



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060201

DOM
2014-12-11
Stockholm

Mål nr
P 1862-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-02-03 i mål nr P 3177-13, se bilaga A

KLAGANDE

Byggnadsnämnden i Kungsbäcka kommun
434 81 Kungsbäcka

MOTPARTER

1. M I

2. M N

Ombud för 1 och 2: Advokaten P Ö

SAKEN

Förhandsbesked gällande lokaliseringen av enbostadshus på fastigheten X i Kungsbäcka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens i Kungsbäcka kommun beslut den 20 november 2012, AU § 414.

Dok.Id 1176249

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 I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att inte bevilja förhandsbesked avseende lokalisering av enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun.

M I och **M N** har bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört i huvudsak följande. Kungsbacka kommun är generellt utsatt för ett hårt tryck med önskemål om att bygga nya enbostadshus med hänsyn till den attraktiva miljön och kommunens läge i Göteborgsregionen (se Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-02-07 i mål nr P 4421-13). Kommunen har en omfattande utbyggnadspotential för friliggande småhus i form av outnyttjade byggrätter i äldre planer, permanentning av fritidshus samt redan avstyckade tomter utom plan. Förhållandet ställer höga krav på kommunen att hantera transportfrågor med miljöhänsyn och att skapa tillfredsställande samhällsservice. För att kunna hantera detta ska kommunen växa och utvecklas främst inom utvecklingsområden som är utpekade i kommunens översiktsplan, ÖP06. I målet aktuell fastighet är inte belägen inom ett sådant område. Utanför utvecklingsområdena upprättas i regel inte nya detaljplaner, utan bebyggelsen ska kunna regleras genom de grundläggande kraven som föreskrivs i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Den aktuella fastigheten, som ligger inom ett avgränsat område där det över tid uppstått ny sammanhållen bebyggelse, belyser kommunens behov av att kunna styra bebyggelseutvecklingen.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och det är kommunen som inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas (se Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-04-24 i mål nr P 8049-12). Av förarbetena till 5 kap. 1 § PBL framgår att det kan vara önskvärt för kommuner att kunna tillåta vissa enstaka byggnader men ändå vägra tillkomsten av de allra flesta. Det kan t.ex. gälla komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter eller nya bostäder i

samband med generationsskifte i jordbruk. I ifrågavarande fall har inte något generationsskifte åberopats och det är inte heller fråga om ett undantag genom s.k. lucktomt. Nämndens bedömning är att de enskildas intresse av att bebygga fastigheten får stå tillbaka för kommunens intresse av att styra bebyggelseutvecklingen i ett område med ett dokumenterat högt bebyggelsestryck vid en intresseavvägning. Ett nytt bostadshus på platsen skulle innebära att sammanhållen bebyggelse utökas och kan ge en betydande förväntan hos ägare till intilliggande fastigheter om ytterligare ny bebyggelse, vilket får till följd att kommunen mister sitt styrmedel över en lämplig bebyggelseutveckling.

M I och **M N** har hänvisat till vad de tidigare anfört och har tillagt i huvudsak följande. Nämnden har hänvisat till Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-02-07 i mål nr P 4421-13. Det avgörandet avsåg en ansökan om förhands-besked för vilken krav på detaljplan ansågs föreligga, vilket inte har gjorts gällande i ifrågavarande beslut. Det föreligger inte något hårt bebyggelsestryck för den aktuella platsen. Nämnden har inte redovisat några specifika uppgifter gällande efterfrågan på mark på nu aktuell plats. På s. 110 i gällande översiktsplan, ÖP06, anges att bebyggelsestrycket ”gäller främst kommunens attraktiva delar i väster samt i och kring utvecklingsområden i väster”. Den plats som var föremål för prövning i det hänvisade avgörandet omfattades av en särskild planstudie som kommunen utarbetat. För nu aktuell plats finns inte någon sådan planstudie.

Den aktuella platsen är under alla omständigheter en lucktomt, vilket definieras av Mark- och miljööverdomstolen i dom 2013-02-25 i mål nr P 8650-12 som ”en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden.”

Översiktsplanen ger varken uttryck för att ytterligare bebyggelse bör eller inte ska lokaliseras till platsen som ansökan avser. Vad som anges för platsen är inte annat än ”Pågående markanvändning. Där inga andra intressen finns gäller generella rekommendationer”. Översiktsplanen utgör alltså inte hinder för ett enbostadshus på platsen. De utvecklingsområden som nämnden hänvisar till är ca 10 stycken och av begränsad geografisk omfattning. Huvuddelen av kommunen är inte angiven som utvecklings-

område i översiktsplanen och det måste vara möjligt att erhålla bygglov även utanför de begränsade utvecklingsområdena. Kommunfullmäktige har utöver översiktsplanen antagit målhandlingen ”Mål för bostadsbyggande 2010–2015” från 2009 i vilken det på s. 10 bl.a. anges att ”Huvudinriktningen är och ska vara restriktivitet i de västra kommundelarna, koncentration till mittstråket Anneberg, Kungsbacka, Fjärås, Åsa, Frillesås med särskilt fokus på Kungsbacka stad. Dessutom en aktiv vilja att medverka till nya bostäder i kommunens östra delar.”. Dalavägen ingår såväl i Anneberg som i kommunens östra delar. Det föreligger inte något allmänt intresse av betydelse att inte bebygga den aktuella fastigheten. Det enskilda intresset av att bebygga fastigheten väger klart tyngre än eventuella motstående allmänna intressen. Vad kommunen anfört i denna del är endast generella synpunkter utan någon konkret precisering.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden har haft tillräckliga skäl för att neka förhandsbesked avseende nybyggnad av enbostadshus på den i målet aktuella fastigheten. Nämnden har beslutat att avslå ansökan om förhandsbesked med hänvisning till bl.a. att den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning samt att det inte är fråga om en s.k. lucktomt.

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark (det s.k. kommunala planmonopolet). Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap. 17 § PBL efter ansökan ge förhandsbesked om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Det som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (se prop. 1985/86:1 s. 285). Vid den lämplighetsbedömningen ska det prövas om åtgärden uppfyller de allmänna intressen om t.ex. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. PBL. Vidare ska det prövas om den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning enligt 4 kap. 2 § PBL. Krav på planläggning kan finnas bl.a. om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Av bestämmelsens andra stycke framgår att detaljplan inte krävs om prövningen kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I förarbetena anges vidare några möjligheter till undantag från detalj-

planekravet, bl.a. vid komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter (prop. 1985/86:1 s. 552 f).

För att hävda att prövningen av markens lämplighet för ny bebyggelse inte kan ske på annat sätt än genom detaljplaneläggning krävs en förankring till vad som anges i just 4 kap. 2 § första stycket PBL, bl.a. i fråga om bebyggelsestryck. Av förarbetena till nämnda bestämmelse framgår att flera faktorer kan ha betydelse vid avgörande av frågan om bebyggelsestryckets styrka. Större tätorters närområden, s.k. randzoner, nämns som exempel där behov av detaljplaneläggning så gott som alltid föreligger. Behovet att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående markanvändningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning. I storstadsregioner gör sig bebyggelsestrycket dessutom gällande på betydande avstånd från de centrala delarna och bl.a. möjligheterna till pendling innebär att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsestryck. I annat fall kan bebyggelsestrycket finnas dokumenterat genom att intresset för att få bygga i området tagit sig uttryck i förfrågningar hos byggnadsnämnden, lämnade bygglov eller avslagna ansökningar (se prop. 1985/86:1 s. 555 f.).

Som tidigare nämnts är det enligt 1 kap. 2 § PBL en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och enligt 2 kap. 1 § ska därvid hänsyn tas till såväl allmänna som enskilda intressen. Mot bakgrund av vad som framkommit i målet finner Mark- och miljööverdomstolen att det saknas anledning att ifrågasätta nämndens bedömning av bebyggelsestryckets styrka och att en detaljplaneläggning på den grunden är motiverad (jfr bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom 2014-02-07 i mål nr P 4421-13). M I och M N har inte redovisat några starka enskilda intressen av att bebygga den aktuella fastigheten. Kommunens uppgift att det saknas konkreta planer på att detaljplanelägga området medför inte att den tidpunkt har nåtts då kommunen har en skyldighet p.g.a. proportionalitetsprincipen att pröva den sökta åtgärden (jfr RÅ 2010 ref. 90). Mark- och miljööverdomstolen finner vidare att prövningen inte kan ske i samband med en prövning av ansökan om förhandsbesked.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i underinstansernas bedömning att den föreslagna lokaliseringen inte kan anses utgöra en sådan lucktomt att förhandsbesked för

bygglov ändå kan medges utan att detaljplaneläggning först sker (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-02-25 i mål nr P 8650-12).

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolen att nämnden har haft tillräckliga skäl för att neka förhandsbesked för nybyggnation på fastigheten. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därför nämndens beslut stå fast.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Eywor Helmenius, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt tf. hovrättsassessorn Christoffer Sheats, referent.

Föredragande har varit Mia Edlund.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-02-03
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr P 3177-13

KLAGANDE

1. M I

2. M N

Ombud för 1 och 2: Advokat P Ö

MOTPART

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun
434 81 Kungsbacka

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens Hallands län beslut 2013-08-14 i ärende nr 403-908-13, se bilaga 1

SAKEN

Negativt förhandsbesked gällande lokaliseringen av enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommuns arbetsutskotts beslut den 20 november 2012, AU § 414 och återförvisar målet till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

Dok.Id 252546

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommuns arbetsutskott beslutade den 20 november 2012, AU § 414, om negativt förhandsbesked för nylokalisering av enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun. Som skäl för beslutet angavs att det föreslagna läget ligger inom ett område med sammanhållen bebyggelse där tillkommande enbostadshus uppfyller detaljplanekravet, ”bygger igen ett släpp mellan tomterna som behövs som passage från Dalavägen och vattendraget till den bakomliggande naturmarken” samt bildar bebyggelse i en andra rad från vägen vilket inte är ändamålsenlig struktur och som inte passar det lantliga bebyggelsemönstret. M I och M N överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Hallands län som den 14 augusti 2013 avslog överklagandena.

YRKANDEN M.M.

M I och M N har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska meddela positivt förhandsbesked. De har anfört bl.a. följande till stöd för sin talan. Enbostadshuset som ansökan avser medför inte att någon ny sammanhållen bebyggelse uppkommer. Kommunen verkar ha förbiset att ett större antal byggnader i en andra rad från vägen redan ingår i områdets bebyggelsemönster och således utgör en ändamålsenlig struktur. Sådana byggnader finns bl.a. på Dalavägen 114, 136, 60 och 174. Genom att andra fastighetsägare har fått möjlighet att uppföra byggnader i en andra rad från Dalavägen strider ett negativt förhandsbesked även mot likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen. Vad gäller nämndens skäl att ett släpp för passage byggs igen kan konstateras att det finns flera naturliga släpp mellan Dalavägen och bakomliggande naturmark. Ett sådant släpp finns t.ex. ca 45 m från platsen som ansökan avser, mellan Dalavägen 145 och 147. Med hänsyn härtill utgör det inte något hinder för att meddela positivt förhandsbesked att möjligheten att använda fastigheten X som släpp begränsas i någon mån.

I praxis till gällande bestämmelserna 2 kap. 3 § och 6 § PBL har regeringen godtagit beslut om negativt förhandsbesked då en byggnad skulle placeras bakom befintlig bebyggelse på ett sätt som bröt bebyggelsemönstret och utan direkt anknytning till

förbipasserande väg, se regeringens beslut den 29 september 1994 i ärende M/93/1916/9. I nu aktuell situation föreligger emellertid helt andra förutsättningar genom att bebyggelsemönstret redan innefattar ett större antal byggnader i en andra rad och fastigheten har egen anslutning till vägen.

Samtidigt som det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och att kommunen inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas – på sätt som Mark- och miljööverdomstolen anger i sin dom, MÖD 2012:40 som länsstyrelsen hänvisat till – så har mark- och miljödomstolen att pröva om det har gjorts en riktig avvägning mellan det enskilda intresset att få bebygga nu aktuell fastighet och eventuella motstående allmänna intressen, jmf 2 kap. 1 § PBL. I MÖD 2012:40 fann Mark- och miljööverdomstolen vid den avvägningen i sitt mål att det allmänna intresset vägde tyngre då det enligt översiktsplanen var fråga om mark som skulle nyttjas för jordbruksändamål och att stor restriktivitet skulle iakttas vid bebyggelseprövningar. I aktuellt mål är det inte fråga om mark som enligt översiktsplanen ska nyttjas för jordbruksändamål eller för vilken stor restriktivitet ska iakttas vid bebyggelseprövningar. Platsen är belägen i område som ingår i huvudinriktningen för expansion i kommunen enligt ”Mål för bostadsbyggande 2010-2015” som antogs av kommunfullmäktige den 8 december 2009. I den målhandlingen anges på s. 10 följande:

”Huvudinriktningen är och ska vara restriktivitet i de västra kommundelarna, koncentration till mittstråket Anneberg, Kungsbacka, Fjärås, Åsa, Frillesås med särskilt fokus på Kungsbacka stad. Dessutom en aktiv vilja att medverka till nya bostäder i kommunens östra delar”.

Mot den bakgrunden föreligger inte något allmänt intresse av betydelse för att inte bebygga fastigheten. Det enskilda intresset att få bebygga fastigheten väger klart tyngre än eventuella motstående allmänna intressen varför positivt förhandsbesked ska meddelas.

Byggnadsnämnden har bestridit ändring av det överklagade beslutet och anför i huvudsak följande. Nämnden vidhåller tidigare utredning och beslut i ärendet och delar länsstyrelsens motivering till dess beslut. Överklagandet föranleder ingen ytterligare åtgärd.

DOMSKÄL

Gällande bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

X omfattas inte av detaljplan eller områdesbestämmelser.

Frågan i målet är om positivt förhandsbesked för enbostadshus kan meddelas på obebyggt skifte 6 tillhörande fastigheten Kungsbacka X. Såsom framgår av länsstyrelsens beslut är skiftet obebyggt, men fastigheten är sedan tidigare bebyggd med ett enbostadshus och en ekonomibyggnad.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Domstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att det inte är fråga om en s.k. lucktomt.

Vad gäller detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § p. 1 plan- och bygglagen (2010:900 [PBL]) framgår bl.a. följande av förarbetena till tidigare plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s 552) som fortfarande är aktuella vid tillämpningen av PBL:

”Uttrycket *ny samlad bebyggelse* i paragrafen avses ha den innebörd som det har i vanligt språkbruk. Föreskriften gäller bebyggelse som avses komma till stånd. Omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda bör bli avgörande för hur man skall bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen skall alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen. Kravet bör emellertid inte knytas till att ett visst bestämt antal byggnader skall komma till stånd.

Om det står fullt klart att en samlad bebyggelse skall tillkomma inom nära förestående tid, bör detaljplan krävas även för en begränsad första etapp i denna exploatering.”

Mot bakgrund av ovanstående instämmer mark- och miljödomstolen således i länsstyrelsens bedömning att ytterligare ett enbostadshus inte utlöser detaljplanekrav

enligt 4 kap. 2 § p. 1 PBL. Nämnden hade således inte fog för att meddela negativt förhandsbesked med stöd av denna grund.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och det är kommunen som inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. En avvägning måste dock göras mellan den enskildes intresse av att få bebygga sin fastighet och de allmänna intressen som kommunen representerar. Skifte 6 tillhörande X är omgivet av bebyggda fastigheter. Eftersom området inte omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser kan översiktsplanen påverka huruvida positivt förhandsbesked bör meddelas eller inte, även om översiktsplaner inte är rättsligt bindande. Av *Översiktsplan 2006* för Kungsbacka kommun framgår att fastigheten är belägen inom område ”Pågående markanvändning. Där inga andra intressen finns gäller generella rekommendationer” Fastigheten ligger öster om, men utanför skyddsområde för naturgasledning. Översiktsplanen uttrycker inte att ytterligare bebyggelse inte bör/ska lokaliseras till platsen.

Av handlingarna i målet framgår att bebyggelsen i närområdet inte uteslutande är placerad i ett enhetligt mönster. Bebyggelse i en andra rad från vägen förekommer redan. Vidare finns såsom klagandena påstår ett till naturligt passageområde mellan Dalavägen och bakomliggande naturmark mellan Dalavägen 145 och 147.

Mot bakgrund av ovanstående finner domstolen inte att det föreligger skäl att meddela negativt förhandsbesked med stöd av 2 kap. 3 § p. 1, 6 § p. 1, eller 4 kap. 2 § p.1 PBL.

Vid den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL anser mark- och miljödomstolen att byggnadsnämnden inte har visat att det allmänna intresset av att den aktuella fastigheten inte bebyggs är starkare än M I och M N intresse att få bebygga den. Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen nämndens beslut att meddela negativt förhandsbesked. Mark- och miljödomstolen återförvisar ärendet till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 24 februari 2014.

Peter Ardö

Martin Kvarnbäck

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Martin Kvarnbäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Sofia Ardeke.