



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060202

DOM
2012-08-29
Stockholm

Mål nr
P 2884-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-03-08 i mål nr P 3869-11, se bilaga A

KLAGANDE

1. E A

2. A H

3. M L

MOTPARTER

1. I B

2. B K

3. A L

4. U N

Ombud för 1-4: K E K

4. Kommunstyrelsen i Leksands kommun
793 80 Leksand

SAKEN

Förhandsbesked för bostadshus på fastigheten X i Leksands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens dom.

Dok.Id 1020723

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		

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

E E, A H och M L (E E m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, fastställer länsstyrelsens beslut innebärande att det positiva förhandsbeskedet avseende fastigheten X upphävs.

I B, B K, A L och U N (I B m.fl.) har bestritt ändring.

Kommunstyrelsen i Leksands kommun har medgett E Es m.fl. ändringsyrkande.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

E E m.fl. har anfört i huvudsak följande.

Omprövningsfrågan

Länsrätten, i vars motivering kammarrätten har instämt, har gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning påminnande om resningsgrunden ”uppenbar oriktig rättstillämpning”. Länsrätten har i sin prövning endast bedömt den tilltänkta bebyggelsens inverkan på det öppna kultur- och odlingslandskapet. Om kraven i 3 kap 4 § miljöbalken är uppfyllda har länsrätten, såvitt framgår av domen, inte prövat. Det finns inte redovisat någon som helst bedömning av om det är fråga om brukningsvärd jordbruksmark, om det finns några motstående väsentliga samhällsintressen eller om detta i så fall kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Allt talar således för att en prövning mot aktuell bestämmelse i miljöbalken inte har skett.

En fullständig prövning av lokaliseringsfrågan måste kunna göras inom ramen för detta mål. I annat fall har en viktig del av prövningen enligt plan- och bygglagen gått förlorad. Länsstyrelsen kan inte anses ha varit bunden av de tidigare avgörandena.

Lokaliseringsfrågan

Den tilltänka byggnationen är en del av den s.k. Sturåkern, den största sammanhängande bruksbara jordbruksmarken i Hjortnäs. Sturåkern har stor betydelse för jordbruket i bygden samt stor kulturgeografisk betydelse. Den har i stor utsträckning bidragit till landskapets karaktär. Den upplevelsemässiga betydelsen för byn kan inte nog framhållas, och Sturåkern är med sin centrala belägenhet i byn något av ett hjärta i Hjortnäs.

Sökandena har hänvisat till att grannfastigheten är bebyggd. Det måste framhållas att den bebyggelsen dels är av mycket äldre datum, dels ligger längs med den allmänna vägen som utgör Sturåkerns gräns åt öster. Den tilltänkta bebyggelsen skulle på ett helt annat sätt medföra ett ingrepp i Sturåkern. Om detta tilläts skulle det kunna tas till intäkt för ytterligare bebyggelse västerut. En sådan utveckling skulle få mycket ogynnsamma effekter för jordbruket i byn. Några väsentliga samhällsintressen som måste tillgodoses genom bebyggelsen finns inte.

I B m.fl. har anfört i huvudsak följande.

Omprövningsfrågan

Processen i länsrätten och kammarrätten är att anse som indispositiv innebärande att båda domstolarna har haft att göra en fullständig prövning av frågan om ett positivt förhandsbesked ska meddelas utifrån de uppgifter som då fanns tillgängliga. Det ligger med andra ord i prövningens natur att frågan om bruksbar jordbruksmark redan har prövats av dessa instanser. Att hänvisa till att frågan om bruksbar jordbruksmark inte uttryckligen anges i domarna är att gå för långt, eftersom det i sådana fall skulle innebära ett krav på domstolar att i samtliga domar uttryckligen ange samtliga förutsättningar som beaktats med risk för att de annars kan komma att prövas på nytt.

Efter återförvisning kan det i och för sig uppkomma nya omständigheter eller bevis som medför att det finns anledning att betvivla en tidigare dom från överinstans. I det aktuella målet har både länsrätten och kammarrätten hållit syn på platsen. I B m.fl. kan därför inte se vilka uppgifter som skulle vara nya efter kammarrättens prövning.

Eftersom frågan om brukningsbar jordbruksmark redan är prövad har länsstyrelsen varit bunden av överinstansernas domar. Frågan om förhandsbesked ska därför avgöras i enlighet med detta.

Lokaliseringsfrågan

Marken brukas i dagsläget inte som jordbruksmark mer än att marken slås för ensilage. Något arrendeavtal för brukning av marken finns inte heller. Någon hållbar livsmedelsproduktion, högre sysselsättningsgrad m.m. kan inte fås från marken. Dessutom ska fastigheten X ses som en separat enhet och inte som Sturåkern i sin helhet.

Ett beslut som leder till att marken är att anse som brukningsbar jordbruksmark kan inte anses stå i rimlig proportion till den skada som ett sådant beslut kan orsaka I B m.fl. i egenskap av fastighetsägare. Rekvisiten i 3 kap. 4 § miljöbalken är inte uppfyllda då marken inte är klassad som brukningsbar jordbruksmark.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Som framgår av mark- och miljödomstolens redogörelse för gällande rätt ligger det i instansordningens natur att en underinstans normalt har att godta en överinstans bedömning i ett återförvisningsbeslut. Det är bl.a. av det skälet av stor betydelse att det framgår vilka delar som överinstansen har prövat och vad som eventuellt återstår att ta ställning till. Frågan i detta mål är om en fullständig och uttömmande prövning har gjorts på det sätt som förutsätts vid en bedömning av om positivt förhandsbesked kan lämnas.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att länsrätten vid sin prövning av om positivt förhandsbesked kan lämnas även har bedömt om förhandsbesked är förenligt med bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken om skydd för brukningsvärd jordbruksmark. Vid detta förhållande har länsstyrelsen inte haft rättsligt utrymme att göra en annan bedömning än den länsrätten och kammarrätten tidigare har gjort.

Det finns därför inte grund för att i sak pröva lämpligheten av att bebyggelse tillåts på fastigheten. Mark- och miljödomstolens dom ska således fastställas.

Mark- och miljööverdomstolen finner skäl att enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillåta att domen får överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2012-09-19

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Vibeke Sylten, referent (skiljaktig), tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander (skiljaktig) samt tf. hovrättsassessorn Carl Wetter.

Föredragande har varit Olof Ekström.

Skiljaktig mening, se nästa sida

Hovrättsrådet Vibeke Sylten och tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander är skiljaktiga och anför.

Vi delar majoritetens uppfattning om utgångspunkten för prövningen och den fråga som domstolen nu har att ta ställning till.

Parterna har vid länsrätten argumenterat i frågan om tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken. Länsrättens egentliga domskäl anknyter emellertid till den formulering som byggnadsnämnden har använt, vilken inte hänför sig till 3 kap. 4 § miljöbalken. Länsrättens dom kan tolkas så att man inte utifrån en bedömning av ”upplevelsen av ett öppet kultur- och odlingslandskap” kan komma till det slutet att en byggnad skulle strida mot ”bestämmelser i plan- och bygglagen samt miljöbalken”. I så fall återstår att göra en fullständig prövning i underinstansen.

Domen kan också innebära att domstolen har avsett att göra en fullständig bedömning men förbisett att det fanns anledning att även tillämpa 3 kap. 4 § miljöbalken, vilket kan ses som en felbedömning (jfr RÅ 1979 1:95). Under alla förhållanden är länsrättens dom sådan att länsstyrelsen varit oförhindrad att göra en förnyad prövning på det sätt som skett.

Med bifall till överklagandet vill vi därför upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-03-08
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 3869-11

KLAGANDE

1. I B

2. B K

3. A L

4. U N

Ombud för 1-4: K E K

MOTPARTER

1. E E

2. A H

3. M L

4. Leksands kommun
Kommunstyrelsen
793 80 Leksand

Dok.Id 258413

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

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 28 juni 2011 i ärende nr 403-2382-2011, se domsbilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked för bostadshus på fastigheten X

DOMSLUT

1. Med bifall till överklagandet upphäver mark- och miljödomstolen Länsstyrelsens i Dalarnas län beslut den 28 juni 2011 i ärende nr 403-2382-2011 och fastställer Kommunstyrelsens i Leksands kommun beslut den 7 mars 2011 KS § 38 dnr. LOV 7/215.
 2. Mark- och miljödomstolen avvisar I Bs, A Ls, B Ks och U Ns åberopade bevisning i form av syn.
-

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Leksand kommun (nämnden) beslutade den 23 augusti 2007 att avslå ansökan om förhandsbesked om bygglov för nybyggnation av ett bostadshus på fastigheten X. Beslutet överklagades gemensamt av delägarna till X, I B, A L, B K och U N (I B m.fl.), till Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen) som den 2 juni 2008 beslutade att avslå överklagandet. I B m.fl. överklagade länsstyrelsens beslut till Länsrätten i Dalarnas län som i dom den 2 december 2008 i mål 1689-08 ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att vägra klagandena ett positivt förhandsbesked och upphävde länsstyrelsens och nämndens beslut och visade målet åter till nämnden för fortsatt prövning av ansökan om förhandsbesked. Nämnden överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Sundsvall som i dom den 2 juni 2009 i mål 3813-08 avslog överklagandet. Nämnden överklagade kammarrättens dom till Regeringsrätten som den 4 maj 2010 i mål 4368-09 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Med anledning av beslutet om återförvisning beslutade Kommunstyrelsen i Leksands kommun (kommunstyrelsen) den 7 mars 2011 att meddela positivt förhandsbesked för bostadshus på den aktuella fastigheten. Beslutet överklagades till länsstyrelsen av bl.a. E E och A H, ägare till fastigheten Y och M L, ägare till fastigheten Z. Länsstyrelsen beslutade den 28 juni 2011 att upphäva kommunstyrelsens beslut.

I B m.fl. har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

I B m.fl. har yrkat att positivt förhandsbesked ska beviljas för bostadshus på fastigheten X. De har vidare yrkat att syn ska företas på fastigheten.

Till stöd för sin talan har de anfört i huvudsak följande. Fastigheten X utgör inte brukningsvärd jordbruksmark. Frågan om riksintresset har redan blivit prövad i kammarrätten där kammarrätten ansåg att det inte föreligger hinder att meddela ett positivt förhandsbesked trots att fastigheten ligger inom ett område som utpekats som riksintresse.

E E, A H och M L har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte avhört.

Länsstyrelsen har yttrat sig och anfört i huvudsak anfört att länsrättens dom är felaktig och har inte omfattat en fullständig prövning av samtliga rekvisit.

DOMSKÄL

Aktuella bestämmelser i plan- och bygglagen (1987:10) (ÄPBL) och miljöbalken (MB) framgår av länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen har i det nu överklagade beslutet bedömt att den aktuella marken utgör brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § MB, att fastigheten ligger inom område av riksintresse samt att en lagskyddad fornlämning berörs. Länsstyrelsen har därmed ansett att hinder föreligger att meddela positivt förhandsbesked då sökt förhandsbesked inte är förenligt med kraven i 2 kap. 1 § ÄPBL och 3 kap. 1 § MB samt då byggnation på platsen inte uppfyller hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 4 och 6 §§ MB.

Det mark- och miljödomstolen först har att pröva är om länsstyrelsen varit bunden av överinstansens bedömning av sakfrågan i återförvisningsbeslutet. Domstolen gör i denna fråga följande bedömning.

Om ett beslut om återförvisning ger uttryck för en annan bedömning av en sakfråga och överinstansens motivering ger uttryck för en anvisning till den lägre myndigheten om hur den ska besluta i sak, är huvudregeln att underinstansen efter återförvisning av ett mål ska godta överinstansens bedömning. Om det dock finns

särskilda skäl kan detta undantagsvis bryta huvudregeln. De särskilda skäl som kan bli aktuella är om det efter återförvisningen tillkommit *ny utredning* eller *nya omständigheter*, vilka rimligen skulle ha medfört ett annat ställningstagande från överklagandeinstansens sida, om de tidigare varit kända. Detsamma gäller, om besvärmyndigheten gjort sig skyldig till en *uppenbar felbedömning*. Det är dock fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna ”nya omständigheter och bevis” och ”uppenbart oriktig rättstillämpning”). Även om underinstansen alltså inte kan sägas vara formellt bunden av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning (angående detta stycke se RÅ 1979 1:95, JO 1992/93 s. 238 och JO 2006/07 s. 422).

Av handlingarna i målet framgår att nämnden i sitt beslut den 23 augusti 2007 bedömde att bebyggelse på den aktuella fastigheten skulle innebära att upplevelsen av det öppna odlingslandskapet skulle förändras avsevärt och stred därför mot 2 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 1 § ÄPBL och 3 kap. 6 § MB varför ansökan om förhandsbesked avslogs. Länsstyrelsen hänvisade i sin motivering till beslutet den 2 juni 2008 bl.a. till 3 kap. 4 § MB och ansåg att mot bakgrund av riksintressen och då området klassificerats som värdefull odlingsmark, talade övervägande skäl för att inte tillåta den planerade byggnationen på fastigheten. Av länsrättens avgörande den 2 december 2008 framgår att I B m.fl. till stöd för sin talan bl.a. tog upp 3 kap. 4 § MB. Länsrätten angav i sina domskäl, vilka kammarrätten instämde i, att en byggnad på fastigheten inte avsevärt skulle förändra upplevelsen av ett öppet kultur- och odlingslandskap och strida mot bestämmelser i ÄPBL och MB och att det inte hade framkommit omständigheter som utgjorde tillräckliga skäl för att vägra ett positivt förhandsbesked. Därför upphävdes underinstansernas beslut och målet visades åter till nämnden för fortsatt prövning av klagandenas ansökan om förhandsbesked. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning innebär länsrättens beslut ett uttryck för en annan bedömning av sakfrågan än underinstansernas, dvs. frågan om förhandsbesked, och motiveringen ger uttryck för en anvisning till nämnden om hur den ska besluta i sak, dvs. att positivt

förhandsbesked ska beviljas. Huvudregeln är således att underinstanserna, vilket även inbegriper länsstyrelsen i detta fall, ska godta länsrättens och kammarrättens bedömning. Frågan är därmed om det finns särskilda skäl att frånga huvudregeln.

Genom länsrättens formulering av domskälen med hänvisning till bestämmelser i ÄPBL och MB samt då 3 kap. 4 § MB togs upp av I B m.fl. i målet, bedömer mark- och miljödomstolen att länsrätten och kammarrätten får anses ha beaktat om sökt förhandsbesked är förenligt med i 2 kap. 1 § ÄPBL och 3 kap. 1, 4 och 6 §§ och 4 kap. MB. Enligt domstolens bedömning är länsrättens och kammarrättens tidigare bedömning att positivt förhandsbesked kan lämnas visserligen tveksam, särskilt vad avser frågan om markens egenskap av brukningsvärd jordbruksmark. Med hänsyn till de ovan redovisade höga krav som ställts i praxis för att frånga överinstansernas bedömning i sakfrågan efter återförvisning bedömer dock mark- och miljödomstolen att länsrättens och kammarrättens bedömning får godtas i detta fall. Det förhållande att länsstyrelsen i det nu överklagade beslutet gjort en annan bedömning avseende markens karaktär som brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § MB än överinstanserna innebär inte att överinstanserna vid den tidigare prövningen gjort en uppenbar felbedömning. Inte heller på annat sätt kan länsrätten och kammarrätten anses ha gjort en uppenbar felbedömning. Någon ny utredning eller nya omständigheter kan inte anses ha tillkommit efter överinstansernas beslut om återförvisning då markens karaktär och dess placering inom område av riksintresse får anses ha varit känt sedan tidigare. Därmed finns det i målet inte särskilda skäl att göra avsteg från huvudregeln om att underinstansen efter återförvisning av ett mål ska godta överinstansens bedömning. Det har således ålegat länsstyrelsen i det nu överklagade beslutet att godta överinstansernas bedömning att skäl för att vägra I B m.fl. ett positivt förhandsbesked inte föreligger. Länsstyrelsen har därmed inte haft fog för sitt beslut att upphäva nämndens beslut om att meddela ett positivt förhandsbesked. Mot denna bakgrund ska överklagandet bifallas, länsstyrelsens beslut upphävas och nämndens beslut fastställas.

Vid denna utgång i målet finner mark- och miljödomstolen att det inte finns anledning att företa syn på fastigheten varför I B med fleras åberopade bevisning i form av syn ska avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 29 mars 2012. Prövningstillstånd krävs.

Johan Svensson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Johan Svensson, ordförande, och det tekniska rådet Kristina Littke (skiljaktig, se domsbilaga 3). Föredragande har varit beredningsjuristen Louise Bengtsson.



Det tekniska rådet Kristina Littke är skiljaktig och anför följande.

Överklagandet ska avslås. Jag instämmer i länsstyrelsens bedömning att den aktuella marken verkar utgöra brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § MB och att detta utgör hinder mot att meddela positivt förhandsbesked för bostadsbebyggelse på platsen. Dessutom ligger fastigheten inom ett område av riksintresse för naturvård och friluftsliv och inom ett område som omfattas av hushållnings-bestämmelser i 4 kap. MB och som med hänsyn till sina natur- och kulturvärden är av riksintresse.

Av kommunens översiktsplan från år 1993 framgår att ny bebyggelse och nya anläggningar inte bör lokaliseras så att pågående jordbruksdrift på Hjortnäs hindras eller försvåras. Det framgår dessutom att ny bebyggelse inte bör tillåtas inom område av riksintresse för naturvård i Hjortnäs. Ny bebyggelse på den aktuella fastigheten skulle således även strida mot kommunens översiktsplan. Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag att det inte finns förutsättningar att meddela ett positivt förhandsbesked.

Plan- och bygglagen anger i sina portalparagrafer, 1 kap. 1-3 §§ ÄPBL, det kommunala ansvaret för markens planering och i 1 kap. 8 § ÄPBL länsstyrelsens roll gentemot kommuner för tillsyn samt samverkan i planläggning. Ett förhandsbesked är den lokaliseringsbedömning kommunen gör för att på sökandes enkla handlingar avgöra om det är någon idé att gå vidare med ett byggnadsprojekt. Beskedet är inte en juridisk bedömning utan ett lokaliseringsbeslut, som ett första steg i en bygglovsprocess, fattat av en kommunal nämnd med ansvar för planerings- och byggfrågor. Beskedet är med andra ord en förenklad planutredning för att bespara både enskilda och kommun den tid och kostnad en byggprojektering respektive en detaljplaneläggning kan medföra. Som beslutsunderlag finns den i kommunfullmäktige beslutade översiktsplanen.

Ett beslut om förhandsbesked utanför planlagt område ska klargöra huruvida åtgärden innebär en lämplig markanvändning och resurshushållning. Om kommunens bedömning av lämplig markanvändning i ett givet förhandsbesked kan kringgås vid en rättslig överprövning, utan att något formellt fel begåtts av kommun eller länsstyrelse, kan detta tolkas som att mark för jord- eller skogsbruk måste detaljplaneläggas för att kommunens beslut om markanvändningen enligt översiktsplanen ska respekteras och vara juridiskt hållbart vid överprövning.

Enligt min bedömning framgår det inte av länsrättens och kammarrättens avgöranden i den tidigare processen att domstolarna överhuvudtaget beaktat 3 kap. 4 § MB. Inte heller har domstolarna beaktat ÄPBL och de allmänna intressen som föreligger att marken inte bebyggs, vilket anges i översiktsplanen och som föranleds av det förhållandet att området omfattas av flera riksintressen. Detta utgör enligt min bedömning sådana stora brister i länsrättens och kammarrättens avgöranden att länsstyrelsen efter den aktuella återförvisningen inte kan anses vara bunden av överinstansernas bedömning i sakfrågan. Länsstyrelsen har således haft möjlighet och rätt att i det nu aktuella fallet göra en annan bedömning i sakfrågan.

Mot bakgrund av det ovan anförda ska överklagandet avslås.


Kristina Littke