering av husen är för sent. Sprängning av stenåldersboplatser och grundvattensänkning behövs för bebyggelsen. - De bebyggda fastigheterna Släps-Kullen 2:296, 2:298 och 2:336, är belägna i vad som tekniskt kan beskrivas som en torrlagd och utdränerad damm. Denna "torrlagda damm" begränsas i öster och söder av Gamla Kullaviksvägen som i hela sin sträckning ligger högre i förhållande till berörda fastigheter. På västra och norra sidan begränsar Kullaviksvägen aktuellt område. Denna väg är anlagd på den gamla banvallen för tåglinjen Göteborg-Särö som lades ned 1965. Banvallen (i dag vägbanan) ligger drygt 1 m högre än ifrågavarande tomter. Bäckens längs Gamla Kullaviksvägen är vid kraftigt regn knappt tillräcklig och vatten strömmar över vägen ner mot det lägre området väster om Gamla Kullaviksvägen som utgörs av norra änden av det område som tidigare beskrivits som "den torrlagda dammen". Här avses även dräneringsledningen från det nya planområdet anslutas. Va-utredningen är missvisande. Husen kommer att efter första kraftiga regn bli obeboeliga om planintentionerna genomförs.

Kungsbacka kommun, som yttrat sig i fråga om klagandenas påståenden om

felaktiga mätningar och beräkningar av golvhöjd, anförde bl.a. följande. Den föreslagna dagvattenlösningen innebär att avrinningsområdet öster om Gamla Kullaviksvägen får ett eget avrinningsssystem. Ny kulvert läggs längs Gamla Kullaviksvägen och under Kullaviksvägen. Denna kulvert är helt frikopplad från det ledningssystem som avvattnar Släps-Kullen 2:296 m.fl. Mellan Kullaviksvägen och Kullaviksbacken rensas och fördjupas diket. Kulverten klarar ett 50-årsflöde, vilket innebär en mycket hög säkerhet. Utöver nämnda kulvert finns fortfarande väg diket kvar ovanför för att ta hand om vägvattningen. Med andra ord blir säkerheten mycket hög jämfört med dagens situation och jämfört med praxis i dagvattensammanhang. De golvnivåer för fastigheterna Släps-Kullen 2:296 m.fl. som uppges i "Översiktlig va-utredning och hydrogeologisk beskrivning till planarbetet" avser färdig golvnivå i bostadshusen. Kontrollavvägning har utförts den 22 april 2003. Vaghöjderna utanför 2:296 och 2:298 är något högre än primärkartan visar. Golvhöjder i bostäder är korrekta medan golvhöjder i garage ligger något under bostadsgolven. Med den utformning som föreslås är golvhöjderna i relation till Gamla Kullaviksvägen inte väsentliga eftersom avvattningssystemet för östra delen blir helt frikopplat från västra delen. Dräneringar för 2:296 m.fl. kommer precis som i dag även fortsättningsvis att vara beroende av nivån i Kullaviksbacken men påverkas inte av exploateringsområdet. Sammanfattningsvis är den dagvattenlösning som föreslås för exploateringsområdet fullgod och mycket säker. Även de befintliga fastigheterna Släps-Kullen 2:296 m.fl. får en betydligt bättre och säkrare dagvattenlösning än vad som är fallet i dag. - Kungsbacka kommun som även yttrat sig beträffande invändningen om jäv för C.L. anförde i denna del bl.a. följande. Kungsbacka kommuns kommunstyrelse fattade den 23 februari 2000 beslut om planprogram för fastigheten Släps-Kullen 2:12. Vid sammanträdet var C.L., som tillika var ledamot i byggnadsnämnden, närvarande. C.L. var inte ledamot i byggnadsnämndens arbetsutskott. Byggnadsnämndens arbetsutskott beslöt den 21 mars 2000 att uppdra åt stadsarkitektkontorets planavdelning att upprätta förslag till detaljplan i enlighet med det av kommunstyrelsen godkända planprogrammet för Släps-Kullen 2:12. Stadsarkitektkontorets planavdelning har därefter handlagt ärendet. Vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000 lades tre alternativa förslag fram och nämnden beslöt att samrådshandlingar skulle upprättas beträffande ett av förslagen. Först efter kommunstyrelsens beslut om planprogram blev C.L. jävig i ärendet på grund av uppdrag för dåvarande exploatörs räkning. Vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000 deltog C.L. på grund av jäv inte i ärendebehandlingen beträffande Släps-Kullen 2:12, vilket också antecknats i anslutning till beslutet. Jävet för C.L. upphörde i och med att fastigheten vid årsskiftet 2000/2001 förvärvades av NCC, vilket bl.a. framgår av stadsarkitektkontorets skrivelse den 27 juni 2001 med redovisning av planförslag inför beslut om samråd. NCC anmälde sig till kommunen som ny ägare och exploatör i början av år 2001. NCC har enligt uppgift inte anlitat Viproj AB, dvs. det bolag där C.L. är anställd. C.L. var inte längre jävig och deltog åter i byggnadsnämndens handläggning av detaljplaneärendet, t.ex. beslut om samråd den 5 juli 2001 och beslut om utställning den 4 december 2001. C.L. har inte varit närvarande vid möten i byggnadsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige för godkännande av detaljplanen. - Kommunen bifogade till sitt yttrande även ett yttrande från C.L. som anförde följande. Viproj AB erhöll i april 2000 ett uppdrag av PSAB att utföra en planstudie m.m. inom fastigheten Släps-Kullen 2:12. Arbetet utfördes under april och maj 2000 och slutfakturerades den 15 juni 2000. Därefter har några uppdrag inte utförts avseende fastigheten Släps-Kullen 2:12. Som underlag för uppdraget förelåg planprogram för fastigheten enligt kommunstyrelsens beslut den 23 februari 2000. Han är anställd som ingenjör inom Viproj AB och deltog i utredningsarbetet. På grund av uppdraget anmälde han jäv som ledamot i byggnadsnämnden vid ärendets beredning den 8 juni 2000.

Regeringen (Miljödepartementet, 2003-10-23) yttrade: Klagandena har bl.a. gjort invändning om att jäv förelegat i samband med kommunens handläggning. Enligt 6 kap. 25 § punkten 4 kommunallagen (1991:900), KL, är en förtroendevald eller anställd inom kommunen jävig, förutom i de i punkt 1-3 angivna situationerna, om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (delikatessjäv). - I 6 kap. 24 § första stycket KL anges att en förtroendevald eller en anställd som är jävig

inte får delta i eller närvara vid handläggningen av ärendet. - Av handlingarna i ärendet framgår att C.L. är anställd i ett företag som under perioden april-juni 2000 haft uppdrag att utföra planstudie m.m. inom fastigheten Släps-Kullen 2:12. Han har innan uppdraget inleddes deltagit i beslut om antagande av planprogram för området. Såvitt framgår av handlingarna finns det ingen grund att anta att han vid den tidpunkten varit jävig vid handläggningen av ärendet. Av handlingarna framgår vidare att C.L. på grund av jäv avstått från att delta vid byggnadsnämndens möte den 8 juni 2000. C.L. har emellertid, efter det att uppdraget slutförts, deltagit i byggnadsnämndens beslut att godkänna planförslag som underlag för samråd och beslut om utställning av förslaget i aktuellt planärende. Regeringen finner att det förhållandet att C.L. deltagit i planarbetet på uppdrag av fastighetsägare/exploatör är en sådan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Han borde därför på grund av jäv inte ha deltagit i kommunens fortsatta behandling av ärendet. Jävet kan inte anses ha upphört vid byte av fastighetsägare/exploatör. - Enligt 6 kap. 26 § KL skall bortses från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Som konstaterats ovan har C.L. avstått från att delta i ärendets handläggning under den tid uppdraget pågick. Av handlingarna framgår även att han inte deltagit vid ärendets slutliga avgörande. De beslut som C.L. deltagit i har haft karaktär av beslut under ärendets beredning. - Regeringen finner vid en samlad bedömning, att det fel som förekommit, dvs. att C.L. deltagit i kommunens behandling av ärendet trots att han varit jävig, inte kan anses ha haft sådan betydelse för utgången i ärendet att det bör föranleda att kommunfullmäktiges antagandebeslut upphävs. - Regeringen finner inte heller att det i övrigt framkommit några omständigheter som innebär att planbeslutet bör upphävas på formella grunder. - Klagandena har i sak bl.a. framfört invändningar om att dagvattenfrågan inte lösts. Med hänsyn till vad kommunen anfört i yttrande till regeringen och till vad som i övrigt framkommit finner regeringen dock att det, för den prövning som skall ske i planärendet, är tillräckligt visat att det finns förutsättningar att lösa dagvattenfrågan för området. Ytterligare utredning om hur denna fråga närmare skall kunna lösas utan att olägenheter uppstår för de klagande får ske i samband med planens genomförande. Regeringen finner att detaljplanen inte heller i andra avseenden kan anses medföra sådana olägenheter för klagandena att planen av det skälet inte kan godtas. Vad klagandena anfört utgör inte heller i övrigt tillräckliga skäl för att regeringen med anledning av överklagandena skall upphäva beslutet att anta planen. Överklagandena bör därför avslås.

G. och J. af E. m.fl. ansökte hos Regeringsrätten om rättsprövning och yrkade att regeringens beslut skulle upphävas. Till stöd för sin talan åberopade de vad de tidigare anfört. De anförde vidare bl.a. följande. Regeringen har i sitt beslut fastslagit att C.L. varit jävig i anledning av att han under och i samband med planberedningens handläggning haft uppdrag för byggherren, vilket är en sådan omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Jävet är både materiellt och tidsmässigt av stor omfattning och har klart påverkat utgången i ärendet. Enbart denna omständighet bör vara en tillräcklig grund för att avslå detaljplanen. - Under handläggningen av detaljplanen har saknats en komplett miljökonsekvensbeskrivning. En av bristerna har varit att fredade och fridlysta djur inom planområdet inte har redovisats i den miljökonsekvensbeskrivning som finns i ärendet. - Inom planområdet finns en population av större vattensalamander (*Triturus cristatus*). Den förekommer företrädesvis på större delen av den under vårmånaderna vattensjuka äng, exakt där man avser att dränera ut och grundvattensänka och uppföra bostadshus. Den större vattensalamandern finns upptagen i EU:s art- och habitatdirektiv, vilket innebär att man inte får bygga eller på annat sätt skada djuren eller dess uppehållsplatser. Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet bort föranstalta om en oberoende inventering för att fastställa salamanderns existens och utbredning i området. Miljödepartementet borde ha återförvisat ärendet till länsstyrelsen för ny prövning enligt EU:s regler. Genom att underlåta en sådan prövning har utgången i ärendet kommit att påverkas.

Regeringsrätten avslag den 2 mars 2004 ett yrkande om inhibition samt beslutade om yttrande från regeringen i enlighet med följande motivering.

Enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet), ändrat genom rådets direktiv 97/62/EG, är den större vattensalamandern (*Triturus cristatus*) upptagen som en "art av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses" och som en "art av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd". Direktivet har i svensk rätt genomförts bl.a. genom bestämmelser i 4, 7 och 8 kap. miljöbalken (MB). Enligt den med stöd av 8 kap. 1 § MB utfärdade artskyddsförordningen (1998:179) är den större vattensalamandern fridlyst med notering att den enligt habitatdirektivet är en sådan art som kräver noggrant skydd och för vilken särskilda bevarandeområden behöver utses. Fridlysningen anknyter till artikel 12 i habitatdirektivet och innebär bl.a. att det är förbjudet att avsiktligt störa djuren liksom att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats (1 a §). Vissa begränsade undantagsmöjligheter finns (1 f § jämfört med artikel 16 i habitatdirektivet). - Sökandena har i ärendet hos regeringen obesträtt uppgivit att det inom planområdet finns en population av den större vattensalamandern och ingett fotografier för att styrka detta. Någon utredning som gör det möjligt att värdera sökandenas uppgifter finns inte i målet. Av regeringens beslut framgår inte heller skälen till att regeringen ansett ytterligare utredning obehövlig. - Regeringsrätten finner att underlaget i målet behöver kompletteras. Regeringen skall därför yttra sig över vad sökandena anfört om förekomsten av den större vattensalamandern och om det rättsliga skyddet för hotade arter i ärenden om detaljplan.

Regeringen överlämnade som sitt yttrande en den 6 maj 2004 dagtecknad promemoria. I promemorian lämnades inledningsvis en sammanfattande redogörelse för relevanta artiklar i art- och habitatdirektivet och för hur direktivet genomförts i svensk lagstiftning. Det konstaterades vidare att den större vattensalamandern anges både i bilaga 2 och 4 till direktivet och att den således är en art där det ställs krav på att särskilda bevarandeområden utses och där arten i sig kräver ett noggrant skydd. - Av promemorian framgick att Naturvårdsverket, som yttrat sig till regeringen den 6 april 2004, inhämtat underlag från Länsstyrelsen i Hallands län. Länsstyrelsen anförde att den inte kunde bekräfta förekomst av större vattensalamander inom planområdet men fann ingen anledning att betvivla uppgiften. Enligt länsstyrelsen finns dock inte lämpliga fortplantnings- och viloområden för den större vattensalamandern i det område som enligt planen skall tas i anspråk för bebyggelse. Däremot finns sådana platser i andra delar av planområdet. Arten har inte beaktats i miljökonsekvensbeskrivningen eller annat underlag till planen. Under förutsättning att inte mark- eller andra anläggningsarbeten genomförs utanför det i detaljplanen angivna bebyggelseområdet bör, enligt länsstyrelsen, den större vattensalamanderns fortplantningsområden eller viloplats inte påverkas på det sätt som förbjuds i 1 a § artskyddsförordningen. Dispens behövs då heller inte.

I den av regeringen överlämnade promemorian anfördes vidare följande. Regeringen konstaterar att det aktuella planområdet inte ingår i eller berörs av förslag till ett sådant särskilt bevarandeområde som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § första stycket MB och som enligt 4 kap. 8 § MB jämfört med 2 kap. 1 § andra stycket PBL, får komma till stånd endast om sådant tillstånd meddelas. Av Naturvårdsverkets yttrande framgår också att EU-kommissionen meddelat att Sverige har föreslagit tillräckligt med områden för arten i regionen. Regeringens beslut den 23 oktober 2003 som innebär att detaljplanen godtas står därför inte i strid med nämnda bestämmelser och inte heller med de aktuella bestämmelserna i art- och habitatdirektivet om skydd för områden som har förklarats som särskilda bevarandeområden. - Den fråga som då aktualiseras är om regeringens beslut står i strid med artikel 12 i art- och habitatdirektivet och de svenska bestämmelser som genomför direktivets bestämmelser om artskydd. Det kan därvid noteras att det finns en väsentlig skillnad mellan regeringen i artikel 12 och regeringen i artiklarna 4 och 6. För sådana områden som är skyddade enligt artikel 6 gäller att en plan eller ett projekt får godkännas av den nationella myndigheten först efter att myndigheten har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Artikel 12 däremot ålägger medlemsstaterna att, genom vissa förbud, införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för angivna

djurarter. Däremot ställs inte motsvarande krav vad gäller nationella myndigheters godkännande av planer och projekt eller andra beslut. Artiklarna 4 och 6 har också i svensk lagstiftning genomförts som ett tillståndsförfarande, medan artikel 12 genomförts som generella förbud med möjligheter till dispens och utan någon koppling till prövningen enligt PBL. - Det finns i detta sammanhang även anledning att något beröra vad en detaljplan kan reglera. Syftet med en detaljplan kan vara dels att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, dels att reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningarna för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. Att en detaljplan medger att mark används för bebyggelse av visst slag innebär inte i sig att byggnadsåtgärder som står i strid med andra bestämmelser därmed blir tillåtna. Även om viss markanvändning har godtagits genom detaljplan kan det behövas andra tillstånd för att kunna genomföra planen. Det kan t.ex. behövas s.k. vattendom, dispens enligt artskyddsförordningen eller förordnande att strandskyddet skall upphävas inom planområdet. Regeringens beslut att godta den aktuella detaljplanen innebär således inte att den planerade markanvändningen tillåts strida mot artskyddsförordningens bestämmelser. - Med beaktande av hur artikel 12 i art- och habitatdirektivet är utformad och vad som ovan anförts om vad en detaljplan reglerar kan, enligt regeringens mening, tillämpningen av reglerna om artskydd i detaljplaneärendet inte anses strida mot artikel 12. Hanteringen av det aktuella planärendet får anses vara förenlig såväl med bestämmelserna i PBL som artikel 12 i art- och habitatdirektivet. - Regeringen konstaterar därutöver, mot bakgrund av Naturvårdsverkets yttrande, att ett genomförande av mark- och anläggningsarbeten i enlighet med detaljplanen inte innebär att den större vattensalamandern kommer att påverkas på det sätt som anges i artskyddsförordningen. - Sammanfattningsvis anser regeringen att vad som nu framkommit inte utgör skäl att inte godta planen.

G. och J. af E. m.fl. tillade i yttrande bl.a. följande. Samtliga instanser anför att man inte kan bekräfta förekomsten av större vattensalamander men säger sig heller inte betvivla denna uppgift. Länsstyrelsen har inte haft någon kunskap om förekomst av den större vattensalamandern då detaljplanen antogs. Den större vattensalamandern är totalfredad enligt EG-bestämmelser. Länsstyrelsen har inte utrett eller prövat sökandenas uppgifter om förekomst av den större vattensalamandern eller av snok. I föreliggande fall skall 1 a § artskyddsförordningen och 8 kap. MB gälla. Försiktighetsprincipen bör iakttas. Någon inventering eller annan undersökning har inte redovisats i någon handling. Av artikel 16 i habitatdirektivet framgår bl.a. att undantag från skyddsbestämmelserna får göras av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Några sådana skäl torde ej kunna anses föreliggande här. Bestämmelsen är övergripande och kan inte åsidosättas genom att länsstyrelsen tror eller anser att salamandern inte finns på själva byggområdet.

Regeringsrätten (2005-02-08, Lavin, Billum, Almgren, Nord, Kindlund) yttrade: Skälen för Regeringsrättens avgörande. Enligt 1 § lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skall Regeringsrätten på ansökan av enskild part i ett sådant förvaltningsärende hos regeringen som rör något förhållande som avses i 8 kap. 2 eller 3 § regeringsformen pröva om avgörandet i ärendet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att myndigheten har en viss handlingsfrihet vid sitt beslutsfattande, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234).

Vad först gäller sökandenas invändning om jäv framgår av utredningen i målet att C.L. under handläggningen av detaljplanen varit jävig. Vid en samlad bedömning finner Regeringsrätten, i likhet med regeringen, att C.L:s deltagande i handläggningen av detaljplanen inte kan anses ha haft sådan



betydelse för utgången i ärendet om detaljplan att detta utgör hinder för antagande av planen.

Vad härefter gäller sökandenas invändningar om bristande hänsynstagande till förekomsten av den fridlysta arten större vattensalamander och brister i miljökonsekvensbeskrivningen gör Regeringsrätten följande överväganden.

Habitatdirektivet syftar till att bevara vissa livsmiljöer samt djur- och växtarter och innebär dels ett artskydd, dels ett områdesskydd. Närmare bestämmelser om artskydd finns i artiklarna 12-16 i direktivet. Enligt artikel 12 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett strikt skyddssystem för vissa förtecknade djurarter, bl.a. den större vattensalamandern, med förbud mot bl.a. att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden och viloplats. Större vattensalamandern är en sådan art som enligt direktivet kräver ett noggrant skydd.

Habitatdirektivets krav på artskydd har som ovan nämnts genomförts genom den med stöd av 8 kap. 1 § MB utfärdade artskyddsförordningen. Av 1 a § i nämnda förordning framgår sålunda att det i fråga om vissa i bilagan angivna djurarter är förbjudet bl.a. att avsiktligt störa djuren, särskilt under vissa känsliga perioder, och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Förbudet gäller alla levnadsstadiet hos djuren. Av 1 f § framgår att undantag från förbudet kan medges i vissa särskilt kvalificerade fall. För undantag krävs sålunda dels att det inte finns någon annan lämplig lösning, dels att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde samt att undantaget behövs på grund av vissa uppräknade skäl. I detta fall synes endast de skäl som anges i första stycket 3 kunna komma i fråga, nämligen hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse. Naturvårdsverket beslutar om undantag. Dispens i det enskilda fallet får på samma villkor beslutas av länsstyrelsen.

Enligt 5 kap. 18 § andra stycket PBL skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

I förarbetena till de tidigare gällande bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar anfördes bl.a. att det är viktigt att en bedömning av miljökonsekvenserna kommer in i ett tidigt planeringsskede, parallellt med tekniska och ekonomiska frågor, innan beslut fattas om en viss plan, åtgärd eller projekt (prop. 1990/91:90 s. 167). Lagrådet tillade för sin del bl.a. att beslutsmyndigheterna enligt förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Den föreslagna ordningen får emellertid den effekten att miljökonsekvenserna blir utredda och därmed också beaktade av intressenten redan innan myndighetsprövningen tar vid och förhoppningsvis redan innan hans handlingsfrihet begränsas genom nedlagda projekteringskostnader och allehanda andra låsningar (a. prop. s. 567).

I propositionen till den nu aktuella bestämmelsen i 5 kap. 18 § PBL anfördes bl.a. följande (prop. 1994/95:230 s. 78). En miljökonsekvensbeskrivning är en del av underlaget för beslut om antagande av detaljplan. Vid prövningen av ett sådant beslut kan brister i underlaget leda till att beslutet upphävs. En utebliven eller alltför bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan därvid vara skäl för att anse att beslutet att anta detaljplanen inte kan godtas. Det är knappast möjligt att generellt ange när en miljökonsekvensbeskrivning skall anses så bristfällig att detaljplanebeslutet bör upphävas. Detta måste bedömas från fall till fall, med utgångspunkt i de frågor som miljökonsekvensbeskrivningen i det enskilda fallet skall belysa.

Regeringsrätten noterar först att skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning inte är i fråga i målet (5 kap. 18 § andra stycket första meningen), utan frågan gäller endast om den

miljökonsekvensbeskrivning som faktiskt gjorts svarar mot föreskrivna krav (samma lagrum andra meningen).

Som framgår av regeringens yttrande finns inte något formellt krav i PBL på att eventuellt behövliga dispenser enligt artskyddsförordningen skall ha inhämtats innan beslut fattas om en detaljplan. Ett effektivt genomförande av habitatdirektivets bestämmelser om artskydd synes emellertid förutsätta att det eventuella behovet av att ta hänsyn till fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloplats klarläggs i sådan tid att det kan beaktas såväl i planprocessen som i följande ärenden om bygglov i enlighet med planen. Om frågan om skydd för fridlysta arter tas upp först sedan övriga prövningar slutförts finns en uppenbar risk att någon verklig prövning av förutsättningarna för undantag från fridlysningen inte kommer till stånd. Såväl exploatör som allmänhet har dessutom ett berättigat intresse av att på ett tidigt stadium få information även om sådana konsekvenser av planen.

Även om PBL inte formellt kräver att bestämmelserna om artskydd beaktas i ett ärende om detaljplan får regelsystemet anses förutsätta att erforderlig information i dessa avseenden ändå skall finnas tillgänglig i ett ärende om detaljplan, genom en miljökonsekvensbeskrivning i egentlig mening eller, om det är tillräckligt, genom utredning i enklare form (jfr även Boverket: Boken om MKB för detaljplan /2000/ Bil. 3 Ex. 1 p. 10). För att en miljökonsekvensbeskrivning skall kunna möjliggöra en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på bl.a. miljön måste den sålunda i förekommande fall behandla även förekomsten av skyddade arter och det eventuella behovet av hänsynstagande till deras fortplantnings- och viloplats samt förutsättningarna för eventuell dispens från artskyddsföreskrifterna.

Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande. Planområdet, som har en areal av ca 3,4 ha, är beläget i Kullavik i Kungsbacka kommun och ligger till allra största delen utanför gällande detaljplan. Sökandena har uppgivit att det inom planområdet finns bl.a. en population av den större vattensalamandern, vilken är en fridlyst art som enligt habitatdirektivet kräver ett noggrant skydd. Sökandenas uppgifter har inte motsagts eller ifrågasatts i regeringens yttrande. I den miljökonsekvensbeskrivning, daterad den 29 juni 1999 med komplettering den 9 december 1999, som gjorts i detaljplaneärendet finns - trots att effekter på naturmiljön behandlas i ett särskilt avsnitt - inte några uppgifter om förekomst av fridlysta eller hotade arter och således inte heller om den större vattensalamandern. Någon kompletterande utredning som kunnat klarlägga de planerade åtgärdernas eventuella konsekvenser för sådana arter synes inte heller ha genomförts av de myndigheter som nu yttrat sig till regeringen (jfr Regeringsrättens dom den 2 juli 2004 i mål 670-02).

Regeringsrätten finner mot bakgrund av de obestridda uppgifterna om förekomst av fridlysta arter inom planområdet att det varit påkallat att miljökonsekvensbeskrivningen i det aktuella planärendet belyst även exploaterings konsekvenser för sådana arter. Den föreliggande miljökonsekvensbeskrivningen har inte möjliggjort en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloområden. Underlaget för beslutet om detaljplanen har därmed varit bristfälligt. Det är inte uppenbart att detta fel saknat betydelse för avgörandet. Beslutet i ärendet strider därför mot 5 kap. 18 § andra stycket PBL och skall upphävas.

Regeringsrättens avgörande. Regeringsrätten upphäver regeringens beslut.

I beslut den 10 mars 2005 upphävde regeringen (Miljödepartementet) kommunfullmäktiges beslut den 16 maj 2002 att anta detaljplan för Släps-Kullen 2:12 m.fl. i Släp i Kungsbacka kommun.

Föredraget 2004-12-08, föredragande Liljeros, målnummer 7694-03

---

**Sökord:** Rättsprövning; Plan- och bygglagen; Byggnads mål; Detaljplanefrågor

Prop. 1990/91:90 s. 167 och 567; prop. 1994/95:230 s. 78; prop. 1997/98:90 s. 166-167; prop. 2000/01:111 s. 30 f., 41-42, 59-60, 65-70; Didón, m.fl., Plan- och bygglagen 5:5-5:6 c., 5:111-113; Boverket: Boken om MKB för detaljplan (2000), bil. 3, Ex. 1. p. 10.

---

