

---

**SEBASTIAN SCHEIMAN  
VIKTORIA HYBBINETTE**

**Gatukostnadsansvar för enskilda – ett otillåtet  
ingrepp i egendomsskyddet?**

**2014-15 NR 2**



**SÄRTRYCK UR JURIDISK TIDSKRIFT**

---



# Gatukostnadsansvar för enskilda – ett otillåtet ingrepp i egendomsskyddet?

## 1. Inledning

Sveriges kommuner har sedan länge haft möjlighet att – istället för att använda skattemedel – välja att finansiera anläggande eller ombyggnad av gator genom att besluta att enskilda fastighetsägare ska stå för kostnaderna, genom att påföra dem s.k. gatukostnadsavgifter. De rättsliga förutsättningarna återfinns i plan- och bygglagen (2010:900) (PBL).<sup>1</sup> I PBL 6 kap. 24 § stadgas att kommuner har rätt att ta ut kostnader av fastighetsägare för gator som svarar mot ett områdes behov och att kostnaderna ska fördelas på ett skäligt och rättvist sätt.<sup>2</sup>

Det är inte klarlagt exakt hur många av Sveriges 290 kommuner som tillämpar gatukostnadsbestämmelserna. Enligt uppgifter i SOU 2012:91 ("Ett effektivare plangenomförande") – den senaste statliga utredning som särskilt berör frågan om gatukostnader – har ca 35 kommuner uppgivit i undersökningar att de tagit ut gatukostnader någon gång sedan början av 1990-talet.<sup>3</sup> Ofta handlar det om kommuner i förtätningssorter i storstadsregioner, främst nära Stockholm och Göteborg, men det kan vara mer eller mindre slumpartat om man bor i en kommun som tillämpar ett gatukostnadsuttag eller inte.

Reglerna om gatukostnader upplevs ofta som oflexibla och administrativt betungande av kommunerna, varför de används i begränsad omfattning, något som på senare tid framhållits som ett problem i lagstiftningsförarbeten.<sup>4</sup> Gatukostnadsbestämmelserna är aktuella idag eftersom höga gatukostnader kan drabba fastighetsägare i alla områden som blir föremål för detaljplanering på ett plötsligt och oförutsebart sätt. Därtill har lagstiftaren föreslagit en reform av gatukostnadsbestämmelserna för att de ska få ökad användning bland landets kommuner.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Gatukostnadsbestämmelserna har en seklång historia i svensk rätt och gällande bestämmelser i PBL är i stor utsträckning utformade med utgångspunkt i de förhållanden som gällde före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Dagens bestämmelser är med smärre undantag desamma som de som trädde i kraft 1982. Se t.ex. SOU 2012:91 s. 134, dir. 2011:104 s. 6 och Lagrådsremiss, Nya bestämmelser om gatukostnader, s. 21.

<sup>2</sup> Framställningen kommer att fokusera på områdesvist gatukostnadsuttag enligt PBL 6 kap. 24 § eftersom det är huvudmetoden, SOU 2012:91 s. 106. Enligt PBL 6 kap. 25 § har kommunerna även möjlighet att ta ut kostnader per gatudel.

<sup>3</sup> SOU 2012:91 s. 128.

<sup>4</sup> Dir. 2011:104 s. 4 f. samt SOU 2012:91 s. 128.

<sup>5</sup> Se SOU 2012:91 s. 103. Se även Lagrådsremiss, Nya bestämmelser om gatukostnader, 7 november 2013, s. 33 ff. med hänvisning till SOU 2012:91. I såväl utredningen som den efter-

I denna artikel vill vi belysa hur enskilda kan drabbas av gatukostnadsansvar som, på grund av gällande rätts utformning och tillämpning, riskerar att leda till otillåtna begränsningar av egendomsskyddet enligt regeringsformen (1974:152) (RF) 2 kap. 15 § och artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll (TP 1-1). Detta särskilt eftersom det i gällande rätt saknas utredning kring hur fördelning av gatukostnader förhåller sig till just egendomsskyddet.

Det bör också noteras att frågan om nytta till grund för kommunalt uttag av gatukostnader också är av relevans för gränsdragningen mellan skatt och avgift. Av bl.a. RF 1 kap. 4 § följer att endast riksdagen får besluta om skatt. För att en kommunal avgift, såsom gatukostnader, inte ska anses som en skatt i statsrättslig mening krävs en tillräckligt preciserad och individuellt bestämd motprestation, vilket för gatukostnadernas del innebär att betalningsskyldiga fastighetsägare måste få sådan nytta av vägarna att nyttan kan anses utgöra tillräcklig motprestation från kommunens sida.<sup>6</sup> Även den kommunala självkostnadsprincipen i kommunallagen (1991:900) (KomL) 8 kap. 3 § c kräver en i någon mån individualiserad motprestation för de avgifter som kommunen tar ut.<sup>7</sup>

## 2. Partille, Huddinge och Tyresö – praktiska exempel på gatukostnadsansvar med ingrepp i egendomsskyddet

Bland de kommuner som tar ut gatukostnader återfinns bl.a. Partille, Huddinge och Tyresö. I Partille utanför Göteborg planerar kommunen sedan ett antal år tillbaka att exploatera ett befintligt bostadsområde med ytterligare bebyggelse. Den detaljplan som kommunen antagit innebär bl.a. att ett privat byggföretag ges möjlighet att uppföra 24 stycken småvillor.<sup>8</sup> För att genomföra exploate-

följande lagrådsremissen föreslås att ett taxesystem, likt det inom VA-området, ska införas även för gatukostnadsavgifter hos kommunerna. Det har också föreslagits att ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål inte ska bli betalningsskyldiga förrän gatorna har anlagts och, till skillnad mot i gällande rätt, fastighetsägarna i fråga beviljas bygglov för tillkommande byggrätter enligt detaljplanen eftersom direkt eller omedelbar nytta av vägarna inte måste föreligga för fastighetsägaren dessförinnan. Remissen fick dock skarp kritik från Lagrådet som anser att reformförslaget inte är tillräckligt utrett, bl.a. vad gäller taxesystemets utformning, vilka som ska omfattas av kostnaderna samt hur fördelningen ska ske, se Utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2013-11-20, s. 2.

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU 2012:91 s. 139 med ref. till prop. 2007/2008:27 s. 70.

<sup>7</sup> Jfr Prop. 1993/94:188 s. 81. Principen innebär att kommunens avgiftsuttag inte får överstiga kostnaderna.

<sup>8</sup> Detaljplan för bostäder i Hultet Södra, Öjersjö, 2012-08-28 (dnr KS 2008:239). Detaljplanen upphävdes av Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt (mål nr P 1385-13, dom den 11 november 2013) eftersom tillräcklig hänsyn inte tagits till befintliga fastighets- och äganderättsliga förhållanden. Mark- och miljööverdomstolen godkände dock, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, detaljplanen i dom den 10 september 2014. Det bör noteras att Mark-

ringen och anläggandet av det nya bostadsområdet vill Partille kommun ta ut gatukostnader av befintliga fastighetsägare i området.<sup>9</sup> För ett pensionärspar boende i området innebär kommunens kalkyl att de kan räkna med totalt sett drygt 700 000 kr i gatukostnader för vägar som de varken behöver eller vill ha. Enligt kommunen kompenseras makarna genom att de får fler byggrätter på sin fastighet, dvs. möjlighet att stycka av och bebygga fastigheten i utökad omfattning mot vad som tillåts i dag. Detta regleras genom detaljplanen. Bedömt tillsammans med gatukostnaderna kan byggrätterna enligt vårt förmenande inte ses som en kompensation. Detta eftersom byggrätterna som makarna ”kompenseras” med har inneburit att gatukostnaderna har blivit ca 380 000 kr högre eftersom gatukostnaden baseras på antalet byggrätter. Detta oberoende av om makarna gör bruk av byggrätterna eller ej. Kompensationen förutsätter alltså att man som fastighetsägare avyttrar en del eller delar av sin fastighet för att kunna realisera den ekonomiska ersättningen. Vad ersättningen är värd är alltså hypotetisk fram till dess att avyttringen är ett faktum.<sup>10</sup>

Huddinge kommun har antagit en detaljplan för att öka förutsättningarna för permanentboende i det gamla sommarstugeområdet Vidja, i vilket många numera redan bor permanent. Kommunens plan är att befintliga fastighetsägare i området ska betala ca 200 000 kr per fastighet för de nya gator som behövs när området byggs ut enligt kommunens detaljplan. Gatorna kommer även att nyttjas för allmän trafik och kollektivtrafik, vilket innebär att nyttan av gatan kommer hela kommunen till del.<sup>11</sup> Även i Nyfors i Tyresö kommun planerar kommunen för att exploatera ett befintligt bostadsområde av fritidshuskaraktär för ökad permanentbosättning. Befintliga fastighetsägare i området kan enligt kommunens uppgifter räkna med ca 100 000 kr i gatukostnader för de nya gator som behövs för att genomföra detaljplanen. I Nyfors är det framförallt kommunens egna fastigheter i området samt en privatägd fastighet som ges rätt till ökad byggrätt och därmed möjlighet till exploatering enligt den detaljplan som kommunen upprättat.<sup>12</sup>

Situationerna i Partille, Huddinge och Tyresö utgör praktiska exempel på hur höga kostnader plötsligt läggs över på privatpersoner som, i egenskap av ägare

och miljööverdomstolen i sin dom konstaterar att frågor som rör gatukostnader inte prövas inom ramen för en överklagad detaljplan (mål nr P 11104-13).

<sup>9</sup> Förslag till fördelning av gatukostnader för bostäder i Hultet Södra 2012-08-28 (dnr KS 2010:222). Gatukostnadsbeslutet har upphävts av Förvaltningsrätten i Göteborg (mål nr 13577-12, dom den 27 maj 2014). Domen har överklagats av kommunen till Kammarrätten i Göteborg, vilken i skrivande stund inte har meddelat prövningstillstånd.

<sup>10</sup> Från denna ”kompensation” måste rimligen därtill också Lantmäteriets förrättningskostnader, reavinstskatt och mäklararvode m.m. avräknas.

<sup>11</sup> Detaljplan för Vidja, etapp 1, maj 2009 (dnr SBN PL 2005/58.313) och Gatukostnadsutredning för Vidja, etapp 1 och 2 [utställningshandling], juni 2013 (dnr MEX 08/15.358).

<sup>12</sup> Detaljplan för Nyfors, Bollmora [granskningshandling], november 2013 (dnr 2011KSM0200) och Fördelning av gatukostnader för Nyfors [granskningshandling] (dnr 2012KSM0850). Av handlingarna framgår att nämnda fastighetsägare därför får stå större del av gatukostnaderna.

till befintliga fastigheter i omvandlingsområden påförs betalningsansvar för nya eller förändrade gator. Berörda fastighetsägare upplever ofta att de inte har något behov av nya gator och att anläggandet av dessa istället handlar om att tillgodose andra intressen, såsom kommunens eller privata exploatörers finansiella intressen. Problematiken har på senare tid uppmärksammats i förberedande lagstiftningsarbete för att reformera PBL.<sup>13</sup>

Fallen visar även på de höga nivåer som gatukostnader kan uppgå till för enskilda och som uppenbarligen kan försätta de drabbade i ekonomiskt svåra situationer – i vissa fall till sådan grad att den enskilde, som t.ex. kan vara låginkomsttagare eller pensionär med knappa resurser, kan tvingas lämna sin fastighet och sitt hem eftersom gatukostnadsskyldigheten innebär att man inte har råd att bo kvar.<sup>14</sup>

### 3. Gatukostnader enligt plan- och bygglagen

#### 3.1 Gatukostnader är ett led i att genomföra en detaljplan

Gatukostnadsbestämmelserna i PBL 6 kap. handlar om genomförandet av detaljplaner. Genom detaljplanering beslutar kommunerna hur marken inom kommunen får användas och bebyggas. En detaljplan är bindande och stadgar rättigheter och skyldigheter för kommunen och kommuninvånarna.<sup>15</sup>

Ett uttag av gatukostnader är en direkt följd av vad som beslutas genom en detaljplan eftersom kostnadsfördelningen är ett led i planens genomförande. I förarbetena till äldre plan- och bygglagen (1987:10) (ÄPBL) framhålls att gatukostnaderna intimt hänger samman med detaljplanens utformning. Avgränsningen av området som gatukostnaderna ska fördelas inom avgörs genom detaljplanen, vilken också reglerar exploateringsgraden samt standard och storlek på gatorna, vilket i sin tur påverkar kostnadsbildningen. Av förarbetena framgår också att möjligheten till gatukostnadsuttag kan vara en viktig ekonomisk förutsättning för genomförandet av en detaljplan. På grund av det samband som råder mellan detaljplaner och gatukostnader ska sådana ärenden enligt lagstiftaren samordnas i så stor utsträckning som möjligt.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Direktiv 2011:104, Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan, s. 8, och SOU 2012:91 s. 128.

<sup>14</sup> Att enskild tvingas lämna sitt hem genom det allmännas åtgärder kan också omfattas av rätten till skydd för hemmet enligt art. 8 i Europakonventionen, se t.ex. Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl., 2012, s. 399 ff. Av utrymmesskäl kommer denna framställning emellertid att fokusera på egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

<sup>15</sup> Prop. 2009/10:170 s. 191.

<sup>16</sup> Prop. 1985/86:1 s. 222 f. Se även SOU 2012:91 s. 109.

### 3.2 Vad är ett behov – och vem har det?

Enligt PBL 6 kap. 24 § har en kommun i egenskap av huvudman rätt att ta ut gatukostnader av fastighetsägare i ett område för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats om åtgärden sker för att tillgodose ett områdes *behov*. En grundläggande förutsättning för gatukostnadsuttag är alltså att ett område har behov av nya eller förbättrade gator. Men vad är egentligen ett behov, när uppstår det och hur ska det bedömas i förhållande till enskilda fastighetsägare?

I PBL:s förarbeten saknas en uttrycklig definition av vad som avses med ett områdes behov. I lagmotiven till ÄPBL anförs att kostnaderna ska fördelas mellan befintliga och nyttkommande fastigheter efter den *nytta* som tillförs de skilda fastigheterna.<sup>17</sup>

I motiven till den äldre byggnadslagen görs också gällande att det främsta skälet till att fastighetsägare bör betala för gator och andra allmänna anläggningar är att anläggningarna utgör en förutsättning för exploateringen. Genom exploateringen anses fastighetsägaren ha nytta av gatorna och nyttan anses öka i takt med exploateringsgraden.<sup>18</sup> Synen på planläggningen som grund för nyttan genom den exploatering som planen möjliggör återfinns också i aktuella beskrivningar av gällande rätt.<sup>19</sup>

Även i den lagrådsremiss som följde upp SOU 2012:91 i november 2013 konstateras att ”*planläggning av mark för bebyggelseändamål skapar i regel nytta*”. Nyttan realiseras först när erforderlig infrastruktur i form av bl.a. gator, vägar och parker kommit på plats och kommer fastighetsägarna inom planområdet till del. Exempelvis kan fastighetsägarna genom planläggningen erhålla nya eller utvidgade byggrätter och fastigheter i områden som exploateras kan också bli föremål för värdeökningar.<sup>20</sup> Angående relationen behov/nytta handlar enligt lagrådsremissen ett områdes behov om de anläggningar som fastigheterna i ett område har nytta av. Denna nytta ska bedömas objektivt och inte baseras på enskilda fastighetsägares uppfattningar.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Prop. 1985/86:1 s. 224. Nyttorekvisitet förekommer också i motiven till gatukostnadsbestämmelserna i byggnadslagen (1947:385), som var den lagstiftning som föregick ÄPBL. I motiven framförs att en nyttoprincip ska gälla som utgångspunkt för fördelning av gatukostnader, innebärande att de fastigheter som har nytta av anordningarna ska bära kostnaderna för dem. Enligt lagstiftaren kan man i sin tur utgå ifrån att gatorna normalt anpassas efter de *behov* som fastigheterna på gatan har, vilket därmed också är det avgörande för vilken nytta en fastighet kan anses ha (se prop. 1980/81:165 s. 28 f. och s. 40).

<sup>18</sup> Prop. 1980/81:165 s. 32.

<sup>19</sup> I direktiven till SOU 2012:91 delas nyttorekvisitet för gatukostnader upp i att dels avse den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig genom planläggningen, dels den direkta nytta som en fastighet kan ha av gatorna ifråga när väl de har anlagts (se dir. 2011:104 s. 8).

<sup>20</sup> Lagrådsremiss, Nya bestämmelser om gatukostnader, s. 13 och s. 19.

<sup>21</sup> Lagrådsremiss, Nya bestämmelser om gatukostnader, s. 24.

Det förefaller framförallt vara den ekonomiska nyttan som presumeras följa av planläggning som läggs till grund för att påföra enskilda fastighetsägare gatukostnadsansvar.<sup>22</sup> Fastigheter verkar dock även kunna anses ha en direkt nytta av gatornas anläggande. Hur denna direkta nytta förhåller sig till behovet bland fastighetsägare som redan har befintliga vägar synes inte klargjort.

### 3.3 Vad är skäligt och rättvist?

För det fall att ett behov föreligger ska kostnaderna fördelas mellan fastigheterna på ett sätt som är *skäligt och rättvist*. I förarbetena framhålls att det inte är möjligt att i lagtext lägga fast några generella principer för fördelningen av gatukostnader mellan befintlig och tillkommande bebyggelse eftersom detta måste avgöras utifrån de lokala förhållandena. Enligt lagstiftaren handlar det om att finna en fördelningsordning som uppfattas som rimlig av de som ska betala. Hänsyn måste också tas till att befintliga fastighetsägare ofta redan har betalat för gatorna en gång genom skatteuttag eller eget anläggande.<sup>23</sup>

För tillämpningen av rekvisitet om skälig och rättvis kostnadsfördelning mellan befintlig och nytillkommande bebyggelse hänvisas vanligen till RÅ 1988 ref. 41 och, kanske framförallt, RÅ 1991 ref. 17. I denna praxis har domstolarna med utgångspunkt i förarbetena kommit fram till att det kan vara skäligt och rättvist att befintlig bebyggelse ska betala en mindre andel gatukostnader än nytillkommande fastigheter eftersom befintliga fastigheter kan anses ha mindre nytta av gatorna genom att redan ha tillgång till ett fullt fungerande gatunät.<sup>24</sup>

## 4. Egendomsskyddet

### 4.1 Inledning

I samband med inkorporeringen Europakonventionen år 1995 reformerades eigendomsskyddet i RF för att leva upp till Europakonventionens krav.<sup>25</sup> Det svenska grundlagsskyddet för enskildas eigendom i RF 2 kap. 15 § bygger således på TP 1-1. Dittills hade det svenska skyddet för enskildas eigendom foku-

<sup>22</sup> Man kan dock notera att det för fastighetsägare även kan finnas ett intresse av att slippa exploatering eller omvandling av det område man valt att bosätta sig i.

<sup>23</sup> Prop. 1980/81:165 s. 31 f. och s. 224.

<sup>24</sup> I RÅ 1988 ref. 41 framfördes att det i vissa fall kan vara skäligt att befria befintliga fastigheter från gatukostnader. I RÅ 1991 ref. 17 befanns den aktuella stadsplanen innebära sådana fördelar för befintliga fastighetsägare att det inte kunde ”komma i fråga att dessa fastigheter helt befrias från att ta del i kostnaderna för arbetena”.

<sup>25</sup> Prop. 1993/94:117 s. 13.



serat på ersättningsnivåer, inte för vilka ändamål som skyddet får begränsas eller på vilket sätt.<sup>26</sup>

Egendomsbegreppet i TP 1-1 är ett autonomt begrepp och i Europadomstolens praxis har nästan allting av ekonomiskt värde kommit att omfattas av begreppet. Även eigendomsbegreppet i RF 2 kap. 15 § omfattar bl.a. äganderätten till ett ekonomiskt värde.<sup>27</sup> När en kommun tar ut gatukostnadsavgifter tvingas enskilda betala pengar, varför åtgärden omfattas av eigendomsbegreppet enligt såväl RF 2 kap. 15 § som TP 1-1. Även den del av sin fastighet man tvingas avyttra för att nyttja sin nytillkomna bygggrätt omfattas naturligtvis av eigendomsbegreppet.

Bestämmelserna innebär att det allmänna ska respektera skyddet för enskildas eigendom och enbart inskränka skyddet i undantagssituationer och då med stöd i lag.<sup>28</sup> Inskränkningar av eigendomsskyddet i Europakonventionen och RF förutsätter förekomsten av ett allmänt intresse, lagstöd och att inskränkningen är proportionerlig. Det bör noteras att det framförallt är upp till medlemsstaterna själva att tolka och tillämpa de nationella lagarna.<sup>29</sup> Medlemsstaterna har enligt Europadomstolens praxis ansetts själva vara bäst lämpade att avgöra vad som nationellt sett utgör ett allmänt intresse, varför medlemsstaterna har en betydande ”margin of appreciation” på området.<sup>30</sup> I RF 2 kap. 15 § krävs att angelägna allmänna intressen måste vara för handen för legitima begränsningar av enskildas äganderätt. Enligt grundlagens förarbeten går det inte att precisera vad som utgör ett allmänt intresse, men att bland annat naturvårds- och miljöintressen, försvarsintressen samt ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder, gator och rekreation är vad som främst avses. Enligt Europadomstolens praxis måste proportionalitetsprincipen beaktas genom en avvägning mellan statens intresse av att inskränka enskildas eigendomsskydd och den enskilde individens intresse av att ha eigendomen i behåll genom att rimlig balans ska föreligga mellan mål och medel.<sup>31</sup> Prövningen omfattar såväl nödvändigheten i att överhuvudtaget inskränka eigendomsskyddet som ändamålet kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Staten ges emellertid en omfattande ”margin of appreciation” beträffande bedömningen av om en viss åtgärd är pro-

<sup>26</sup> Prop. 1993/94:117 s. 14.

<sup>27</sup> Se t.ex. Danelius a.a. s. 539 ff. samt prop. 2009/10:80 s. 163.

<sup>28</sup> Åhman, Karin, Eigendomsskyddet. Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, 2000, s. 24.

<sup>29</sup> Se t.ex. *Bugajny m.fl. mot Polen*, para. 65.

<sup>30</sup> Danelius a.a. s. 51 f. samt s. 545 f. med ref. till *James m.fl. mot Förenade Konungariket*, dom den 21 februari 1986, mål nr 8793/79. Enligt Danelius kan staternas ”margin of appreciation” beskrivas som en rörelsefrihet eller ett fritt skön för medlemsstaterna. Se även *Bugajny m.fl. mot Polen*, dom den 1 mars 2010, mål nr 22531/05, para. 62 om hur medlemsstaterna anses vara bäst lämpade att avgöra vad som utgör ett allmänt intresse. Termen ”margin of appreciation” över-sätts ofta även till ”bedömningsmarginal”.

<sup>31</sup> Åhman 2000, a.a. s. 361 med ref. till *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, para. 69.

portionerlig eller inte, särskilt när det gäller egendomsskyddet.<sup>32</sup> Även RF 2 kap. 15 § förutsätter avvägning mellan allmänna och enskilda intressen samt att skälig balans föreligger mellan mål och medel.<sup>33</sup>

Efter inkorporeringen av Europakonventionen har i svensk praxis fastslagits att en åtgärds ändamålsenlighet och lämplighet måste beaktas vid ingrepp i egendomsskyddet i relation till vad som ska uppnås, om ingreppet är nödvändigt sett till ändamålet och om det kan finnas ett mindre ingripande alternativ. Därtill måste bedömas om den fördel det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet medför för en enskild.<sup>34</sup>

#### 4.2 Kan nytta vara ersättning – och i så fall när?

Kommunerna i Partille, Huddinge och Tyresö i de ovan angivna exemplen menar att fastighetsägarna får en ökad nytta, dels genom att området detaljplaneras, vilket i sig medför en hypotetisk värdeökning av fastigheterna, dels genom de nya gatorna, dels genom att man i vissa fall tilldelas byggrätter som kompensation.

Enligt konventionspraxis krävs som huvudregel att en enskild tillförsäkras ersättning vid ingrepp i dennes egendomsskydd för att ingreppet i fråga ska anses proportionerligt.<sup>35</sup> Praxis kräver förvisso inte att en enskild alltid ersätts med pengar, eller ens att den enskilde ersätts i nivå med den förlust som egendomsingreppet inneburit för den enskilde.<sup>36</sup> Ersättningen måste dock vara effektiv, vilket torde kunna beskrivas som att ersättningen inte får konsumeras av andra kostnader som är förenade med egendomsingreppet i fråga. I målet *Perdigão mot Portugal* översteg rättegångskostnaderna för den enskilde i ett expropriationsmål ersättningen som enskild tillerkänts för de portugisiska myndigheternas ingrepp i klagandens egendomsskydd.<sup>37</sup> Ersättningen för ingreppet ansågs därmed inte ha varit effektiv. Europadomstolen fann att ett oproportionerligt ingrepp i egendomsskyddet var för handen.

<sup>32</sup> SOU 2008:125 s. 431. För domstolens praxis angående detta, se t.ex. *Fredin mot Sverige*, dom den 18 februari 1991, mål nr 12033/86, para. 51.

<sup>33</sup> Prop. 1993/94:117 s. 48 samt Sterzel, Fredrik, Författning i utveckling, 2 uppl., 2009, s. 146 f. Se även RÅ 1996 ref. 40, RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 1996 ref. 56 om hur proportionalitetsprincipen förutsätter rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar genom en begränsning av egendomsskyddet.

<sup>34</sup> RÅ 1999 ref. 76 (rättsprövning).

<sup>35</sup> Danelius a.a. s. 53 och s. 547.

<sup>36</sup> Danelius a.a. s. 547.

<sup>37</sup> Se *Perdigão mot Portugal*, dom den 16 november 2010, mål nr 24768/06. I målet hade klaganden yrkat på högre ersättning än vad som till slut utdömdes av de nationella domstolarna och fick därför i egenskap av förlorande part betala motpartens rättegångskostnader. Se även Danelius a.a. s. 553 och *Klauz mot Kroatien*, dom den 18 juli 2013, mål nr 28963/10, särskilt para. 52.

I målet *Katkaridis m.fl. mot Grekland* hade den grekiska staten beslutat att klaganden skulle tvingas avstå mark för vägbyggen utan att tillerkännas ersättning för ingreppet i fråga. Detta eftersom klaganden enligt grekisk lag ansågs ha nytta av vägarna genom en obrytbar presumtion. I målet konstaterade Europadomstolen att det visserligen kan vara legitimt att beakta enskilda fastighetsägarers nytta av de nya vägarna vid bedömningen av ersättningsfrågan, men att varje situations olika omständigheter – såsom anläggningarnas och platsens karaktär – måste beaktas. Enligt Europadomstolen skapar statiska presumtioner ett system som brister i flexibilitet och domstolen framhöll vikten av att enskilda ska ges möjlighet att argumentera mot den påstådda nyttan eller dess omfattning. Eftersom det grekiska systemets nyttopresumtioner brast i flexibilitet ansågs det utgöra ett oproportionerligt ingrepp i egendomsskyddet.<sup>38</sup>

Gällande PBL 6 kap. 24 § finns visserligen ingen lagfäst och obrytbar presumtion av det grekiska slaget formulerad. Det är dock vår erfarenhet att det förekommer att RÅ 1991 ref. 17 (angående fördelning av gatukostnader mellan befintlig och nytillkommande bebyggelse) tillämpas på ett stelbent och närmast schematiskt sätt, som inte utgår ifrån varje planläggnings unika omständigheter.<sup>39</sup> Samtidigt föreligger en generell presumtion vid tillämpningen av PBL 6 kap. 24 § om att detaljplanläggning av ett område är ekonomiskt gynnsamt för fastigheterna i området, vilket motiverar att enskilda fastighetsägare ska bidra till detaljplanens genomförandekostnader.<sup>40</sup> Detta kan bli problematiskt, inte i bara förhållande till PBL, utan också i förhållande till egendomsskyddets krav på flexibilitet i enlighet med vad som anförts i det föregående. Dessutom kan återkopplas till risken för att ersättningen för ett egendomsingrepp inte blir effektiv när en presumerad ekonomisk värdehöjning utgör kompensation för egendomsingreppet. Detta eftersom att om det inte klarläggs om eller i vilken omfattning fastigheterna ökar i värde, så kan det vara svårt att bedöma detaljplanens fördelar i förhållande till de kostnader planen innebär för den enskilde.

### 4.3 Krav på proportionalitet och helhet för legitima begränsningar av egendomsskyddet

Ovan har beskrivits att ett mycket nära samband råder mellan fördelning av gatukostnader och detaljplaner. Liknande upplägg för markplanering och finan-

<sup>38</sup> *Katkaridis m.fl. mot Grekland*, dom den 15 november 1996, mål nr 72/1995/578/664. Se även Danelius, a.a. s. 552 f., som hänvisar till hur prejudikatet bl.a. upprepades i *Papachelas mot Grekland*, dom den 25 mars 1999, mål nr 31423/96 och *Savvidou mot Grekland*, dom den 1 augusti 2000, mål nr 38704/97.

<sup>39</sup> Att detta rättsfall tillsammans med RÅ 1988 ref. 41 anses vägledande för hur gatukostnader ska fördelas efter nytta mellan befintliga och nytillkommande fastigheter bekräftas bl.a. i SOU 2012:91 s. 108.

<sup>40</sup> Lagrådsremiss, Nya bestämmelser om gatukostnader, s. 17 f.

siering av infrastruktur i andra länder har varit föremål för Europadomstolens prövning, bl.a. avseende frågan om ingreppens proportionalitet i förhållande till egendomsskyddet.

I målet *Bugajny m.fl. mot Polen* låg ett regionalt beslut om markplanering till grund för att klaganden var tvungen att upplåta delar av sin fastighet till vägar, men utan att erhålla ersättning för detta ingrepp i egendomsskyddet. Klaganden ålades därtill att utföra och betala för anläggandet av vägarna samt underhållet av dem, eftersom de ansågs vara klaganden till nytta som en form av interna vägar för området och som inte var till för att tjäna ett allmänt behov.<sup>41</sup>

I sin dom uttalade Europadomstolen att konventionens rättigheter ska ges ett reellt och effektivt skydd. Därför måste varje situation bedömas som den verkliga är och inte enbart på grundval av hur den rubriceras. En helhetsbedömning måste göras av situationen i fråga och de intressen som berörs i förhållande till TP 1-1. Detta kan innebära att inte bara ersättningsfrågan utan också statens sammantagna agerande i förhållande till den enskilde måste bedömas.<sup>42</sup> Europadomstolens helhetsbedömning ledde fram till att de aktuella åtgärderna inte ansågs vara proportionerliga eftersom de aktuella vägarna skulle användas av en allmänhet, för såväl privat- som kollektivtrafik och att nyttan av vägarna inte endast tillföll klagandens fastigheter. Europadomstolen framhävde också vikten av att nationella myndigheter inte tillämpar nationell lagstiftning på ett illojalt sätt i syfte att undandra sig ansvar för anläggande, underhåll och finansiering av vägar.<sup>43</sup>

## 5. Besvärliga besvärsordningar

Enligt PBL 13 kap. 3 § överklagas detaljplaner inom ramen för förvaltningsbesvär. Processordningen blir då länsstyrelse i första instans, mark- och miljö-

<sup>41</sup> *Bugajny m.fl. mot Polen*. Bakgrunden i målet var att klaganden – ett privatägt företag – köpte mark för exploatering för bostadsändamål. Klaganden ansökte hos de lokala myndigheterna om att få stycka av marken. Ansökan godkändes, men de lokala myndigheterna öronmärkte vissa delar av området för att användas i enlighet med befintlig plan för hur marken skulle användas. Detta innebar att vissa delar skulle användas för bebyggelse och allmänna platser samt att viss del av klagandens fastigheter skulle användas för anläggandet av vägar i området. Vägarna fanns dock inte med i den lokala planen varför myndigheterna enligt polsk inhemsk rätt inte var tvungna att expropriera eller ersätta klaganden för markintrånget, fastän kommunens beslut innebar en begränsning av klagandens möjligheter att fritt nyttja sin egendom. Eftersom vägarna inte fanns med i planen ansågs de inte tillgodose ett allmänt intresse utan ett privat. Klaganden invände mot detta synsätt och poängterade att avstyckningen som kommunen beviljat helt baserats på befintlig markplanering och att kommunen enbart försökte undandra sig ersättningsansvar genom att påstå att vägarna inte fyllde ett allmänt syfte.

<sup>42</sup> *Bugajny m.fl. mot Polen*, para. 58.

<sup>43</sup> *Bugajny m.fl. mot Polen*, para. 72.

domstol i andra instans och slutligen Mark- och miljööverdomstolen i tredje och sista instans. Enligt PBL 13 kap. 1 § överklagas beslut om gatukostnader inom ramen för en laglighetsprövning enligt KomL 10 kap. 8 §. Processordningen blir då förvaltningsrätt i första instans, kammarrätt i andra instans och slutligen Högsta förvaltningsdomstolen i tredje och sista instans. Trots att detaljplaner och gatukostnader är nära sammanlänkade och gatukostnaderna är en viktig del av genomförandet av en detaljplan överklagas de var för sig. Detta uppdelade prövningsförfarande innebär att hänsyn inte tas till de äganderättsliga konsekvenser som detaljplanen kan ha i övrigt, och på samma vis sker prövningen av en detaljplan utan beaktande av gatukostnadernas konsekvenser för de enskilda.<sup>44</sup>

Uppdelningen innebär ett inkonsekvent förhållningssätt från det allmännas sida angående relationen mellan detaljplaner och gatukostnader. När det gäller att bedöma nytta till grund för gatukostnadsuttag spelar detaljplanen en avgörande roll, men när det sedan gäller att bedöma åtgärdernas förenlighet med den enskildes rätt till skydd för sin egendom bortses helt och hållet ifrån detaljplanen och dess innebörd. På grund av det uppdelade överprövningsförfarandet riskeras att ingen domstol bedömer de sammantagna konsekvenserna av genomförandet av exploateringen i förhållande till egendomsskyddet enligt RF 2 kap. 15 § och TP 1-1.

Det ligger vidare i den uppdelade processordningens natur att inte heller någon helhetsbedömning görs av proportionaliteten av det allmännas åtgärder i förhållande till egendomsskyddet (jfr *Bugajny mot Polen*). Det föreligger också risk för att ersättningen för egendomsingrepp blir ineffektiv, genom att de totala kostnaderna för detaljplanens genomförande för de enskilda inte bedöms i förhållande till den totala nyttan eller annan form av ersättning (jfr *Perdigão mot Portugal* samt *Klauz mot Kroatien*).

Att det uppdelade förfarandet kan vara ett problem har i viss, begränsad mån identifierats i SOU 2012:91. Enligt utredaren kan ordningen utsättas för kritik ”med tanke på den proportionalitet som bör råda enligt Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd”. Till grund för detta hänvisar utredaren till att om man söker en sammanvägning av ägarnas kostnader och den nytta som planen medför för dem är det ett problem att posterna inte bedöms i ett sammanhang.<sup>45</sup>

Det kan också finnas skäl att närmare utreda hur det uppdelade överprövningsförfarandet förhåller sig till artikel 6 i Europakonventionen och rätten till

<sup>44</sup> Enskilda har också möjlighet att begära jämkning av betalningsskyldighet enligt PBL 6 kap. 33 § för det fall att kostnaden är att anse som oskäligt hög eller anläggningarna är mer omfattande än vad som hade krävts. Det ska dock noteras att ränta utgår på beloppet från förfalldagen jämlikt 6 § räntelagen (1975:635).

<sup>45</sup> SOU 2012:91 s. 184. Notera att utredaren för denna diskussion i samband med att de s.k. exploateringsbestämmelserna behandlas i relation till expropriationslagens (1972:719) ersättningsregler.

domstolsprövning av enskildas civila rättigheter, till vilka egendomsskyddet räknas.<sup>46</sup> Detta eftersom det inte räcker med att det finns en möjlighet att få till stånd en domstolsprövning. Det krävs också att domstolens behörighet är tillräckligt omfattande för att medge en *fullständig bedömning* av den civila rättigheten i fråga. Kravet på en sådan heltäckande domstolsprövning kan i vissa fall inte anses vara uppfyllt när domstolens prövningsrätt är begränsad till att avse ett besluts laglighet – som uttag av gatukostnader – men inte dess lämplighet, bl.a. avseende faktiska omständigheter och skönsmässiga bedömningar.<sup>47</sup>

## 6. Avslutande kommentarer

Det är vår uppfattning att gatukostnader påförs enskilda utan att hänsyn överhuvudtaget, eller i vart fall i allt för liten omfattning, tas till egendomsskyddet. Det är också vår uppfattning att denna brist framförallt föreligger i förhållande till proportionalitetsprincipens krav på en helhetsbedömning.

Gatukostnadsbestämmelserna har i princip varit oförändrade sedan innan införandet av ÄPBL, innebärande att de utformades vid en tid då egendomsskyddet hade en betydligt svagare ställning i svensk rätt än vad som är fallet idag efter inkorporeringen av Europakonventionen. Det är av yttersta vikt att tolkningen och tillämpningen av gatukostnadsbestämmelserna sker mot bakgrund av egendomsskyddet – en annan ordning riskerar inte bara att vara olämplig utan även olaglig.

I detta sammanhang måste också framhåvas att den över 20 år gamla praxis som än idag är vägledande för fördelningen av gatukostnader är från tiden innan inkorporeringen av Europakonventionen i svensk rätt, precis som de motiv till gatukostnadsbestämmelserna som författades under 1980-talets början. Såväl uttalanden i lagmotiv som praxis är därmed också från tiden innan egendomsskyddet förstärktes med utgångspunkt i TP 1-1. Nämnade rättskällor varken ska eller bör tillämpas på ett sätt som inte tar hänsyn till egendomsskyddet och dess rekvisit, och kan förstås inte heller tas till intäkt för att det skulle vara legitimt att bortse från egendomsskyddet vid fördelning av gatukostnader. Härvid kan också noteras att det i lagstiftningsarbete på senare år har framhållits att PBL:s genomförandebestämmelser i stor utsträckning är utformade med utgångspunkt i äldre förhållanden från tiden innan ÄPBL och i många fall inte är ändamålsenliga sett till dagens förhållanden.<sup>48</sup>

I de förarbeten, statliga utredningar och lagrådsremisser som har hänvisats till i denna framställning saknas genomgående utredningar kring hur gatukostnads-

<sup>46</sup> Se t.ex. *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom den 23 september 1982, mål nr 7151/75; 7152/75.

<sup>47</sup> Danelius a.a. s. 191.

<sup>48</sup> Se dir. 2011:104 s. 6.

regleringen och dess tillämpning förhåller sig till egendomsskyddet. Utifrån bl.a. fallen i Partille, Tyresö och Huddinge är det vår erfarenhet att kommunerna i planlägningsarbetet också tenderar att i praktiken helt bortse från juridiken kring om, när och hur kommunerna har rätt att ta enskildas egendom i anspråk. Istället tillämpas gatukostnadsbestämmelserna i de aktuella fallen nästan som en absolut rätt och inte som en bedömningsfråga inom ramen för varje enskild planläggning.

*Viktoria Hybbinette & Sebastian Scheiman*