



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060202

**DOM**  
2014-02-07  
Stockholm

Mål nr  
P 4421-13

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-04-16 i mål nr P 3090-12, se bilaga

### **KLAGANDE**

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

### **MOTPARTER**

1. B E

2. Y F

Ombud för 1 och 2: M M och C T

### **SAKEN**

Förhandsbesked för två enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun

---

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens i Kungsbacka kommun beslut den 20 december 2011, AU § 594.

---

Dok.Id 1120329

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
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
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun** (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer nämndens beslut om avslag på förhandsbesked.

**B E och Y F** har bestritt kommunens ändringsyrkande.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Nämnden** har anfört följande.

Nämnden lät upprätta en planstudie för området i augusti 2012. Syftet var att utreda förutsättningarna för ytterligare bebyggelse inom området samt att utreda om det går att tillföra bebyggelse utan planläggning. Skälet var den ökade efterfrågan på förhandsbesked för ny bostadsbebyggelse. Kungsbacka kommun är generellt utsatt för ett hårt tryck med önskemål om att bygga bostäder, vilket framför allt gäller de västra kommundelarna. Denna efterfrågan beror på en kombination av en attraktiv miljö och kommunens läge i Göteborgsregionen.

Nämnden menar att X, som ligger inom det avgränsade området för planstudien, väl belyser kommunens behov av att kunna styra bebyggelseutvecklingen i områden där det över tid uppstår ny sammanhållen bebyggelse. I detta fall har generationsskifte inte åberopats och ärendet bedöms inte heller utgöra ett undantag genom att vara s.k. lucktomt.

Vid avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som alltid ska göras finner nämnden att det enskilda får stå tillbaka för kommunens intresse att styra bebyggelseutveckling i områden med högt och dokumenterat bebyggelsetryck.

Enligt nämndens uppfattning kommer två nya bostadshus, plus inneliggande ansökan på samma fastighet avseende tillbyggnad av ett äldre befintligt hus, innebära att en ny sammanhållen bebyggelse uppstår som kan ge en betydande förväntan hos intilliggande fastighetsägare om positiva besked på ansökningar om ytterligare ny bebyggelse. Vid ett sådant scenario mister kommunen sitt styrmedel över en lämplig bebyggelseutveckling i område där det råder ett högt bebyggelsestryck.

**B E och Y F** har anfört följande.

Mark- och miljödomstolens dom är riktig. De bestrider vad nämnden anfört rörande detaljplanekrav för de planerade åtgärderna och vidhåller vad som tidigare framförts avseende detta. Nämnden har inte åberopat detaljplanekravet gentemot andra sökta lov och förhandsbesked i närområdet. Det vore oskäligt om kravet skulle tillämpas enbart mot dem. Vad nämnden anför om väntade ansökningar innebär inte att förhandsbesked ska nekas för nu aktuella åtgärder.

Nämnden anser att de två tilltänkta byggnaderna tillsammans med utbyggnaden av befintlig byggnad på fastigheten medför att en ny sammanhållen bebyggelse uppstår. B E och Y F bestrider att så är fallet och anser att bebyggelsen skulle vara av sådant slag endast om den har viss volym och vissa effekter på omgivningen. De tilltänkta husen ska uppföras på obebyggd mark mellan omkringliggande sammanhållen bebyggelse. Mark- och miljödomstolen har korrekt funnit att det är fråga om bebyggelse på två lucktomter. Den omkringliggande bebyggelsen utgörs av ett stort antal byggnader. I förhållande till den omkringliggande bebyggelsen är de två tilltänkta byggnaderna en närmast försumbar förändring.

Översiktsplanen ÖP06 är vägledande beträffande bebyggelsestrycket. ÖP06 pekar inte ut området som ett område där bebyggelsestrycket är så stort att detaljplan krävs eller att restriktiv hållning ska intas vid nylokalisering av hus, utan är ett område där en positiv hållning ska tillämpas för nybyggnad.

Planstudien har inte varit föremål för samråd, och ger en ensidig bild av förhållandena på orten. Kommunen avser inte att upprätta en detaljplan för området, vilket framgår av planstudien. Samtidigt åberopar nämnden detaljplanekravet som skäl för att vägra bygglov. B E och Y F anser att nämnden inte kan åberopa enbart detaljplanekravet som skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked (jfr RÅ 2010 ref. 90). Istället måste ansökan om förhandsbesked prövas i sak.

Även om bebyggelsestrycket skulle vara så högt som nämnden hävdar kan frågan om förhandsbesked enligt lag, under vissa förutsättningar, prövas utan att detaljplan upprättas. Komplettering med bebyggelse på lucktomter eller nya bostäder i samband med generationsskifte är typexempel på detta. De två tomterna utgör lucktomter, och undantaget från detaljplanekrav är tillämpligt.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn på platsen den 10 december 2013.

Det aktuella ärendet har påbörjats före den 2 maj 2011. Bestämmelserna i den tidigare plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är därmed tillämpliga.

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 intressena om t.ex. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. ÄPBL. Vidare ska det prövas om den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning enligt 5 kap. 1 § ÄPBL samt uppfyller kraven i 3 kap. ÄPBL om byggnaders placering och utformning m.m.

De allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområde redovisas i kommunens översiktsplan. Översiktsplanen har enligt 1 kap.

3 § ÄPBL ingen bindande verkan för myndigheter och enskilda, men den ska 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 1 kap. 5 § ÄPBL kan ske fullt ut.

Enligt 1 kap. 6 § ÄPBL krävs det att mark är från allmän synpunkt lämplig för ändamålet, för att den ska få användas för bebyggelse. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Enligt 5 kap. 1 § ÄPBL ska prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ske genom detaljplan bl.a. för ny enstaka byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I förarbetena till ÄPBL anges några möjligheter till undantag från detaljplanekravet, bl.a. vid komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter (prop. 1985/86:1 s. 552 f).

*Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning*

På fastigheten X finns idag två stycken bostadshus, varav ett äldre. Frågan i målet är om nämnden haft skäl att neka B E och Y F förhandsbesked för nybyggnation av två enbostadshus på fastigheten med hänvisning till att fastigheten först bör detaljplaneläggas.

Kungsbacka kommun har i den aktuella översiktsplanen, ÖP 06, pekat ut vissa områden i kommunen som sådana områden där restriktivitet bör iakttas i förhållande till nybyggnation. X ligger inte inom ett sådant område, utan i ett område där endast generella rekommendationer råder. B E och Y F har åberopat detta till stöd för att den ansökta byggnationen bör kunna tillåtas.

En översiktsplan ska bland annat ange kommunens syn på hur den bebyggda miljön ska utvecklas men är inte bindande vid prövning av förhandsbesked. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § ÄPBL gäller även om området i ÖP 06 inte är utpekad som ett restriktionsområde. Av den planstudie som kommunen år 2012 har utarbetat för området framgår att det generellt sett råder ett hårt bebyggelsestryck i Kungsbacka kommun och att området där fastigheten X är belägen inte utgör något undantag från detta. Det finns inte anledning att sätta ifråga nämndens uppgifter om att det inom området råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och att inom vida ramar styra utvecklingen av bebyggelsen inom kommunen. Mot denna bakgrund har nämnden haft tillräckliga skäl för att utifrån denna grund avslå ansökan.

Den fråga som då kvarstår att bedöma är huruvida de två nya föreslagna lokaliseringarna kan anses utgöra sådana lucktomter att förhandsbesked för bygglov ändå kan medges utan att detaljplaneläggning först sker.

Begreppet lucktomt har i Mark- och miljööverdomstolens dom från den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12 definierats som ”en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden”. Efter att ha hållit syn på platsen bedömer domstolen att de tilltänkta tomtplatserna på X inte ligger insprängda mellan annan befintlig bebyggelse på ett sådant sätt att det kan anses röra sig om lucktomter. Om den sökta bebyggelsen skulle tillåtas bedöms detta istället utöka utsträckningen av befintliga sammanhållen bebyggelse i området.

Sammanfattningsvis finner domstolen att nämnden har haft tillräckliga skäl för att åberopa krav på föregående detaljplan för att kunna pröva markens lämplighet för bebyggelse. Med bifall till nämndens överklagande ska nämndens beslut därmed fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Henrik Runeson, referent, och Eywor Helmenius samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.  
Föredragande har varit Olof Ekström.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2013-04-16  
meddelad i  
Vänernsbor

Mål nr P 3090-12

### **KLAGANDE**

1. B E

2. Y F

Ombud för 1 och 2:

M M

C T

### **MOTPART**

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

### **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 10 augusti 2012,  
dnr 403-1799-12, se bilaga 1

### **SAKEN**

Förhandsbesked för lokalisering av två enbostadshus på fastigheten X i  
Kungsbacka kommun

---

### **DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Hallands län beslut den  
10 augusti 2012, dnr 403-1799-12, och Byggnadsnämndens arbetsutskott i Kungs-  
backa kommun beslut den 20 december 2011, AU § 594, och återförvisar målet till  
nämnden för fortsatt handläggning.

---

Dok.Id 225529

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



**BAKGRUND**

Byggnadsnämndens arbetsutskott i Kungsbacka kommun (nedan Byggnadsnämnden) avslog i beslut den 20 december 2011, AU § 594, B E och Y F ansökan om förhandsbesked avseende nylokalisering av två enbostadshus på fastigheten X i Kungsbacka kommun.

B E och Y F överklagade Byggnadsnämndens beslut till Länsstyrelsen i Hallands län som i beslut den 10 augusti 2012 avslog överklagandet. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

**YRKANDEN M.M.**

**B E och Y F** har yrkat att mark- och miljödomstolen, med undanröjande av Byggnadsnämndens och länsstyrelsens beslut, återförvisar målet till Byggnadsnämnden för ny handläggning. De har bl.a. anfört följande. Målet gäller nylokalisering av två enbostadshus på deras fastighet X i Kungsbacka kommun. Fastigheten, som inte omfattas av detaljplan, har en areal om cirka 1,6 ha och det är uppenbart att den inte kan användas för skogs- eller jordbruk. Det område som berörs av ansökningarna är cirka 2 x 2 000 kvadratmeter. Den ena tänkta tomten kan lämpligen göras större än 2 000 kvadratmeter och möjligen medföra att fastigheten kan delas.

Området för de tilltänkta tomterna ska, på grund av anslutningen till angränsande bebyggda tomter och befintlig körväg, bedömas som en från övrig del av fastigheten avskild enhet som lämpar sig endast för bebyggelse. Alla tekniska och fysiska förutsättningar är uppfyllda. Kommunalt vatten är framdraget och avloppsfrågan är löst genom att anslutning kan ske till kommunens nät eller till enskild anläggning. Enskild väg finns till allmän väg med hållplats för buss och skolskjuts på gångavstånd. Sträckan till allmän väg är cirka 400 meter.

Deras ansökan strider inte mot översiktsplanen, ÖP 06. Den bör snarast bedömas som förenlig med planen. De vill särskilt hänvisa till de två sista styckena på s. 110 samt text och bild på s. 111. Den aktuella marken är inte belägen inom s.k. utveckl-

ingsområde, d.v.s. område där förtätning av bebyggelse avses ske och där detaljplanekravet ska upprätthållas.

Enligt översiktsplanen är detaljplaneläggning inte aktuell för nu berörd mark. Inte heller finns i översiktsplanen uttalat någon ambition i fråga om när sådan plan kan aktualiseras. Den logiska slutsatsen är att detaljplaneläggning inte är aktuell inom överskådlig tid. Detta är ytterligare ett skäl för att tillåta enstaka tillkommande bostadsbyggnader.

Högt bebyggelsetryck råder i så gott som hela Kungsbacka kommun. I vissa kommundelar är trycket mycket högt. Nu aktuellt område tillhör inte sistnämnda kategori.

En byggnadsnämnd kan inte lagligen schablonmässigt som avslagsskäl ange kravet på föregående detaljplaneläggning, i synnerhet inte när sådan, som i detta fall inte är aktuell inom överskådlig tid. De vill åberopa avgörandet RÅ 2010 ref. 90. I detta avgörande fann Regeringsrätten att bebyggelsetrycket i området (Järkholmen i anslutning till havet i Göteborgs kommun) var högt. Kommunen hade länge hävdat plankravet, men någon planläggning hade inte kommit till stånd och var inte heller planerad. Med hänvisning till proportionalitetsprincipen och RÅ 1996 ref. 44 fann Regeringsrätten att en byggnadsnämnd inte haft rätt att avslå en ansökan om förhandsbesked för enbostadshus med enbart motiveringen att fastigheten skulle planläggas.

Deras intresse av att kunna förfoga över sin fastighet på sökt sätt väger avsevärt tyngre än samhällets intresse av att inte tillåta ändrad markanvändning på aktuell plats.

Det bör anmärkas att Byggnadsnämnden, sedan den nu gällande översiktsplanen antogs, har lämnat lov till ett antal enbostadshus där samma bebyggelsetryck och förutsättningar föreligger enligt översiktsplanen. Slutsatsen av det nu redovisade är att varken Byggnadsnämnden eller länsstyrelsen iakttagit principerna om proportionalitet och likabehandling.

Länsstyrelsen har inte tagit ställning till Byggnadsnämndens uttalade bedömning om att sammanhållen bebyggelse har uppkommit i aktuellt område. Länsstyrelsen borde ha uttalat sig i denna fråga, särskilt mot bakgrund av att de utförligt redovisat att det inte är fråga om sammanhållen bebyggelse. Endast två bostadsfastigheter gränsar till varandra. Förutsättningarna för klassificering som sammanhållen bebyggelse är inte på långt när uppfyllda.

Länsstyrelsen anger vidare, utan närmare förklaring, att områdets struktur är komplicerad och att en nyetablering sannolikt skulle komplicera en framtida planläggning. De hävdar att det inte finns något som är komplicerat i sådant som med god fantasi kan hänföras till ”områdets struktur”. En etablering kan därför inte komma att komplicera en framtida planläggning, särskilt som en planläggning inte är aktuell inom en överskådlig tid.

**Byggnadsnämnden** har vidhållit sitt beslut och anfört följande. Byggnadsnämnden hänvisar till Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 maj 2012 i mål nr P 602-12 som vägledande samt Mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt senare avgöranden i mål nr P 2202-12 och mål nr P 2817-12.

**Mark- och miljödomstolen** har den 26 februari 2013 hållit sammanträde och syn i målet.

### DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

X utgör den västligaste fastigheten i ett kluster av fastigheter bebyggda med i huvudsak bostadshus. Området delas av en väg med mer koncentrerad bebyggelse öster om denna. Väster om nämnda väg, och inom det område som X är belägen, ligger husen mer glest. Mellan det befintliga bostadshuset på aktuell fastighet och de fastigheter som angränsar i öster respektive sydost finns en större friyta som är tänkt att rymma de föreslagna tomtplatserna med bostadshus.

Fastigheten X ligger utanför detaljplanelagt område och omfattas inte heller av områdesbestämmelser. Enligt översiktsplan, ÖP 06, gäller att inom s.k. utvecklingsområden ska en restriktiv hållning intas vid nylokalisering av hus. I första hand ska utbyggnad av dessa områden ske genom detaljplaneläggning av större sammanhängande områden. I andra delar av kommunen där bebyggelsestrycket är lågt gäller plan- och bygglagens bestämmelser generellt. Av ÖP 06 framgår vidare att X är belägen inom område som omfattas av särskilda hushållningsbestämmelser enligt 4 kap. miljöbalken.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och kommunen har vida ramar att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. Översiktsplanen saknar enligt 1 kap. 3 § ÄPBL bindande verkan för myndigheter och enskilda, men är vägledande vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Mark- och miljödomstolen kan konstatera att fastigheten X är belägen inom område som enbart omfattas av plan- och bygglagens generella bestämmelser och att det enligt ÖP 06 inte finns några hinder i sig mot den tänkta lokaliseringen.

Vad beträffar det krav på detaljplaneläggning som Byggnadsnämnden hänvisat till enligt 5 kap. 1 § första stycket 2 ÄPBL gör mark- och miljödomstolen följande bedömning.

Det har i målet framkommit att Byggnadsnämnden sedan en tid intagit en mer restriktiv hållning till bebyggelse i området och att det i ett flertal nyliga fall lämnats negativa förhandsbesked. Enligt mark- och miljödomstolen har Byggnadsnämnden visst fog för sitt påstående att efterfrågan på mark är hög och att planläggning kan vara motiverad för att lösa frågor som rör infrastruktur, vatten- och avlopp etc. Någon detaljplaneläggning är dock inte aktuell enligt vad byggnadsnämnden anför. Vid bedömning av detaljplanekravet måste emellertid stor vikt läggas vid de faktiska förhållandena på den aktuella platsen.

De tilltänka bostadshusen ska uppföras på ytor som ligger insprängda mellan befintlig bostadsbebyggelse på X och omgivande fastigheter. De föreslagna tomtplatserna får därmed anses vara två s.k. lucktomter (jfr Mark- och miljööver-

domstolens dom den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12) som inte torde försvåra vid en eventuell detaljplaneläggning. Vidare har B E och Y F gjort gällande att vatten- och avloppsfrågan kan lösas genom anslutning till någon av två nybildade föreningar. På gångavstånd finns dessutom tillgång till allmänna kommunikationer. Påståendena har lämnats oemotsagda av Byggnadsnämnden och kan godtas. Mot denna bakgrund finner mark- och miljödomstolen inte att det framkommit några skäl för att bedömningen av byggnadernas lokalisering inte kan klaras av direkt vid prövningen av förhandsbesked. Tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked med anledning av att den sökta åtgärden bör föregås av detaljplaneläggning har därför inte framkommit.

När det gäller frågan om markens lämplighet för bebyggelse i förhållande till de intressen som ska beaktas i 2 kap. 1 och 3 §§ ÄPBL framgår av gällande översiktplan att fastigheten ligger i ett område som är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Det har dock inte framkommit att den sökta åtgärden skulle vara av sådan art eller omfattning att den påtagligt kommer att skada områdets natur- och kulturvärden. Mark- och miljödomstolen kan inte heller finna att den tänka placeringen skulle strida mot anpassningskravet i 3 kap. 1 § ÄPBL.

Sammanfattningsvis har inte tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked för nybyggnad av två enbostadshus på fastigheten Gressle 5:5 framkommit i målet. Länsstyrelsens beslut ska därför upphävas och målet återförvisas till Byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 7 maj 2013.

Göran Stenman

Rolf Dalbert

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman, ordförande, och tekniska rådet Rolf Dalbert. Föredragande har varit tingsnotarien Olof Petersson.