

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 1 juni 2017

Mål nr

Ö 5758-15

KLAGANDE

Södertälje kommun

151 89 Södertälje

MOTPART

JS

Ombud: Jur.kand. MN

SAKEN

Avvisande av överklagande

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2015-11-05 i mål

P 3455-15

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Södertälje kommun har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens dom, som innebär att länsstyrelsens avvisningsbeslut står fast.

JS har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Kommunfullmäktige i Södertälje kommun beslutade den 29 september 2014 att anta detaljplan för ny skola i X. Detaljplanen omfattar en del av kommunens fastighet X 4:1. Planen innehåller, enligt kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll, byggrätt för en ny skola samt första etappen av en ny väg till bostadsområdet X beläget norr om detaljplaneområdet. Detaljplanen är tänkt att tillsammans med ytterligare planer lösa frågor som rör skola och bostadsbebyggelse i X samt en väg till X.
2. JS överklagade beslutet på bl.a. den grunden att nästa etapp av vägen och därmed indirekt den nu antagna planen påverkar hans skogsbruk negativt. Han hävdade att beslutet därför berörde honom på ett sådant sätt att han hade rätt att överklaga. Länsstyrelsen, som enligt den tidigare ordningen var första överprövningsinstans, fann att han saknade klagorätt och avvisade

överklagandet. JS överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen, som avslog överklagandet.

3. Mark- och miljööverdomstolen har ansett att JS är berörd av detaljplanebeslutet i sådan omfattning att han ska ges klagorätt och har återförvisat målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Parternas talan

4. Södertälje kommun har i Högsta domstolen anfört bl.a. följande. Planområdet ligger väl avgränsat från JSs fastighet. Genomförandet av detaljplanen är inte avhängigt en fortsatt utbyggnad av vägen, det nya bostadsområdet eller planläggningen av det befintliga bostadsområdet X. Lämpligheten av fortsatt vägutbyggnad och ny bostadsbebyggelse ska prövas i en kommande detaljplan.

5. JS har bl.a. gjort gällande att den antagna detaljplanen bygger på att en ny väg till X ska byggas i stället för att den gamla vägen upprustas, vilket vid den fortsatta utbyggnaden av den nya vägen kommer att medföra att hans mark tas i anspråk. Kommunen avser att besluta om den återstående delen av vägen till X och bostadsbebyggelse i området i en kommande detaljplan. Genom den nu antagna detaljplanen begränsas hans möjligheter att påverka kommande beslut eftersom lokaliseringen av skolan, vägen och bebyggelsen är delar av ett och samma större sammanhang.

Frågan i Högsta domstolen

6. Frågan i Högsta domstolen är om beslutet att anta den nu aktuella, första detaljplanen angår JS på ett sådant sätt att han har rätt att överklaga.

Överklagande av ett beslut om att anta en detaljplan

7. Ett kommunalt beslut om att anta en detaljplan får överklagas av ”den som beslutet angår”, om beslutet har gått henne eller honom emot. Det framgår av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) som hänvisar till de allmänna bestämmelserna om klagorätt i 22 § förvaltningslagen (1986:223). Av bestämmelserna i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen följer dessutom att ett beslut att anta detaljplan får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

8. En rätt att överklaga enligt 22 § förvaltningslagen anses förutsätta att beslutet antingen påverkar klagandens rättsliga ställning eller rör ett intresse som han eller hon har och som erkänts av rättsordningen. Exempelvis kan det vara fråga om att den beslutande myndigheten ska ta hänsyn till intresset vid sin materiella prövning av ärendet. I vissa fall har även den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga beslutet. Avgörande för rätten att överklaga är med andra ord den effekt som beslutet får för klaganden. (Jfr NJA 2015 s. 976, RÅ 2006 ref. 9 och HFD 2013 ref. 74.)

9. Bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen ska kunna tillämpas i många olikartade situationer och har därför fått en förhållandevis allmän utformning. Vad gäller planbeslut har det utvecklats en särskild tillämpning som har kommit att allmänt accepteras och som tar hänsyn till att besluten kan röra ett mycket stort antal enskilda. Den tillämpning som har vuxit fram syftar till att överprövningen ska bli hanterlig och klagorätten förutsebar. En genomgående tanke har varit att den krets som får överklaga planbeslut bör vara väl avgränsad. (Jfr Lars Uno Didón m.fl., Plan- och bygglagen, 2010:900, Zeteo den 1 juli 2016, kommentaren till 13 kap. 8 §.)

10. I första hand är det en fastighets geografiska anknytning till planområdet som skapar en rätt för ägaren att överklaga. Detaljplanebeslut angår sålunda ägaren till en fastighet som ligger inom planområdet. I vissa situationer anses en ägare ha rätt att överklaga även om hans eller hennes fastighet ligger utanför planområdet. Så brukar vara fallet när fastigheten gränsar direkt till området eller om det bara är en gata eller en väg som skiljer fastigheten från områdets gräns. Skulle en fastighet i ”nära grannskap” vara berörd på något särskilt sätt, kan också den omständigheten föra med sig att beslutet angår ägaren så som förutsätts för ett överklagande.

11. Rätten att överklaga måste dock ytterst bedömas mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (jfr NJA 2015 s. 976). Det har förekommit att en fastighetsägare har ansetts vara berörd av ett beslut som innebär bebyggelse på ganska långt håll från fastigheten. En fastighetsägare kan orsakas påtagliga olägenheter av ett planbeslut också i sådana fall, exempelvis genom att den planerade bebyggelsen förutsätter genomfartstrafik vid fastigheten, även om den ligger utanför planområdet. Trots att restriktivitet är påkallad, kan det finnas ytterligare undantagsfall där en mer strikt tillämpning kopplad till den geografiska anknytningen innebär att en enskild inte ges möjlighet att ta sina intressen till vara fastän planbeslutet vid en objektiv bedömning får påtagliga effekter för henne eller honom. Även i sådana fall kan det föreligga en klagorätt.

Bedömningen i detta fall

12. JSs fastighet ligger inte inom planområdet. Fastigheten gränsar inte heller till detta. Att JSs fastighet ligger relativt nära planområdet och till viss del gränsar till fastigheten X 4:1, inom vilken planområdet ligger, innebär i sig inte att beslutet angår honom på så sätt att han har rätt att överklaga det.

13. Detaljplanen avser bygg rätt för en ny skola och första etappen av en ny väg till X (i detaljplanen angiven som huvudgata). Den nu beslutade planen utgör i fråga om vägen ett delbeslut som förutsätter att den fortsatta vägsträckningen beslutas i en kommande detaljplan.

14. Redan i det nu aktuella beslutet anges att vägen ska gå till X. Det framgår att kommunen avser att detaljplanlägga för bebyggelse samt anlägga en väg norrut till X, över JSs fastighet, som en fortsättning på den första etapp av vägen som nu har beslutats. I praktiken finns det ett närmast oupplösligt samband mellan placeringen av skolan och hur vägen ska dras. Det måste därför antas att den nu beslutade planen, om den vinner laga kraft, påverkar avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen vid den fortsatta planläggningen av området. Planen kommer att bilda utgångspunkt för prövningen av det allmännas intresse att färdigställa vägen enligt den sträckning som har påbörjats och därmed begränsa möjligheterna att vid ett överklagande av nästa planbeslut påverka vägfrågan på något mer avgörande sätt.

15. Det står klart att en del av JSs fastighet vid en fortsatt utbyggnad av vägen kommer att tas i anspråk, vilket innebär en betydande inskränkning i hans rätt. Det innebär att hans intresse bör vägas in i bedömningen redan vid prövningen av den nu aktuella detaljplanen.

16. JSs intresse är därför sådant att detaljplanebeslutet får anses angå honom i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen. Han kom in med ett skriftligt yttrande över detaljplanen under granskningstiden och avstyrkte förslaget. Han uppfyller därmed de krav som ställs i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen.

17. JS har mot bakgrund av det anförda rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen. Mark- och miljööverdomstolens dom ska därför fastställas, vilket innebär att målet ska lämnas över till länsstyrelsen för fortsatt handläggning (se övergångsbestämmelserna i SFS 2016:252).

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gudmund Toijer, Johnny Herre, Agneta Bäcklund (referent), Lars Edlund och Anders Eka
Föredragande justitiesekreterare: Åsa Brundin