



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060206

DOM
2014-06-17
Stockholm

Mål nr
P 10894-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2013-11-08 i mål nr P 1143-13, se bilaga A

KLAGANDE

Kiruna kommun
981 85 Kiruna

Ombud: Advokat A G

MOTPART

Luossavaara-Kiirunavaara AB, 556001-5835

Ombud: Chefsjurist M S

SAKEN

Avvisat överklagande avseende detaljplan för fastigheten X del 2 i Kiruna kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens slutliga beslut, fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsens i Norrbottens län beslut den 27 mars 2013, dnr 403-2403-13, att avvisa Luossavaara-Kiirunavaara AB:s överklagande.

Dok.Id 1147434

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kiruna kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens slutliga beslut ska fastställa länsstyrelsens avvisningsbeslut.

Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) har bestritt ändring.

UTVECKLANDE AV GRUNDER I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kiruna kommun har sammanfattningsvis anfört följande. LKAB kan inte anses vara berört i den mening som avses i vare sig plan- och bygglagens eller i förvaltningslagens bestämmelser. Av förarbetena och kommentaren till äldre plan- och bygglagen framgår vad gäller begreppet sakägare bl.a. att det i första hand är fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till fast egendom som avses. Denna betydande insnävning av begreppet ger inte utrymme för mark- och miljödomstolens vida tolkning. I kommentaren anges även att grundtanken är att den krets som ska ha rätt att föra planfrågor och andra ärenden vidare till de statliga överinstanserna bör vara väl avgränsad och att den innefattar långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av frågorna. Med dessa skrivningar torde avses att inflytandet i planprocessen framförallt ska ske i samband med själva processen och inte i överklagandeskedet. Det som talar för en avgränsning av antalet sakägare är att kretsen inte ska utvidgas på ett sätt som i praktiken omöjliggör all kommunal planering genom personer och företag som inte direkt berörs.

För att klagorätt ska finnas måste det föreligga ett ”legitimerande intresse i saken”. I PBL-ärenden förekommer mycket skilda utformningar av sakägaravgränsningar, beroende på de olika slag av beslut som regleras i lagen. Det är av stor vikt att avgränsningar i fråga om besvär rätt görs på ett likartat och förutsägbart sätt. Genom att ge LKAB talerätt i detta fall utvidgas sakägarkretsen på ett genomgripande sätt. Bedömningen får som följd att LKAB är sakägare i varje byggnads- och planåtgärd inom stadskärnan i Kiruna.

I ett detaljplaneärende kan även andra än de som är sakägare lämna synpunkter under planprocessen för att på så sätt påverka denna. Kiruna kommun har, såsom ansvarig för samhällsplaneringen av gruvsamhället, också ett ansvar för att samhället kan fortsätta att leva vidare parallellt med den gruvbrytning som LKAB svarar för. Planläggningsverksamheten sker därför i ständig dialog med LKAB.

De koncessioner som finns för LKAB berör över huvud taget inte den nu aktuella planlagda fastigheten. Inte heller de undersökningstillstånd som finns berör planfastigheten. Den bearbetningskoncession som ligger närmast planområdet är en bearbetningskoncession för området Kiirunavaara K nr 3. Det kortaste avståndet mellan koncessionsområdet och planområdet är cirka 500 meter. Koncessionen beviljades av Bergsstaten den 28 augusti 2012. Av koncessionsbeslutet framgår att mark får tas i anspråk endast om den anvisats i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. minerallagen och att LKAB i ansökan angett att verksamheten inom Kiirunavaara K nr 3 *inte* kommer att påverka mark utanför det anvisade området. Någon mark mellan koncessionsområdet och planområdet har inte anvisats då en sådan anvisning inte får ske i strid mot gällande detaljplan. Om nu aktuell detaljplan för X försvårar brytningen av den malm som finns inom den gällande bearbetningskoncessionen torde detta betyda att LKAB inte anser det vara möjligt, alternativt behäftat med betydande svårighet, att utvinna malmen inom ramen för gällande tillstånd. Enligt kommunens mening kan en verksamhetsutövers svårigheter att bedriva sin verksamhet i enlighet med villkoren i gällande tillstånd inte utgöra grund för att verksamhetsutövaren tillerkänns klagorätt enligt plan- och bygglagen.

Enligt minerallagen ger undersökningstillstånd inga andra markrättigheter än ett tidsbegränsat tillstånd att undersöka marken (berggrunden) i syfte att kartlägga eventuell mineralförekomst. Tillståndet gäller normalt i tre år, men kan förlängas i två olika steg om det finns särskilda, respektive synnerliga skäl. Längre än så anses markägaren inte behöva tåla intrånget. Steget till nästa nivå – bearbetningskoncession – är långt. Då ska mineralintresset vägas mot allmänna och enskilda intressen av annan markanvändning, liksom naturligtvis egendomsskyddet för markägaren. Att ett undersökningstillstånd enligt minerallagen, vilket utgör en synnerligen begränsad rätt,

skulle utgöra grund för talerätt beträffande alla plan- och byggåtgärder som avser det med tillståndet avsedda geografiska området, skulle utvidga talerätten på ett sätt som inte kan ha avsetts av lagstiftaren. Enligt upprättad arbetsplan, vilken enligt tillståndet måste följas, ska arbetet bedrivas genom att bolaget fortsätter med undersökningsborrningar från den undersökningsort som redan tidigare anlagts på ett djup om 850 meter under markytan. I arbetsplanen betonas särskilt att ingen påverkan på markytan kommer att ske. På grund av det stora djupet till arbetena och arbetenas art kommer boende heller inte att känna av verksamheten.

Mark- och miljödomstolens beslut grundas på en presumtion att myndigheter och domstolar i en framtid kommer att bevilja LKAB en ställning som bolaget inte har i dag. En presumtiv, framtida rättsställning kan inte utgöra tillräcklig grund för att klagorätt ska anses föreligga.

LKAB har vidhållit vad som anförts tidigare och sammanfattningsvis tillagt följande.

LKAB anser sig i första hand vara klagoberättigat genom att detaljplanen medger en utbyggnad som försvårar brytningen av den malm som finns inom den gällande bearbetningskoncessionen. Minerallagen anger att den omständigheten att det finns en bearbetningskoncession gör att den mark som fordras för att utvinna det mineral som omfattas av koncessionen ska anvisas för gruvdriften. Anvisningen får inte strida mot en detaljplan. Berörda detaljplaner i Kiruna, inklusive nu aktuell plan, kommer således att behöva ändras till förmån för gruvverksamheten. I praktiken innebär detta att LKAB, för att kunna beviljas och utöva sin rätt till utvinning, kommer att behöva förvärva bland annat den fastighet som omfattas av nu aktuell detaljplan. Även på denna grund måste ett beslut om detaljplaneändring som medger en kostsam exploatering anses angå LKAB i förvaltningsrättslig mening. När det gäller rätten till utvinning och hur denna rätt påverkas av det aktuella planbeslutet, vore det orimligt att kräva att LKAB vid tiden för planbeslutet ska inneha samtliga beslut som ger LKAB rätt att ta området som omfattas av detaljplanen i anspråk. I Bergsstatens beslut om bearbetningskoncession för området Kiirunavaara K nr 3 anges, såsom kommunen framfört, att brytningen inte kommer att påverka mark utanför det markanvisade området. Vilken mark som påverkas i ytan på ett sätt som omfattas av villkoren enligt

miljöbalken avgörs inte enbart av hur nära brytningsområdet är beläget, utan även av t.ex. hur djupt brytningen sker och bergförhållandena. Det är inte möjligt att förutspå med absolut säkerhet vad som kommer att ske. I miljökonsekvensbeskrivningen finns utförligare bedömningar av påverkan. Ovan nämnda uppgift kan närmast ses som ett uttryck för att verksamheten kommer att vara begränsad till det område som har anvisats och att det ankommer på LKAB att tillse att gällande tillstånd och förfoganderätt till marken finns när det blir aktuellt. Det är en förutsättning för att gruvdriften ska kunna fortgå.

LKAB har även en rättighet till den mark som omfattas av den aktuella detaljplanen i form av ett undersökningstillstånd enligt minerallagen. Det är riktigt att denna rätt är begränsad i tiden och till sitt innehåll. Frågan om LKAB ska anses ha rätt att klaga kan emellertid inte avfärdas på dessa grunder eller, som anförs av kommunen, på grund av att undersökningstillstånden omfattar stora områden, utan måste som i andra fall utgå från om beslutet rättsligt eller faktiskt berör LKAB i förvaltningslagens mening. Undersökningstillståndet innebär, utöver den ensamrätt till undersökning som kommunen uppgett, även företrädesrätt till utvinning av mineral inom området för undersökningstillståndet (se 4 kap. 3 § minerallagen). Innehavaren av ett undersökningstillstånd är ofta den som har bäst kännedom om eventuella mineralförekomster inom ett undersökningsområde. Det förefaller därför även ur ett samhällsperspektiv rimligt att innehavaren av tillståndet hörs i de exploateringsprocesser som rör ett område med undersökningstillstånd och därmed även anses berörd av de beslut som fattas. Det är rimligt att ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger en generell klagorätt i fråga om den mark som direkt berörs i analogi med vad som gäller för t.ex. renskötselrätten eller för gränsgrannar enligt fast praxis. Undersökningsarbeten kan försvåras av exploatering, även om det just i detta fall inte har någon avgörande betydelse för det undersökningsarbete som bedrivs.

Mark- och miljödomstolens beslut att tillerkänna LKAB klagorätt i detta fall ligger väl i linje med lagstiftarens avsikt. Av den föreslagna legaldefinitionen av sakägare i det ursprungliga lagförslaget till ÄPBL framgår bl.a. att gruvrätt är avsett att utgöra en sådan särskild rätt som medför sakägarställning (prop. 1985/86:1 bilagorna s. 42). Skälet till att avstå från att införa en legaldefinition av sakägarbegreppet var dels

svårigheten att i generella termer avgränsa sakägarkretsen, dels att hålla öppet för förändrade och oförutsedda förhållanden som motiverar en utvidgning eller annan förändring av sakägarbegreppet. Det finns dock inget som talar för att lagstiftaren därmed avsåg att innehavare av gruvrätt skulle uteslutas ur den krets av innehavare av särskild rätt som medges sakägarställning och därmed klagorätt. Det finns därvid skäl att påpeka att ”gruvrätt” vid den aktuella tiden utgjorde ett sammanfattande begrepp som avsåg tillstånd att undersöka och i vissa fall bearbeta på egen eller annans fastighet belägen mineralfyndighet (prop. 1974:32 s. 293 f och 355). Gruvrätt innebar således närmast det som i dag avses med undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen. Följaktigen talar redan den omständigheten att LKAB innehar undersökningstillstånd, dvs. särskild rätt, avseende fastigheter inom planområdet, för att LKAB ska medges talerätt.

Vad som ytterligare talar för klagorätt är att LKAB, på sätt som utförligt redogjorts för vid underinstanserna, högst påtagligt påverkas av detaljplanen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, innehåller inga särskilda bestämmelser i fråga om vem som kan överklaga ett beslut att anta en detaljplan. I stället tillämpas 22 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Av denna bestämmelse följer bl.a. att beslut endast får överklagas av den som beslutet angår. I 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) finns numera en uttrycklig hänvisning till 22 § FL. Svaret på frågan om beslutet att anta detaljplan för fastigheten X del 2 i Kiruna kommun ska anses angå LKAB på sätt som avses i 22 § FL får sökas i de principer som utvecklats i praxis.

Enligt tämligen fast praxis anses beslut avseende detaljplaner angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta eller endast skiljs åt av en väg. Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m. Mot bakgrund av vad som framkommit i målet om avståndet till planområdet från LKAB:s fastigheter och till arten och omfattningen av vad som möjliggörs genom detaljplanen, ska LKAB

inte ges talerätt på denna grund. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens uppfattning om att denna avgränsning utgör en presumtion för bedömningen snarare än en definitiv avgränsning av vem som ska anses vara berörd och därmed ha rätt att överklaga.

Enligt förvaltningsrättsliga principer bör de som träffas av ett besluts verkningar kunna överklaga beslutet. Det är då inte tillräckligt att de faktiskt i ett eller annat avseende lider men av att beslutet fattats. Ytterligare krävs att klagandenas intresse i saken på något sätt har erkänts av rättsordningen. Sådant s.k. skyddssyfte kan komma till uttryck t.ex. genom bestämmelser om att de ska beredas tillfälle att yttra sig innan beslut fattas, eller genom att det på annat sätt framgår, att beslutsmyndigheten ska ta hänsyn också till av dem företrädde intressen (jfr bl.a. RÅ 1995 ref. 77 samt SOU 2010:29 s. 645 f).

Det ska framhållas att en betydande del av planprocessen är att genom samråd m.m. inhämta underlag från olika aktörer. Den krets som har rätt att överklaga ett beslut om att anta en detaljplan innefattar långt ifrån alla de som bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av planfrågorna. Samrådskretsen vid planläggning är således större än den krets som kan överklaga antagandebeslutet. Att LKAB i detta fall, så som en stor och viktig aktör i Kiruna kommun, har ingått i samrådskretsen har naturligtvis varit riktigt, men medför inte i sig att de har rätt att överklaga antagandebeslutet.

Frågan om antagandebeslutet i detta fall angår LKAB på sådant sätt som krävs för att ge bolaget rätt att överklaga beror på vilken effekt som beslutet får för bolaget. Det undersökningstillstånd enligt minerallagen som LKAB har för planområdet kan enligt Mark- och miljööverdomstolen inte anses grunda ett sådant intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen att talerätt föreligger. Den närmast berörda bearbetningskoncession som bolaget har ligger drygt 400 meter från planområdet. Att LKAB:s verksamhet om några år kan komma att påverka planområdet är inget som typiskt sett ger klagorätt. Även om det, såsom mark- och miljödomstolen uttrycker det, får anses råda en brett omfattad samsyn om att delar av Kiruna stad inom en tämligen nära framtid successivt måste lösas in och rivas eller flyttas till annan plats, kan

beslutet att anta ifrågavarande detaljplan inte anses påverka LKAB:s rättsställning med anledning av de gällande bearbetningskoncessioner LKAB har i dagsläget. Den omständigheten att ytterligare investeringar på fastigheten vid ett scenario med inlösen skulle kunna vara till men för LKAB, innebär inte att LKAB ska anses ha ett sådant intresse i saken att klagorätt föreligger (jfr RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 1984 2:68).

Att en detaljplan kan beröra ett område av riksintresse enligt 3 kap. 7 § miljöbalken på grund av att det innehåller fyndigheter av ämnen och material ger ej heller talerätt för den som enligt minerallagen erhållit undersökningstillstånd för en eventuell kommande utvinning. Det är i första hand länsstyrelsen som genom prövning enligt 12 kap. ÄPBL ska bevaka att utvinning av sådana mineralfyndigheter som utgör riksintresse enligt 3 kap. 7 § miljöbalken inte påtagligt försvåras.

Mark- och miljööverdomstolen finner sammanfattningsvis att detaljplanen för fastigheten X, del 2, i Kiruna kommun inte kan anses angå LKAB på ett sådant sätt att bolaget har rätt att överklaga antagandebeslutet.

Mark- och miljödomstolens beslut ska således upphävas och länsstyrelsens beslut om avvisning stå fast.

Då det kan vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen tillåter Mark- och miljööverdomstolen med stöd av 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar att domen överklagas till Högsta domstolen.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2014-07-08.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Peder Munck, referent, och Margaretha Gistorp samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Linn Gloppestad.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT Mål nr P 1143-13
2013-11-08
meddelat i Umeå

KLAGANDE

Luossavaara-Kiirunavaara AB, 556001-5835, Box 58, 951 21
Luleå Ombud: Chefsjuristen M S, samma adress

MOTPART

Kiruna kommun, 981 85 Kiruna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen Norrbottens beslut 2013-03-27; ärendenr 403-2403-13

SAKEN

Detaljplan för fastigheten X del 2; nu fråga om talerätt

SLUTLIGT BESLUT

Mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 197107

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

Miljö- och byggnämnden i Kiruna kommun antog i beslut den 6 december 2012 en detaljplan för del av en fastighet i centrala Kiruna, X. Syftet med detaljplanen är att skapa förutsättningar för ytterligare hotellverksamhet på fastigheten. Beslutet överklagades till länsstyrelsen av LKAB. Länsstyrelsen avvisade bolagets överklagande då länsstyrelsen bedömde att bolaget saknade talerätt.

YRKANDE

LKAB har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Kiruna kommun har bestritt yrkandet.

PARTERNAS UTVECKLANDE AV TALAN

LKAB

Såsom länsstyrelsen funnit är det den äldre plan- och bygglagen (1987:10) – ÄPBL – som ska tillämpas. Detta betyder i sin tur att det är 22 § förvaltningslagen (1986:223) som avgör vem som har rätt att överklaga beslutet. En inledande fråga är därför om beslutet kan anses angå LKAB.

För att ett beslut ska anses angå någon brukar det krävas att beslutet antingen påverkar den klagandes rättsställning eller berör ett intresse, som på något sätt erkänts av rättsordningen. Den av länsstyrelsen citerade delen ur kommentaren till plan- och bygglagen avser den praxis som utvecklats ifråga om vilka fastighetsägare som anses berörda av ett visst beslut utifrån det avstånd som finns mellan fastigheter och den åtgärd det beslutats om. Av denna praxis framgår att innehavet av en angränsande eller närliggande fastighet till den beslutade åtgärden alltid innebär att man ska anses vara berörd av beslutet. I motsats till hur länsstyrelsen synes ha uppfattat frågan har praxis utvidgat, snarare än begränsat, den krets som kan anses vara berörd i förhållande till förvaltningslagens regler. Det är i och för sig riktigt att LKAB inte äger någon angränsande eller närliggande

fastighet till det nu aktuella detaljplaneområdet. LKAB:s klagorätt grundas emellertid på de rättigheter som tillkommer LKAB genom beslut fattade enligt minerallagen (1991:45). Dessa rättigheter har inte länsstyrelsen beaktat i sitt avvisningsbeslut.

LKAB innehar idag bearbetningskoncessioner enligt minerallagen enligt vad som framgår av bilaga 5 till överklagandet den 10 januari 2013. Brytningen av den malm som omfattas av gällande koncessionsbeslut innebär en sådan påverkan på den mark som omfattas av den antagna detaljplanen att marken kommer att behöva tas i anspråk för gruvdriften. Kiruna kommuns beslut om antagande av den aktuella detaljplanen har en direkt påverkan på de rättigheter som tillkommer LKAB enligt besluten om bearbetningskoncession från Bergmästaren år 2000 för Kiirunavaara K nr 1 och år 2012 för Kiirunavaara K nr 3. Även om besluten inte ensamma medför rätt till utvinning är de en förutsättning för den och det beslut kommunen nu fattat ändrar förutsättningarna för den prövning av malmbevisning som redan gjorts i koncessionsskedet. Om kommunen ändrar detaljplanerna i gruvans utbredningsområde så att kostnaderna för avvecklingen av bebyggelsen ökar avsevärt kan det innebära att malmen inte längre bedöms vara ekonomiskt utvinningsbar. Ökade kostnader för LKAB:s fastighetsförvärv inom påverkansområdet påverkar således LKAB:s rättigheter i egenskap av innehavare av redan beslutade bearbetningskoncessioner. Det finns sådan kännedom om mineraliseringen att det planeras för nya ansökningar om bearbetningskoncession. LKAB innehar även undersökningstillstånd enligt minerallagen för stora delar av samhället, bl.a. för det aktuella planområdet.

Mot bakgrund av ovanstående påverkas LKAB både rättsligt och faktiskt av kommunens beslut att anta detaljplanen för fastigheterna X och Y. Därmed får LKAB anses vara berörd av beslutet. Att beslutet har gått LKAB emot framgår av det som tidigare anförts i ärendet. Vidare är det ostridigt att beslutet är överklagbart.

Kiruna kommun

Gällande rätt och praxis

Kommunens bedömning grundar sig på den fasta praxis som finns, och enligt vilken beslut avseende detaljplan anses angå ägare till de fastigheter som ligger inom planområdet eller som gränsar direkt till detta. Därutöver anses beslutet angå ägare till fastigheter i nära grannskap, om de är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av den aktuella åtgärden m.m. Denna fasta praxis har inte rubbats i senare rätts-tillämpning. Av Kiruna kommuns granskningsutlåtande den 16 november 2012 framgår att kommunen inte betraktat LKAB som berörd sakägare. Av detta följer också att kommunen inte underrättat LKAB om beslutet.

Rättigheter enligt minerallagen

LKAB har undersökningstillstånd för stora delar av samhället. Av minerallagen framgår med all tydlighet att tillstånd är begränsade till att avse undersökning av berggrunden på annans mark, att tillstånd är begränsade i tid och att arbetet inte får utföras utan fastställd arbetsplan som ska delges markägaren och innehavare av särskild rätt som berörs. Ytterligare att antal bestämmelser i minerallagen begränsar inverkan av ett undersökningstillstånd. Minerallagens bestämmelser ger sammantaget bilden av att detta undersökningstillstånd avser ett mycket begränsat nyttjande av mark i visst syfte, under begränsad tid och det ger inte tillståndshavaren en sådan rättsställning att den konstituerar sakägarställning, och därmed klagorätt, i ÄPBL:s mening.

LKAB gör gällande att bearbetningskoncessionerna K nr 1 och K nr 3 konstituerar klagorätt över den aktuella detaljplanen då bolagets kostnader för avveckling av hotellverksamheten kommer att öka när bolaget på grund av markpåverkan från koncessionsområdena behöver förvärva fastigheten där hotellet är beläget, och att denna ökade kostnad kan hota de rättigheter bolaget har enligt minerallagen. En sådan argumentering innebär att rättigheter enligt annan lagstiftning ges företräde framför den praxis som etablerats inom plan- och bygglagstiftningen, dels att det förutsätter ett skeende i flera led om vilket inga beslut är tagna. De rättsförhållanden som nu råder för bolagets verk-

samhet i Kiirunavaara ger inte LKAB rätt att ianspråka, nyttja eller på annat sätt förfoga över den mark som omfattas av den nu aktuella detaljplanen. För att sådan rätt ska komma till stånd krävs att Bergsstaten beviljar markanvisning för det aktuella området, vilket Bergsstaten enligt minerallagen är förhindrad att göra om anvisningen står i strid med gällande detaljplan. En markanvisning måste därför föregås av att kommunen antar ny detaljplan enligt vilken marken är avsedd för industriändamål, och att denna detaljplan vinner laga kraft. LKAB:s anspråk på sakägarställning vilar på en presumtion att myndigheter och domstolar i en framtid kommer att bevilja bolaget en ställning som bolaget idag inte har. En framtida presumtiv rättsställning utgör inte tillräcklig grund för att klagorätt ska anses föreligga i det aktuella ärendet.

SKÄL FÖR BESLUTET

Länsstyrelsen synes ha avvisat LKAB:s överklagande främst på grunden att LKAB inte äger fastighet inom eller angränsande till planområdet.

Denna avgränsning av vilka som anses berörda av ett planärende är vanlig och har stöd i en tämligen fast praxis. Den kan dock inte ses som en given maximal avgränsning av kretsen som är berörda och som därmed kan ha rätt att överklaga. Snarare är detta att se som det minimiområde inom vilket man normalt får anse att fastighetsägarna är berörda och kan betraktas som sakägare.

Lagstiftarna har valt att inte ge sakägarbegreppet någon strikt definition. Det uttrycks i förarbeten och praxis i termer som "den som beslutet angår" (jfr 11§ förvaltningslagen) eller att "beslutet ska påverka vederbörandes rättsställning eller beröra ett intresse som är knutet till denne och erkänt av rättsordningen".

Det går med andra ord inte att enkelt avgöra frågan om LKAB har rätt att överklaga genom att enbart betrakta hur dess fastighet är belägen i förhållande till planområdet. Man behöver även bedöma huruvida planens faktiska effekter är så stora för just LKAB och deras fastighet att planen kan sägas beröra LKAB:s intressen mer än vad en allmän

samhällsutveckling gör ifall detaljplanen ”bara” är ett led i en sådan utveckling. Om en detaljplans effekter mer generellt påverkar fastigheter på en ort eller i en del av en ort, har ovan åberopade praxis inneburit att fastighetsägarna utanför planens direkta när-område fått tåla detta utan att kunna överklaga detaljplanen. Exempelvis har mark- och miljödomstolen intagit denna ståndpunkt i domar den 1 juni 2011 (mål P 1198-11) och den 2 december 2011 (mål P 2964-11), båda målen avseende detaljplaner i Gällivare kommun som följd av utökad gruvverksamhet.

Huvudfrågan i detta mål blir därför om denna detaljplan mer påtagligt och specifikt kan sägas beröra just LKAB:s – och deras gruvfastighet – enskilda intressen i sådan omfattning att de ska anses ha rätt att överklaga detaljplanens antagande.

Situationen i Kiruna med förhållandet mellan Kiirunavaaragruvans belägenhet och utveckling å ena sidan och samhället Kirunas intressen å andra sidan är tämligen speciell. Utan att här gå in på detaljer uppfattar mark- och miljödomstolen att det får anses råda en brett omfattad samsyn mellan bland andra LKAB, kommunen och länsstyrelsen om att en fortsatt brytning av malmkroppen får sådana effekter med sättningar och markdeformationer, eller risker för sådana, att delar av bebyggelsen i Kiruna stad inom en tämligen nära framtid successivt måste lösas in och rivas, eller flyttas till annan plats. Om erforderliga tillstånd och sådan inlösen ska ske med stöd av minerallagens regler, vilket man får utgå ifrån, torde gruvföretaget inom förhållandevis nära tid behöva genomföra nödvändiga markförvärv och betala ersättning för fastigheternas värde till de enskilda fastighetsägarna enligt expropriationsrättsliga principer, oavsett om det sker genom frivilliga överenskommelser eller rättsliga processer.

Domstolen kan inte se att det finns något som idag visar att de nödvändiga tillstånds- och inlösenprocesserna - även om de sker genom frivilliga avtal med berörda fastighetsägare - skulle i grunden komma att bygga på andra utgångspunkter än minerallagens regler. Domstolen kan inte heller se att någon annan än den som äger gruvfastigheten, dvs. LKAB, förväntas driva en sådan process eller att det kan antas att något annat,

offentligt eller privat, organ helt eller delvis kommer att träda in i LKAB:s ställe i en sådan process.

Mark- och miljödomstolen finner därför att LKAB har ett mycket starkt och berättigat specifikt intresse av att bevaka samhällsutvecklingen inom de delar av Kiruna som kan komma att påverkas av en fortsatt gruvdrift och verka för att förändringar där inte sker på ett sådant sätt att gruvans fortsatta drift motverkas eller påtagligt försvåras.

LKAB har också vissa formella rättigheter enligt minerallagen inom eller i närheten av det område som berörs enligt detaljplanen. Bearbetningskoncessionerna K nr 1 och K nr 3 berör inte direkt planområdet men påverkansområdet enligt deformationsprognosen för brytning till nivå 1365 berör planområdet. Planområdet ligger därutöver inom området för undersökningskoncession Kiirunavaara nr 6.

Enligt vad LKAB uppger ligger planområdet inom området för planerad framtida ansökan om bearbetningskoncession Kiirunavaara nr 5. Detta i sig skapar dock ingen formell rätt till planområdet.

Vad kommunen i planbeskrivningen anför om att genomförandetiden begränsats till fem år med anledning av intressekonflikten med riksintresset för mineralutvinning och framtida påverkan av deformationszoner har enligt domstolens mening mycket liten betydelse för de effekter som detaljplanen medför för LKAB. Planen gäller även efter genomförandetidens utgång och uppförd bebyggelse som planen tillåtit ska vid inlösen ersättas, oavsett om genomförandetiden gått ut. Fastighetsägaren har då också fortfarande antingen rätt till återuppförande av byggnad som rivs eller skadats, eller rätt till ersättning om sådant bygglov vägras. Bygglov för fortfarande outnyttjad byggrätt kan då heller inte nekas med mindre än att detaljplanen först upphävs.

Mark- och miljödomstolen finner att LKAB, som utövare av ett riksintresse och som ägare av närbelägen gruvfastighet, dels kommer att behöva göra framställningar om

upphävande av detaljplan eller detaljplaneändringar till industriändamål för det aktuella planområdet, dels kommer att behöva förvärva eller lösa in fastigheter inom planområdet till ersättningsbelopp som torde kraftigt höjas till följd av den nu antagna detaljplanens ökade byggrätt. Sannolikheten för att detta kommer att behöva göras inom en ur fastighetsekonomiskt perspektiv mycket kort tidrymd på ca tio år är hög. En detaljplan i aktuellt läge som idag antas med kraftigt utökad byggrätt för både tillbyggnad och ny bebyggelse för hotelländamål får därför anses beröra LKAB i sådan grad att bolaget är berättigat att få sina intressen i planprocessen prövade vid ett överklagande. Detaljplanen får också anses ha gått LKAB emot.

Domstolen noterar i sammanhanget att om kommunen, i stället för att lägga ut byggrätt i detaljplan, hade medgett bebyggelse med tidsbegränsat bygglov för tillfällig åtgärd hade situationen varit annorlunda, där det då varit byggherrens sak att ta ställning till om det är fastighetsekonomiskt motiverat att genomföra bebyggelseåtgärderna för så pass kort tid som nu får anses aktuell, för att sedan ta bort eller återställa dem vid utgången av det tidsbegränsade bygglovets giltighetstid, vilket kan vara upp till tio år.

Överklagandet ska således bifallas. Länsstyrelsens avvisningsbeslut upphävs och målet återförvisas till länsstyrelsen för prövning av överklagandet i sak.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV430)

Överklagande senast den 29 november 2013.

Nils-Gunnar Elisson

Lars-Göran Boström

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Nils-Gunnar Elisson och tekniska rådet Lars-Göran Boström. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Lundmark.