



Datum 2023-11-27
Diarienummer KS 2023/0439

Förvaltningsrätten i Stockholm
Avdelning 6
115 76 STOCKHOLM

Inges på e-postadress avd6.fst@dom.se

Yttrande i sak i mål nr 20570-23

Laglighetsprövning av kommunfullmäktiges i Danderyd beslut den 16 oktober 2023 (§ 128) om rivning av Oscarsborgsvillan

Yrkanden

Danderyds kommun yrkar att förvaltningsrätten ska avvisa följande två yrkanden.

- Klaganden LA:s yrkande om att förvaltningsrätten ska ge vite, böter eller ”annan lämplig åtgärd som gör fortsatt felagerande oattraktivt för KF”.
- Klaganden CR:s yrkande om att förvaltningsrätten ”vid vite förbjuder domstolstrots genom att samtliga ledamöter i berörda nämnder förbjuds att vidta åtgärder som strider mot förbudet”.

Danderyds kommun yrkar att överklagandena i övrigt ska avslås och att kommunfullmäktiges beslut den 16 oktober 2023 (§ 128) därmed ska stå fast.

Grunder

Av 13 kap. 8 § kommunallagen följer att i en laglighetsprövning kan rätten enbart besluta att upphäva ett överklagat beslut och om den inte gör det, står beslutet fast. Rätten kan inte besluta om vite, böter eller ”annan lämplig åtgärd som gör fortsatt felagerande oattraktivt för KF” eller vid vite förbjuda ”domstolstrots genom att samtliga ledamöter i berörda nämnder förbjuds att vidta åtgärder som strider mot förbudet”. Dessa yrkanden ska därför avvisas.

Danderyds kommun uppfattar att de tre klagandena har åberopat följande grunder för att förvaltningsrätten ska upphäva det överklagade beslutet.

Beslutet skulle inte ha tillkommit i laga ordning, 13 kap. 8 § 1 kommunallagen
Beslutsunderlag till kommunfullmäktige

Samtliga klagande har anfört att beslutet ska upphävas på grund av uppfattade brister i beslutsunderlaget. Då det inte finns några lagkrav på



beslutsunderlag saknas grund i 13 kap. 8 § kommunallagen för att upphäva det överklagade beslutet.

Handläggning av återremiss

Klagandena CK och LA anför att kommunstyrelsens handläggning av den återremiss som kommunfullmäktiges beslutade om den 28 augusti 2023 (§ 117) med stöd av 5 kap. 50 § kommunallagen är felaktig. Då handläggningen av återremissen inte är behäftad med några felaktigheter, saknas grund i 13 kap. 8 § kommunallagen för att upphäva det överklagade beslutet.

Information om ärende om eventuell byggnadsminnesmärkesförklaring

Klaganden LA har som grund för att beslutet ska upphävas åberopat att kommunfullmäktige varit förhindrad att besluta i ärendet då kommunen fått kännedom om att ett ärende var väckt hos länsstyrelsen om eventuell byggnadsminnesförklaring av Oscarsborgsvillan.

Att kommunfullmäktige har erhållit sådan information från länsstyrelsen medför inte att ett beslut om rivning inte får tas. Beslutet har tillkommit i laglig ordning.

Omständigheter som kan avse såväl att beslutet inte skulle ha tillkommit i laga ordning som att det strider mot lag eller annan författning, 13 kap. 8 § 1 och 4 kommunallagen

Nedan angivna omständigheter är åberopade av klaganden CR. Danderyds kommun uppfattar det oklart om klaganden menar att kommunfullmäktige på grund av nedanstående har varit förhindrat att fatta det överklagade beslutet, vilket skulle innebära att det inte har tillkommit i laglig ordning, eller om de innebär att beslutet i sig strider mot lag. Kommunen bestrider det finns grund för att upphäva beslutet på vad klaganden CR har anfört om följande.

1. Hushållningsbestämmelser i miljöbalken skulle ha tillämpats
2. Det är inte förenligt med plan- och bygglagen att inte följa ett åtgärdsföreläggande¹ från byggnadsnämnden
3. Kommunen har inte gjort någon analys av bebyggelseområdets skyddsbehov
4. Bestämmelser i 3 kap. miljöbalken innebär att beslutet skulle ha föregåtts av
 - a. presentation av planeringsunderlag enligt 6 kap. 19 § miljöbalken

¹ 11 kap. 19 § plan- och bygglagen



Datum 2023-11-27
Diarienummer KS 2023/0439

- b. presentation av relevanta planerings- och beslutsunderlag som visar att platsens kulturvärden tillvaratas
- c. prövning av vilka skyddsåtgärder som behövs
- d. försiktighetsmått som behövs förskydd av den historiska kulturmiljön

De i punkterna 1 och 4 åberopade bestämmelserna är inte tillämpliga på det överklagade beslutet.

Det saknas grund i 13 kap. 8 § kommunallagen för att upphäva ett beslut om rivning av den anledning att det finns ett så kallat åtgärdsföreläggande från en byggnadsnämnd (punkten 3). Ett åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 § plan- och bygglagen medför inte i sig att fastighetsägaren är lagligen förhindrad att besluta sig för att riva byggnaden. Om en byggnad får rivas prövas av byggnadsnämnd i enlighet med reglerna i plan- och bygglagen i de fall som rivningslov krävs.

Det finns inga krav i lag på att en kommun ska göra en analys av ett bebyggelseområdes skyddsbehov innan kommunen fattar beslut om att riva en byggnad (punkten 7).

Beslutet skulle strida mot lag eller annan författning, 13 kap. 8 § 4 kommunallagen

Klaganden CR har vidare åberopat grunder som Danderyds kommun uppfattar avser att det överklagade beslutet skulle strida mot lag eller annan författning. Det avser att den klagande har anfört att

1. byggnadens skick kan inte läggas till grund för ett beslut om rivning då kommunen inte tagit sitt lagstadgade ägaransvar, 8 kap.14 § plan- och bygglagen
2. beslutet om rivning strider mot slutsatser i en antikvarisk utredning som kommunens fastighetsnämnd beställde under år 2019
3. det skulle strida mot 8 kap. 13 och 17 §§ plan- och bygglagen att riva byggnaden.

En fastighetsägares skyldigheter enligt 8 kap. 14 § plan-och bygglagen prövas av byggnadsnämnd och dess beslut överklagas i enlighet med bestämmelser i 13 kap. samma lag. Grund för att upphäva beslutet föreligger inte utifrån punkten 1 ovan.

En antikvarisk utredning utgör inte lag eller annan författning. Grund för att upphäva beslutet föreligger inte utifrån punkten 2 ovan.

Ett beslut av en kommun som fastighetsägare om att riva en byggnad kan inte prövas mot 8 kap. 13 och 17 §§ plan- och bygglagen i en laglighetsprövning. Frågan om dessa bestämmelser är tillämpliga vid rivning av en byggnad och om de, för det fall de är tillämpliga, utgör hinder för rivning



prövas av byggnadsnämnd. Grund för att upphäva beslutet föreligger inte utifrån punkten 2 ovan.

Beslutet skulle inte utgöra en kommunal angelägenhet

Klaganden CR har anfört att beslutet inte utgör en angelägenhet för kommunen då beslutet i stor grad berör kommunens invånare.

Det ingår i den kommunala kompetensen enligt 2 kap 1 § kommunallagen att fatta beslut som rör fastigheter som kommuner äger. Grund för att upphäva beslutet med stöd av 13 kap. 8 § 2 kommunallagen på den grund att beslutet inte är en kommunal angelägenhet saknas således.

Utveckling av talan

Beslutsunderlag kommunfullmäktige

Den klagande har som grund för sin begäran om laglighetsprövning angett att beslutet kommit till stånd på felaktig grund, då vissa handlingar i ärendet inte har lagts fram för kommunfullmäktige och på grund av kommunstyrelsens handläggning av den beslutade återremissen. Danderyds kommun tolkar det som att prövningen ska göras mot 13 kap. 8 § 1 kommunallagen; att beslutet inte har tillkommit på ett lagligt sätt. Med detta avses att beslutet skulle vara behäftat med ett procedur- eller handläggningsfel. För att procedur- eller handläggningsfel ska föreligga måste det finnas sådana angivna i lag eller annan författning.

Kommunallagen har inte några bestämmelser om att det ska finnas något beslutsunderlag. Möjligen kan man se att indirekt medför kravet på att ett protokoll ska redovisa de förslag som finns i ett ärende², att protokoll från de nämnder som har berett ärendet behöver finnas tillgängliga för kommunfullmäktige. Det finns inte några lagregler om hur kommunstyrelsen ska utreda de ärenden som den beslutar i eller lägger fram till kommunfullmäktige för beslut.

En av de klagande menar härvid att det skulle vara fel i beredningen att kommunfullmäktiges ledamöter och ersättare inte har fått del av ett utkast till en principöverenskommelse som kommunstyrelsen inte har gått vidare med i utredningen av det aktuella ärendet. Varken kommunstyrelsen eller tjänstemannaorganisationen har ”mörkat” dess existens då det omnämns i kommunledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 30 maj 2023. De ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige som haft del av utkastet har fått det genom principöverenskommelsens andra part eller på annat sätt än genom Danderyds kommun. Kommunstyrelsen har inte brustit genom att inte underställa ledamöter och ersättare utkastet.

² 5 kap. 67 § kommunallagen



Datum

2023-11-27

Diarienummer

KS 2023/0439

Grund för att upphäva det överklagade beslutet utifrån vad som har anförts om beslutsunderlag saknas således. Detta gäller även vad klaganden CR anført om att översiktsplanen eller information ur den skulle ha bilagts beslutsunderlaget. Danderyds kommun får härvid påpeka att det CR skriver om att Oscarsborgsvillan skulle vara utpekad som särskilt värdefull byggnad i översiktsplanen är felaktigt.

Handläggning återremiss

Vad två av de klagande anför med anledning av kommunfullmäktiges beslut om återremiss medför inte att det föreligger några fel i beredningen av ärendet.

Det är det beredande organet som beslutar omfattningen på beredningen med anledning av en återremiss. Detta framgår bland annat av prop. 2008/09:21, sidan 85, där regeringen påpekar att det är majoriteten (i det beredande organet) som bestämmer omfattningen av utredningen till följd av återremissen. Detta hade tidigare uttrycks i prop. 2001/02:80, sidan 79, där regeringen skrev att *"För att förhindra ren obstruktion bör det dock vara en uppgift för den politiska majoriteten att avgöra beredningens omfattning."* Kommunstyrelsens handläggning av återremissen medför inte att det föreligger några fel i beredningen av ärendet.

Beslutet skulle strida mot bestämmelser om värdefull byggnad i översiktsplanen

Som kommunen har redogjort för ovan är det felaktigt att Oscarsborgsvillan skulle vara markerad som värdefull byggnad i översiktsplanen. Kommunen vill ändock påpeka att det framgår av 3 kap. 2 § plan- och bygglagen att en översiktsplan inte är bindande. Den är inte bindande för kommunen som plan- eller bygglovmyndighet och den är inte bindande för kommunen (eller någon annan) som fastighetsägare. Ett beslut om rivning skulle inte kunna strida mot lag eller annan författning till följd av en markering i en översiktsplan som "värdefull byggnad" eller annan notering om den.

Information om ärende om eventuell byggnadsminnesmärkesförklaring

Som framgår av länsstyrelsens Stockholm meddelande till kommunen den 16 oktober 2023, aktbilaga 21, kan länsstyrelsen med stöd av 3 kap. 5 § kulturminneslagen, pröva om en fastighetsägare i avvaktan på ärendets slutliga prövning ska meddelas förbud mot åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde. Kulturmiljölagen innehåller inte, vid sidan av detta bemyndigande till länsstyrelsen, några bestämmelser om förbud för en fastighetsägare att utan sådant beslut från länsstyrelsen besluta om att riva en byggnad.



Datum

2023-11-27

Diarienummer

KS 2023/0439

Bestämmelser som skulle medföra att kommunfullmäktige varit förhindrat att fatta beslut eller att beslutet strider mot lag

De bestämmelser i miljöbalken som klaganden CR har kallat hushållningsbestämmelser innebär inte att en kommun eller annan fastighetsägare inte kan fatta beslut om att riva en byggnad som den äger. Bestämmelserna riktar sig till kommunen när den utövar ansvar den har som kommun/byggnadsnämnd enligt plan- och bygglagen, inte kommunen som fastighetsägare.

Ett åtgärdsföreläggande enligt 11 kap. 19 § plan- och bygglagen medför inte att en fastighetsägare inte får besluta sig för att riva byggnaden i fråga. Det gäller även när det är en kommun som äger fastigheten. Det är byggnadsnämnd som har ansvaret för att följa upp om sådana förelägganden följs och det kan inte prövas i en laglighetsprövning-

Vad den klagande har anfört om analys av bebyggelseområdets skyddsbehov medför inte att det finns formaliabestämmelser som kommunen haft att följa eller att det finns bestämmelser i lag eller annan författning som det överklagade beslutet skulle strida mot. Detsamma gäller vad den klagande har anfört om att beslutet skulle ha föregåtts av 1) en planeringsunderlag enligt 6 kap. 19 § miljöbalken och relevanta planerings- och beslutsunderlag som visar att platsens kulturvärden tillvaratas, 2) en prövning av skyddsåtgärder som behövs eller 3) försiktighetsmått som behövs för skydd av den historiska kulturmiljön. De åberopade omständigheterna är inte tillämpliga i en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen.

En fastighetsägares ansvar enligt 8 kap 14 § plan- och bygglagen

Det är byggnadsnämnd som enligt plan- och bygglagen har tillsynsansvaret för om fastighetsägare uppfyller vad som åligger dem enligt 8 kap. 14 plan- och bygglagen om att hålla byggnadsverk i vårdat skick och underhålla dem. Brister i detta avseende kan inte prövas i en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Bestämmelserna utgör inte hinder mot att en kommun beslutar att riva en byggnad.

Innebörden av bestämmelserna i 8 kap. 13 och 17 §§ plan- och bygglagen

Som Danderyds kommun har påpekat ovan kan beslut av en kommun som fastighetsägare om att riva en byggnad inte prövas mot 8 kap. 13 och 17 §§ plan- och bygglagen i en laglighetsprövning. Frågan om dessa bestämmelser är tillämpliga vid rivning av en byggnad och om de, för det fall de är tillämpliga, utgör hinder för rivning prövas av byggnadsnämnd³. Då den aktuella byggnaden är belägen utanför detaljplanlagt område, där det heller inte finns områdesbestämmelser, föreligger det enligt 9 kap. 10 § plan- och bygglagen inte krav på rivningslov. I enlighet med 9 kap. 16 § plan- och

³ I Danderyd har miljö- och stadsbyggnadsnämnden uppdraget som byggnadsnämnd.



Datum

2023-11-27

Diarienummer

KS 2023/0439

bygglagen och 6 kap. 5 § 1 plan- och byggförordningen ska kommunen ge in en rivningsanmälan till byggnadsnämnden.

8 kap. 13 § plan- och bygglagen innebär att en byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas. Bestämmelsen är inte ett förbud mot att riva sådana byggnader, se Boverkets ”PBL-kunskapsbanken” där följande anges: ”Förvanskningförbudet gäller vid alla ändringar, såväl exteriört som interiört, och oberoende av om en åtgärd är bygglovs- eller anmälningspliktig eller inte. Rivning av en hel byggnad är dock inte att betrakta som en förvanskning (här understruket), eftersom det efter utförd åtgärd inte finns någon förvanskad byggnad. Att förvanskningförbudet i sig inte kan anses medföra något rivningsförbud framgår också indirekt av hur plan- och bygglagens ersättningsbestämmelser har utformats.”

8 kap. 17 § plan- och bygglagen behandlar ändring och flytt av byggnad, inte rivning. Varken ordet ”ändring” eller ordet ”flytt” kan tolkas omfatta rivning.

Danderyd dag som ovan

Hanna Bocander
Kommunstyrelsens ordförande