

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Rättsgrund

Enligt förarbetena till den nya förvaltningslagen (2017:900) har kraven på myndigheters beslutsmotiveringar skärpts. En förändring är att JO-rekommendationer om motiveringsskyldighet i situationer som inte omfattades av den tidigare paragrafens ordalydelse nu blivit formellt bindande¹.

JO har i flera ärenden där bristande beslutsmotiveringar granskats slagit fast att för att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka föreskrifter som har tillämpats. Det ska också gå att läsa ut vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet². Beslutsmotivering skall även redovisa hur myndigheten tänkt där meningar gått isär och det är inte tillfyllest att åberopa en "en samlad bedömning" som beslutsmotivering³.

Krav på beslutsmotivering följer även av EU-rätten genom artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

Riksantikvarieämbetets (RAÄ:s) yttrande till MÖD, P 1816-18 aktilaga 42, uppvisar tydliga brister i beslutsmotivering mot bakgrund av vad som redovisats ovan.

1 Persson, V. (2018). Obehövlig kommunikation och beslutsmotivering. Förvaltningsrättslig tidskrift, 499-516.

2 Justitieombudsmannen. 2015/1 6:JO1. Central statsförvaltning m.m. Dnr 6945-2013. sid. 315

3 <http://www.dagensjuridik.se/2014/12/jo-medborgare-kan-krava-bättre-motivering-samlad-bedomning-i-beslut-fran-myndigheter>

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Påtaglig skada - Riksintresse

RAÄ:s yttrande redovisar endast följande gällande fråga om påtaglig skada på riksintresset Härnösand (sid. 6):

”Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett genomförande av detaljplanen kommer att skada riksintresset. Skadan bedöms emellertid inte vara påtaglig i miljöbalkens mening.”

Någon redovisning av rättskällor förekommer inte och yttrandet redovisar inte ens vilken lagregel inom miljöbalken som åsyftas.

Beslutsmotiveringen saknar redogörelse för vilka sakliga omständigheter som ligger till grund för att klassa planförslaget att skada riksintresset, men ej påtagligt, då MKB:n redovisar att skadan skulle vara permanent och negativ för sex av nio definierade värden (karaktärsdrag).

Det brister i logisk härledning i beslutsmotivering. Yttrandet refererar endast rapsodiskt till RAÄs handbok⁴ samt brister i att göra någon rättsanalys av MKB:n och att beakta alla relevanta fakta som skall ligga till grund för beslutsmotivering.

⁴ Riksantikvarieämbetet. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23.

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Påtaglig skada – Riksintresse - Östanbäcken

I RAÄs yttrande (sid. 6) framförs vidare följande beslutsgrundande text gällande fråga om skada på riksintresset: *"Inte heller avläsbarheten av "den äldsta strandbundna planstrukturen" som bland annat företas av Östanbäckens avgränsning västerut och Brunshusgatan försvåras nämnvärt."*

RAÄs ansvarige handläggare, Anders Hedlund, avviker därmed i beslutsprocessen att ha kommit till denna slutsats jämfört med andra sakkunniga⁵, vilket är uppenbart vid genomläsning av de dokument som Anders Hedlund åberopar ha inhämtat för att bereda ärendet. För läsaren blir skrivningen endast till ett påstående där faktaredovisning saknas om hur det har grundats.

Bristen på faktaredovisning är särskilt allvarlig då det framgår att det råder vitt skilda uppfattningar om påverkan på läsbarhet, RAÄ visavi övriga utredningar.

Kulturmiljöanalys 2016-02-22: *"Östanbäcken norr om Kanaludden har ett mycket högt kulturhistoriskt värde som illustreras främst i dess ålderdomliga, av vattenlinjen betingade planstruktur från 1500-talet och dess sammanhållna, småskaliga trähusbebyggelse från 1700- och 1800-talet."* (sid. 35),

"Kanaludden liksom omgivande vattennära lägen har en låg bebyggelse där träd rör över husen gör att Östanbäcken och domkyrkan från många vyer söderifrån kan upplevas på ett sätt som kan berätta om förhållandena under 1800-talet och ännu tidigare." (sid. 35),

"Den glest bebyggda udden möjliggör en visuell kontakt mellan kanalen, Södra sundet och stadsdelen Östanbäcken, av stor vikt för att balansera den barriär som Brunshusleden utgör." (sid. 45),

"Vyerna från vattenrummet in mot staden med Östanbäcken och domkyrkan bör värnas." (sid. 47).

5 Jämfört med kulturmiljöanalys 2016-02-22 och avvikande yttranden 2016-05-13 från Länsstyrelsens sakkunniga; även kommun 2013-03-18 (sid. 8) och Länsstyrelse 2016-05-17 (sid. 5) är av annan uppfattning gällande känslighet för kanaludden respektive påverkan av läsbarhet från Gådeåparken/Södra Sundet.

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Tvistliga slutsatser och bristande information om hotellbyggnad

I MKB:n 2016-04-19 redovisas att "Karakteren av Östanbäckens karaktär försvagas, blir mindre läsbar och kopplingen till beskrivningen "Norrlands Athen" kan komma att bli svagare.", samt att "Byggnadens volym kan skymma utsikten över och synas från Östanbäcken", och att ändrad detaljplan kan medföra "indirekt, bestående skada" (sid. 30).

Även kommunen har i samband med samrådsprocessen⁶ uttryckt följande (sid. 6): "Under arbetet med den gällande detaljplanen för området (2009) gjordes skisser på en lägre hotellbyggnad. Skisserna kan ses som alternativ utformning till det nu aktuella. Förslagen ansågs att för stor del av kanaludden togs i anspråk och den tänkta byggnaden gav ett klumpigt intryck på den gestaltningsmässigt känsliga platsen."

RAÄ har i sitt yttrande och beslutsmotivering uppenbarligen ej tydliggjort att det är kommunens tidigare förkastade gestaltningsförslag som åter aktualiserats i beslutat planunderlag, med väsentligt större total byggnadsarea samt ihopbyggnad med badhus och eliminering av grön och visuell korridor mellan hotellbyggnad och badhus⁷.

Av RAÄs yttrande och beslutsmotivering gällande bl.a. påverkan på läsbarhet av området Östanbäcken framgår ens ej vilket gestaltningsförslag av hotellbyggnad som yttrandet avser.

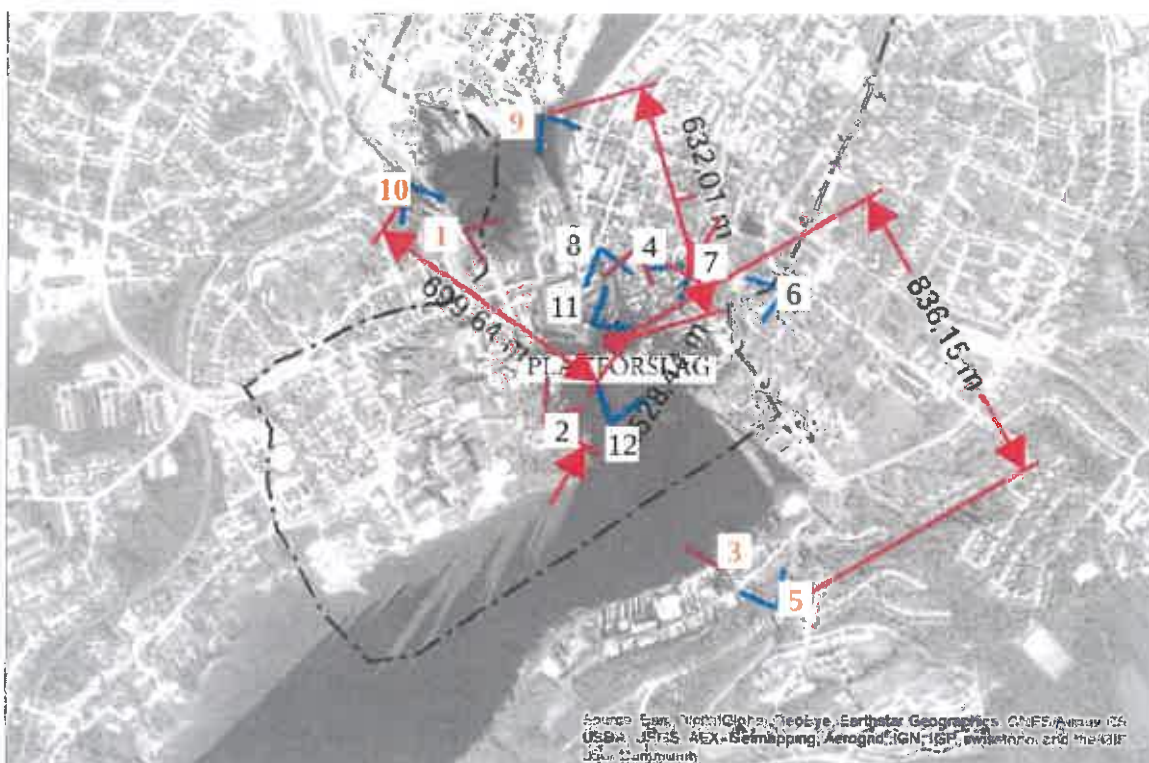
⁶ Samråd kring detaljplaneprogram för del av Ön 2:52 m.fl. Hotell vid Kanaludden, Härnösand. 2013-03-18.

⁷ Se t.ex. Plankarta med planbestämmelser (2016-04-18), Kanaludden Härnösand. Geoteknisk undersökning. Sundsvall 2016-03-02.

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Väderförhållanden vid syn

RAÄ informerar heller ej läsaren i yttrandet om att siktförhållanden vid besöket i Härnösand den 4 december 2018 var starkt begränsade enligt SMHIs väderdata⁸. Kl. 12:00 var siktförhållanden mindre än 500 m varpå fem av refererade utsiktspunkter i MKB:n faller utanför angivet synfält, vilket självfallet kan ha påverkat bedömning av läsbarhet.



Teckenförklaring

- | | | |
|----------------|--------------------|-----------------|
| 1 Naturparken | 5 Kyrkogårdsvägen | 9 Nybrogatan |
| 2 Gårdsplanen | 6 Rosenbuckssållen | 10 E4 |
| 3 Klostervägen | 7 Brunnshusetgatan | 11 Garvaregatan |
| 4 Telegrafgård | 8 Storgatan | 12 Södra sundet |

0 150 300 450 600 750 m

29,48 mm

SWECO

8 Väderdata från SMHI gällande Härnösand (Väderstation Lungön) kl. 12:00 den 4 december 2018. Bilaga 3, 2019-03-24.

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Schablonmässig beslutsmotivering

Jämförelse med andra yttrande till domstolar:

En analys av de två yttranden⁹ som handläggare Anders Hedlund och ansvarig enhetschef, Qaisar Mahmood, RAÄ, ansvarat för på anmodan av Mark- och miljödomstolar/MÖD, gällande fråga om påtaglig skada – riksintressen, visar att handläggaren använt närmast identiska och summariska beslutsmotiveringar:

Målnummer P 9769-17 (Värnamo), sid. 2: ”Riksantikvarieämbetets slutsats är att planens genomförande genom den planerade byggnaden mot Edsgatan skadar kulturmiljövärden och riksintresset. Skadan består av att läsbarheten av rutnätstaden försämras. Skadan bedöms dock ej vara påtaglig i miljöbalkens mening”.

Målnummer P 1816-18 (Härnösand), sid. 6: ”Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett genomförande av detaljplanen kommer att skada riksintresset. Skadan bedöms emellertid inte vara påtaglig i miljöbalkens mening.”

I bägge fallen redovisas beslutsmotiveringar utan hänvisning till lagrum inom Miljöbalken, utan hänvisningar till rättskällor, förarbeten, eller Naturvårdsverkets allmänna råd. I bägge fallen saknas vidare beslutsredovisning om skada som uppkommer är permanent eller inte.

⁹ Målnummer P 1816-18, P 9769-17

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Bristande kompetens

Vare sig handläggare eller ansvarig enhetschef har, av vad som framkommit, någon miljöjuridisk utbildning (undantaget handläggaren som har deltagit i en kort utbildning i den nya Miljöbalken när den introducerades 1989) eller utbildning inom kulturarv.

Sammanfattningsvis är sakägarna starkt kritiska till RAÄ:s yttrande gällande:

- bristande beslutsmotivering,**
- frånvaro av information om begränsade undersökningsmöjligheter i samband med platsbesök och utebliven kontakt med sakägarna före, under och efter platsbesök,**
- frånvaro av referenser till rättskällor, Allmänna Råd, RAÄ:s handbok och/eller tydliggörande av vilket plandokument gällande total byggarea för hotell som legat till grund för beslut,**
- tvistliga slutsatser/påståenden om hur läsbarhet av Östanbäcken påverkas av hotellbygge, jämfört med vad andra sakkunniga kommit fram till, utan analys eller närmare redogörelse för hur RAÄ har kommit till denna avvikande ståndpunkt,**
- ej acceptabla brister i förhållande till vad som följer av FL och vid jämförelse med andra yttranden angående riksintresse – påtaglig skada till domstol (se tabell nästa sida).**

BRISTANDE BESLUTSMOTIVERING - RAÄ

Jämförelse med andra yttranden till domstolar om riksintresse – påtaglig skada

Vid analys av ovanstående två yttranden, i jämförelse med yttranden¹⁰ som ansvarats för av andra handläggare, antikvarier och enhetschefer hos RAÄ/Boverket, framkommer att de senare har signifikant mer utförlig faktaredovisning och hänvisningar till rättskällor och lagrum.

Månr.	Hänvisning till rättskällor	Analys av hur siktlinjer och läsbarhet påverkar riksintresset	Hänvisning till RAÄs handbok	Hänvisning till Naturvårdsverkets Allmänna Råd
TR P 1535-17	Ja (sid. 3)	Ja (sid. 2-5)	Ja (sid.3)	Nej
P 5840-14	Ja (sid. 3)	Ja (sid. 2)	Nej*	Ja
S 2012 153 PBB	Ja (sid. 1-3)**	Ja (sid. 3)	Nej*	Nej
P 9769-17	Nej	Bristfällig (sid. 2)	Nej	Nej
P 1816-18	Nej	Bristfällig (sid.6; yttrandet redovisar påståenden som ej underbyggs av faktaredovisning)	Bristfällig (sid. 5; endast redovisning av frågor som skall besvaras vid konsekvensanalys men som ej följs upp i beslutsmotivering)	Nej

* ej tillgänglig vid tidpunkt för yttrande

** yttrandet beslutat med hänvisning till rättskällor under medverkan av jurist

10 TR P 1535-17, P 5840-14, S 2012 153 PBB