

Byggrätten vid Campus

1. Inledning

Överklagande av antagna detaljplaner har varit i ropet de senaste åren. Tyngdpunkten vid dessa diskussioner har oftast kretsat kring att överklagandeprocessen tar mycket lång tid, att det förekommer många okynnesöverklaganden i syfte att förhåla byggstarten några år, att den ger upphov till fördringar och i förlängningen spår på bostadsbristen.¹ Dessa frågor har varit och är fortfarande vardagsmat för många kommuner och andra aktörer som är involverade eller påverkade av exploateringsprojekt.

En relaterad fråga, som inte varit lika uppmärksammas som tidsaspekten, är vem som har rätt att överklaga en antagen detaljplan eller ett beslut om upphävande av en antagen detaljplan. Rättsligt finns gott utrymme för tolkning, trots stadigt växande praxis, eftersom överklaganderätten har en relativt generell utformning. Det är även olika bestämmelser beroende vart i instansordningen som detaljplanen befinner sig. Gällande kommunens anslagandebeslut om en detaljplan hänvisar plan- och bygglagen (PBL) till förvaltningslagens (FL) generella bestämmelser i 42 § om att beslutet får överklagas av den det angår om beslutet gått emot denne.² När detaljplanen efter överklagan med stöd av PBL/FL överprövas av mark- och miljödomstolen gäller andra (men liknande) regler för vem som får överklaga domstolens beslut.

I lagen om mark- och miljödomstolar finns en bestämmelse i 5 kap. 1 § som i sin tur hänvisar till 36 § lagen om domstolsärenden (ÄL). Enligt denna bestämmelse får ett beslut överklagas av den som beslutet angår och om det har gått emot denne. Den intressanta frågan som följer ur denna bestämmelse är naturligen vem som ska anses vara tillräckligt berörd av ett beslut för att kunna ha möjlighet att överklaga detsamma.

Frågan var föremål för prövning i fallet *Byggrätten vid Campus* NJA 2021 s. 1030. I fallet hade en detaljplan antagits av Sundsvalls kommun (Kommunen) för ett område där majoriteten av fastigheterna som skulle exploateras ägdes av ett fastighetsbolag (Bolaget). Planen överklagades av boende i området och upphävdes i mark- och miljödomstolen; den befanns strida mot strandskyddet. Kommunen och Bolaget överklagade på respektive håll MMD:s dom till MÖD.

¹ Detta märks inte minst av den mängd litteratur som behandlat detaljplaneöverklaganden. Se t.ex. G. Davidsson Överklagande av detaljplaner i praktiken. Stockholm 2016, prop. 2015/16:55 En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser och SOU 2014:14 Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

² Se 13 kap. 8 § PBL.

I MÖD gavs kommunens överklagan inte prövningstillstånd. Detta är i fallet av mindre intresse. Desto större intresse råder kring Bolagets överklagan; denna avvisades av MÖD med motiveringen att MMD:s beslut om att upphäva planen inte ansågs beröra Bolaget på ett sätt som gav Bolaget rätt att överklaga beslutet. Bolaget var med andra ord inte tillräckligt mycket berört av upphävandebeslutet av detaljplanen. Noterbart är att MÖD här följde tidigare praxis som rört liknande frågeställning vid överklagande av upphävd detaljplan.³

MÖD:s avslagsbeslut överklagades till HD som beviljade prövningstillstånd. Frågan som HD hade att ta ställning till var *om Bolaget har rätt att överklaga MMD:s avgörande*. I andra ordalag: berörs ägare av fastigheter inom ett planområde på ett sådant sätt att man enligt 36 § ÄL ska ges rätt att överklaga upphävandebeslut av detaljplaner?

2. Kort om PBL och detaljplaner

Kommunerna har getts makten att bestämma över den fysiska planeringen inom den egna kommunens gränser. Detta brukar beskrivas som det kommunala planmonopolet, vilket innebär att det är kommunen som bestämmer om det ska tillkomma ny bebyggelse eller om befintlig bebyggelse ska kunna förändras, förtätas eller skyddas från förvanskning.⁴

Planmonopolet står i tätt förbindelse med det s.k. *detaljplanekravet*. En detaljplan syftar till att pröva *lämpligheten* för bebyggelse, byggnadsverk och bebyggelsemiljön inom ett visst mark- eller vattenområde;⁵ detaljplanen och detaljplaneprocessen kan alltså ses som en enda stor *lämplighetsprövning* gällande hur den fysiska miljön bör utformas för ett visst område.⁶ I denna process, och med framför allt PBL som ramverk, ska ett stort antal motstående intressen, såväl enskilda som allmänna, vägas mot varandra och ges prioritet i detaljplanens utformning. Många komplicerade frågor och intresseavvägningar ska alltså behandlas under detaljplaneprocessen samtidigt som processen i sig ger god insyn och påverkansmöjligheter för berörda aktörer och sakägare.

Detaljplanekravet innebär i sin tur, något förenklat, att det för vissa typer av bebyggelseprojekt inte är tillräckligt med prövning genom bygglov; det som planeras kan t.ex. vara för omfattande eller ha en stor omgivningspåverkan vilket gör att lämpligheten behöver prövas i ett större sammanhang.⁷ Här föreställer sig

³ Se t.ex. MÖD 2017:56.

⁴ Se 1 kap. 2 § PBL. Noterbart är att regeringen under vissa förutsättningar enligt 11 kap. 15 § PBL kan förelägga, dvs. tvinga en kommun att planlägga mark. Bestämmelsen används mycket sällan i praktiken, om alls.

⁵ Se 4 kap. 2 § PBL.

⁶ Se T. Kalbro & E. Lindgren Markexploatering s. 34 ff. 7 uppl. Stockholm 2021.

⁷ Se 4 kap. 2 § PBL. Se vidare Kalbro & Lindgren a.a. s. 36.

kanske många att det ska vara fråga om stora exploateringsprojekt; kravet för detaljplan är dock relativt lågt ställda och kan krävas, om omgivningspåverkan bedöms vara påtaglig, redan för enstaka byggnader som ska uppföras eller förändras; även skydd mot förvanskning av enstaka byggnader kan införas genom en detaljplan eller om en ytterligare våning ska påföras en befintlig byggnad. Hur det planerade påverkar sin omgivning och motstående intressen spelar alltså en avgörande roll för om detaljplan fordras eller ej.

Planmonopolet och detaljplanekravet har som antytts i det föregående en tät sammanlänkning med varandra. Detaljplanekravet gör att detaljplan fordras när omgivningspåverkan från ett tilltänkt projekt är tillräckligt påtaglig. En fastighetsägare kan dock inte begära att få sin fastighet detaljplanlagd, utan denna beslutanderätt över markens planläggning ingår i det kommunala planmonopolet. Kommunen är dock skyldig att på fastighetsägarens begäran lämna ett s.k. *planbesked* där det framgår om kommunen avser påbörja planarbete för det aktuella området.⁸ Ett negativt planbesked, där kommunen även motiverar varför en planprocess inte kommer igångsättas, kan dock inte överklagas av fastighetsägaren.⁹ Kontentan blir att de potentiella projekt där det av kommunen bedöms fordras en detaljplan, men där kommunen inte avser igångsätta någon planläggning, inte kommer realiseras.¹⁰

Vad gäller en *antagen* detaljplan kan denna under vissa förutsättningar *överprövas* av länsstyrelsen som bevakar att kommunen på adekvat sätt beaktat vissa typer av allmänna intressen, t.ex. strandskyddsfrågan.¹¹ Om länsstyrelsen finner att planen strider mot ett sådant allmänt intresse har man befogenhet att upphäva hela eller en del av planen.¹²

En antagen plan kan även *överklagas*. PBL innehåller inte någon egen överklagandeprincip, utan lagen hänvisar till förvaltningslagens allmänna bestämmelse i 42 §,¹³ där det framgår att ett beslut kan överklagas av den som beslutet angår och om beslutet har gått denne emot. En överklagad detaljplan hamnar i Mark- och miljödomstolen som första instans. Enligt den ledande PBL-doktrinen, som hänvisar till praxis och förarbeten, anses beslut angå ägare till fastigheter som ligger inom eller gränsar till planområdet samt andra berörda sakägare som exempelvis bostadshyresgäster, bostadsrättsägare och dylikt.¹⁴

Avslutningsvis kan det noteras att dagens planprocesser många gånger sker i visst samförstånd mellan kommun och fastighetsägare och där fastighetsägaren kan vara mer eller mindre aktiv i arbetet med att utforma planen under planprocessens gång, även om det alltid är kommunen som har sista ordet för hur

⁸ Se 5 kap. 2 § PBL.

⁹ Se 13 kap. 2 § PBL.

¹⁰ Se vidare Kalbro & Lindgren a.a. s. 35.

¹¹ Se 11 kap. 10 § PBL.

¹² Se 11 kap. 11 § PBL.

¹³ Se 13 kap. 8 § PBL.

¹⁴ Se Kalbro & Lindgren a.a. s. 49.

utformningen slutligen bestäms.¹⁵ Detta innebär att fastighetsägare som deltar aktivt i planprocessen inte sällan kan ha lagt ner stora resurser vid planering och projektering inför ett antagande av en detaljplan. Denna aspekt kan vara bra att ha i åtanke när man funderar över om fastighetsägare generellt bör anses vara berörda sett till reglerna om överklagande och ges möjligt att bevaka vissa av sina intressen.

3. Omständigheter och underinstansernas bedömning

3.1 Omständigheter och MMD:s bedömning

Kommunen antog en detaljplan med huvudsyfte att uppföra studentbostäder för ett område nära universitetscampus i Sundsvall. Planområdet låg inom ett strandskyddat område. Kommunen hade dock upphävt strandskyddet i detaljplanen.¹⁶ Länsstyrelsen hade inte överprövat planen i den del som gällde strandskyddsupphävandet.

Planen överklagades av tre bostadsrättsföreningar och två privatpersoner. Huvudargumenten som i överklagan anfördes mot planens lämplighet var att området låg inom strandskyddsområde, att det fanns miljö- och kulturvärden som skulle förvanskas samt att mängden grönytor för området skulle minska avsevärt med ytterligare bebyggelse.

MMD upphäver detaljplanen eftersom domstolen bedömer att den strider mot strandskyddet. Kommunen har enligt MMD inte anfört tillräckliga skäl för att det ska kunna upphävas genom den tilltänka exploateringen.

3.2 MÖD

Kommunen och Bolaget överklagar var för sig MMD:s beslut. MÖD ger inte prövningstillstånd för Kommunens överklagande och avvisar Bolagets överklagande. MÖD avvisar Bolagets överklagan eftersom domstolen anser att Bolaget inte berörs på ett sådant sätt som ger rätt att överklaga enligt 36 § ÄL. Här lutar sig MÖD tillbaka på tidigare praxis som rör liknande fall.¹⁷ Dessa fall har sammanfattningsvis beaktat att fastighetsägare inte har någon grundad rättighet i PBL att få sin mark planlagd – denna makt åligger kommunen genom planmonopolet – vilket föranleder MÖD att i förevarande fall dra slutsatsen att Bolaget inte berörs på ett sådant sätt som avses i 36 ÄL. Kommunens planmonopol

¹⁵ Jfr Kalbro & Lindgren a.a. s. 17 ff.

¹⁶ Se 4 kap. 17 § PBL för kommunens möjlighet att upphäva strandskydd genom detaljplan.

¹⁷ MÖD hänvisar till MÖD 2017: 51, MÖD 2017:56 och MÖD mål nr P 3655-16.

och hur det påverkar fastighetsägare är med andra ord den centrala omständigheten att beakta för att förstå varför MÖD i förevarande fall, och även tidigare, kom fram till denna slutsats. Synsättet innebär med andra ord att eftersom en fastighetsägare inte kan kräva att få sin mark planlagt är man inte heller berörd när en antagen plan upphävs av domstol eftersom makten för planeringen ligger i kommunens händer.

4. Högsta domstolens avgörande jämte kommentarer

I HD var prejudikatfrågan om Bolaget har rätt att överklaga MMD:s avgörande. Enligt HD väcker det även den principiella frågan om ett beslut att upphäva en detaljplan berör markägare inom planområdet på ett sådant sätt att denne har rätt att överklaga en domstols avgörande.¹⁸

4.1 HD:s utgångspunkter gällande vissa processuella frågor vid överklagad detaljplan i domstol

HD inleder med en allmän redogörelse av detaljplaneprocessen samt vidare för överklagandeprocessen av en detaljplan i domstol. Utgångspunkten för prövningen i domstol ska enligt HD göras i 36 § ÄL.¹⁹ Den som ska anses ha klagorätt vid förevarande typ av situation är alltså den som överklagandebeslutet angår och som gått denne emot. Vid tolkning av paragrafen och för den vidare bedömningen ska enligt HD det synsätt som råder inom allmänna domstolar få genomslag, men att *särskild hänsyn* samtidigt kan göra sig gällande i planärenden.²⁰ I mål om planer är det vidare kommunen som normalt är den klagandes motpart enligt 5 kap. 2 § 2 st. lagen om mark- och miljödomstolar, men enligt HD utesluter bestämmelsen inte att även annan än kommunen kan vara motpart till den klagande vid mål om planer.²¹ Även enskilda kan alltså vara motpart till den som överklagat en detaljplan, även om det normalt sett är en kommun som intar denna position.

I utgångspunkterna för målet ges vidare en kort redogörelse för vilka som ska anses ha klagorätt eller rätt att yttra sig i andra typer av situationer när en plan överprövas. Det gäller mer specifikt bestämmelser om skriftväxling i 15 § ÄL, dit en hänvisning görs genom 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar; om en domstol överväger att avgöra ett ärende till nackdel för en person

¹⁸ Se p. 4.

¹⁹ Se p. 10.

²⁰ Se p. 10.

²¹ Se p. 11. HD hänvisar här till NJA 2019 s. 629 p. 8.

som berörs av beslutet ska denne enligt tidigare praxis få tillfälle att yttra sig om detta.²² Enligt HD gäller bestämmelserna dels för sakägare, dels för andra som motsatt sig beslutet och vars intressen påverkas på ett påtagligt sätt om planen upphävs eller ändras.²³ Att någon omfattas av denna bestämmelse, dvs. ska höras i målet, innebär dock enligt HD inte per automatik att klagorätt även uppkommit enligt 36 § ÄL.²⁴

4.2 Klagorätt enligt 36 § ÄL

HD:s domskäl är relativt kortfattade men koncisa när det kommer till vilka utgångspunkter som är gällande mer specifikt för att avgöra om klagorätt föreligger för en fastighetsägare i förevarande typ av situation. HD:s argumentation i denna del kretsar dock inte kring vilka som ska ses som berörda enligt andra processuella regler för liknande situationer, utan HD för istället sina resonemang i ljuset av vilka *rättsliga konsekvenser* en antagen detaljplan ger upphov till för olika aktörer, exempelvis vilka rättigheter och skyldigheter som uppkommer för kommun respektive fastighetsägare inom planområdet.

I domskälen lägger HD relativt stor tyngd vid ett av detaljplanens övergripande syften, nämligen att den ska ge berörda aktörer adekvat *förutsägbarhet* och *säkerhetsgarantier* för vad som kan förväntas hända inom planområdet under genomförandetiden. En plan får som en huvudprincip inte ändras eller upphävas under genomförandetiden om en fastighetsägare som är berörd motsätter sig detta.²⁵ Om planen trots detta ändras eller upphävs med stöd av PBL:s undantagsregel²⁶ är fastighetsägare som drabbas av skada, t.ex. för förlorad byggrätt, genom beslutet berättigade till ersättning.²⁷ Under genomförandetiden ska en fastighetsägare alltså kunna räkna med att få exploatera sin fastighet i enlighet med planens bestämmelser och om detta nekas är man garanterad skadestånd av kommunen.²⁸

HD anför vidare att en kommun enligt tidigare praxis inte kan upphäva eller ändra ett beslut om att anta en detaljplan trots att beslutet ännu inte vunnit laga kraft.²⁹ När en detaljplan antas genom beslut av kommunen och detta beslut exempelvis överklagas, kan kommunen under tiden för en domstolsprövning

²² Se NJA 2019 s. 629 p. 22.

²³ Se p. 12.

²⁴ Se p. 13.

²⁵ Se 4 kap. 38–39 §§ PBL.

²⁶ Se 4 kap. 39 § 2 st. PBL.

²⁷ Se 14 kap. 9 § PBL.

²⁸ Se p. 14.

²⁹ Se t.ex. MÖD 2013:5 och jfr NJA 2019 s. 629 p. 19.

inte anta en ny detaljplan med helt eller delvis andra bestämmelser än den plan som är överklagad.³⁰

En reflektion: Ett sätt att se på detta är att kommunen i detta tidsglapp, när detaljplanen är antagen genom kommunalt beslut men inte vunnit laga kraft, temporärt har förlorat bestämmanderätten över planläggningen för det aktuella området eftersom det under denna tidsperiod inte är möjligt att själv fatta nya planbeslut. Inom detta tidsglapp kanske det, lite tillspetsat, inte längre är en kommunal angelägenhet att planlägga just den specifika marken utan man får i så fall vänta tills planen vunnit laga kraft eller upphävts av domstol eftersom det motsatta skulle innebära stora förutsägbarhetsproblem samt rättsosäkerhet gällande tilliten till kommunala beslut.³¹

Att kommunen för en antagen detaljplan, som inte är lagakraftvunnen, inte ska kunna göra förändringar på egen hand motiveras även med att berörda markägare ska kunna inrätta sig efter beslutet i förlitan på att det är lagligt;³² även detta är en typ av förutsägbarhetsargument. Här hänvisar HD vidare till NJA 2019 s. 629 p. 19 där det även framgår att en drabbad markägare ska ha möjlighet att yttra sig innan det görs ändringar av ett fattat beslut.³³

Sammantaget menar HD att ett detaljplanebeslut kan ge en markägare ett *skyddsvärt intresse* av att kunna överklaga en domstols avgörande som innebär att planen ändras eller upphävs. Att ett sådant skyddsvärt intresse föreligger hos markägaren motiveras av HD genom att ägarens möjlighet att använda sin mark *beror av att planen består* och vinner laga kraft. I det aktuella fallet innebär det sagda att MMD:s upphävandebeslut har påverkat Bolagets intresse på ett sådant sätt att Bolaget ska anses vara berörd på det sätt som 36 § ÄL föreskriver. Mer specifikt motiveras detta med att detaljplanen innebar ökad bygggrätt på Bolagets fastighet och att detta i sin tur ger Bolaget ett skyddsvärt intresse av att kunna överklaga domstolens beslut.³⁴ HD undanröjer därför MÖD:s beslut dit målet även återförvisas för fortsatt behandling.³⁵

5. Avslutning

HD:s slutsats att även fastighetsägare ska anses ha klagorätt när en detaljplan överklagats till domstol framstår som naturlig, bl.a. mot bakgrund av hur involverade många fastighetsägare kan vara i planprocessen och den plan som faktiskt har antagits men överklagats. Trots att det är kommunen som sitter på sista

³⁰ Se MÖD 2013:5.

³¹ Jfr NJA 2019 s. 629 p. 19.

³² Se p. 15.

³³ Se p. 15.

³⁴ Se p. 17.

³⁵ Se p. 18.

ordet och även på hela makten för vilken utformning en plan slutligen ges är som framgått i avsnitt 2 ett vanligt förfarande att fastighetsägaren är aktiv och, mer eller mindre, involverad i planprocessen för den plan som kommunen beslutat om att anta. Att vara aktiv innebär inte enbart att man har en god vilja och lobbyistverksamhet för att få till en plan, utan även att man som fastighetsägare har lagt ner resurser i form av olika kostnader för planering och projektering av detaljplanen; kommunen och fastighetsägaren arbetar i många projekt sida vid sida vid planarbetet och det torde i vissa projekt förekomma att fastighetsägaren kan vara *mer* aktiv och drivande än kommunen trots att det alltså är den senare som sitter på makten för den slutliga utformningen och kan bestämma vad som ska finnas kvar i detaljplanens slutversion.

Sett till dessa praktiska aspekter är det, tillsammans med de skäl som HD framförde, därför inte märkligt att även fastighetsägare ska kunna bevaka sina intressen när en plan som man aktivt arbetat med upphävs eller ändras och som kommer påverka hur fastigheten kan användas. Överklagandemöjligheten hos en ägare kan även ses som ytterligare en säkerhetsventil för att detaljplanen *alls* överklagas eller överklagas på adekvata grunder; kommunen kan såklart också överklaga, men kommunens perspektiv över vilka intressen som överklagandet ska röra eller hur en sådan process bör utformas och genomföras kan skilja sig åt jämfört med ägarens. Kommunen kan även tänkas ha många andra markområden, med andra ägare, som man utvecklar genom detaljplaneläggning; vid en överklagad plan *riskerar* fokus därför att riktas bort från det överklagade projektet av denna anledning. Att även fastighetsägaren kan processa genom ett överklagande framstår därför även från denna synvinkel som gott eftersom denne i regel har mycket att förlora på en plan som upphävs och kanske är man även (i vissa fall) den som har bäst incitament att processa ett överklagande då man (i vissa fall) har mest att förlora om planen upphävs.

Marc Landeman