



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2013-01-30
Stockholm

Mål nr
P 3775-12

AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-04-02 i mål P 5477-11, se bilaga A

KLAGANDE

Österåkers kommun

Ombud: Advokaten V. D.

MOTPART

1. I. B.

2. O. H.

3. S. H. v D.

Ombud för 2 och 3: Jur. kand. A. H.

4. L-O. N.

SAKEN

Överklagande av detaljplan för Svinningeudd i Österåkers kommun

Dok.Id 1049697

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		

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom samt fastställer Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 2011-09-01 i ärende nr 4031-9529-2011 och kommunfullmäktige i Österåkers kommun beslut 2011-03-07 KF § 31 Dnr (Plan 2007.1-214) SBN 2011.6-214.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Österåkers kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, fastställer kommunens beslut att anta detaljplan för Svinningeudd.

I. B., O. H., S. H. v D. och L-O. N. har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Österåkers kommun (kommunen) har inkommit med foton av aktuell gångväg och har utvecklat sin talan på samma sätt som vid mark- och miljödomstolen med följande tillägg och förtydliganden.

Gångvägen

Genom detaljplaneläggningen får området en genomgripande struktur och gångvägen är en del därav. Gångvägen har använts av de boende i mer än 60 års tid och är allemansrättsligt tillgänglig. Vägen är placerad på ett sådant sätt att den ansluter väl till bl.a. nivåskillnaderna och vegetationen på fastigheten. I. B:s fastighet X är en fastighet på 9 150 kvm. På fastigheten finns ett större boningshus vid vattnet och ett mindre boningshus beläget ca 80 meter från vattnet. Det mindre boningshuset ligger på egen tomt väl avpassad till omkringliggande hus. Vid besök i området i augusti 2012 kunde konstateras att gräset på gångvägen klipps.

I. B:s hemfridszon bedöms inte trädas för när eftersom stigen är belägen så att den inte berör tomtmark på I. B:s fastighet. Att gångvägen läggs fast i detaljplanen är inte att jämställa med en expropriation. Däremot kan marken via en förrättning upplåtas till en samfällighetsförening.

Kommunen har mycket stor handlingsfrihet vid avvägningen av de enskilda respektive allmänna intressena. Det finns inte anledning att på detta sätt överpröva kommunens avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Huvudmannaskap

Vid införandet av nya plan- och bygglagen överfördes de tidigare bestämmelserna till den nya lagen. En nyhet infördes genom att det inom samma detaljplan kan vara flera huvudmän som ansvarar för de allmänna platserna. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att se strängare på frågan om enskilt respektive kommunalt huvudmannaskap vid tillämpningen av den äldre plan- och bygglagen.

Bebyggelsen inom kommunen är sådan att det inte finns någon del som kan betraktas som tätort. Den centrala delen utgörs av Åkersberga som har ett klassiskt köpcentrum med pendeltågsstation. Runt denna centrala del ligger bebyggelse i olika enklaver eller bebyggelseområden, varav Svinninge är ett. De olika bebyggelseområdena har oftast utvecklats utifrån näringar, exempelvis jordbruk, eller fritidsboende. På Svinninge började i slutet på 1800-talet anläggas sommarvillor för välbärgade stockholmare. Runt dessa villor växte enklare egna hem fram. På 1930-talet och framåt styckades och bebyggdes marken för fritidshus. Bebyggelsen från 50- och 60-talen är delvis reglerad genom byggnadsplaner för fritidsändamål. Svinninge förbinds med centralorten Åkersberga och Vaxholmsvägen via länsväg 1014 för vilken staten är väghållare.

I Svinninge har sedan en längre tid tillkommit permanentboende och kommunen har som en följd av detta successivt gett bygglov för större hus. Detta har gett upphov till sanitära problem. För att bevara områdets karaktär, lösa vatten- och avloppsfrågan samt verifiera utvecklingen påbörjade kommunen under 2000-talet ett planarbete i Svinninge. Svinningeudd är en av dessa detaljplaner. I samband med att planprogrammet togs fram beslutades att huvudgatan i området, den s.k. busslingen, ska ha kommunalt huvudmannaskap. Nu aktuell fråga rör lokalgatorna i detaljplaneområdet. Planprogrammet omfattar 35 detaljplaner varav 11 har vunnit laga kraft. Enligt dessa lagakraftvunna planer ska huvudmannaskapet vara enskilt. Att låta en av planerna ha annat huvudmannaskap leder till att kommunens handlingsutrymme begränsas och att kommunens syfte med förändringen av området sätts ur spel.

I kommunen har de allra flesta vägar enskilt huvudmannaskap. Det är i princip endast för gatorna i centrala Åkersberga som kommunen har huvudmannaskapet. Det är

således en modell som kommunen tillämpar i flera områden och detta är ett klassiskt exempel på när allmänna platser ska kunna ha enskilt huvudmannaskap.

I Svinningeudd finns en befintlig organisation som redan sköter frågor som bl.a. vägunderhåll. Den aktuella tomtägarföreningen har inte överklagat kommunens beslut om enskilt huvudmannaskap för de allmänna platserna.

Regeringen har i beslut den 10 februari 2011 nr M2010/3269/F/P funnit att det förelåg skäl att låta Storholmens Tomtägarförening förvalta allmänna platser inom planområdet. Storholmen har liksom Svinningeudd en blandning av sommarboende och permanentboende. Med hänsyn till Svinningeudds karaktär av blandad fritidshus- och permanentboende föreligger det särskilda skäl för att huvudmannaskapet för allmänna platser ska vara enskilt. Svinningeudd är ett förnyelseområde där ett förhållandevis mindre antal fastigheter tillskapas genom förtätning av tidigare bebyggelse. Svinninge är således inte ett nyexploaterat område och dess tidigare grundstruktur kommer att bestå.

I området anläggs kommunal va-anläggning av va-huvudmannen Österåkervatten AB, en del av Roslagsvatten. Roslagsvatten har inte något krav på att vägarna ska ha kommunalt huvudmannaskap för att anlägga kommunal va-anläggning. Det finns inte något hinder mot att ett område har kommunalt vatten och avlopp medan vägarna sköts av en enskild huvudman. Tvärtom föreligger det särskilda skäl att låta en huvudman som tidigare skött underhåll av bl.a. vägar fortsätta att göra det trots att det i marken under och i anslutning till vägen finns va-ledningar.

I. B. har till stöd för sitt bestridande i fråga om gångvägen i huvudsak hänvisat till vad som tidigare anförts i målet med följande tillägg och förtydliganden. På fotografierna från kommunens besök är det inte möjligt att urskilja en stig som förtjänar beteckningen ”etablerad gångförbindelse”. Att stigen klippts i passagen mellan fastigheterna Y och Z är närmast ett trivselskapande inslag i förhållandet mellan dessa fastigheter och inte ett tecken på att stigen som sådan vidmakthålls. Endast en av de fastigheter som gränsar mot stigen har en grind mot den. Huruvida ett genomförande av detaljplanen får en delande effekt på hennes fastighet måste bedömas mot bakgrund av föreliggande faktiska förhållanden.

L-O. N. har till stöd för sitt bestridande i fråga om gångvägen i huvudsak hänvisat till vad som tidigare anförts i målet.

O. H. och S. H. v D. har till stöd för sitt bestridande i fråga om huvudmannaskap hänvisat till vad som tidigare anförts i målet med i huvudsak följande tillägg. Förhållandena på Storholmen skiljer sig dramatiskt från Svinningeudd. Storholmen är en ö som saknar landförbindelse och på den finns endast gångvägar till skillnad från Svinningeudd där, med något undantag, alla vägar är farbara med motorfordon.

Lagstiftningen ger visst utrymme för att ett planområde kan ha ett enskilt huvudmannaskap. Detta gäller t.ex. för områden där karaktären tydligt bevarats genom att den ursprungliga fastighetsindelningen ligger kvar i stora delar samt att vägnarnas karaktär inte förändrats i någon större omfattning. Det kan även gälla områden där de boende själva önskar enskilt huvudmannaskap. Det vägnät som målet omfattar är totalt ca 1 700 m långt och används idag av 77 fastigheter inom Svinningeudd. Ytterligare 50 fastigheter tillkommer inom Svinningeudd efter detaljplaneändringen. Av de 77 fastigheterna används idag tio som fritidsbostäder och 67 för permanentbostäder. Det kan på goda grunder förmodas att samtliga 50 nya fastigheter kommer att nyttjas för permanentboende. Området har således helt förlorat sin ursprungliga karaktär av fritidsområde. Dessutom använder Västerskärsringens 58 fastigheter ca 400 m av Svinningeudds vägnät. Ytterligare 50 fastigheter tillkommer där som också måste använda Svinningeudds vägar. En tydlig majoritet av fastighetsägarna ska vara för enskilt huvudmannaskap för att sådan ska införas. Av samrådsredogörelsen framgår att tomtägarföreningen jämte 28 fastigheter vill ha kommunalt huvudmannaskap. Vad övriga fastighetsägare vill är okänt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn på Svinningeudd.

Såsom underinstanserna funnit ska enligt andra punkten övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) 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.

Gångvägen

Vid prövning av frågor enligt ÄPBL ska enligt 1 kap. 5 § ÄPBL både allmänna och enskilda intressen beaktas. Enligt 5 kap. 2 § första stycket ska vid utformningen av detaljplan skälig hänsyn tas till befintlig bebyggelse samt äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan påverka planens genomförande. Enligt 2 kap. 1 § första stycket ÄPBL ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är bäst lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

I. B:s fastighet X omfattar 9 150 kvm. På fastigheten finns ett större bostadshus nere vid stranden och ett mindre, i förhållande till stranden, mer avskilt beläget boningshus. Det sistnämnda huset ligger på en egen del av fastigheten väl anpassad till omkringliggande fastigheter. Gångvägen har uppenbarligen använts av de boende i området under lång tid och är allemansrättsligt tillgänglig. Mark- och miljööverdomstolen kunde vid synen konstatera att vissa av fastigheterna anpassat sina tomter till vägen t.ex. genom att anbringa grind mot den. Mark- och miljööverdomstolen delar även kommunens bedömning att det mindre huset med sin tomt för en utomstående framstår som en egen fastighet och att I. B:s fastighet inte kan anses bli delad genom detaljplanen på det sätt hon påstått. Vid sådana förhållanden och då de bägge bostadshusens respektive tomt inte berörs finner Mark- och miljööverdomstolen att det avsedda syftet med planen i denna del kan genomföras utan att enskilda intressen åsidosätts på ett sätt som inte är godtagbart vid en avvägning enligt ÄPBL. Vad L-O. N. anfört förändrar inte den bedömningen.

Huvudmannaskap

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 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 huvudmannaskapet för allmänna platser med motiveringen att kommunen strävade efter en enhetlig förvaltning av allmän platsmark och att huvudmannaskapet 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 huvudmannaskap som gällt i över tjugo år. Domstolen avslög därför kommunens överklagande.

Avgörande för prövningen av frågan om enskilt huvudmannaskap i Svinninge är om det finns särskilda skäl för att frångå huvudregeln om att huvudmannaskapet för allmänna platser ska ligga på kommunen. Vid bedömningen av om det finns sådana särskilda skäl beaktar Mark- och miljööverdomstolen följande omständigheter. Svinninge är ett fritidshusområde från början av förra seklet som på senare tid fått ett ökande inslag av permanentboende och där kommunen successivt gett bygglov för större hus. Området är beläget knappt en mil från kommunens tätort Åkersberga. Planprogrammet för Svinninge, som påbörjades under början på 2000-talet, omfattar 35 detaljplaner, varav 11 detaljplaner vunnit laga kraft. I Svinninge finns ett flertal tomtägarföreningar som sedan lång tid tillbaka förvaltar områdets vägar och Svinningeudds tomtägarförening har inte motsatt sig enskilt huvudmannaskap. Det har heller inte i övrigt framkommit att det finns någon stark opinion bland de boende mot enskilt huvudmannaskap. Redan i planprogrammet föreslogs att huvudmannaskapet för områdets vägar skulle tillkomma de befintliga tomtägarföreningarna, men att kommunen skulle vara huvudman för uppsamlingsgatan, den s.k. busslingan. I området anläggs nu kommunalt vatten och avlopp.

Omständigheter som talar för att det föreligger särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap är att områdets ursprungliga karaktär i huvudsak bibehålls och dess avstånd från tätorten, de befintliga förhållandena i fråga om vägskötsel, avsaknaden av kommunalt bedrivna anläggningar och det svaga motståndet bland de boende inom området mot detaljplanen samt det faktum att andra områden inom det större Svinningeområdet har enskilt huvudmannaskap. Även det förhållandet att kommunen åtar sig huvudmannaskapet för den s.k. busslingan och anlägger kommunalt vatten och avlopp talar enligt Mark- och miljööverdomstolens mening för att en sådan lösning kan godtas. Till detta kommer att det är fråga om en relativt begränsad utbyggnad. För närvarande är 77 fastigheter bebyggda inom Svinningeudd och den överprövade detaljplanen medger en förtätning med cirka 50 fastigheter. Området kommer alltså att ha karaktär av en blandad permanent- och fritidshusbebyggelse.

Sammantaget finner Mark- och miljööverdomstolen, med beaktande av tidigare praxis, att kommunen förmått visa särskilda skäl för enskilt huvudmannaskap föreligger.

Mark- och miljödomstolens dom ska vid de bedömningar Mark- och miljööverdomstolen sålunda gjort i fråga om gångvägen och huvudmannskapet upphävas och länsstyrelsens och kommunens beslut fastställas.

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, samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander och hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson. Domen är enhällig.

Föredragande har varit Gunilla Barkevall.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-04-02
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 5477-11

KLAGANDE

1. I. B.

2. S. B.

3. O. F. H. H.

4. S. H. v D.

Ombud för 3-4: Jur. kand. A. H.

5. L-O. N.

MOTPART

Österåkers kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2011-09-01 i ärende nr 4031-9529-2011, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för Svinningeudd i Österåkers kommun

Dok.Id 260994

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

DOMSLUT

Med undanröjande av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen kommunfullmäktiges i Österåker kommun beslut den 7 mars 2011, § 31, att anta detaljplan för Svinningeudd.

dåvarande Regeringsrättens avgörande RÅ 2009 not 78 och när det gäller tillämpningen av 5 kap. 2 § ÄPLB till regeringens beslut i ärende M 93/1969/9.

Lars Olov Nylén vill i huvudsak ge stöd åt sina grannar på Svinninge 1:242 (Ingrid Berglund och Sture Berglund), och menar att gångvägen som är inritad över deras mark är obehövlig och delar grannens fastighet i två delar. Han menar att nyttoskålet med detta är klen underbyggt.

Oscar Hedberg och Solveig Henkell von Donnersmark har i huvudsak anfört följande. Det inte är lämpligt att lägga huvudmannskapet för vägar och grönområden inom detaljplanens område på en enskild vägförening som i allmänhet saknar kompetens för att bedöma kvalitet och kostnader, hålla i upphandling eller för att genomföra erforderliga åtgärder avseende vägar, dagvatten och avlopp. Detta är inte heller förenligt med bestämmelserna i PBL.

Österåkers kommun har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Den föreslagna gångvägen över fastigheten Svinninge 1:242 innebär att en gångförbindelse som varit etablerad över fastigheten sedan mer än 60 år läggs fast i plan. Den norra delen av fastigheten är avskild från den södra delen, dels av en mindre nivåskillnad, dels med ett vegetationsparti i anslutning till gångstigen, vilket innebär att fastigheten redan idag har två åtskilda tomtplatser i anslutning till respektive hus. Den föreslagna gångvägen innebär därför ingen påtaglig förändring mot rådande förhållanden varför olägenheterna för fastighetsägarna är mycket begränsade.

Svinninge utgör i sin helhet ett före detta fritidshusområde med varierande vägstandard där ansvaret för vägar och annan allmän plats legat på väg- eller tomtägarföreningar. Detta förhållande har varit en förutsättning för kommunens möjligheter att genomföra en detaljplaneanläggning och utbyggnad av allmänt VA-system. Kommunen har i samband med detaljplaneanläggningen tagit över ansvaret för huvudgatan genom området, den s.k. "busslingen", där vägen förbättras och GC-väg anläggs. Del av denna är en gata för vilken staten har varit väghållare. Vägslingan trafikeras redan idag av busstrafik och har således en annan funktion och

karaktär än lokalgatorna i området. Kommunen anlägger även GC-väg längs Svinningevägen där staten är fortsatt väghållare. Med hänsyn till områdets karaktär, successiva omvandling samt att huvudmannskapet redan är enskilt, anser kommunen att särskilda skäl finns för fortsatt huvudmannskap för lokalgator på allmän plats.

DOMSKÄL

Målet ska enligt andra punkten i övergångsbestämmelserna till den nya plan- och bygglagen (2010:900) avgöras i sak enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Av planhandlingarna i ärendet framgår att syftet med att detaljplanelägga Svinningeudd, liksom hela Svinninge, är att möjliggöra omvandling från fritidsboende till permanentboende. Vidare är planläggningen en förutsättning för Österåkers kommun att kunna bygga ut det allmänna VA-systemet i Svinninge. Området kommer i framtiden att i sin helhet försörjas med kommunalt vatten och avlopp. Avloppsvattnet pumpas till Margretelunds reningsverk.

Trots att Svinningeudd är tänkt att ingå i kommunens kommunala VA-område har kommunen planerat för att i princip all gatumark inom detaljplaneområdet skall vara av typen lokalgata med enskilt huvudmannskap. Det enskilda huvudmannskapet för allmän platsmark innebär att samfälld eller enskild väghållare i planområdet ansvarar för utbyggnad, drift och underhåll av vägar.

Enligt 6 kap. 26 § ÄPBL skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Syftet med kravet på särskilda skäl är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannskapet. Avsikten är 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 sådana områden där man tidigare använde byggnadsplan, t.ex. inom områden med fritidshusbebyggelse (Plan- och bygglagen En kommentar, Del I, Didón m.fl., maj 2011, 4:6-9 s. 2).

Mark- och miljödomstolen konstaterar, till skillnad från länsstyrelsen, att det är anmärkningsvärt att en kommun i en detaljplan, som med uppenbart syfte att åstadkomma förutsättning för permanent boende och därmed nya skattskyldiga medborgare, inte är beredd att ansvara för området och därmed medborgarnas väghållning, sandning och snöröjning etc. Det normala förhållandet i en kommun är att för områden som tillhör det kommunala VA-området ansvarar kommunen för allmänplatsmark fullt ut.

Att området tidigare, i planlöst tillstånd, med fritidsboende och utan kommunalt VA, har haft ett enskilt huvudmannaskap för områdets vägar och gemensam natur rättfärdigar inte kommunens bedömning att frånhända sig ansvaret för allmän platsmark och strider mot 6 kap. 26 § ÄPBL. Att områdets vägar och natur tidigare har skötts av den enskilda vägföreningen utgör inget särskilt skäl, när nu områdets omständigheter och förutsättningar förändras radikalt.

Enligt 5 kap. 2 § ÄPBL skall vid utformningen av en detaljplan skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Av 1 kap. 5 § ÄPBL framgår att vid prövning av frågor enligt lagen skall både allmänna och enskilda intressen beaktas.

När det gäller gångvägen som enligt detaljplanen skall dras över Ingrid och Sture Berglunds (Svinninge 1:242) samt Barbro och Göran Gellerheds (Svinninge 1:15) tomter finner länsstyrelsen att i vägningen mellan enskilda intressen och allmänna intressen, överväger de allmänna intressena de olägenheter som orsakas de enskilda.

Mark- och miljödomstolen finner att kommunen inte har utformat detaljplanen så att skälig hänsyn tagits till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och befintliga fastighetsförhållanden. Kommunen har inte givit det enskilda intresset den tyngd som det förtjänar då problemet kan lösas med en annan dragning av den allmänna gångvägen som är fördelaktigt för båda parter och inte delar fastigheten i två delar (jfr RÅ 2009 not 78). Gångvägen har dessutom inte den centrala betydelse för detaljplanen som helhet att det rättfärdigar detta ingrepp i den enskilda äganderätten.

Mark- och miljödomstolen finner med anledning av ovanstående att överklagandet skall bifallas, länsstyrelsens beslut undanröjas och kommunens beslut om detaljplan upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427).

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, ska ha inkommit till Nacka tingsrätt, Mark och miljödomstolen, senast den 23 april 2012. Prövningstillstånd krävs.

Marianne Wikman Ahlberg

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande, och det tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Enhälligt.

**LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN**

Enheten för överklaganden 1
Christine Vallhagen
08-785 43 56

BESLUT

Datum
2011-09-01

Beteckning
4031-9529-2011

NACKA TINGSRÄTT
Enhet 3

INKOM: 2011-10-13
MÅLNR: P 5477-11
AKTBIL: 6

Klagande
Se sändlista

Motpart
Österåkers kommun
Kommunfullmäktige
184 86 ÅKERSBERGA

Överklaganden i fråga om detaljplan för Svinningeudd i Österåkers kommun

Beslut

Länsstyrelsen avslår överklagandena.

Överklagat beslut

Kommunfullmäktige i Österåkers kommun antog den 7 mars 2011, § 31, detaljplan för Svinningeudd.

Överklaganden

Beslutet har överklagats enligt följande.

Ingrid och Sture Berglund har i huvudsak anfört följande. De yrkar att Länsstyrelsen upphäver beslutet i den del planen gäller gångväg på fastigheten Svinninge 1:242. De har under såväl samrådsskedet som utställningen av förslaget till detaljplan motsatt sig planförslaget såvitt gäller gångvägen på deras fastighet. Gångvägen utgör enligt plankartan allmän plats. Av kartan framgår vidare att kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser. Det innebär enskilt huvudmannaskap och att fastighetsägarna själva ska svara för projektering, upphandling, samordning och utbyggnad av bl.a. de allmänna platserna inom planområdet. I deras inlägga den 16 februari 2010 utgick de från att kommunen avsåg ansöka om ett förordnande enligt 6 kap. 19 § plan- och bygglagen (1987:10) d.v.s. ett förordnande att mark för allmänna platser under vissa förutsättningar utan ersättning ska upplåtas till huvudmannen. Det står numera klart att kommunen inte avser ansöka om ett sådant förordnande. Den omständigheten att kommunen inte begär något förordnande torde emellertid inte innebära någon förändring av rättsläget såvitt gäller gångvägen. Planen innebär nämligen fortfarande att den får en expropriativ effekt gentemot dem som fastighetsägare. Detta har diskuterats i tidigare nämnds inlägga och slutsatsen är att det krävs att behovet av gångvägen måste vara betydande från allmän synpunkt för att de tvångsvis ska kunna åläggas att upplåta mark till vägen.



BESLUT

Datum
2011-09-01

Beteckning
4031-9529-2011

Stadsbyggnadsförvaltningen har i utlåtande den 10 december 2010 redovisat skälen till varför gångvägen ska avsättas som allmän plats. Det enda sakskälet som anges är att stigen har betydelse för "strukturen i området" genom att binda ihop områden med varandra och göra området mer tillgängligt. Vad som i realiteten avses med "strukturen i området" är inte möjligt att genomskåda. Enligt deras mening är tillkomsten av stigen inte en omständighet av sådan betydande tyngd från allmän synpunkt att den kan utgöra grund för ett sådant tvångsingripande som det nu är fråga om. Det finns ju trots allt ett vägnät i området som på ett fullt tillfredsställande sätt binder samman planområdets olika delar. Vad gäller olägenheterna med gångstigen anförde de följande i tidigare inlägga. Med början vid deras parkeringsplats på tomten går en stig som de själva har trampat upp och som finns ungefär där gångvägen enligt planförslaget är tänkt att gå fram. Det är inte ovanligt att främmande personer tar sig tvärs över Svinninge 1:242 genom att nyttja den stigen. Dessa "besök" av okända upplever de som ett mycket störande och obehagligt intrång, inte bara p.g.a. att främmande personer ogenerat promenerar över deras tomtplats utan också för att denna trafik ger upphov till nedskräpning. Det förekommer också att besökarna stannar och urinerar. Till bilden hör att de invid stigen har en kompost och ett trädgårdsland med bl.a. bärbuskar där de vistas ofta under vår och sommar. Under varma sommardagar brukar de inta måltiderna på en plats inom synhåll från stigen. Det säger sig självt att besöken av främlingar under sådana förhållanden får en mycket negativ inverkan på trivseln. Dessa påtalade olägenheter har inte bemötts i förvaltningens utlåtande. Detta måste uppfattas som att kommunen inte bestrider att olägenheterna föreligger. Kommunens påstående att gångstigen "kommer många till nytta" bestrider de å det bestämdaste. Påstående är helt obestyrkt och ger intryck av att vara en from förhoppning. En omständighet som inte tagits upp tidigare är att det på Svinninge 1:242, förutom huvudbyggnaden, finns ett bostadshus ca 25 meter norr om den planerade gångvägen. Huset med tillhörande tomtplats är uthyrt till en familj sedan mer än 20 år tillbaka. Familjen har sin uteplats ca 10 meter från gångvägen och drabbas naturligtvis av ett stort intrång om vägen kommer till stånd. Mot bakgrund av vad de har anfört anser de att den berörda delen av Svinninge 1:242 används av dem och deras hyresgäster på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om inte gångstigen som allmän plats på ett otillåtet sätt skulle inkräkta på deras hemfridszoner.

Barbro och Göran Gellerhed har i huvudsak anfört följande. De yrkar att Länsstyrelsen upphäver planen. Kommunen har vid utformningen av detaljplanen inte beaktat enskilda ägarintressen och befintliga fastighetsförhållanden i rimlig utsträckning. De äger fastigheten Svinninge 1:15, vilken gränsar till Svinninge 1:83 och 1:242. Längs med dessa fastigheter finns en gångväg som fastighetsägarna använder. Marken används även till stor del som infart till den närliggande fastigheten 1:83 enligt servitut. Enligt kommunens nu överklagade beslut ska vägen längs med fastigheterna göras om till allmän väg. För att kunna genomföra beslutet är kommunen tvungen att ta mark tillhörande dem och deras grannar i anspråk. Enligt handlingarna i ärendet framgår att gångvägen kommer



BESLUT

Datum
2011-09-01

Beteckning
4031-9529-2011

att utgöra allmän plats och att kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser. Ansvar för vägen kommer således att åligga fastighetsägarna. Detta innebär att fastighetsägarna kommer vara tvungna att själva bekosta anläggande av väg samt underhålla vägen. De har under samrådsskedet motsatt sig planförslaget. Vid beslut att anta en detaljplan ska nyttan med det ingrepp som beslutet kan medföra ställas i relation till de nackdelar som beslutet medför för enskilda. I det aktuella fallet ska således nyttan av att anlägga en allmän väg ställas mot de olägenheter som beslutet innebär för nu berörda fastighetsägare. Det finns idag en befintlig väg som gångtrafikanter kan nyttja för att ta sig ned till vattnet. Fördelen med att anlägga en väg över deras fastighet innebär att de gående som ska till badområdet förkortar sin väg ned till vattnet med 175 meter. Detta ska ställas mot det faktum att kommunen är tvungen att ta del av deras fastighet i anspråk för att genomföra beslutet. Anläggandet kommer inkräkta på deras privatliv, då vägen väsentligen kommer bli mer trafikerad vilket i sin tur kommer att medföra ökad nedskräpning och att fastighetens idag avskilda läge kommer att störas. Det aktuella planområdet kommer med den nya planen innebära en förtätning med 50 procent. I närheten har Svinningehöjden nyligen planlagts och i området Nantes pågår detaljplanering, vilka i bägge fallen innebär en fördubbling av antalet fastigheter. Vidare innebär beslutet att de drabbas av kostnader hänförliga till anläggandet och skötseln av vägen. Det stora ingrepp som den allmänna vägen skulle få för fastighetsägarnas privatliv och mark samt de kostnader som detta skulle medföra kan inte anses proportionerligt med nyttan av att gångtrafikanter som ska ned till vattnet om sommaren behöver gå 175 meter kortare än den idag befintliga vägen.

Lars-Olof Nyhlén har i huvudsak anfört följande. Avseende gångväg på Svinninge 1:242 med sträckning över Svinninge 1:15 punkterna 4 respektive 6. Gångvägen berör även Svinninge 1:241 (felaktig beteckning i protokollet) och Svinninge 1:233, vars fastighetsägare i tidigare skrivelser, punkterna 7 och 9, har framfört synpunkter mot förslaget. Ägarna till ovanstående direkt berörda fastigheter överklagar nu ånyo beslutet om gångväg och anför därvid ytterligare relevanta omständigheter. Efter att ha tagit del av innehållet i deras överklaganden förklarar han att han helt står bakom deras yrkanden om omprövning av kommunfullmäktiges beslut.

Lennart Loquist har i huvudsak anfört följande. Han protesterar mot planerad cykel- och gångväg. Vägen inkräktar på tomtmark och utnyttjar hans enda tillfartsväg. Denna väg är ett servitut över grannens fastighet. Det är en säkerhetsrisk att blanda biltrafik med gång- och cykeltrafikanter.

Oskar Hedberg och Solveig Henkell von Donnersmark har i huvudsak anfört följande. De yrkar att Länsstyrelsen med ändring av detaljplanens bestämmelser lägger huvudmannaskapet för vägar/grönområden samt vatten- och spillvattenledningar på Österåkers kommun och inte på fastighetsägarna. I överensstämmelse med riktlinjerna i det planprogram för Svinningeområdet som



BESLUT

Datum
2011-09-01

Beteckning
4031-9529-2011

godkänts av kommunfullmäktige förutsätts enskilt huvudmannaskap avseende vägar och grönområden inom aktuellt detaljplaneområde. Det enskilda huvudmannaskapet innebär att fastighetsägarna själva genom en samfällighetsförening svarar för projektering, upphandling, samordning och utbyggnad av gemensamma anläggningar inom planområdet, såsom t.ex. nya eller ändrade vägsträckningar, iordningställande av gång- och cykelvägar och grönområden. Fastighetsägarna har på samma sätt ansvaret för de gemensamma anläggningar som erfordras för att omhänderta och avleda dagvatten. Såväl befintliga som nya gemensamma anläggningar kommer således även fortsättningsvis att förvaltas av fastighetsägarna inom området genom samfällighetsförening alternativt fastighetsägarförening. Utbyggnaden av vatten- och spillvattenledningar och nya gemensamma anläggningar inom området ställer stora krav på samordning mellan berörda huvudmän, varvid samfällighetsföreningen och Österåker AB har en central roll. Det är inte lämpligt att lägga huvudmannaskapet på enskilda vägföreningar, som i allmänhet saknar kompetens för att bedöma kvalitet och kostnader, hålla i upphandling och genomföra erforderliga åtgärder avseende vägar, vatten och avlopp. Detta ansvar är inte förenligt med tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10).

Anders och Gunilla Davidsson har i huvudsak anfört följande. De överklagar beslutet att skapa en allmän gångväg runt fastigheten Svinninge 1:233. Den ökade bebyggelsen i området kommer att medföra ännu mer gång-, cykel- och fordonstrafik som redan idag stör och förstör vid passage, speciellt nattetid.

Motivering

Enligt andra punkten i ikraft- och övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900) ska äldre föreskrifter tillämpas i ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011. Den äldre plan- och bygglagen (1987:10), nedan benämnd ÄPBL, ska således tillämpas i detta ärende.

Plan- och bygglagen bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör bl.a. riktlinjer för markanvändningen i kommunen. Således föreskrivs i 1 kap. 2 § ÄPBL att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. En konsekvens av detta är att den statliga kontroll som prövningen innefattar vid ett överklagande i många fall stannar vid en prövning av om ett överklagat kommunalt beslut att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Den överklagade detaljplanens syfte är enligt planhandlingarna att möjliggöra omvandling från fritidsboende till permanentboende samt att ge förutsättningar för utbyggnad av allmänt VA-system i Svinninge. Området är sedan tidigare inte planlagt. Utöver de befintliga 70 enbostadsfastigheterna, medger detaljplanen ytterligare 47 enbostadsfastigheter. Minsta tomtstorlek varierar från 1500 kvm



BESLUT

Datum
2011-09-01

Beteckning
4031-9529-2011

upp till 10 000 kvm och inom detaljplanområdet medges endast bostadsanvändning.

Länsstyrelsen ska i detta ärende endast pröva den av kommunen antagna detaljplanen. Vid denna prövning ska länsstyrelsen enligt 13 kap. 8 § ÄPBL antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen medgett det får beslutet upphävas i viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras. Länsstyrelsen finner att de yrkade ändringarna att upphäva planen i den del planen gäller gångvägen samt att lägga huvudmannaskapet för vägar/grönområden samt vatten- och spillvattenledningar på kommunen inte är av ringa betydelse. Länsstyrelsen kan alltså inte med anledning av överklagandena göra ändringar i eller tillägg till planen utan bara pröva om planen sådan den antagits är godtagbar eller inte.

Länsstyrelsen konstaterar att viss mark inom planområdet läggs ut som allmän plats. Länsstyrelsen konstaterar även att kommunen enligt detaljplanen inte ska vara huvudman för allmän plats. Den gångväg som omnämns i överklagandena berör mark tillhörig Ingrid och Sture Berglund (Svinninge 1:242) samt Barbro och Göran Gellerhed (Svinninge 1:15). Vid utformningen av en detaljplan ska enligt 5 kap. 2 § ÄPBL skälig hänsyn tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I de delar som planen medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§ ska planen dessutom utformas så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. Länsstyrelsen finner, vid en vägning mellan fastighetsägarnas enskilda intressen och de intressen som planen syftar till att tillgodose, att de fördelar som kan vinnas med detaljplanen överväger de olägenheter som planen orsakar de enskilda. Vid denna avvägning har särskilt beaktats vikten av att knyta ihop bebyggelseområdet och att det redan idag finns en upptrampad stig på den plats som planlagts som gångväg. I övrigt bedöms gångvägen inte medföra sådana olägenheter för de närboende att den utgör skäl för att upphäva detaljplanen. Vad som anförts om att det utgör en säkerhetsrisk att till viss del förlägga gångvägen längs med en servitutsväg utgör heller inte skäl att upphäva planen.

Enligt planbestämmelse är kommunen inte huvudman för allmän plats, vilket innebär att huvudmannaskapet blir enskilt. Enligt 6 kap. 26 § ÄPBL ska, inom områden med detaljplan, kommunen vara huvudman för allmänna platser om det inte finns särskilda skäl till annat. Av planhandlingarna framgår att vägarna inom detaljplaneområdet idag förvaltas genom Svinningeudds tomtägareförening. Länsstyrelsen finner, mot bakgrund bl.a. härav och till områdets karaktär samt omständigheterna i övrigt, att särskilda skäl föreligger för att i planen ha enskilt huvudmannaskap för allmänna platser. Vad som anförts om huvudmannaskapet för allmän plats föranleder därför inte att detaljplanen ska upphävas.



För övrigt finner Länsstyrelsen inte att det har framkommit att planhandlingarna eller handläggningen hos kommunen har sådana brister eller att det i övrigt föreligger sådana omständigheter som innebär att kommunens antagandebeslut inte tillkommit i laga ordning

Sammanfattningsvis finner Länsstyrelsen att det som klagandena anfört, vid en vägning mellan deras enskilda intressen och de intressen som planen syftar till att tillgodose, inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva antagandebeslutet. Enligt Länsstyrelsen är de olägenheter som detaljplanen kan medföra i form av bl.a. ökat antal gångtrafikanter på den omnämnda gångvägen inte så betydande att planen av det skälet inte kan godtas. Inte heller i övrigt har framkommit någon omständighet som utgör skäl att upphäva beslutet att anta detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås.

Hur man överklagar

Detta beslut får överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga.

Sune Högling
länsassessor

Christine Vallhagen
länsassessor

Sändlista

Ingrid Berglund, Klingsta gård, 182 33, Danderyd

Sture Berglund, Klingsta gård, 182 33, Danderyd

Barbro Gellerhed, ombud: Kriströms Advokatbyrå KB, Hans-Christian Löth, Box 7184, 103 88 Stockholm

Göran Gellerhed, ombud: Kriströms Advokatbyrå KB, Hans-Christian Löth, Box 7184, 103 88 Stockholm

Lars-Olof Nyhlén, Neptunistigen 72, 165 71 Hässelby

Lennart Loquist, Björnholmsvägen 16, 184 92 Åkersberga

Oskar Hedberg, ombud: Solidator AB, Anders Hallin, Nybrokajen 7, 111 48 Stockholm

Solveig Henkel von Donnersmarck, ombud: Solidator AB, Anders Hallin, Nybrokajen 7, 111 48 Stockholm

Anders Davidsson, Styrmansgatan 53, 2 tr, 114 60 Stockholm

Gunilla Davidsson, Styrmansgatan 53, 2 tr, 114 60 Stockholm



Hur man överklagar - dom i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen. Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen inom tre veckor från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Mark- och miljööverdomstolen fordras att prövningstillstånd meddelas. Mark- och miljööverdomstolen lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast.

Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.