



Stockholm den 2 april 2013

Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
Box 1070
462 28 Vänersborg

Överklagande

- Överklagat avgörande:** Länsstyrelsen i Västra Götalands beslut av den 22 mars 2013 att avslå överklagandet (dnr. 403.37570-2012) om antagande av detaljplan för bostäder i Hultet, södra delen i Partille kommun
- Klagande:** Rolf och Regina Johansson
Ekedungen 9, 433 51 Öjersjö
- Ombud:** Jur. kand. Sebastian Scheiman
Jur. kand. Clarence Crafoord

Centrum för rättvisa, Box 2215, 103 15 Stockholm
- Motpart:** Partille kommun
- Saken:** Upphävande av detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Förkortningar och definitioner använda hos länsstyrelsen kommer att användas i det följande.

Yrkande

1. Makarna Johansson yrkar att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäver detaljplanen enligt ÄPBL 13 kap. 8 §.

Grunder för överklagandet

Allmänintresset måste vara tydligt motiverat

2. Som makarna Johansson tidigare anfört är de väl medvetna om kommunens möjligheter enligt ÄPBL 6 kap. 17 § och 19 § att ianspråkta mark som kommunen ska vara huvudman för (se p. 15 i överklagandet till länsstyrelsen). Klaganden vidhåller emellertid att en risk för bristande rättssäkerhet föreligger i situationer som den förevarande då kommuner inte redogör för vilken rättslig grund de anser motivera ingrepp i enskilda egendomsskydd. Detta eftersom sådan redogörelse och motivering utgör en viktig del i enskilda möjligheter att granska förfarandets förenlighet med lag och grundlag (jfr Sterzel, *Legalitetsprincipen. I: Offentligrättsliga principer*, 2 uppl., 2012, [red. Marcusson], s. 74 och s. 94).

3. Även om bestämmelserna om inlösen enligt t.ex. ÄPBL 6 kap. 17 § kan anses svara mot allmänna intressen¹ ger de inte kommunerna en automatisk rätt att *alltid* inlösa mark. Bestämmelserna om markinlösen enligt PBL och FBL utgår från egendomsskyddet enligt RF och TP 1-1 (se b.la. Sjödin m.fl., *Markåtkomst och ersättning. För bebyggelse och infrastruktur*, 3 uppl., 2011, s. 27).

4. Under TP 1-1 har Sverige förvisso ett omfattande fritt skön att själva definiera vad som utgör ett allmänt intresse (se t.ex. *James m.fl. mot Förenade Konungariket*, mål nr 8793/79, dom den 21 februari 1986) och Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 7 uppl., 2007, s. 48 f och 457 f). I konventionspraxis har dock samtidigt framhållits att kravet på allmänna intressen handlar om att det

¹ I PBL 1 kap. 4 § definieras allmän plats som bl.a. gator och vägar eller andra områden som ska användas för ett gemensamt behov.

allmänna ska kunna *rättfärdiga och motivera* en viss åtgärd som utgör ingrepp i egendomsskyddet (*Lithgow mot Förenade Konungariket*, mål nr 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265;81; 9405/81, dom den 8 juli 1986, para. 109. Se även Åhman, K, *Egendomsskyddet*, 2000, s. 260).

5. Av grundlagsmotiven till egendomsskyddet som det återges i RF 2 kap. 15 § framgår att bl.a. bostäder och gator utgör exempel på allmänna intressen. Samtidigt *måste* framhävas vad som vidare anförs i propositionen. Vad som utgör ett angeläget allmänt intresse måste bedömas från *fall till fall* med beaktande av vad som kan anses acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 48).

6. Utöver lagstöd krävs ett motiverat allmänintresse krävs för legitima begränsningar av egendomsskyddet. Därför vidhåller makarna Johansson att Partille kommun inte varit tillräckligt tydlig med den rättsliga grunden för detaljplanens expropriativa delar. Partille kommun har därmed inte motiverat på vilket sätt ett angeläget allmänt intresse anses vara för handen, på sådant vis som krävs enligt ÄPBL 6 kap., RF 2 kap. 15 § samt TP 1-1. Sådan motivering saknas även i länsstyrelsens beslut, där det helt kort konstateras att "*den mark som klagandena enligt detaljplanen måste avstå ska användas för angelägna allmänna ändamål*" (s. 19).

Kommunens handlingsutrymme är begränsat

7. Som länsstyrelsen anför i sitt beslut har Partille kommun ett omfattande fritt skön beträffande vad som är att anse som en lämplig markanvändning inom kommunen. Makarna Johansson är införstådda med Partille kommuns långtgående friheter enligt det kommunala självstyret och planmonopolet enligt ÄBPL 1 kap. 2 §. Klagandena finner dock anledning att återigen lyfta fram proportionalitetsprincipens handlingsbegränsande effekt vid kommunal planläggning.

8. Av motiven till såväl ÄPBL som PBL framgår att de intresseavvägningar som ska vidtas vid all planläggning sätter gränserna för Partille kommuns tillämpning av ÄPBL (prop. 2009/10:170 s. 158 f och prop. 1985/86:1 s. 110). Partille kommuns fria skön under planmonopolet får inte nyttjas på ett sätt som innebär att intresseavvägningar inte vidtas alls eller vidtas på ett otillräckligt sätt.

Proportionalitetsprincipen är alltid handlingsbegränsande för vad kommuner och andra offentliga organ får vidta för åtgärder inom ramen för sitt fria skön under lagarna (se t.ex. Helmius, *Proportionalitetsprincipen. I: Offentlighetsrättsliga principer* [red. Marcusson], 2 uppl. 2012, s. 133).

9. I länsstyrelsens beslut konstateras mycket kortfattat, utan särskild motivering, att den aktuella detaljplanen är utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar klagandena. Länsstyrelsen beskriver att Partille kommun i utställningsutlåtande nr 2 bemött klagandens invändningar avseende inlösen av mark.

10. Makarna Johansson är dock av annan uppfattning beträffande frågan om vidtagna avvägningar mellan planläggningens motstående intressen såsom krävs enligt ÄBPL 1 kap. 5 §, ÄPBL 5 kap. 2 § samt för legitima begränsningar av egendomsskyddet i RF 2 kap. 15 § samt TP 1-1. Av utställningsutlåtande nr 2 framgår överhuvudtaget inte varför motstående intressen anses väga tyngre än makarna Johanssons och deras grannars intresse av respekt för sin egendom. Det anges inte ens vilka de allmänna intressena skulle vara. I det aktuella utlåtandet hänvisar kommunen enbart allmänt till vilka ersättningsregler som aktualiseras vid fastighetsreglering enligt PBL och FBL. Utlåtandet i fråga innehåller inte någon redovisning för vilka intressen som har vägts mot varandra, hur eller utfallet av en sådan avvägning.

11. I MÖD 2012:14 upphävdes en detaljplan på grund av bristande intresseavvägningar enligt ÄPBL 5 kap. 2 § st. 1. Mark- och miljödomstolen framhöll att *"det krävs att de överväganden som ligger till grund för prövningen redovisas så att det tydligt framgår varför det ena intresset anses väga tyngre än det andra"*. Några sådana redovisades emellertid inte för i de aktuella planhandlingar, i likhet med planhandlingarna för Hultet Södra. Uttalandet i MÖD 2012:14 gällde förvisso avvägningar mellan enskilda intressen. Det är dock även av lika stor – eller till och med större – relevans för avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Att notera är att detaljplanen i målet hade godkänts av länsstyrelsen, som i likhet med i förevarande fall baserat sin slutsats på att i huvudsak konstatera relevanta lagrum (se Länsstyrelsen i Skåne läns beslut 2011-07-08, dnr 403-12356-11).

12. Klagandena vidhåller därför vad som tidigare gjorts gällande inför länsstyrelsen, det vill säga att kommunen inte visat att planläggningens motstående intressen vägts mot varandra på erforderligt sätt såsom krävs enligt RF 2 kap. 15 §, TP 1-1 samt ÄPBL (se p.17-23 samt p. 49-51 i överklagandet till länsstyrelsen).

13. Ett exempel på att planläggningens motstående intressen inte vägts mot varandra på erforderligt sätt är att det av plankarta för Isfabriksområdet (laga kraft den 10 oktober 2012), bil. 1, framgår att strandområdena öster om planområdet Hultet Södra har avsatts som "Natur" för att ge allmänheten tillträde till Lilla Hålsjön. Detta taget tillsammans med att strandområdet för kommunens fastighet Partille Hultet 1:2 inom planområdet Hultet Södra likaså har avsatts för allmänheten innebär att tillgängligheten för allmänheten till Lilla Hålsjöns strand är mycket väl tillgodosett. Vid en proportionalitetsavvägning mellan den enskildes intresse att behålla sin mark och strandtomt och det allmänna intresset att ha *ytterligare* tillgång till Lilla Hålsjön måste det enskilda intresset väga över då det allmänna intresset redan är tillgodosett.

Detaljplanens konsekvenser måste bedömas i en helhet

14. I sitt beslut konstaterar länsstyrelsen vidare att detaljplaner och tillhörande fördelning av gatukostnader prövas i olika besvärordningar och att möjlighet därför saknas att upphäva detaljplanen på grund av den oskäligen fördelningen av gatukostnader för Hultet Södra.

15. Makarna Johansson är införstådda med de olika besvärordningarna men vidhåller likväl att detaljplanen och gatukostnaderna i viss mån måste prövas tillsammans i en helhetsbedömning. Detta eftersom gatukostnaderna är ett led i att genomföra den detaljplan som sammantaget begränsar makarna Johanssons äganderätt på ett antal olika sätt i enlighet med vad klagandena anfört inför länsstyrelsen (se särskilt p. 9 i överklagandet till länsstyrelsen samt prop. 1985/86:1 s. 222).

16. Att detaljplanen och tillhörande gatukostnaders proportionalitet i förhållande till makarnas egendomsskydd bör bedömas i en helhetsbedömning uppbär även stöd i konventionspraxis. I fallet *Bugajny m.fl. mot Polen* (mål nr 22531/05, dom den 6 november 2007) låg ett regionalt beslut om markplanering till grund för att

klaganden var tvungen att upplåta delar av sin fastighet till vägar. För detta tilldelades klaganden inte någon ersättning vilket hade stöd i inhemsk lag. Klaganden tvingades tvärtom att betala för anläggandet av vägarna eftersom de ansågs vara dem till nytta som en form av påstått interna vägar för området. Vägarna skulle användas av såväl de boende i området som av allmänheten samt trafikerades av kollektivtrafik. Det aktuella planupplägget och kostnadsansvaret för vägarna ansågs av Europadomstolen utgöra en oproportionerlig och otillåten kränkning av egendomsskyddet i TP 1-1.

17. I sin dom uttalade Europadomstolen att konventionens rättigheter ska ges ett reellt och effektivt skydd, varför frågan om ingreppets proportionalitet i relation till egendomsskyddet inte bara bör bedömas baserat på ersättningsfrågan. Enligt domstolen *måste* en helhetsbedömning göras av situationen ifråga och av det allmännas åtgärder i förhållande till TP 1-1 (para. 58).

18. I likhet med *Bugajny m.fl. mot Polen* hotas makarna Johanssons egendom – mark och pengar – genom en kommunal/regional markplanering och för vars genomförande de åläggs ekonomiskt ansvar genom gatukostnaderna. För makarna Johansson innebär den aktuella planläggningen, utöver gatukostnaderna och till skillnad mot i hänvisad konventionspraxis, att de berövas egendom i form av mark genom planläggningen. Därtill innebär planläggningen att mark ska tvångsöverföras till dem, för vilken de enligt uppgift från kommunen kan åläggas betalningsansvar. I en helhetsbedömning av den expropriativa planläggningen och gatukostnaderna kan i likhet med *Bugajny m.fl. mot Polen* konstateras att de aktuella vägarna i Partille inte enbart ska användas av kostnadsansvariga fastighetsägare utan av hela allmänheten och belastas av kollektivtrafik.

19. Vid en helhetsbedömning av detaljplanen och tillhörande gatukostnadsfördelnings proportionalitet i förhållande till egendomsskyddet finner makarna Johansson också anledning att invända mot vad som anförts av kommunen att de har nytta av de gator som makarna ska bekosta.

20. Makarna Johansson vill hänvisa till vad som görs gällande angående fördelning av gatukostnader efter nytta i förarbetena till ÄPBL 6 kap. 31 §. Enligt lagstiftaren ska gatukostnaderna fördelas efter den särskilda nytta som tillförs de skilda fastigheterna (se t.ex. prop. 1980/81:165 s. 28). I lagmotiven anfördes visserligen att det i vissa fall kan vara fullt rimligt att ägare till befintliga fastigheter

ska bidra till kostnaderna för det fall att anläggningarna innebär nyttigheter för dem. Vad som i förevarande fall särskilt bör fästas vikt vid är emellertid vad som därefter följer, nämligen att: *"Det är inte heller möjligt att i lagtext lägga fast några generella principer när det gäller kostnadsfördelningen mellan befintlig och tillkommande bebyggelse inom ett fördelningsområde. Dessa frågor måste rimligen avgöras utifrån de lokala förhållandena"* (prop. 1985/86:1 s. 224).

21. Makarna Johansson menar att Partille kommun i praktiken förutsätter att berörda fastighetsägare får nytta av planläggningen, på ett sätt som inte tar hänsyn till de unika omständigheterna i förevarande fall (jfr prop. 1985/86:1 s. 224). Förevarande upplägg kan liknas vid att Partille kommun tillämpar en nyttopresumtion avseende detaljplanens betydelse för makarna Johansson och övriga berörda fastighetsägare. Sådana presumtioner vid intrång i äganderätten i samband med vägbyggen har i ett antal fall underkänts i Europadomstolens praxis som oproportionerliga ingrepp i egendomsskyddet.

22. I *Katkaridis m.fl. mot Grekland* (mål nr 72/1995/578/664, dom den 15 november 1996) hade den grekiska staten beslutat att klaganden skulle tvingas avstå mark för vägbyggen utan att tillerkännas ersättning för ingreppet i fråga. Detta eftersom klaganden ansågs ha nytta av vägarna enligt en lagfäst, obrytbar presumtion. Domstolen uttalade – i likhet med den svenska lagstiftarens konstaterande i prop. 1985/86:1 s. 224 – att varje situations olika omständigheter måste beaktas och att sätta presumtioner skapar ett system som brister i flexibilitet (para. 49).

23. En nyttopresumtion av det grekiska slaget finns visserligen inte formulerad i ÄPBL eller PBL. En liknande presumtion återfinns likväl i Partille kommun genom dess stelbenta tillämpning av ÄPBL 6 kap. 31 § och svensk praxis (RÅ 1991 ref. 17).

24. Partille kommun har inte motiverat varför makarna Johansson överhuvudtaget anses ha sådan *särskild* nytta av vägarna i egenskap av allmänna platser att det är att anse som skäligt och rättvist att de ska tvingas bära stora kostnader för vägarna, som dessutom kommer att nyttjas av en allmänhet (se prop. 1980/81:165 s. 28 och *Katkaridis m.fl. mot Grekland*, para. 49).

25. Att kommunen tillämpar gatukostnadsbestämmelserna på ett schematiskt och matematiskt sätt som baseras på en presumerad nytta illustreras av den antagna

gatukostnadsutredningen för Hultet Södra. Av utredningen följer bl.a. att Partille kommun med hänvisning till RÅ 1991 ref. 17 reducerat gatukostnaderna med 15 respektive 30 procent för befintlig bebyggelse och beroende på fastighetstyp (Förslag till fördelning av gatukostnader för Bostäder i Hultet Södra [antagandehandling], 2012-08-28).

26. Beträffande RÅ 1991 ref. 17 vill makarna Johansson framföra att RegR i detta mål inte bara konstaterade att det får antas att befintliga fastighetsägare tidigare betalat för de äldre gatorna, utan att det även handlar om att finna en fördelningsordning *som uppfattas som rimlig av de berörda fastighetsägarna* (se även prop. 1980/81:165 s. 32).

27. För makarna Johansson framstår det fortfarande inte som objektivt sett rimligt att de, utöver de påtvingade marköverföringarna, ska betala ca 720 000 kr i gatukostnader för gator som de inte behöver. Makarna Johansson och deras berörda grannar har redan väl fungerande tillfarter till sina fastigheter. De nya gatorna anläggs för att området kring makarna Johanssons fastigheter ska förtätas och detta till stor del genom det bostadsområde som ska uppföras av det privatägda Västkuststugan AB. Makarna Johansson vill därför poängtera det orimliga i att de och deras grannar åläggs kostnadsansvar i ett projekt som framförallt gynnar den kommersiella aktören Västkuststugan AB och/eller kommunen i allmänhet.

28. Makarna Johansson och deras grannar motsätter sig sålunda att de skulle befinna sig en sådan situation att de bör särskiljas från kommunkollektivet genom att åläggas ett omfattande gatukostnadsansvar (jfr p. 23 med ref. till prop. 1980/81:165 s. 28). Makarna Johansson motsätter därigenom även att de skulle befinna sig en sådan situation att de drar sådan nytta av planläggningen på samma vis som Västkuststugan AB och därför bör åläggas ett så omfattande gatukostnadsansvar.

Ersättningsfrågan måste ingå i helhetsbedömningen

29. Länsstyrelsen gör i sitt beslut gällande att makarna Johansson i sitt överklagande till länsstyrelsen anfört att ersättningsfrågan måste vara avgjord innan planen antas. Med anledning att detta vill makarna Johansson förtydliga sin ståndpunkt beträffande ersättningsfrågan. Makarna Johansson är införstådda med

att det vid tillämpning av ÄPBL 6 kap. 17 § inte krävs att ersättningsfrågan är avgjord innan detaljplanen antas. Makarna Johansson är också införstådda med att ersättningsnivåerna beslutas om i samband med att fastighetsregleringen sker för ett eventuellt genomförande av den aktuella detaljplanen enligt FBL 5 kap.

30. Makarna Johansson menar att *likväl* att ersättningsfrågan utgör en viktig del av en sådan helhetsbedömning av detaljplanens genomförande i förhållande till egendomsskyddet som ska vidtas enligt makarna. En del i att bedöma ingreppets – dvs. planläggningen och gatukostnaderna – proportionalitet är frågan om ersättning (se p. 43 i överklagandet till länsstyrelsen med ref. till *James m.fl. mot Förenade Konungariket*, mål nr 8793/79, dom den 21 februari 1986).

31. Som makarna Johansson framfört i sitt överklagande till länsstyrelsen (p. 44) framgår det av konventionspraxis (*Perdigão mot Portugal*, mål nr 24768/0, dom den 16 november 2010) att effektiv ersättning krävs vid intrång i enskilds äganderätt.

32. För det fall att detaljplanen och gatukostnaderna inte bedöms tillsammans kan resultatet även på denna grund bli ett oproportionerligt ingrepp i makarna Johanssons egendomsskydd. Vid en helhetsbedömning föreligger risk för att ersättningen för den mark som makarna tvingas avstå, och eventuella kostnader för den mark som ska överföras till makarnas fastighet, för planens genomförande understiger de höga gatukostnader de samtidigt åläggs för detaljplanens ändamålsenliga genomförande.

33. I en helhetsbedömning måste också beaktas att de fördelar makarna Johansson menas få av planen genom ökade byggrätter är en illusorisk kompensation. Detta eftersom de ökade byggrätterna också innebär ökade gatukostnader för makarna. Att detaljplanläggning enligt kommunen typiskt sett leder till att fastigheter ökar i värde är därtill spekulativt.

34. Makarna Johansson vill i sammanhanget också framhäva en dom från Högsta domstolen från december 2012. I mål B 1982-11 konstaterar HD att Europakonventionen ska tillämpas direkt som svensk lag vid bedömningen av om en rättighetskränkning är för handen (p. 16). Detta innebär för förevarande fall att de rättsliga instanserna måste göra en egen bedömning av hur den aktuella planläggningen förhåller sig till TP 1-1, och därvidlag göra en sådan helhetsbedömning som förordats i konventionspraxis.

35. Makarna Johansson vill också framhäva att rätten till hem särskilt skyddas i Europakonventionen art. 8 och är tillämplig i förevarande fall eftersom den aktuella planläggningen får konsekvenser för egendom som makarna bebor. I likhet med TP 1-1 krävs att ingrepp från det allmännas sida som begränsar rätten till respekt för sitt hem enligt art. 8, krävs att förfarandet uppbär stöd i lag, tillgodoser visst samhällligt intresse samt är proportionerligt (se t.ex. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 4 uppl., 2012, s. 346 ff).

36. Makarna Johansson vill slutligen belysa gränsdragningen mellan skatt och avgift i statsrättslig mening, eftersom det följer av RF 1 kap. 4 § att endast riksdagen får besluta om skattepålagor. Ett tillåtet avgiftsuttag från kommunens sida förutsätter en tillräckligt preciserad och individuellt bestämd motprestation (se t.ex. SOU 2012:91 s. 139 med ref. till prop. 2007/2008:27 s. 70). För de gatukostnader makarna åläggs att betala måste de erhålla motprestation i form av sådan nytta som också krävs enligt ÄPBL 6 kap. 31 §. Som anförts i det ovanstående har kommunen enbart presumerat makarnas nytta av genomförandet av detaljplanen, fastställt kostnaderna genom schematiska beräkningar och hänvisat till en spekulativ värdeökning. Detta kan inte likställas med en tillräckligt precis och individuellt bestämd motprestation, varför ett grundlagsstridigt skatteuttag får anses vara för handen. Att makarna Johansson särbehandlas i jämförelse med övriga kommuninvånare, som inte heller har en visat särskild nytta av vägarna, kan också anses strida mot den kommunala likställighetsprincipen i KomL 2 kap. § 1.

37. I övrigt hänvisar makarna Johansson till vad som anförts inför länsstyrelsen.

Sammanfattning

38. Sammanfattningsvis motsätter sig makarna Johansson inte att byggnation av bostäder och infrastruktur ofta utgör sådana allmänna intressen som kan rättfärdiga ingrepp i enskilds egendomsskydd. Makarna Johansson vidhåller emellertid att det är en rättssäkerhetsbrist att Partille kommun i sitt planunderlag inte tydligt redogjort vilken den rättsliga grunden anses vara för den expropriativa planläggningen, och därmed inte motiverat dess lämplighet. Vidare menar makarna Johansson att detaljplanens och gatukostnadernas äganderättsliga konsekvenser måste bedömas som en helhet. I förevarande fall har erforderliga intresseavvägningar såsom krävs enligt ÄPBL, RF 2 kap. 15 § samt TP 1-1 inte

vidtagits. Av en helhetsbedömning av genomförandet av detaljplanen för bostäder i Hultet Södra följer att åtgärderna innebär en oproportionerlig inskränkning av egendomsskyddet enligt RF 2 kap. 15 § och TP 1-1.

Målets fortsatta handläggning

39. Makarna Johansson hemställer att målet ska sättas ut till huvudförhandling efter det att kommunen berett tillfälle att yttra sig att målet.

Som ovan

Sebastian Scheiman

Clarence Crafoord