

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Kritik mot en kommunstyrelse för underlåtenhet att genomföra en detaljplan och att följa tillsynsmyndighets rekommendationer

Anmälan

AA och BB, som representanter för Heleneviks Egnahemsförening (föreningen) och fastighetsägare i Helenevik, framförde i en anmälan till JO den 27 december 2001 klagomål mot Mölndals kommun. Klagomålen avsåg att kommunen inte hade vidtagit åtgärder för att möjliggöra passage längs Rådasjöns strand i enlighet med en detaljplan som hade fastställts av regeringen år 1988. Enligt föreningen nonchalerade kommunen tillsynsmyndigheterna och gällande lag på ett flagrant sätt.

Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande om bakgrunden till klagomålen.

Kommunfullmäktige i Mölndals kommun beslutade den 24 juni 1987 att anta ett förslag till ändring och utvidgning av stadsplanen för ett område. Planförslaget innebar bl.a. att en del av tomtmarken för två fastigheter närmast Rådasjön skulle tas i anspråk som allmän plats, park. Syftet med planen i denna del var att det skulle kunna anläggas en strövstig utmed stranden. Länsstyrelsen fastställde planförslaget i nu nämnt avseende. Efter överklagande av de två berörda fastighetsägarna fastställde regeringen beslutet. Föreningen har därefter utan framgång vid flera tillfällen begärt att kommunen skulle ställa i ordning marken för strövstig. Sedan föreningen begärt att Länsstyrelsen i Västra Götalands län som tillsynsmyndighet skulle pröva kommunens skyldighet att genomföra detaljplanen, redogjorde länsstyrelsen i ett beslut den 17 augusti 1998 för gällande lagstiftning och anmodade kommunen att ställa i ordning den aktuella allmänna platsmarken för avsett ändamål. Föreningen vände sig därefter till kommunens byggnadsnämnd med begäran om ingripande. Nämnden beslutade den 18 augusti 1999, med hänvisning till att bestämmelserna i 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, inte torde kunna tillämpas i ärendet, att inte ingripa mot kommunen. Efter överklagande upphävde länsstyrelsen, genom beslut den 19 december 2000, byggnadsnämndens beslut och lämnade ärendet åter till nämnden. Länsstyrelsen uttalade bl.a. följande.

I likhet med byggnadsnämnden anser länsstyrelsen att nämndens skyldighet att ingripa med stöd av 10 kap. PBL endast gäller vid överträdelse av bestämmelser om byggande. Bestämmelsen i 6 kap. 26 § PBL om skyldighet för kommunen att iordningställa allmän platsmark kan inte anses vara en bestämmelse om byggande.

Byggnadsnämndens skyldighet enligt 11 kap. 1 § femte punkten PBL att övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter är däremot inte begränsad till bestämmelser om byggande. Det innebär, såvitt är av intresse i detta fall, att nämnden har en skyldighet att vaka över att kommunen fullgör den skyldighet som enligt PBL kan åligga kommunen att genomföra en detaljplan och, om byggnadsnämnden finner att kommunen brister i detta avseende, verka för att kommunen snarast avhjälper bristen. Byggnadsnämnden kan alltså inte låta bli att fullgöra sin tillsynsuppgift under hänvisning till att kommunens underlåtenhet inte kan hänföras till någon av de åtgärder som regleras särskilt i 10 kap. PBL.

I samma beslut, i sin egenskap av tillsynsmyndighet över plan- och byggnadsväsendet i länet, uttalade länsstyrelsen följande.

Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet i ett beslut den 17 augusti 1998 erinrat Mölndals kommun om dess skyldighet enligt 6 kap. 26 § PBL att iordningställa och upplåta den allmänna platsmark det nu är fråga om, så att den kan användas för avsett ändamål. Länsstyrelsen har understrukit att denna skyldighet redan inträtt och att kommunen inte efter eget godtycke kan välja tidpunkt för att genomföra planen i detta hänseende. Kommunen anmodades mot denna bakgrund att före utgången av november 1998 redovisa vilka åtgärder kommunen vidtagit för att genomföra planen. Kommunen har i ett svar till länsstyrelsen den 22 januari 1999 meddelat att kommunen inte för närvarande tänker vidta åtgärder för att göra stranden tillgänglig i enlighet med gällande detaljplan.

Länsstyrelsen finner det högst anmärkningsvärt att kommunen på detta sätt medvetet trotsar gällande lag.

Kommunen har genom detaljplanen mot berörda fastighetsägares bestridande tilltvingat sig rätt men också skyldighet att anordna en passagemöjlighet för allmänheten utmed stranden. Om kommunen av ekonomiska eller andra skäl numera ändrat uppfattning och inte längre vill anordna passagemöjligheten bör kommunen i de former som lagen föreskriver pröva om detaljplanen skall ändras på denna punkt. Genom det plansamråd m.m. som då skall ske, ges de boende i området möjlighet att ge sin syn på behovet av passagemöjligheten utmed stranden. De fastighetsägare som sedan mer än tio år tillbaka svävar i ovisshet om de skall nödgas avstå en del av sin mark för gångpassagen i enlighet med nuvarande plan får dessutom, som resultat av planförfarandet, ett besked i denna fråga.

Länsstyrelsen begärde svar från kommunen i planändringsfrågan.

Med anledning av vad länsstyrelsen uttalat beslutade byggnadsnämnden den 21 februari 2001, med hänvisning till 6 kap. 26 § PBL, att uppmana Mölndals kommun att besluta om genomförande av detaljplanen alternativt att ändra planen i den del som berör strandområdet inom fastigheterna i fråga.

Kommunstyrelsen uttalade därefter i ett yttrande till länsstyrelsen den 7 mars 2001 att styrelsen vidhöll sitt tidigare ställningstagande i saken.

Utredning

Kommunstyrelsen i Mölndals kommun anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. Styrelsen uttalade följande.

Anmälnarnas redovisning av vad som förevarit i ärendet är i princip korrekt liksom de handlingar som bifogats anmälan. ---

Vad frågan i grunden gäller är kommunens skyldighet att iordningställa allmän platsmark i enlighet med antagen detaljplan genom tvångsinlösen av del av fastighet. Kommunstyrelsen har i denna fråga avgett tre yttranden till länsstyrelsen, den 10 februari 1998, den 12 januari 1999 och den 7 mars 2001.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över plan- och byggnadsväsendet och kommunens myndigheter beaktar naturligtvis med största respekt den uppfattning som länsstyrelsen i olika ärenden ger till känna. I detta enstaka fall har emellertid kommunen en annan uppfattning än länsstyrelsen. Kommunen saknar möjlighet få sakfrågan prövad genom att överklaga tillsynsmyndighetens beslut.

Som kommunstyrelsen redovisat i sina yttranden finns det utrymme för tolkning av lagtexten. Länsstyrelsen har inte närmare kommenterat kommunens argument i den delen. Såvitt kommunen känner till föreligger inget prejudicerande domstolsavgörande som kan ge vägledning för tolkningen.

Kommunstyrelsen vill betona att det från kommunens sida inte är fråga om något medvetet trots mot gällande lag. Kommunstyrelsen anser att den har fog för sin uppfattning men kommer naturligtvis att, om JO:s bedömning så föranleder, ompröva sitt ställningstagande. Kommunstyrelsen erinrar om att kommunstyrelsens tidigare ställningstaganden har kunnat överklagas genom laglighetsprövning och att beslutens lagenlighet därigenom torde ha kunnat prövas.

Avslutningsvis önskar kommunstyrelsen påpeka, även om det kan sakna relevans för JO:s prövning, att berörda fastighetsägare och boende inom det aktuella planområdet hittills motsatt sig ett genomförande av detaljplanen i aktuell del. Dessa åsikter har emellertid inte fått samma massmediala utrymme som de åsikter som medlemmarna i den angränsande Heleneviks Egnahemsförening representerar.

Föreningen gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett slutligt beslut den 26 mars 2002 i tillsynsärendet beträffande genomförande av detaljplanen uttalade länsstyrelsen bl.a. följande.

Genomförandetiden för detaljplanen löpte ut 1993. Området kring det nu aktuella strandavsnittet, som alltså enligt planen utlagts som allmän platsmark, var redan dessförinnan bebyggt i enlighet med planen. Skyldighet har således sedan länge inträtt för kommunen att iordningställa och upplåta strandområdet för allmänheten. Kommunens underlåtenhet att göra detta strider mot plan- och bygglagen.

Såväl länsstyrelsen som byggnadsnämnden har i sin egenskap av tillsynsmyndigheter, efter anmälan från enskilda, uppmanat kommunen att fullgöra sin skyldighet att i berörd del genomföra planen. Som ett alternativ för kommunen har länsstyrelsen erinrat om möjligheten för kommunen att ändra detaljplanen, för den händelse det skulle visa sig att kommunen av ekonomiska eller andra skäl ändrat uppfattning i markanvändningsfrågan. Kommunen har emellertid, som framgått ovan, vare sig beslutat genomföra planen eller inleda ett arbete för att ändra den.

Plan- och bygglagen ger inte länsstyrelsen som tillsynsmyndighet några sanktionsmedel för att säkerställa att kommunen följer lagen. Efter de överläggningar och den omfattande skriftväxling, som skett i detta ärende, bedömer länsstyrelsen det för sin del vara utsiktslöst med vidare åtgärder för att nå rättelse.

Boverket har enligt plan- och bygglagen den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket. Ärendet visar att det råder okunnighet om de skyldigheter som en kommun har till följd av ett huvudmannaskap för de allmänna platserna i en detaljplan. Länsstyrelsen vill mot denna bakgrund uppmärksamma Boverket på det

informationsbehov som föreligger. Även vid en kommande översyn av plan- och bygglagen förtjänar frågan att beaktas.

I beslut den 10 januari 2005 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Det aktuella området är bebyggt i enlighet med den detaljplan som vann laga kraft genom regeringens beslut år 1988. Genomförandetiden för planen har gått ut. Kommunen är huvudman för de allmänna platserna inom planen. Strandområdet på de två privatägda fastigheterna, som i detaljplanen har lagts ut som allmän platsmark, har av kommunen inte upplåtits för allmänt begagnande.

Kommunstyrelsen har i remissvaret, som förklaring till att detaljplanen inte genomförts i berört avseende, hänvisat till sina yttranden i länsstyrelsens tillsynsärende. I yttrandet den 10 februari 1998 uttalades bl.a. följande.

Enligt 6 kap. 26 § plan- och bygglagen, PBL, skall kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Med allmänna platser avses i PBL områden som är allmänt tillgängliga för gemensamt behov inom planområdet eller inom ett större område. Kravet på upplåtelse enligt 6 kap. 26 § PBL förutsätter därför att området är allmänt tillgängligt, vilket i sin tur i förevarande fall förutsätter att området löses in. Enligt 6 kap. 17 § PBL får kommunen lösa mark som enligt en detaljplan skall användas för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman. Bestämmelsen innehåller ingen skyldighet för kommunen att lösa sådan mark.

Skyldigheten för en kommun att lösa mark för allmän plats framgår av 14 kap. 1 § PBL. Denna skyldighet förutsätter enligt bestämmelsen att fastighetsägaren begär inlösen, vilket ytterligare styrker att kommunen inte har någon inlösen skyldighet.

Av intresse i sammanhanget är också att åtminstone en berörd markägare motsätter sig att inlösen sker.

Enligt kommunstyrelsens uppfattning innebär inte bestämmelsen i 6 kap. 26 § PBL en absolut skyldighet för kommun att lösa in och upplåta alla markområden som i planen anges som allmän plats. Även vid plangenomförandet måste en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen kunna ske. Kommunen måste ha möjlighet att i enlighet med proportionalitetsprincipen och med hänsyn till sakliga skäl även göra bedömningar vid plangenomförandet. Därvid måste kommunen kunna pröva detaljplanens syfte, behovet av genomförandet, enskildas intresse, kostnader m.m.

Bestämmelsens huvudsyfte är att förhindra att rätten till bebyggelse förhindras eller försvåras till följd av att gator och andra allmänna platser inte upplåtes. Ordet bebyggelse har i bestämmelsen fått en mycket framträdande position genom att plangenomförandet direkt kopplas till denna. I det aktuella fallet har inte någon bebyggelse förhindrats eller försenats genom att det aktuella området inte upplåtits till allmänt begagnande.

Rubriken ”Upplåtande av vissa allmänna platser m.m.” antyder också att kommunens skyldighet inte avser alla allmänna platser, vilket stöder kommunstyrelsens tolkning.

Av intresse i sammanhanget är även att PBL inte anvisar några sanktionsregler gentemot kommunen.

Rimlighetsskäl talar också för att bestämmelsen inte avser att föreskriva någon absolut skyldighet att genomföra detaljplan i alla dess bestämmelser. Genomförande av en detaljplan sker under lång tid, varunder förhållandena kan förändras i många

avseenden. En strikt tillämpning av upplåtelseskyldigheten skulle kunna få oöverskådliga konsekvenser.

I det aktuella fallet har med hänsyn till markägarnas intressen och svårigheten att utnyttja marken för avsett ändamål, kommunen bedömt att inlösen för närvarande ej skall ske.

Kommunstyrelsens uppfattning är sammanfattningsvis att det för närvarande saknas tillräckliga skäl att begära inlösen av ifrågavarande markområde, att upplåtelse för allmänt ändamål därmed får avvakta samt att inlösen- eller upplåtelseskyldighet lagligen inte föreligger.

Det är enligt PBL kommunerna som har det avgörande inflytandet över användningen av mark och vatten inom kommunen. Kommunerna skall i sin planering göra en sammanvägning av olika anspråk på mark och vatten. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom främst detaljplaner. Bestämmelserna om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för.

Enligt 6 kap. 26 § andra stycket PBL skall kommunen efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

I proposition 1985/86:1 uttalas beträffande frågan om upplåtande av gator och andra allmänna platser bl.a. följande (s. 221 resp. 658):

F.n. är kommunen i princip skyldig att till allmänt begagnande upplåta gator och andra allmänna platser efter hand som bebyggelsen färdigställs inom ett område med stadsplan. Gatan skall då vara slutligt iordningställd till en standard som motsvarar ortens sed. Gatukostnadsreglerna är emellertid utformade så att skyldighet att betala gatukostnader uppkommer så snart gatan kan användas för avsett ändamål. För att dessa bestämmelser bättre skall stämma överens föreslår jag att kommunen – efter hand som bebyggelsen färdigställs – skall vara skyldig att ställa i ordning gator och andra allmänna platser endast till en sådan standard att de kan användas för avsett ändamål. Skyldigheten att slutligt ställa i ordning allmänna platser i enlighet med detaljplanen och ortens sed bör vara fullgjord före genomförandetidens slut. – – – Gator och andra allmänna platser skall alltså i princip utföras i enlighet med detaljplanen. Någon kontroll av detta i den formen att gatuarbeten skall kräva lov föreslår jag dock inte. Som jag tidigare har framhållit kan man utgå från att kommunen genom samråd och på annat lämpligt sätt ser till att planbestämmelserna följs.

Kommunstyrelsen har, som framgått, under de år som gått sedan detaljplanen vann laga kraft ansett sig ha stöd i PBL för att inte genomföra den del av planen som är i fråga i ärendet. Styrelsen har åberopat bl.a. att det inte föreligger någon ovillkorlig skyldighet för kommunen att lösa den mark som avses. Vidare har hävdats att kommunen vid plangenomförandet måste kunna pröva syftet med planen, behovet av genomförandet, enskildas intresse, kostnader m.m.

När kommunen, som i detta fall, har huvudmannaskapet för gator och andra allmänna platser enligt en detaljplan ligger ansvaret för plangenomförandet i sådana områden på kommunen. Det får förutsättas att kommunen redan vid utarbetandet av en detaljplan noga har övervägt såväl syftet med planen som de övriga aspekter som kan vara aktuella.

Vad som har kommit fram i ärendet föranleder följande uttalande av mig.

Det kan till en början enligt min mening inte anses rimligt att kommunstyrelsen många år efter det att genomförandetiden för planen gått ut hänvisar till att man i stort sett är osäker om behovet av de bestämmelser som den antagna planen innehåller.

Lagstiftaren har utgått ifrån att kommunen i egenskap av huvudman självant ser till att planbeslut följs. Kommunens skyldigheter i detta hänseende enligt 6 kap. 26 § PBL har av länsstyrelsen befunnits vara otvetydiga. Såväl länsstyrelsen som byggnadsnämnden har i deras egenskap av tillsynsmyndigheter uppmanat kommunen att fullgöra sin skyldighet att i berörd del genomföra planen. Länsstyrelsen har också erinrat om möjligheten för kommunen att ändra detaljplanen, för den händelse det skulle visa sig att kommunen av ekonomiska eller andra skäl ändrat uppfattning i markanvändningsfrågan.

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som har skett i ordinarie ordning och jag finner med hänsyn till detta inte anledning att ta ställning till om länsstyrelsens bedömning varit riktig i sak. Enligt min mening står det dock klart att kommunen med anledning av länsstyrelsens beslut haft att vidta åtgärder i enlighet med beslutet. Kommunstyrelsens underlåtenhet att verka härför förtjänar enligt min mening kritik.

Vad som har förekommit i ärendet kan ge anledning till förtydligande lagstiftning och vara av intresse i samband med den översyn av plan- och bygglagstiftningen som för närvarande görs av PBL-kommittén (M 2002:05). Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet.

En kopia av beslutet skickas också till Boverket som enligt PBL har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet.

Ärendet avslutas.