



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060306

DOM
2016-11-09
Stockholm

Mål nr
P 1410-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-02-08 i mål P 2884-15, se bilaga A

KLAGANDE

Myndighetsnämnden i Båstads kommun
269 80 Båstad

MOTPART B

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av två enbostadshus på fastigheten C i Båstads kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen fastställer mark- och miljödomstolens domslut och återförvisar målet till Myndighetsnämnden i Båstads kommun för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1282954

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

Myndighetsnämnden i Båstads kommun (nämnden) har yrkat i första hand att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Båstads kommuns beslut om negativt förhandsbesked. Nämnden har yrkat i andra hand att Mark- och miljööverdomstolen ska återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för prövande av Båstads kommuns avslagsgrunder.

Nämnden har som stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Mark- och miljödomstolen har i sin dom prövat länsstyrelsens skäl för att avslå överklagan av kommunens beslut om negativt förhandsbesked. Länsstyrelsen har dock i sin bedömning inte ansett att kommunens skäl för avslag håller utan har som avslagsgrund istället haft påverkan på riksintressena. Eftersom kommunens avslagsgrunder inte är prövade av mark- och miljödomstolen är det oklart vad domstolen menar med ”erforderlig handläggning och beslut” och vad kommunen i så fall ska pröva i det återförvisade ärendet.

För kommunen är det av stor principiell betydelse hur riksintressena ska hanteras i prövningen av ett enskilt ärende. Kommunens uppfattning är att det först och främst är i översiktsplanen som ”överenskommelsen” görs mellan stat och kommun om hur kommunen ska beakta riksintressena i sin fysiska planering och i prövning av enskilda ärenden utanför detaljplanelagt område så att de värden som riksintressena pekar ut långsiktigt skyddas. Tyngdpunkten i mark- och miljödomstolens dom ligger på att påverkan på riksintressena som gäller i området ska redovisas i det enskilda fallet och vägas proportionellt mot det enskilda intresset av att bebygga fastigheten. Det är ofta svårt att precisera i det enskilda ärendet vilken påverkan åtgärden har på riksintresset som berörs utan det är den kumulativa effekten som ger påverkan. Det är med den bakgrunden som kommunens översiktsplan är det dokument som bör väga tyngst i bedömningen, eftersom den tar hänsyn till den kumulativa effekten.

Aktuellt område har i den kommunövergripande översiktsplanen från 2008 utpekats som ett La-område, dvs. område där det finns så stora allmänna intressen i form av riksintressen, landskapsbildsskydd och Natura 2000 m.m. att i princip ingen ny bebyggelse bör tillkomma. Länsstyrelsen har i sitt granskningsyttrande över översiktsplanen ansett att detta varit ett bra sätt att skydda de allmänna intressena.

För Kattviksområdet finns det även en fördjupad översiktsplan från 2008 som förutom förtätning på så kallade lucktomter pekar ut en viss begränsad expansion och nyetablering av bebyggelse. Länsstyrelsen har i sitt granskningsyttrande över den fördjupade översiktsplanen förklarat att påverkan på de statliga skyddsintressena är så stora att det föreligger inkallelsegrund av detaljplaner som tas fram om kommunen väljer att gå vidare med utbyggnader av området. Den fördjupade översiktsplanen saknar därför värde för bedömningen.

Vare sig länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen har berört frågan om att fastigheten även omfattas av förordnande om landskapsbildsskydd enligt naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före 1975 där nybyggnad inte är tillåten utan tillstånd. Veterligen har ingen tillståndsansökan prövats av länsstyrelsen på den aktuella fastigheten.

I området råder ett mycket stort exploateringstryck. För närvarande är tre andra ärenden uppe för överprövning i mark- och miljödomstolen. De tre ärendena berör nybyggnation på tydliga lucktomter. Utfallet av prövningen av förhandsbeskedet på C riskerar bli prejudicerande för området och kommer att ställa kommunen utan reell möjlighet att stoppa oönskad exploatering med enbart översiktsplanen som vägledande dokument.

B har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. Han har till stöd för sin talan i huvudsak vidhållit vad som tidigare anförts, med följande tillägg och förtydliganden. Han instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att ärendet bör återförvisas till kommunstyrelsen för att kommunen ska ges tillfälle att underbygga sitt beslut med fakta och lagstöd. Det är inte tillräckligt att kommunen

motiverar ett beslut om att han inte ska få använda sin mark på grund av att ”de allmänna intressena överväger”.

Den kommunövergripande översiktsplanen från 2008 är så allmänt hållen att den knappast ger någon ledning i handläggningen av ett enskilt bygglovsärende. Det var i anledning härav som riktlinjer för bygglovsärenden togs fram för det aktuella området. Dessa riktlinjer har emellertid, precis som länsstyrelsen påpekat, inte någon status enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Eftersom fastigheten är en naturlig avrundning på området och därför omfattas av undantaget i 4 kap. 1 § andra stycket och 4 kap. 4 § miljöbalken skulle ett positivt förhandsbesked endast få begränsad prejudicerande betydelse.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Som länsstyrelsen har anfört ger en aktuell och välgrundad översiktsplan en viktig vägledning för beslut i enskilda ärenden som bl.a. förhandsbesked. Det är i sådana övergripande planer som t.ex. den kumulativa effekten på riksintressena kan överblickas och bedömas. En översiktsplan redovisar enbart allmänna intressen såsom bl.a. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. Det är först i ett enskilt ärende om bygglov eller förhandsbesked som prövningen sker av avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen.

Kommunstyrelsens beslut om negativt förhandsbesked har huvudsakligen motiverats med att den sökta åtgärden inte stämmer överens med den gällande översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen och deras intentioner.

Det kan inledningsvis noteras att både den kommunövergripande översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen är från 2008. Kommunen har även påbörjat arbetet med att ta fram en ny fördjupad översiktsplan för Norrviken Kattvik. Med hänsyn härtill och till den tid som har förflutit sedan planerna togs fram bör deras betydelse som vägledning vara begränsad. Planerna verkar inte stämma överens med varandra i för detta ärende centrala avsnitt. Av kartan över markanvändning i den

kommunövergripande översiktsplanen (se sid. 190) framgår t.ex. att B fastighet ligger inom ett område som inte pekats ut som lämplig för bebyggelse medan det av den karta som utvisar viktiga principer för utbyggnad i den fördjupade översiktsplanen (se sid. 37) framgår att fastigheten ligger inom ett område där samlade enskilda förtätningar kan komma i fråga. Länsstyrelsen har i granskningsyttrande över den fördjupade översiktsplanen haft en rad anmärkningar mot planen men dessa synes rikta sig mot andra delar än den som avser bebyggelse på den aktuella fastigheten. Varken översiktsplanen eller den fördjupade översiktsplanen ger således något klart stöd för en bedömning av om de tilltänkta åtgärderna ska kunna tillåtas. Kommunen har inte heller närmare angett på vilket sätt åtgärderna skulle strida mot planerna. Mot bakgrund av det anförda har kommunen inte förmått visa hur översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen i detta fall utgör stöd för att meddela ett negativt förhandsbesked. Mark- och miljööverdomstolen finner därför att det inte funnits tillräckliga skäl att meddela negativt förhandsbesked på denna grund.

Av den tjänsteskrivelse som legat till grund för kommunstyrelsens beslut framgår att fastigheten omfattas av förordnande om landskapsbildsskydd enligt 19 § naturvårdslagen i dess lydelse före 1975 samt att berört område gränsar till uthuggning för Norrvikens trädgårdars siktaxel. Det framgår emellertid vare sig av kommunstyrelsens beslut eller av den utredning som därefter skett på vilket sätt detta får betydelse för den nu prövade frågan om förhandsbesked.

Mark- och miljööverdomstolen delar kommunens uppfattning att utifrån byggnadstrycket i ett landskap av riksintresse måste de kumulativa aspekterna beaktas i enskilda ärenden. Denna aspekt behandlas lämpligen i översiktsplanen. I avsaknad av en tydlig översiktsplan är det dock inte tillräckligt att i generella ordalag hänvisa till en negativ påverkan på de allmänna intressena utan påverkan måste konkretiseras i tillräcklig omfattning för att möjliggöra en noggrann intresseavvägning i det enskilda fallet. Mark- och miljööverdomstolen instämmer därför i mark- och miljödomstolens bedömning att målet ska återförvisas till kommunen för fortsatt handläggning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander, hovrättsrådet Ulf Wickström, referent, samt tf. hovrättsassessorn Elena Landberg.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Erik Stålhammar.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
3:4

DOM
2016-02-08
meddelad i
Växjö

Mål nr P 2884-15

KLAGANDE

B

MOTPART

Båstads kommun
269 80 Båstad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut från den 26 juni 2015 i ärende nr 403-26274-2014,
se bilaga 1

SAKEN

Negativt förhandsbesked på fastigheten C, Båstads kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar det överklagade beslutet på så sätt att målet återförvisas för erforderlig handläggning och beslut till kommunstyrelsen i Båstads kommun.

Dok.Id 335703

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-16:00

BAKGRUND

Kommunstyrelsen i Båstads kommun (kommunen) avslog genom beslut den 13 november 2014, B ansökan om förhandsbesked avseende nybyggnad av två enbostadshus på fastigheten C. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen), som avslog överklagandet.

Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

B yrkar att länsstyrelsens beslut ska undanröjas och att han ska beviljas positivt förhandsbesked avseende två byggrätter på fastigheten C.

Till stöd för sitt yrkande anför han i huvudsak följande. Han ifrågasätter hur man ska resonera angående värdet av riksintressena i förhållande till hans enskilda intresse. Han vill i samband med detta framhålla regeringsformens 2 kap. 15 §.

Han uppfattar vidare att länsstyrelsens ganska hårddragna tolkning, i sin roll som övervakare av riksintressena, är förklarlig eftersom området saknar aktuella översiktsplaner eller detaljplaner och därmed måste allt markutnyttjande bedömas i sak från fall till fall. Konsekvensen av denna hårda hållning till varje fall av privatisering blir att ingenting kan tillåtas inom kommunens områden av riksintresse förrän godkända kommunala planer är på plats. Det är förvisso sorgligt att kommunen inte har dessa planer på plats och inte heller kan beräknas få det inom flera år. Han vänder sig starkt mot att behöva invänta dessa planer, eftersom det hindrar honom att inom en rimlig tid använda sin mark.

Bebyggelse enligt 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, som komplettering och utveckling av en befintlig tätort, utgör inte något hinder och strider alltså inte mot bestämmelserna i samma kapitel angående riksintressen. Det rörliga friluftslivet, skulle, trots två byggrätter på den aktuella fastigheten, inte uppleva en försvårad åtkomst till områdets attraktiva naturmiljö eller strandzon. Den aktuella fastigheten har inga särskilt värdefulla natur- eller kulturvärden. Två byggrätter på den aktuella

fastigheten kan därmed inte anses påtagligt skada eller urholka de värden som riksintressena ska skydda. En av de aktuella byggrätterna är avsedd som permanentbostad och för nyligen framdragen kommunal VA-ledning till fastigheten har de tvingats betala anslutningsavgift.

Länsstyrelsen betraktar med rätta platsen som en del av Kattviks befintliga tätort och åtgärden måste därför kan ses som sådan kompletterande bebyggelse som avses i 4 kap. 4 § miljöbalken. I Båstads kommuns offentliga samråd angående programmet för en ny översiktsplan för området fick han till svar att man ser vägskiljet öster om den aktuella fastigheten som tätorten Kattviks östra gräns. I 4 kap. 1 § sägs att bestämmelsen inte utgör hinder för utveckling av befintliga tätorter. Med utgångspunkt från det blir det tydligt att den aktuella fastigheten ingår i och utgör östra gräns för Kattviks tätort. Bebyggelse som bedöms vara en utveckling av befintlig tätort bör därför inte möta hinder av hänsyn till eventuella riksintressen.

Hallandsåsens nordsida, där den aktuella fastigheten är belägen, skiljer sig markant från resten av Bjärehalvön. Här stupar åsen brantare ner mot en smal kustplatå som vid förra seklets början och på platsen där Kattviks samhälle nu finns användes som naturbete. Idag finns ingen betesmark kvar där. Till allt väsentligt består kustplatån av Kattviks samhälle. Däremot är i praktiken fortfarande all den mark som ligger ovan kustplatån allemansrättsligt tillgänglig. Det rörliga friluftslivet använder i första hand traktens vägar för att ta sig till åsens attraktiva naturmiljöer där ännu markvägar och stigar minner om gammal hävd. Den nu aktuella fastigheten har aldrig varit attraktiv för det rörliga friluftslivet och har aldrig begränsat tillträdet till den strandnära kusten och kommer inte heller att så göra bebyggd. Landsvägen mellan fastigheten och stranden samt den Övre Kattviksvägen runt fastigheten garanterar stor tillgänglighet mellan naturmarkerna på åsens nordsluttningar och de orörda strandpartierna i kustzonen.

Hallandsåsens nordsida har visserligen förändrats markant de senaste femtio åren. Det är inte genom exploatering utan genom att området inte längre nyttjas som naturbete som förr när det småskaliga jordbruket dominerade. Åsens nordsida är fort-

farande orörd naturmark men de ekologiskt mycket värdefulla miljöerna har vuxit igen. Den aktuella fastigheten ligger inte i detta område och har därmed inte samma naturvärden som den orörda naturen längre upp.

Det är inte fråga om någon fritidsbebyggelse utan avsikten är permanenta bostäder. Under de senaste tre åren har kommunen dragit fram en ny VA-ledning med avsikten att lindra Kattviks tätorts miljöbelastning. Den aktuella fastigheten ingår i detta verksamhetsområde och de har betalat anslutningsavgift. Vid tidigare kontakt med kommunen angående möjligheten att bebygga fastigheten har kommunen alltid sagt att VA-situationen måste lösas först. Den är nu löst och han anser att det bidrar till att kunna se positivt på att få bebygga fastigheten med två hus.

Slutsatsen är att två byggrätter på fastigheten C inte skulle utgöra en påtaglig skada på riksintressena i området och därför bör tillåtas.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att kommunen i sitt beslut saknat grund i 9 kap. 31 § PBL för att avslå begäran om förhandsbesked.

Vid prövning i ärenden om bl.a. förhandsbesked ska, enligt 2 kap. 2 § PBL, bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (MB) tillämpas. Som grund för avslag av förhandsbeskedet åberopar länsstyrelsen i sitt beslut riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB.

För det aktuella området gäller riksintressen för naturvård och friluftsliv enligt 3 kap. 6 § MB, för turism och friluftsliv enligt 4 kap. 2 § MB, samt riksintresse enligt 4 kap 3 § MB med begränsning av fritidshus och vissa verksamheter enligt 17 kap. MB, det som länsstyrelsen kallar kustzon. Vid prövning av riksintressen enligt 4 kap. ska det inte bara prövas om det föreligger hinder enligt bestämmelserna i kapitlets 2-8 §§, eller om det aktuella exploateringsföretaget i och för kan ske

på ett sådant sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden och därför kan tillåtas. Av andra stycket i 4 kap. 1 § anges att bestämmelserna om riksintresseskydd i 2-6 §§ inte utgör hinder för utveckling av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. Det krävs alltså även prövning avseende dessa aspekter. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet gjort bedömningen att den valda platsen kan anses utgöra en naturlig avrundning på området och att den därför är möjlig att betrakta som en sådan komplettering som avses i 4 kap 4 § MB.

Det förhållande att stora delar av Bjärehalvön är utpekad som ett primärt rekreationsområde och riksintresse enligt 4 kap. 2 § MB, kan inte utesluta varje nyetablering av bostadsbebyggelse inom Båstads kommun. En bedömning måste ske i det enskilda fallet utifrån hur den tänkta lokaliseringen påtagligt påverkar det skyddade intresset. När enskilda ärenden avgörs, ska enligt 2 kap. 1 § PBL dessa bedömas både utifrån allmänna och enskilda intressen. Detta betonas också i förarbetena till naturresurslagen (NRL), se (prop. 1985/86:3 sid 36 f) som, även om lagen numera ersatts av bestämmelserna i miljöbalken, fortfarande är av intresse. En rimlig balans, eller proportionalitet, ska då föreligga mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av inskränkningen. Detta medför dels ett behov av att det allmännas vinst i görligaste mån kan beskrivas i det enskilda fallet, liksom att konsekvenserna för den enskilde inte blir sådan att det medför en inskränkning i egendomsskyddet enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Riksintressenas konsekvenser för den enskilde kan endast prövas i samband med myndighetsbeslut baserade på miljöbalkens 3 och 4 kap., inte vid utpekandena av områdena. Det är därför särskilt viktigt att den enskildes intresse prövas mot riksintresset i det enskilda fallet (prop. 1985/86:3 sid 39).

Domstolen anser inte att det av det överklagade beslutet framgår med önskvärd tydlighet hur myndigheten bedömt den föreslagna åtgärdens påverkan på riksintressena i det enskilda fallet på den aktuella platsen. Länsstyrelsen konstaterar visserligen att fastigheten täcks av ett relativt stort antal riksintressen vilket tas som grund för ett konstaterande att dessa ”får anses särskilt starka på platsen”. Man gör dock ingen bedömning om dessa intressen lider påtaglig skada och i så fall på vilket sätt. Som

framgår tydligt i propositionen till, se (prop. 1985/86:3), är det i den enskilda prövningen på den enskilda platsen som en åtgärds konsekvenser för riksintresset ska prövas. Det kan då inte anses tillräckligt att konstatera att ”att området är under högt bebyggelsestryck”, något som kan vara relevant för upprättandet av området men inte för den enskilda prövningen.

Som domstolen bedömer det saknas, i den prövning som underinstanserna gjort, en fullständig redovisad bedömning av den föreslagna åtgärdens konsekvenser för riksintressena, dess överensstämmelse med riksintressebeskrivningarna, överensstämmelsen med beskrivningen av riksintressena i den tillämpliga översiktsplanen, bedömning av eventuell uppkomst av en påtaglig skada på något av riksintressena eller en redovisning av att det gjorts en avvägning mellan sådan påverkan på riksintressena och det enskilda intresset för fastighetsägaren att få nyttja sin mark. Mot bakgrund av avsaknaden av dessa överväganden ska, med delvis bifall till överklagandet, länsstyrelsens beslut ändras på så sätt att målet återförvisas till kommunstyrelsen för erforderlig handläggning, prövning och beslut.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 29 februari 2016.

Lena Stjernqvist

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Haselberg Fridh.