



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-03-25 i mål nr F 1038-20, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Anita Lignell

[REDACTED]
[REDACTED]

2. Leif Lignell

[REDACTED]
[REDACTED]

Ombud för 1 och 2: Juristerna Emanuel Klerfelt Johansson, Olivia Möller och Erik Scherstén
Centrum för rättvisa
Box 2215
103 15 Stockholm

Motpart

Östersunds kommun
831 82 Östersund

Ombud: Kommunjuristen Veronica Mattsson
Adress som ovan

SAKEN

Inlösen av fastigheten [REDACTED] i Östersunds kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom avslår Mark- och miljööverdomstolen Östersunds kommuns ansökan om inlösen av fastigheten

[REDACTED].

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Anita Lignell och Leif Lignell har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska lämna kommunens talan om inlösen av [REDACTED] utan bifall. För det fall Mark- och miljööverdomstolen skulle avslå överklagandet har de godtagit att punkterna 2–4 i mark- och miljödomstolens dom fastställs.

Östersunds kommun har bestritt bifall till överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har hållit huvudförhandling i målet. Ljud- och bildupptagningen av förhöret med Leif Lignell i mark- och miljödomstolen har spelats upp. På begäran av klagandena har tilläggsförhör hållits med Leif Lignell och förhör hållits med Anita Lignell. Båda förhören har hållits under sanningsförsäkran.

Båda parter har åberopat skriftlig bevisning.

Anita Lignell och Leif Lignell har utvecklat sin talan i huvudsak enligt följande. Med beaktande av de krav på förutsebarhet, ändamålsenlighet och proportionalitet som ställs i regeringsformen och Europakonventionen saknas förutsättningar att lösa in fastigheten [REDACTED] enligt 6 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Inlösen skulle innebära att de får bära en oskälig börda i strid med deras egendomsskydd.

Enligt 6 kap. 15 § PBL blir detaljplanen i praktiken ett expropriationstillstånd. För att detaljplanen ska kunna ligga till grund för inlösen måste planen uppfylla kraven på förutsebarhet. Kommunen har under detaljplaneprocessen gett dem en befogad uppfattning att deras fastighet fortsatt skulle få användas för boende. Detta har skett dels genom skriftliga utfästelser, dels genom att planförslaget ändrats för att tillmötesgå deras önskemål. Eftersom de var av uppfattningen att de fortsatt skulle få nyttja fastigheten för boende har de inte haft anledning att överklaga planen och därmed fråntagits möjligheten till en förutsättningslös rättslig prövning. Processen har

därför inte uppfyllt Europakonventionens krav på förutsebarhet och detaljplanen kan därför inte ligga till grund för inlösen.

Vidare är inte inlösen ändamålsenligt. Kommunen har under processen framfört olika, och delvis motstridiga, syften med det tilltänkta ianspråktagandet. Kommunens planer för användningen av fastigheten leder inte till plangenomförande utan förutsätter tvärtom att avvikelser görs från detaljplanen.

Ingreppet är inte heller nödvändigt. Kommunen har inte redovisat att den utrett andra mindre ingripande alternativ till att lösa in fastigheten.

Slutligen är inte ingreppet proportionerligt i strikt mening. Det allmännas intresse av att fullt ut genomföra detaljplanen är svagt och väger inte tyngre än deras intresse av att nyttja sin fastighet för boende.

Östersunds kommun har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen, med i huvudsak följande tillägg och förtydliganden. Kommunen har haft kostnader för allmän plats i samband med både tidigare och nuvarande detaljplaner, men måste inte bevisa att kostnaderna går förlorade. Det allmänna intresset av att kommunen får lösa in fastigheten överväger fastighetsägarnas intresse av att få behålla densamma. Det allmänna intresset består i att utveckla och färdigställa handelsområdet i enlighet med detaljplanen. Det ska ske genom försäljning av en byggrätt som möjliggör för en ny verksamhet att etablera sig i området samt genom anläggande av en lokalgata som förbättrar trafiksituationen. Byggrätten kommer att kunna säljas och därigenom användas för en verksamhet som är planenlig. Att värderingsutlåtandet har utgått från en snabbmatsrestaurang innebär inte att det är det enda möjliga alternativet. Det är dock det alternativ som ger den mest gynnsamma värderingen för fastighetsägaren.

Intresset kan inte tillgodoses på annat sätt än genom inlösen av fastigheten. Noteringen i planbeskrivningen om att fastigheten får nyttjas för boende är inte juridiskt bindande och avsåg under alla omständigheter enbart den som bodde på fastigheten vid tillfället, dvs. Arne Lignell och hans fru. Att kommunen under detaljplaneprocessen ändrat planens utformning för att tillgodose önskemål ställda av Anita Lignell och Leif

Lignell innebär inte att kommunen har medgivit att fastigheten får användas för bostadsändamål av dem.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 6 kap. 15 § PBL får en kommun, som är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller annat utrymmes behov av den allmänna platsen, lösa in marken eller utrymmet om dessa vid genomförandetidens utgång inte har bebyggt på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen.

Bestämmelsen, som i huvudsak överensstämmer med 6 kap. 24 § andra stycket i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, fick sin nuvarande lydelse i samband med införandet av 2010 års plan- och bygglag. Bakgrunden till bestämmelsen är att kommunen, som huvudman för de allmänna platserna, är skyldig att se till att t.ex. gator byggs ut så att markägarna inte hindras att bygga enligt planen under genomförandetiden. I förarbetena till ÄPBL framhölls att detta förutsätter att kommunen bygger ut hela eller stora delar av gatusystemet. Om inte planen i sin helhet skulle genomföras, skulle detta därför leda till att utbyggnaden av t.ex. gatusystemet till större eller mindre del blir onyttig (se prop. 1985/86:1 s. 219 samt 4 kap. 7 § och 6 kap. 18 § PBL). Bestämmelsen ger alltså kommunen en automatisk rätt till inlösen och innebär att detaljplanen kan användas som ett slags expropriationstillstånd.

Detaljplanens genomförandetid ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen och vara minst fem och högst femton år (5 kap. 5 § första stycket ÄPBL, jfr 4 kap. 21 § första stycket PBL). Att inlösen får ske först när genomförandetiden har löpt ut hänger samman med att en fastighetsägare under den tid som genomförandetiden löper ska kunna utgå från att han eller hon får genomföra planen (jfr prop. 1985/86:1 s. 219). En fastighetsägare kan förhindra att kommunen får lösa in en fastighet, som enligt en detaljplan ska utgöra kvartersmark, genom att under genomförandetiden bebygga fastigheten på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen. Regleringen i PBL beaktar således såväl kommunens intresse av att en detaljplan ska genomföras som fastighetsägarens intresse av att inom detaljplanens ram kunna förfoga över sin

egendom. Systemet ger också fastighetsägaren möjlighet att förutse när frågan om inlösen kan komma att aktualiseras. I den nu aktuella planen har genomförandetiden bestämts till fem år, räknat från den dag planen fick laga kraft.

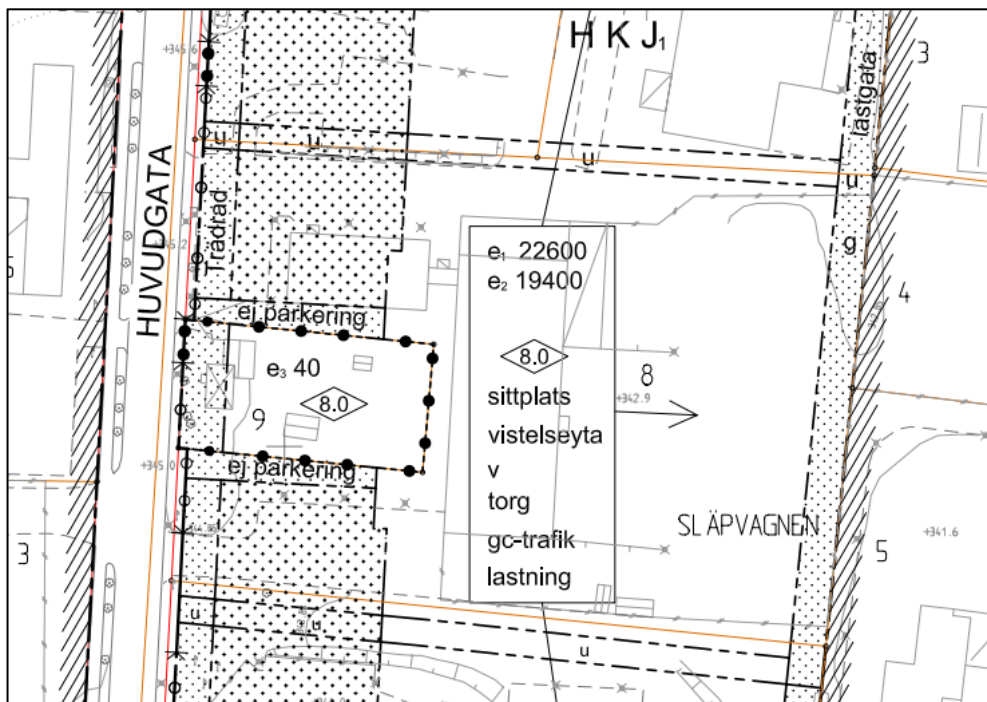
Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). Mot bakgrund av att inlösen av en fastighet enligt 6 kap. 15 § PBL utgör ett ingrepp i enskildas äganderätt behöver vid tillämpningen, förutom avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen enligt 2 kap. 1 § PBL, även beaktas vad som anges i 2 kap. 15 § regeringsformen om egendomsskydd. Av grundläggande rättssäkerhetskrav följer också att det måste vara förutsebart för en enskild, såsom en normalt kunnig och insatt person, hur en rättsregel ska komma att tillämpas vid ingrepp från det allmännas sida i den enskildes egendomsskydd. I Europadomstolens rättsfall *Lekić mot Slovenien* 36480/07 p. 95 utvecklas detta på följande sätt med hänvisningar till flera rättsfall i domstolen. ”I synnerhet är en norm ’förutsebar’ när den ger ett visst skydd mot godtyckliga ingrepp från de offentliga myndigheternas sida. Varje ingrepp i det fredliga åtnjutandet av besittningar måste således åtföljas av processuella garantier som ger den berörda personen eller enheten en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak för de ansvariga myndigheterna i syfte att effektivt bestrida de åtgärder som inkräktar på de rättigheter som garanteras i denna bestämmelse. Vid bedömningen av huruvida detta villkor är uppfyllt ska en helhetsbedömning göras av de tillämpliga rättsliga och administrativa förfarandena.”

Av utredningen i målet framgår att genomförandetiden för detaljplanen har gått ut och att [REDACTED] enligt planen ska användas som kvartersmark. Det står även klart att kommunen är huvudman för den mark som enligt planen utgör allmän plats och att denna mark är avsedd att tillgodose kvartersmarkens behov av den allmänna platsen.

Detaljplanen utgörs av plankartan och bestämmelserna (se 5 kap. 9 § första stycket ÄPBL, jfr 4 kap. 30 § PBL). Till detaljplanen ska fogas en planbeskrivning och en genomförandebeskrivning (se 5 kap. 10 § ÄPBL, jfr 4 kap. 31 § och 33 § första stycket 1 PBL). Av förarbetena till ÄPBL framgår att planbeskrivningen ska uttrycka sådana avsikter med planläggningen, som inte direkt framgår av plankartan och planbestämmelserna. Därmed kommer beskrivningen att utgöra ett viktigt material för tolkningen

av planen och dess innebörd. Beskrivningen har enligt förarbetena emellertid ingen bindande verkan för sakägarna. (Se prop. 1985/86:1 s. 618.) I praxis har planbeskrivningen vanligtvis använts för att tolka detaljplanen först när innebörden av planen framstår som oklar.

Den nu aktuella detaljplanen avser att skapa ett handelsområde. Enligt planbestämmelserna får kvartersmarken användas för handel och kontor samt småindustri som inte är störande. Planen innehåller också bestämmelser om i vilken grad de olika fastigheterna får bebyggas och om högsta byggnadshöjd. Handelsområdet som planen reglerar utgörs av ett kvarter om drygt 61 000 kvm, ca 150 m i öst-västlig riktning och ca 440 m i nord-sydlig. Anita Lignells och Leif Lignells fastighet är belägen mitt på kvarterets västra sida, där marken annars till större delen inte får bebyggas. Fastigheten om ca 1 500 kvm utgör ca 2,5 procent av handelsområdet. Bostadshus och uthus är markerade på plankartan. För fastigheten gäller flera planbestämmelser som reglerar markanvändningen på samma eller liknande sätt som gäller för annan mark inom planområdet; kvartersmarken ska användas för handel, kontor och småindustri, högsta byggnadshöjd är åtta meter samt fyrtio procent av fastighetens yta får bebyggas.



Utsnitt från plankartan

Detaljplanen innehåller därutöver en reglering av [REDACTED] och marken i dess omedelbara närhet som skiljer sig från regleringen av handelsområdet i övrigt och som tillkom efter en dialog mellan kommunen och Arne Lignell, Anita Lignell och Leif Lignell under planprocessen i syfte att möjliggöra ett fortsatt boende på fastigheten under en övergångstid. Sålunda finns bestämmelser om att ett minst en meter högt staket ska omgärda fastigheten, att körbar utfart från fastigheten får finnas endast mot Hagvägen så länge [REDACTED] utgör en egen fastighet, och att den mark som inte får bebyggas närmast söder och norr om den egentliga tomtplatsen på [REDACTED] inte heller får användas som parkering. Bestämmelserna innebär att fastigheten skärmas av från omkringliggande delar och inte är nåbar annat än genom en mindre infart från Hagvägen. Fastighetens läge inom planområdet försvårar också trafiken mellan områdets norra och södra del.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen har funnit att [REDACTED] inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer av planen. Även Anita Lignell och Leif Lignell har numera vidgått att marken inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer planen. De har dock samtidigt anfört att planen innehåller bestämmelser som kommit till i syfte att möjliggöra ett fortsatt boende på fastigheten samt att det i planbeskrivningen anges att fastigheten får nyttjas för boende så länge fastighetsägaren önskar. Mot detta har kommunen å ena sidan medgett att det i samband med antagandet av detaljplanen träffades en överenskommelse om att fastighetsägaren skulle få bo kvar på [REDACTED] enligt vad som anges i planbeskrivningen, men å andra sidan att ”fastighetsägaren” endast avsåg klagandenas far, Arne Lignell, som var permanent bosatt på fastigheten vid den tidpunkten. Enligt kommunen hade det varit oproportionerligt att kräva att Arne Lignell som permanentboende skulle behöva flytta för att genomföra detaljplanen, men att detsamma inte gäller Anita Lignell och Leif Lignell som inte varit bosatta på fastigheten sedan lång tid. Det kan samtidigt konstateras att Anita Lignell och Leif Lignell redan när kommunen upprättade förslaget till detaljplan var delägare i fastigheten [REDACTED].

Kommunen har angående sin planerade användning av marken angett bl.a. att en gata i enskild ägo ska anläggas för att underlätta trafik mellan norra och södra delarna av

handelsområdet. I målet får anses utrett att gatan ska förläggas på ett sätt som innebär att den kommer att strida mot den planbestämmelse som innebär att fastigheten [REDACTED] ska omgärdas av ett staket. Enligt domstolen är det inte heller utrett att det är möjligt att förlägga gatan på ett sätt som är förenligt med planbestämmelsen om att det längs delar av Hagvägen ska finnas en trädrad. Den av kommunen tänkta användningen av marken kommer alltså att innebära en avvikelse från detaljplanen.

Även om planbestämmelserna i viss mån framstår som motsägelsefulla är innebörden av planbestämmelserna inte oklar. Anita Lignell och Leif Lignell har också primärt invänt att det är detaljplanens utformning tillsammans med uppgifterna i planbeskrivningen och vad som förevarit under planprocessen som gjort att de inte kunnat förutse att inlösen skulle kunna ske vid ett fortsatt nyttjande av fastigheten för bostadsändamål.

Av utredningen i målet framgår att ägarna till fastigheten [REDACTED] under detaljplanprocessen kontinuerligt har verkat för att fastigheten fortsatt ska få användas för bostadsändamål. Enligt Mark- och miljööverdomstolen får kommunen under planprocessen anses ha hörsammat fastighetsägarnas önskemål, genom att planförslaget har justerats under planprocessen och de kommentarer som kommunen då lämnat i samsrådsredogörelsen och i utställningsutlåtandet, genom uppgiften i planbeskrivningen samt genom antagandet av planbestämmelser för att främja boende på fastigheten. Enligt domstolen har kommunen genom sitt agerande gett Arne Lignell, Anita Lignell och Leif Lignell en befogad anledning att tro att fastigheten skulle kunna nyttjas för boende så länge de ägde fastigheten. Klagandena har i Mark- och miljööverdomstolen även framhållit att de skulle ha överklagat detaljplanen vad gäller markanvändningen på fastigheten för det fall att det inte hade varit möjligt för dem att bo kvar på fastigheten i enlighet med vad som angetts i planbeskrivningen.

Enligt domstolens uppfattning har fastighetsägarna under planprocessen vidtagit de åtgärder som rimligen kunnat förväntas av dem för att säkerställa att fastigheten även i fortsättningen skulle kunna nyttjas för boende. Det kan således inte förväntas att fastighetsägarna borde ha insett att de behövde bebygga fastigheten på det sätt som framgår

av planbestämmelserna senast vid genomförandetidens utgång, vid äventyr av att kommunen annars skulle kunna lösa in fastigheten.

Kommunen har som redan nämnts invänt att det enbart var klagandens far, Arne Lignell, som avsågs med begreppet ”fastighetsägaren” i planbeskrivningen, och inte Anita Lignell och Leif Lignell. Oavsett vad kommunens inställning var vid planantagandet, framstår uppgiften i planbeskrivningen – som kommunen ansvarar för – som tydlig. Eftersom Anita Lignell och Leif Lignell var delägare i fastigheten vid antagandet av detaljplanen, får den angivna rätten att nyttja fastigheten för boende anses gälla även för dem. Den omständigheten att ingen av dem vid denna tidpunkt var permanent bosatt på [REDACTED] saknar betydelse i detta sammanhang. Av utredningen i målet framgår även att Leif Lignell numera använder fastigheten för boende.

Sammantaget anser Mark- och miljööverdomstolen att det under ovan angivna förutsättningar inte varit möjligt för en normalt kunnig och insatt person att förutse att kommunen skulle begära inlösen av fastigheten [REDACTED] för det fall fastigheten inte bebyggdes och markanvändningen inte anpassades till det som anges i planbestämmelserna. Tvärtom har Anita Lignell och Leif Lignell haft befogad anledning att anta att deras fastighet, med beaktande av såväl plankarta, planbestämmelser som planbeskrivning och andra planhandlingar, ska kunna nyttjas för boende så länge som de själva så önskar och att någon förändring av markanvändningen under den förutsättningen inte varit nödvändig för att anpassa deras fastighet till detaljplanen. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att kommunen mot Anita Lignell och Leif Lignell inte kan göra gällande att kvartersmarken vid genomförandetidens utgång inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med planen, så länge någon av dem använder fastigheten för boende. Förutsättningarna för inlösen enligt 6 kap. 15 § PBL är därmed inte uppfyllda och kommunens ansökan ska avslås. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras i enlighet härmed.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast den 20 december 2022.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Marianne Wikman Ahlberg, referent, och Petra Bergman samt tekniska rådet Johan Hjalmarsson.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Sean Jansson.