



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060103

DOM
2013-01-30
Stockholm

Mål nr
P 7100-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-07-06 i mål nr P 1948-12, se bilaga A

KLAGANDE

Uppsala kommun

Ombud: Stadsjurist M. S.
c/o Uppsala kommun

MOTPARTER

1. R. E.
2. G. G.
3. K. G.
4. A-M. P.
5. Skölsta Vägsamfällighet
c/o N. G. L.
6. O. S.
7. S. S.

Dok.Id 1051690

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

8. J.-O. S.

9. K. S.

10. L. T.

11. M. T.

SAKEN

Överklagande av detaljplan för Skölsta i Uppsala kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Uppsala kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, fastställer kommunens beslut den 3 juni 2010, § 166, om att anta detaljplanen för Skölsta.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Uppsala kommun har anfört bl.a. följande. Kommunen ska enligt 6 kap. 26 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, vara huvudman för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl till annat. Det är således som huvudregel kommunen som ska vara huvudman för gator och andra allmänna platser inom områden med detaljplan. Om det finns särskilda skäl kan dock annan än kommunen vara huvudman för de allmänna platserna. Syftet med bestämmelsen är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Avsikten var enligt departementschefen (prop. 1985/86:1 s. 656) att ansvaret för gatu- och väghållningen i allt väsentligt ska fördelas enligt samma principer som tidigare. Det innebär att kommunen ska kunna avsäga sig ansvaret i områden där man tidigare använde byggnadsplan, t.ex. inom områden med fritidsbebyggelse.

Av förarbetena till plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår bl.a. följande (prop. 2009/10:170 s. 199). På uppdrag av regeringen har Lantmäteriet i samverkan med Boverket utrett frågan om huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan. Syftet med redovisningen var att ge en bredare och mer nyanserad bild av hur regeringen bedömt frågan om huvudmannaskap. Lantmäteriet konstaterade att enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan har accepterats även för bostadsområden avsedda för permanentboende, om det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare i samma område eller i angränsande områden. En enhetlig förvaltning av ett större område framhålls som en omständighet som talar för ett enskilt huvudmannaskap. Detta har ansetts utgöra särskilda skäl för ett enskilt huvudmannaskap även vid ny eller kompletterande detaljplaneläggning. Särskilt tydligt framstår den situationen vid ett blandat boende, d.v.s. i områden som består av både permanentboende och fritidsboende. Det finns även något fall som antyder att det

borde vara möjligt att införa enskilt huvudmannaskap även i renodlade permanentbostadsområden. Lantmäteriet konstaterar vidare att flera av fallen även visar att områdets karaktär har haft betydelse för bedömningen av frågan om huvudmannaskapet ska vara allmänt eller enskilt. Av förarbetena framgår vidare att vad som ska anses utgöra särskilda skäl för annat huvudmannaskap än kommunalt enligt regeringens mening bör följa nuvarande praxis.

I Uppsala kommun överläts normalt huvudmannaskapet för allmänna vägar till samfällighetsföreningar i områden utanför tätorten Uppsala. Även inom tätorten svarar samfälligheter normalt för skötseln av vägar och grönområden i det egna bostadsområdet. Skölstaområdet, som tidigare delvis har omfattats av byggnadsplan för Skansenområdet vid Skölsta hållplats, utgörs av ett fritidshusområde som efterhand alltmer har utvecklats mot permanentboende. Vägar och andra allmänna platser i detaljplanen avses huvudsakligen betjäna dem som bor i området. I det aktuella fallet har kommunen egentligen aldrig varit huvudman för de allmänna platserna, utan i verkligheten har den allmänna platsmarken skötts av enskilda sammanslutningar. Skölsta Vägsamfällighet har sedan mycket lång tid tillbaka förvaltat den enskilda vägen nr 13746. Den aktuella detaljplanen innebär således inte att huvudmannaskapet ändras jämfört med hur den allmänna platsmarken tidigare har skötts. Syftet är att uppnå en enhetlig förvaltning av ett större område. Det är enligt planhandlingarna i ärendet exploatörerna som ska bekosta och kommunen som ska ombesörja utbyggnaden av anläggningar, såsom gator och parker, på den allmänna platsmarken inom planområdet. Vidare vad gäller anläggningarna utanför planområdet ska exploatörerna bekosta utbyggnaden av anslutningsgata samt gång- och cykelväg från Uppsala till planområdet och kommunen ska ombesörja utbyggnaden av densamma. Kommunen ska vara underliggande markägare till detaljplanens allmänna platsmark. Ansvaret för drift och underhåll av anläggningarna ska åvila den samfällighetsförening som enligt detaljplanen ska inrättas. Innan samfällighetsföreningarna har inrättats har exploatörerna ansvar för drift och underhåll inom planområdet.

Kommunen anser att särskilda skäl får anses föreligga i förevarande fall för kommunen att besluta att den inte ska vara huvudman för de allmänna platserna inom

planområdet. Frågan om huvudmannaskap torde till väsentlig del falla inom ramen för det självbestämmande och den handlingsfrihet som ÄPBL ger kommunen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt andra punkten övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) ska äldre bestämmelser tillämpas i ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. Därför är tillämplig lagstiftning i målet den äldre plan- och bygglagen, (1987:10), ÄPBL.

Enligt 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § ÄPBL är huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom områden med detaljplan om det inte finns särskilda skäl till annat. Om kommunen inte avser att vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, ska det anges i detaljplanen. Syftet med bestämmelsen var att kommunerna inte utan vidare skulle kunna avsäga sig huvudmannaskapet (prop. 1985/86:1 s. 656). Frågan i målet är om de skäl kommunen redovisar utgör sådana särskilda skäl som avses i ÄPBL.

Enligt den tidigare byggnadslagen (1947:385) (BL) gällde att man skilde på områden med stadsplaner, där kommunalt huvudmannaskap gällde, och områden med byggnadsplaner som hade enskilt huvudmannaskap. Departementschefen uttalade i nyss nämnda proposition (s. 656 f) att ansvaret för gatu- och väghållningen borde fördelas i allt väsentligt enligt samma principer som före ÄPBL, dvs. kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden där man tidigare använde byggnadsplan, t.ex. områden för fritidsbebyggelse.

Vid tiden för införandet av ÄPBL synes kommunerna ha använt byggnadsplaneinstitutet även inom typiska ”stadsplaneområden” trots att det enligt intentionerna i BL inte alls var avsett. Enligt doktrinen torde därför bestämmelsen i 6 kap. 26 § första stycket ÄPBL ha inneburit en uppstramning av den praxis som uppkommit på olika håll och en återgång till de ursprungliga intentionerna bakom instituten stadsplan och byggnadsplan (Plan- och bygglagen, En kommentar, Del I, Didón m. fl. 6:47).

Inför framtagandet av till den nu gällande plan-och bygglagen (2010:900) (PBL) föreslogs att kravet på särskilda skäl skulle slopas och att möjligheten för kommunerna att helt överlåta huvudmannaskapet på fastighetsägarna skulle kvarstå, dock att detta i princip endast skulle gälla områden med fritidsbebyggelse. Regeringens bedömning var att PBL-kommitténs förslag (SOU 2005:77) inte var tillräckligt utrett och att kommunen även i fortsättningen borde vara huvudman för allmänna platser om det inte fanns särskilda skäl för en annan ordning (prop. 2009/10:170 sid 198 f). Däremot infördes PBL- kommitténs förslag om delat huvudmannaskap.

Lantmäteriet (LMV) erhöll 2008 ett uppdrag av regeringen att i samverkan med Boverket utreda huvudmannaskapsfrågor för allmänna platser i detaljplan. I en PM som bifogats till LMV rapport 2008:6 av den 3 februari 2009, (Dnr 401-2009/335) redogör LMV för rättstillämpningen avseende huvudmannaskapet i detaljplaner. Studien ger en indikation på hur regeringen har sett på frågan om enskilt huvudmannaskap. Där framgår bl.a. att enskilt huvudmannaskap för allmänna platser i detaljplan har accepterats även för bostadsområden avsedda för permanentboende, om det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare i samma område eller angränsande områden. Särskilt tydligt framgår detta enligt LMV vid ett blandat boende dvs. områden som består av både permanentboende och fritidsboende. Flera av fallen visade enligt LMV att områdets karaktär haft betydelse för bedömningen om huvudmannaskapet skulle vara allmänt eller enskilt.

En sammanfattning av LMV:s rapport redovisas i ovan nämnda proposition.

Den senaste utredningen i fråga om bl.a. kommunalt eller enskilt huvudmannaskap är betänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91). I betänkandet föreslår utredaren att bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 7 § PBL enligt vilken ”särskilda skäl” krävs för enskilt huvudmannaskap ska ändras så att ”beaktansvärda skäl” krävs. I utredningen (s. 82) motiveras den föreslagna ändringen med att ordalydelsen bör anpassas till dagens praxis.

Mark- och miljööverdomstolen har i rättsfallet MÖD 2012:44 tagit ställning till frågan om huvudmannaskap enligt en detaljplan inom Krokoms kommun. Genom

planändringen ändrade kommunen huvudmannskapet för allmänna platser med motiveringen att kommunen strävade efter en enhetlig förvaltning av allmän platsmark och att huvudmannskapet därför borde vara enskilt. Mark- och miljööverdomstolen fann att enbart en strävan efter enhetlig förvaltning inte kunde anses utgöra särskilda skäl för att ändra det huvudmannskap som gällt i över tjugo år. Domstolen avslag därför kommunens överklagande.

Den överklagade detaljplanen avser ett område i Skölsta som ligger utanför Uppsala tätort, cirka 6 km från Uppsala centrum och 2,5 km öster om motorvägen vid Årsta. Området omfattar 120 fastigheter. I området finns både fritidshus och permanentbostäder och det regleras delvis av en befintlig detaljplan (Skansenområdet, Dp1100₁ laga kraft 1989-07-05) som medger förhållandevis begränsade byggrätter för ”bostäder och fritidshus”. I översiktsplan för Uppsala stad från år 2002 anges att Skölsta utgör stadsbygd där bebyggelsekompletteringar kan tillkomma. Den nya detaljplanen föreslås kunna innehålla ett tillskott på ungefär 350 småhus/tomter, utökade byggrätter för ungefär 120 befintliga fastigheter samt delning av stora tomter som kan ge något tiotal tillkommande fastigheter. Syftet med den nya detaljplanen är således att utvidga området och göra det till ett område för permanentboende.

I detaljplanen föreslås det att kommunen inte ska vara huvudman för allmän platsmark, utan att en eller flera gemensamhetsanläggningar och samfällighetsföreningar ska bildas för skötsel och underhåll av dessa ytor.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning

Utgångspunkten är att det är kommunen som har ansvaret för allmän platsmark. Det finns dock utrymme för att frångå huvudregeln om det finns särskilda skäl. De skäl som talar för att kommunen skulle ha möjlighet att överlåta huvudmannskapet för allmän platsmark till enskilda i förevarande fall är att Skölstaområdet tidigare delvis har omfattats av byggnadsplan, att området utgörs av ett fritidshusområde som efterhand alltmer har utvecklats mot permanentboende och att syftet med planen är att uppnå en enhetlig förvaltning av ett större område. Planens ändamål är dock att utvidga området till mer än tre gånger dess ursprungliga storlek och skapa en helt ny stadsdel med såväl bostäder som offentlig och kommersiell service. Det område som

har omfattats av byggnadsplan och utgjort ett renodlat fritidshusområde är en liten del i det tilltänkta området Skölsta. Enligt gällande översiktsplan, antagen 2010, ligger området inom den så kallade stadsväven som omfattar Uppsala tätort med närmsta omland. Avståndet till stadskärnan i Uppsala är cirka sex kilometer.

Enligt planhandlingarna ska exploatörerna bekosta och kommunen ombesörja utbyggnaden av anläggningar, såsom gator och parker, liksom gång- och cykelväg från Uppsala till planområdet på den allmänna platsmarken inom planområdet. Kommunens vilja att hjälpa till med uppbyggnaden av de allmänna platserna utgör i och för sig skäl som talar för ett undantag. Att kommunen ska vara underliggande markägare till detaljplanens allmänna platsmark medan ansvaret för drift och underhåll av anläggningarna ska åvila den nya samfällighetsförening som enligt detaljplanen ska inrättas talar däremot emot ett undantag från huvudregeln.

Kommunen har anfört att huvudmannaskapet för allmänna vägar normalt överläts till samfällighetsföreningar i områden utanför tätorten Uppsala. Därutöver har kommunen uppgivit att den i det aktuella fallet egentligen aldrig har varit huvudman för de allmänna platserna, utan i verkligheten har den allmänna platsmarken skötts av enskilda sammanslutningar. Den ifrågavarande detaljplanen skulle därmed inte innebära att huvudmannaskapet ändras jämfört med hur den allmänna platsmarken tidigare har skötts. Dessa omständigheter kan enligt Mark- och miljööverdomstolen inte anses utgöra godtagbara skäl för att göra avsteg från huvudregeln att det är kommunen som har ansvaret för allmän platsmark.

Sammantaget finner domstolen att kommunen inte visat att det föreligger sådana särskilda skäl som motiverar att man frångår huvudregeln om kommunalt huvudmannaskap inom detaljplanen för Skölsta. Överklagandet ska därför avslås.

Eftersom Mark- och miljööverdomstolens avgörande inte går någon av motparterna emot har kommunikering med dem, enligt 22 § ärendelagen (1996:242), inte ägt rum inför avgörandet.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Ulla Bergendal och Eywor Helmenius, referent, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson. Domen är enhällig.

Föredraganden har varit Astrid Öfverholm.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-07-06
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 1948-12

KLAGANDE

1. R. E.
2. G. G.
3. K. G.
4. A-M. P.
5. Skölsta Vägsamfällighet
c/o N. G. L.
6. O. S.
7. S. S.
8. J.-O. S.
9. K. S.
10. Svia-Skölsta fastighetsägarförening
c/o S. S.

Dok.Id 281298

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00

11. L.T.

12. M. T.

MOTPART

Uppsala kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Uppsala län beslut den 17 februari 2012 i ärende nr 403-973-11, se domsbilaga 1

SAKEN

Detaljplan för Uppsala Skölsta

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Svia-Skölsta fastighetsägarförenings överklagande.

2. Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandena i övrigt och upphäver detaljplanen.

BAKGRUND

I Skölsta finns för närvarande cirka 120 bostadshus. Förslaget till ny detaljplan innebär ett tillskott av ytterligare 350 enbostadshus samt skola, förskola, äldreboende och närbutik. Samhället ligger cirka sex kilometer från Uppsala Centrum.

Enligt detaljplanens genomförandebeskrivning ska kommunen äga all allmän platsmark men ansvaret för drift och underhåll av allmän platsmark ska ligga på områdets samfällighetsförening. Som motiv till att kommunen inte ska vara huvudman för allmän platsmark anges att kommunen överlåter vanligtvis skötsel och drift av allmän platsmark till samfällighetsföreningar utanför tätorten Uppsala då man inte har en organisation som är dimensionerad för ett större område än Uppsala stad.

Planområdets södra del omfattas sedan tidigare av detaljplan för Skansområdet, lagakraftvunnen den 5 juli 1989. Kommunen är enligt denna detaljplan huvudman för allmän platsmark.

YRKANDEN M.M.

Skölsta vägsamfällighet har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver förslaget till detaljplan.

Svia-Skölsta fastighetsägarförening, S. S., L.T., K. S.,

J-Ol. S., R. E., O. S., A-M. P., M.

T., K. G. och G. G. har, som det får förstås, yrkat

att mark- och miljödomstolen upphäver förslaget till detaljplan.

Uppsala kommun har beretts tillfälle att yttra sig.

De klagande har i allt väsentligt fört sin talan i mark- och miljödomstolen som i länsstyrelsen.

DOMSKÄL*Talerätt*

Allmänna regler om rätt att överklaga beslut av förvaltningsmyndighet finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Där föreskrivs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Enligt praxis har som villkor för besvär rätt krävts att beslutet antingen påverkar den enskildes rättsställning eller annars berör ett sådant intresse hos den enskilde som på något sätt erkänts av rättsordningen, t.ex. genom att han ska höras innan beslut meddelas (se t.ex. RÅ 1993 ref 14).

I rättsfallet RÅ 2002 ref. 58 fann Regeringsrätten att en person inte tidigare varit part i målet. Med hänsyn härtill och till att redan länsrättens dom gick henne emot var hon inte berättigad att först hos Regeringsrätten träda in som part i rättegången. Hennes talan kunde därför inte tas upp till prövning.

Enligt 13 kap 5 § plan och bygglagen (1987:10) (ÄPBL) får ett beslut att anta en detaljplan endast överklagas av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

Svia-Skölsta fastighetsägarförening har inte skriftligen under utställningstiden framfört synpunkter och har heller inte fört någon talan i länsstyrelsen. Med hänsyn härtill bedömer mark- och miljödomstolen att Svia-Skölsta fastighetsägarförening inte får föra talan i målet. Föreningens överklagande ska därmed avvisas.

Detaljplanen

Tillämpliga bestämmelser har redovisats i länsstyrelsens beslut.

Skölsta-området är i kommunens översiktsplan (ÖP) utpekad som ”stadsbygd” dvs ett område för stadens expansion enligt en redovisad koncentrisk modell respektive stråkmodell. Enligt båda modellerna omfattas jordbruksmarken av stadens expansion. ÖP:n konstaterar att god jordbruksmark blir ianspråktagen men att vinsten blir en sammanhållen stad. Vidare har kommunen i sin ÖP sagt att bruksvärd jordbruksmark utanför tätorternas expansionsområden samt de prioriterade stråken ska så

långs möjligt skyddas från exploatering som försvårar framtida brukande av jorden. Mark- och miljödomstolen konstaterar att då kommunen i sin ÖP pekat ut Skölsta området som en del av stadens expansion samt att detta ligger inom området för de prioriterade stråken kan detaljplanen inte anses strida mot kommunens egna riktlinjer för användning av befintlig jordbruksmark.

Beträffande huvudmannaskap för allmän platsmark krävs det särskilda skäl för att kommunen ska kunna avhända sig detta ansvar. Mark- och miljödomstolen kan inte finna att vare sig en bristfällig kommunal utförarorganisation eller förekomst av befintliga enskilda samhällsföreningar utgör särskilda skäl för kommunen att avsäga sig det kommunala ansvaret för allmän platsmark. Särskilt inte i detta fall när Skölsta samhälle med denna nya detaljplan kommer att expandera med cirka 300 procent och planen kommer att skapa en helt ny stadsdel med villabebyggelse, skola, förskola, äldreboende och närbutik. Således strider detaljplanen i denna del mot 6 kap 26 § ÄPBL och ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV427)

Överklagande senast den 27 juli 2012.

Anders Enroth

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Enroth, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Enhälligt.