



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2014-12-18
Stockholm

Mål nr
P 430-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-12-20 i mål P 2630-13, se bilaga A

KLAGANDE

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

MOTPART

O R

Ombud: J R

SAKEN

Förhandsbesked för bostadshus m.m. på fastigheten X i Värmdö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens i Värmdö kommun beslut den 26 april 2012, Dnr 2011.2584.

Dok.Id 1162678

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

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har yrkat att Mark och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och, som det för förstås, fastställer nämndens beslut.

O R har bestritt nämndens ändringsyrkande.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har hänvisat till sitt tidigare ställningstagande och har tillagt bl.a. följande. Behovet av en helhetssyn över området kräver en fördjupad utredning, vilket förutsätter planläggning på sätt som länsstyrelsen skriver i sitt beslut. Det är ingen rättighet att bebygga sin egen fastighet, utan kommunen ska först ta ställning till detta genom prövning av frågan. Då det i detta fall rör sig om ett område med högt bebyggelsetryck där ökad exploatering kan antas medföra negativa konsekvenser för miljön är detta inte en fråga som kan prövas genom förhandsbesked, utan genom planläggning. Att detaljplaneläggning inte har bedömts prioriterad för denna fastighet medför inte att kommunen är skyldig att pröva frågan genom förhandsbesked. Förhållandena är inte sådana att det är oproportionerligt att hänvisa till planläggning i detta fall.

O R har hänvisat till mark- och miljödomstolens skäl och i huvudsak anfört följande. Nämnden har avslagit hans begäran om förhandsbesked för bygglov och hans ansökan om detaljplaneläggning samt muntligen uttalat att området inte kommer att detaljplaneläggas inom överskådlig tid. Detta har inte motsagts av nämnden. Att området inte kommer att detaljplaneläggas inom lång tid framöver illustreras även av att området inte nämns i gällande översiktsplan (Översiktsplan för Värmdö kommun, 2012-2030). Det är av vikt att en avvägning görs i det enskilda fallet och att beslut som är till nackdel för den enskilde motiveras erforderligt. Detta har brustit i aktuellt fall.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), 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. Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) framgår att vad 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 § första stycket PBL. Krav på planläggning kan finnas om byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Det krävs även planläggning om det är fråga om en bebyggelsemiljö där bebyggelsen behöver regleras i ett sammanhang. Av bestämmelsens andra stycke framgår att detaljplan inte krävs om prövningen kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vid prövning av frågor enligt PBL ska enligt 2 kap. 1 § både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är föreskrivet. De allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden redovisas i kommunens översiktsplan. I PBL saknas krav på att översiktsplanen ska redovisa när en planläggning av ett visst område ska ske. Översiktsplanen är enligt 3 kap. 3 § PBL inte bindande, men den ska enligt 2 § samma kapitel vara vägledande för beslut om användning av mark- och vattenområden. Eftersom planen anger de stora dragen i fråga om markanvändning tar den inte ställning till detaljfrågor som t.ex. lämpligheten av ny enstaka bebyggelse. Det är först i ett enskilt ärende om bygglov eller förhandsbesked som avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen enligt 2 kap. 1 § PBL kan ske fullt ut. En bedömning får då göras av om det allmänna intresset skulle motverkas av den sökta åtgärden.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning

I detta fall har nämnden beslutat att inte meddela positivt förhandsbesked för nybyggnation med hänvisning till att den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning.

I likhet med underinstanserna anser Mark- och miljööverdomstolen att det inte finns skäl att ifrågasätta kommunens uppgift att det råder stort bebyggelsetryck i det område där den aktuella fastigheten är belägen och att förhållandena inte är sådana att förhandsbesked för bygglov ändå kan medges utan att detaljplaneläggning först sker.

Frågan i målet är om den allmänna principen om proportionalitet medför att det med hänsyn till att det inte finns några konkreta planer på att detaljplanelägga området ändå har inträtt en skyldighet för kommunen att pröva O Rs begäran om förhandsbesked för bygglov.

Det kommunala planmonopolet innebär visserligen att kommunen själv avgör när och var planläggning ska ske. Men förr eller senare – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – kan kommunen ändå bli skyldig att ta ställning till sökandens begäran om förhandsbesked, även då kommunen får anses ha haft fog för att hävda krav på detaljplan, se RÅ 2010 ref. 90.

I det ovan nämnda avgörandet hade kommunen hävdat detaljplanekrav sedan mitten av 1960-talet. Något planläggningsarbete var inte påbörjat och konkreta planer på att så skulle ske saknades. I förevarande fall har kommunens krav på detaljplan gjorts gällande sedan endast två år tillbaka i tiden. Konkreta planer på om och när planläggningsarbete ska påbörjas saknas dock även i detta fall. Det aktuella området omnämns inte som prioriterat förändringsområde inom vilket planläggning är tänkt att genomföras fram till 2025 i gällande översiktsplan (Översiktsplan för Värmdö kommun, 2012-2030). Det kan därför troligen inte enligt kommunens nuvarande bedömning påräknas en detaljplaneläggning av området förrän tidigast någon gång efter år 2025.

Liksom i 2010 års fall ligger kommunen i aktuellt mål inom en storstadsregion. Värmdö kommun är dessutom en relativt stor kommun, med flera fritidshusområden i förändring till permanentboende. Detta, jämte närheten till Stockholm, för med sig att prioriteringar måste kunna göras i kommunens planeringsarbete och genomförandet av detaljplanering måste kunna ske under en relativt lång period.

Till skillnad från i 2010 års fall är nu aktuell fastighet en obebyggd skogsfastighet. Fastigheten ligger inom en sammanhållen bebyggelse, som i dag utgörs av både fritidshus och permanentbostäder. I nordväst och sydöst gränsar fastigheten till en detaljplan fastställd den 17 mars 1966. Övrig bebyggelse i den närmaste omgivningen är inte reglerad i detaljplan.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att omständigheterna i förevarande fall är sådana att en byggnation av fastigheten får anses försvåra en kommande planläggning och omöjliggöra en rationell planering av området. Den tidpunkt har ännu inte nåtts då kommunen har en skyldighet på grund av proportionalitetsprincipen att pröva den sökta åtgärden utan föregående planläggning. Inte heller är den i översiktsplanen angivna planeringshorisonten – möjlighet till planläggning från år 2026 – oproportionerligt lång.

O R har inte redovisat några starka enskilda intressen utöver det enskilda intresset att bebygga den aktuella fastigheten.

På grund av det ovan anförda, och vid en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, kan det inte anses under den tid som nu kan överblickas, vara oproportionerligt mot O R att han får avvakta kommunens detaljplaneläggning. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras på så sätt att kommunens negativa förhandsbesked ska fastställas.

Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför 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 2015-01-08

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Håkan Åberg, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt tf. hovrättsassessorn Agneta Staff, referent.

Föredragande har varit Gunilla Barkevall.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-12-20
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 2630-13

KLAGANDE

O R

Ombud: J R

MOTPART

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 2013-03-27 i ärende nr 4032-18549-2012,
se [domsbilaga 1](#)

SAKEN

Negativt förhandsbesked för bostadshus m.m. på fastigheten X i Värmdö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet och Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens i Värmdö kommun beslut den 26 april 2012 och visar målet åter till nämnden fortsatt handläggning.

Dok.Id 336377

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 -

BAKGRUND

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) meddelade den 26 april 2012 negativt förhandsbesked för bygglov för enbostadshus om 250 kvm och garage om 48 kvm på fastigheten X. Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) avslog genom det överklagade beslutet O Rs överklagande av nämndens beslut.

YRKANDEN M.M.

O R har yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och att positivt förhandsbesked för bygglov ska meddelas.

Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig men har inte avhört.

DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden har haft skäl för att inte meddela positivt förhandsbesked. Som motivering till sitt beslut har nämnden angett att prövning i en detaljplan bedöms som nödvändig i ett område, som det aktuella, där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Råder det stor efterfrågan på mark för bebyggelse?

En förutsättning för att tillämpa det så kallade detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i ett fall som det förevarande är att byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Nämnden har, som redogjorts för ovan, i beslutet anfört att det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. O R har invänt att det i översiktsplanen inte nämns ett högt bebyggelsetryck samt att en bedömning ska göras i varje enskilt fall, inte generellt utifrån att det råder ett högt tryck i Stockholmsregionen. Han menar vidare att det tryck som eventuellt finns i nu aktuellt område inte kan sägas vara betydande på sätt som avses i lagen.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Som länsstyrelsen angett är bebyggelsestrycket högt i stora delar av Stockholmsregionen. Mark- och miljödomstolen konstaterar att Värmdö kommun, där det aktuella området ligger, är en kommun i s.k. inre förort, se RUF 2010 (Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, sid. 136). Av RUF 2010 framgår vidare att bostadstillskottet i Värmdö beräknas öka årligen från 2010 till 2030 med mellan 250 och 500 bostäder. Under samma tidsperiod beräknas befolkningen öka från 39 000 personer till mellan 45 000 och 55 000 personer (sid. 136-137). Det framgår av utredningen att området i fastighetens omedelbara närhet till stora delar är bebyggt. Mark- och miljödomstolen finner, mot denna bakgrund, att det inte finns skäl att ifrågasätta kommunens bedömning att det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i det område där fastigheten är belägen.

Kan byggnadsverket prövas i samband med en ansökan om förhandsbesked?

Nästa fråga som ska prövas är om undantaget från detaljplanekravet som framgår av 4 kap. 2 § andra stycket PBL är tillämpligt. I bestämmelsen anges att det inte krävs någon detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

O R har anfört att området till stor del redan är exploaterat samt att frågan, eftersom det rör sig om enstaka byggnad, kan prövas i en ansökan om förhandsbesked på samma sätt som den prövats avseende den angränsande fastigheten.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att den angränsande fastigheten Y är en mindre, sedan tidigare avstyckad s.k. lucktomt. Av förarbeten till äldre PBL nämns som exempel när undantaget från detaljplanekravet kan tillämpas just komplettering med bebyggelse på lucktomter (prop. 1985/86:1 sid. 553). Den nu aktuella fastigheten är dock en skogsfastighet och inte en lucktomt. Mark- och miljödomstolen finner vid en sammantagen bedömning att nämnden får anses ha haft fog för att hävda att det finns ett behov av detaljplaneläggning för området ifråga.

Proportionalitetsprincipen

Vid prövning av frågor enligt PBL ska både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet (2 kap. 1 § PBL). Av den allmänna principen om proportionalitet får anses följa att det förr eller senare, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet inträder en skyldighet för kommunen att pröva den sökta åtgärden på ett sådant sätt att sökanden får besked om kommunens ställningstagande till åtgärden i fråga (se RÅ 1996 ref. 44 och RÅ 2010 ref. 90).

Av utredningen i målet framgår att O R har ansökt om planbesked för den aktuella fastigheten samt att ansökan avslogs av Värmdö kommun i beslut den 11 december 2012. O R har vidare uppgett att kommunen vid ett möte den 25 april 2013 meddelat att den inte avser att detaljplanelägga området inom en överskådlig framtid. Eftersom kommunen inte har invänt mot uppgiften får den läggas till grund för bedömningen. Det får således anses ha framkommit att någon detaljplaneläggning inte har påbörjats och att det inte heller finns några konkreta planer på att planlägga området. Mot denna bakgrund har nämnden inte haft fog för att avslå O Rs begäran om förhandsbesked enbart med den motiveringen att fastigheten ska detaljplaneläggas (se RÅ 2010 ref. 90 och Kammarrättens i Göteborg dom den 31 januari 2011 i mål nr 1119-10).

Nästa fråga är om den planerade byggnationen kan tillåtas enligt kraven i 2 och 8 kap. PBL. Den prövningen ska ske av nämnden som första instans. Mark- och miljödomstolen visar därför målet åter till nämnden för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 10 januari 2014. Prövningstillstånd krävs.

Ylva Osvald

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Ylva Osvald, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Gabriella Modin.