

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

Mål nr

meddelad i Stockholm den 19 juni 2003

T 989-02

KÄRANDE

1. R. W.

2. I. W.

Ombud för 1 och 2: professorn E. N.

SVARANDE

Staten genom Justitiekanslern, Box 2308, 103 17 STOCKHOLM

Ombud: byråchefen A. E.

SAKEN

Skadestånd på grund av fel vid myndighetsutövning

DOMSLUT

Med fastställande av att regeringen i beslutet den 23 februari 1995 i ärende M94/3130/4 och M94/3131/4 inte har gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövning, som jämlikt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kan grunda skadeståndsskyldighet för staten, lämnar Högsta domstolen R. W.s och I. W.s i målet förda talan utan bifall.

R. W. och I. W. skall solidariskt ersätta staten för rättegångskostnader i Högsta domstolen med tiotusen (10.000) kr jämte ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för Högsta domstolens dom till dess betalning sker.

BAKGRUND

R. W. och I. W. var tidigare ägare till fastigheten Gribbylund 5:7 i Täby kommun. Fastigheten ligger väster om Rönningesjön i Täby inom ett område som kommunen upprättat förslag till detaljplan för. Inom en del av det planområdet gällde strandskydd enligt naturvårdslagen (1964:822). På ansökan av kommunen beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län den 11 maj 1994 med stöd av 15 § naturvårdslagen att viss kvartersmark inom planområdet inte skulle omfattas av strandskyddet. I denna kvartersmark ingick bl.a. fastigheterna Gribbylund 5:6, 5:7 och 7:1–7:5.

Länsstyrelsens beslut överklagades till regeringen av fastighetsägare vars fastigheter låg utanför det område som inte längre skulle omfattas av strandskyddet. Regeringsärendena handlades på Miljödepartementet. I ett yttrande till regeringen anförde Täby kommun att överklagandena borde avvisas på grund av att klagandena inte kunnat visa sin rätt att få föra talan mot beslutet. Regeringen tog upp överklagandena till prövning i sak och upphävde länsstyrelsens beslut såvitt avsåg viss kvartersmark avsedd för bostadsbebyggelse. I regeringens beslut, som fattades den 23 februari 1995, angavs inga skäl till varför de klagande ansågs taleberättigade.

Makarna W. m.fl. ansökte hos Regeringsrätten om rättsprövning av regeringens beslut. Regeringsrätten begärde yttrande från regeringen om på vilka

grunder regeringen ansett att de som klagade hos regeringen var behöriga att överklaga länsstyrelsens beslut. I sitt yttrande anförde regeringen bl.a. följande:

Regeringen har i ärendet utgått från att innehållet i de villaservitut som åberopats av klagandena är det som framgår av det till kommunens yttrande bifogade köpekontraktet jämfört med den samtidigt bifogade utredningen från 1985 utförd av fastighetsbildningsmyndigheten. Köpekontraktets villaservitut innehåller bl.a. regler om rätt för härskande fastighet att ersättningsfritt låta dra fram bl.a. vatten-, avlopps- och gasledningar på tjänande fastighet. Denna rätt får utnyttjas under hela året så länge som den tjänande fastigheten inte är bebyggd eller planterad. Om den tjänande fastigheten är bebyggd eller planterad får dessa arbeten ej utföras mellan 1 maj och 1 oktober. Länsstyrelsens beslut den 11 maj 1994 att upphäva strandskyddet för detaljplaneområdet Wittensdal Gd 16, som bl.a. innefattar de av villaservitutet belastade och i sin helhet av strandskydd omfattade fastigheterna Gribbylund 5:6 och 5:7, innebär att ett hinder mot att bebygga dessa fastigheter bortfaller. Om fastigheterna bebyggs kan det inte uteslutas att detta kommer att negativt påverka de enligt servitutet härskande fastigheternas, bl.a. Gribbylund 2:5, möjlighet att utnyttja servitutet.

I dom den 19 december 1997 konstaterade Regeringsrätten, beträffande dem som klagat till regeringen på länsstyrelsens beslut, att beslutet inte haft sådana rättsverkningar på deras fastigheter eller i övrigt berört deras intressen på ett sådant sätt att de varit berättigade att föra talan mot beslutet hos regeringen. Det förhållandet att ett villaservitut må ha belastat fastigheter som fritogs från strandskydd föranledde inte någon annan bedömning. Regeringsrätten fann därför att regeringens beslut stred mot en förvaltningsrättslig grundsats som bl.a. kommit till uttryck i 22 § förvaltningslagen (1986:223) samt att det var uppenbart att felet haft betydelse för avgörandet. Regeringens beslut i berörd del upphävdes och målet visades åter till regeringen för ny behandling.

YRKANDEN

R. och I. W. har yrkat att staten förpliktas att utge skadestånd till dem med 567.612 kr jämte ränta på beloppet från den 19 december 1997 till dess full betalning sker.

Staten har bestritt yrkandet.

Efter samråd med parterna har Högsta domstolen beslutat att först avgöra frågan om skadeståndsskyldighet föreligger för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

För det fall skadeståndstalan kommer att ogillas har staten yrkat ersättning för rättegångskostnader.

DOMSKÄL

Parterna har angett grunderna för och utvecklat sin talan enligt följande.

R. W. och I. W.:

Skadeståndsskyldighet föreligger för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen då regeringen genom fel eller försummelse vållat dem skada med yrkat belopp. Felet eller försummelsen har bestått i att regeringen över huvud taget inte gjorde några överväganden i talerättsfrågan. Om sådana överväganden gjordes så har

regeringen ändå uppenbart felaktigt godtagit klagandena som taleberättigade.

Den skada som de yrkar ersättning för förklaras på följande sätt. De förvärvade sin fastighet 1991 för två miljoner kr. De avsåg att avyttra fastigheten direkt efter länsstyrelsens beslut om upphävande av strandskyddet. På grund av regeringens beslut kom fastigheten att sakna värde. Köpet av fastigheten hade de finansierat med lån. Eftersom de inte kunde omedelbart avyttra fastigheten drabbades de av ränteutgifter för lånet. De gick också miste om rätten till investeringsbidrag. Därutöver ådrog de sig kostnader i rättsprövningsärendet.

Vid beredningen av regeringsärendena gav Miljödepartementet Täby kommun tillfälle att yttra sig i bl.a. talerätsfrågan. I ett yttrande framhöll kommunen att det ankom på klagandena att visa att de hade talerätt på grund av det villaservitut som de hänvisade till. Kommunen uttalade också att servitutsvillkoren i fråga inte kunde antas ha det innehåll att det berördes av ett eventuellt strandskyddsbeslut. Kommunens slutsats var att klagandena knappast kunde sägas ha visat att de hade en sådan rätt till fastigheter som skulle ge dem rätt att överklaga besluten om strandskydd. I ett senare yttrande upprepade kommunen sin inställning att klagandena inte kunde anses ha talerätt och att överklagandena därför skulle avvisas. I två förelägganden till ett par av de klagande uppmanades dessa att visa att de var sakägare. Något förtydligande i den delen synes departementets föreläggande inte ha givit upphov till. I regeringsbeslutet berördes inte talerätsfrågan med ett enda ords nämnande. Beslutet ger intrycket av att några överväganden i talerätsfrågan över huvud taget inte ägde rum. I regeringens yttrande till Regeringsrätten antyds att sådana överväganden gjordes. Med hänsyn till yttrandets innehåll och de påstådda övervägandenas art synes det dock vara fråga om en

efterhandskonstruktion.

I förevarande fall är det fråga om en uppenbart felaktig rättstillämpning av regeringen genom Miljödepartementet. Grannelagsrättsliga intressen grundar inte tale rätt i naturvårdsärenden. Villaservitutet till förmån för fastigheten Gribbylund 2:5, som ägdes av en av de klagande, var intecknat endast i fastigheterna Gribbylund 5:6 och 5:7 och således inte i övriga berörda fastigheter, Gribbylund 7:1–7:5. Villaservituten saknade helt samband med frågan om strandskydd. De för servituten grundläggande intressena om dragnings bl.a. av vatten- och avloppsledningar var dessutom tillgodosedda på annat sätt, främst genom kommunens detaljplanereglering avseende ledningsdragnings för området i fråga. Dessa servitutsintressen kunde inte göras gällande av en av de klagande som var ägare till fastigheten Gribbylund 2:5, eftersom den fastigheten på grund av att den omfattades av strandskydd inte kunde bli föremål för byggnation. Till och med en ytlig kontroll av servitutsvillkoren hade givit för handen att dessa saknade relevans för strandskyddet. Det är också uppenbart att de ifrågavarande villaservituten inte kunde hindra bebyggelse av de berörda fastigheterna. En annan sak är sedan att villaservituten skall beaktas när bygglov beviljas. Vid detaljplanläggningen har kommunen också att beakta servitutshavarens rättigheter. Villaservituten fyllde en funktion under 1900-talets första hälft, innan kommunen tog hand om detaljplaneregleringen och blev ansvarig härför genom fastighetsbildningslagen, plan- och bygglagstiftningen etc. För det fall servitutet förelåg, hade servitutsintressena följaktligen inget att skaffa med intresset för strandskydd. Av underlaget för regeringens bedömning av den materiella frågan om strandskydd framgår också att de intressen som eventuellt skyddas av villaservituten helt saknar relevans för prövningen av strandskyddsfrågan. Det förhållandet att regeringens materiella

prövning inte innefattade grunderna för villaservituten borde ha gjort det uppenbart för regeringen att dessa inte kunde ha grundat talerätt.

När det gäller vållandebedömningen framgår det av både förarbeten och praxis att särskilt höga anspråk skall ställas på domstolar, som har att visa särskild omsorg när ett avgörande har stor betydelse för den enskildes rättssäkerhet (NJA 1994 s. 194 och prop. 1972:5 s. 518). Den enskilde har all anledning att förvänta sig en betryggande handläggning i ärenden som riksdagen i lag har uppdragit åt regeringen att avgöra som högsta instans. Avgörandet var i detta fall inte bara av stor betydelse för makarna W. och deras rättssäkerhet, utan också för Täby kommun. Med beaktande av den centrala roll som talerätsfrågan fick på beredningsstadiet var det av såväl ekonomiska skäl som rena rättssäkerhetsskäl av avgörande vikt att frågan utreddes och prövades grundligt. Utredningen och prövningen har inte präglats av den särskilda omsorg som förutsätts i frågor av stor betydelse för enskilda. Att talerätsfrågan inte berördes i regeringens beslut indikerar klart att den inte var föremål för överväganden. Under alla förhållanden måste försummelsen i detta hänseende kvalificeras som mycket allvarlig. Härtill kommer att – oavsett om överväganden ägde rum eller inte – talerätsfrågan uppenbarligen bedömdes fel.

Staten:

Staten förnekar att regeringens handläggning av ärendena om strandskydd innefattat fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. För det fall staten skulle anses skadeståndsskyldig medger staten att utge ersättning för makarna W.s ombudskostnader i ärendet om rättsprövning. När det gäller yrkandet i övrigt förnekar staten att det finns ett sådant orsakssamband mellan

regeringens handläggning och de påstådda skadorna som krävs för att skadeståndsskyldighet skall föreligga.

Frågan, om de som överklagade länsstyrelsens beslut var att anse som sakägare enligt 22 § förvaltningslagen, tilldrog sig tveklöst intresse under beredningen av ärendet i Miljödepartementet. Detta framgår av förelägganden från departementet dels till Täby kommun med begäran om yttrande över bl.a. kommunens syn på klagandenas rätt att överklaga besluten, dels till två av de klagande att visa att de var sakägare och dels till en av de klagande att visa att servitut fanns med klagandens fastighet som härskande fastighet och någon eller några av de fastigheter på vilka strandskyddet upphävts som tjänande fastigheter eller att klaganden av annan anledning ägde rätt att överklaga. Även regeringens yttrande till Regeringsrätten visar att frågan om överklaganderätt varit föremål för överväganden av regeringen innan beslut fattades. Yttrandet ger ett bestämt stöd för att det var just förekomsten av villaservitut som låg till grund för ställningstagandet och att bedömningen därvid gjordes att de härskande fastigheternas rättigheter enligt servitutet påverkades negativt om strandskyddet upphävdes.

Det förhållande att regeringsbeslutet inte innehöll några skäl till varför regeringen fann att överklagandena skulle tas upp till prövning i sak kan inte ses som någon indikation på att frågan om överklaganderätt inte var föremål för överväganden av regeringen. Frågan om saklegitimation är relativt vanligt förekommande, särskilt vid överprövning av förvaltningsbeslut. Redan av det förhållande att överklagandena togs upp till prövning framgår att klagandena ansågs inta ställning som sakägare. Något krav på att en domstols eller myndighets slutsatser alltid skall redovisas i skälen för ett avgörande i de fall saklegitimation befunnits föreligga framstår knappast som motiverat att ställa upp.

Det är alltså statens uppfattning att det av akten i regeringsärendet sammantaget med de upplysningar som lämnats av regeringen i yttrandet till Regeringsrätten framgår att frågan om överklaganderätt varit föremål för närmare överväganden innan regeringen fattade sitt beslut. Någon försumlighet som består i att denna fråga inte uppmärksammades under regeringens behandling av ärendet föreligger således inte.

Enbart det förhållandet att Regeringsrätten bedömt rättsläget annorlunda än regeringen kan inte heller föranleda att skadeståndsansvar uppkommit för staten. När det gäller bl.a. rättstillämpning och bevisvärdering kan beslut eller åtgärder som grundas på en viss bedömning endast i undantagsfall anses vara så uppenbart oriktiga att de innefattar fel eller försummelse i skadeståndslagens mening. Frågan om vem som i ett visst fall skall betraktas som sakägare enligt 22 § förvaltningslagen är många gånger svårbedömd. Beslut i naturvårdsärenden anses som regel angå, förutom markens ägare, nyttjanderättshavare eller annan som innehar särskild rätt till marken, t.ex. med stöd av ett servitut. Något rättsfall, som klarlade att innehavare av servitut skulle sakna ett sådant intresse som motiverade en talerätt vid upphävande av strandskydd, förelåg i vart fall inte vid tiden för regeringens beslut i ärendet. Vilken vikt som en servitutsrättighet av den art som är aktuell i detta fall skall tillmätas vid prövningen av saklegitimationsfrågan var därmed svårbedömt. Det förhållandet att länsstyrelsens beslut inte direkt förefaller ha påverkat fastighetsägarnas rätt att utöva servitutet talar i viss mån mot att en rätt att överklaga förelegat. Det har dock funnits fog för olika bedömningar av frågan. Regeringen har efter att ha övervägt frågan stannat för slutsatsen att en rätt att överklaga förelegat. Detta beslut har legat inom det område där olika bedömningar kan göras utan att någon av dem leder till skadeståndsskyldighet för staten. Slutsatsen att servituten grundade talerätt har således inte varit så felaktig att skadeståndsskyldighet enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen uppkommit.

Högsta domstolen gör följande bedömning.

Av utredningen framgår att frågan om de klagande hade talerätt togs upp under ärendets beredning i regeringskansliet. Regeringen kan därmed inte, såsom makarna W. gjort gällande, anses ha förbisett frågan. Att beslutet inte anger skäl för regeringens ställningstagande i talerätsfrågan saknar i detta hänseende betydelse.

I den numera upphävda naturvårdslagen (1964:822) återfanns de regler om strandskydd som gällde då regeringen prövade ärendena. Av 40 § framgick att beslut om strandskydd fick överklagas till regeringen. Några regler om vem som tilläts överklaga ett sådant beslut, utöver Naturvårdsverket, fanns inte i naturvårdslagen. Bedömningen av vilka som i övrigt hade rätt att överklaga fick därför göras enligt allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser. Dessa innebär att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot (jfr 22 § förvaltningslagen).

Av regeringens yttrande till Regeringsrätten framgår att det var ett villaservitut som låg till grund för bedömningen av talerätten, eftersom rätten enligt servitutet antogs kunna påverkas negativt om strandskyddet upphävdes. Regeringsrätten har visserligen gjort en annan bedömning. När det gäller en domstols, en myndighets eller som i detta fall regeringens bedömning av en rättsfråga räcker det emellertid inte med att bedömningen var felaktig för att staten skall bli skadeståndsskyldig. Endast uppenbart oriktiga bedömningar anses utgöra fel eller försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Motsvarande gäller vid felaktig bevisvärdering. (Se NJA II 1972 s. 666 och NJA 1994 s. 654.) Oavsett hur man bedömer servitutsrättens relevans för talerätsfrågan och de härskande fastigheternas behov av servitutsrätten, kan regeringens bedömning

inte anses ha utgjort fel eller försummelse i myndighetsutövning. Staten har således inte blivit skadeståndsskyldig på grund av regeringens beslut i strandskyddsärendet.

Parterna har underrättats om att målet vid denna utgång kan avgöras slutligt.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Munck, Lennander, Pripp, Håstad (referent) och Calissendorff
Föredragande revisionssekreterare: Gustavsson