



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2016-02-29
Stockholm

Mål nr
P 8773-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-09-21 i mål nr P 6227-14, se bilaga

KLAGANDE

Byggnadsnämnden, Region Gotland

MOTPART

P N

SAKEN

Förhandsbesked för uppförande av bostadshus på fastigheten X i Gotlands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens, Region Gotland beslut den 30 april 2014, Bn § 107, att avslå ansökan om förhandsbesked.

Dok.Id 1242545

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, Region Gotland (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och avslå ansökan om förhandsbesked.

P N har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Den aktuella fastigheten ligger i utkanten av Visby tätort, där bebyggelsestrycket kan anses vara uppenbart. Delningen av den aktuella fastigheten uppfyller inte kriterierna för en lucktomt på det sätt som mark- och miljödomstolen har ansett. Marken utgör en del av en redan bebyggd fastighet som ligger i ett område med relativt stora fastigheter. Den nu föreslagna byggnaden kommer inte på ett självklart sätt att komplettera och fylla igen en lucka i den rådande bebyggelsestrukturen, vilket måste anses vara ett krav på en lucktomt. Den föreslagna byggnaden bedöms utgöra inledningen på en ny sammanhållen bebyggelse inom en redan befintlig sammanhållen bebyggelse. Byggnaden bedöms utgöra en successiv förtätning och en successiv förändring av den befintliga bebyggelsens struktur och karaktär i området. En sådan successiv utbyggnad ska prövas i detaljplan.

Om ett område bör detaljplaneläggas är det olämpligt att gå före och lämna enstaka bygglov inom området innan detaljplanen är på plats. Detta oavsett om det visar sig i ett senare skede att bygglov kan lämnas i det tidigare sökta ärendet. Det är själva ovissheten om den sökta åtgärden verkligen är en del av en lämplig bebyggelseutveckling i området som är anledningen till att den bör utredas och fastställas i ett större sammanhang.

Om lov ges för det planerade bostadshuset kommer det att medföra en betydande förväntan hos intilliggande fastighetsägare om positiva besked på ansökningar om ytterligare ny bebyggelse i området. Vid ett sådant scenario mister nämnden sitt

styrmedel över en lämplig bebyggelseutveckling i området. Mark- och miljödomstolens dom bedöms inte bara få en prejudicerande och olycklig verkan i det aktuella fallet och i det aktuella området, utan även på alla stadsnära områden kring Visby där det inte finns någon detaljplan.

Det kan knappast anses att krav på en planerad bebyggelseutveckling i det aktuella området skulle innebära att sökandens enskilda intressen på ett orimligt sätt träds förnär. Tvärtom är det ett motiverat och mycket rimligt krav. En planerad bebyggelseutveckling syftar till att på lång sikt gagna både de allmänna och de enskilda intressena. Det är ingen självklar rättighet att fritt få bebygga sin fastighet. Eftersom den aktuella fastigheten redan är bebyggd kan man dessutom påstå att det enskilda intresset till stor del redan är tillmötesgått. Av nämndens beslut framgår inte att kommunen har för avsikt att inte detaljplanelägga det aktuella området. Dessvärre är det en omöjlighet för en kommun att vid varje givet tillfälle ha antagna detaljplaner på alla platser där en detaljplan kan anses motiverad.

P N har vidhållit vad han tidigare anfört och tillagt i huvudsak följande. Nämndens överklagande tar enbart sikte på frågan om sökt åtgärd bör föregås av detaljplaneläggning. Nämnden har inte ifrågasatt åtgärdens lämplighet i övrigt. Även om Mark- och miljööverdomstolen skulle finna att det aktuella området ligger i en s.k. randzon till Visby bestrids att det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området. Att det *kan* råda ett högt bebyggelsetryck i en sådan randzon betyder inte att det de facto förhåller sig så i samtliga fall. Ett sådant påstående bör finna stöd i en påvisad hög efterfrågan på mark för byggande. Mer konkret måste byggnadsnämnden visa ett underlag, t.ex. i form av ansökningar om bygglov eller liknande i området, för att en ansökan ska kunna avslås på denna grund.

Platsen är en s.k. lucktomt. Att platsen utgörs av en i och för sig redan bebyggd fastighet behöver inte påverka denna bedömning (jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr P 11217-12). Det är inte fråga om en utvidgning av det bebyggda området, utan en förtätning – helt i linje med riktlinjerna i de styrande dokument som finns. Inte heller medför åtgärden en betydande miljöpåverkan.

Nämnden har åberopat att den mister sitt styrmedel över en lämplig bebyggelseutveckling i området. Men nämndens styrmedel är att upprätta detaljplan, inte att underlåta detta. Kommunen har haft många år på sig att upprätta detaljplan för området om den hade ansett att bebyggelsestrycket motiverade det och om det även i övrigt hade varit behövligt. Kommunens avsikt att styra genom att inte upprätta detaljplan strider mot syftet med PBL och utgör ett missbruk av det kommunala planmonopolet (jfr RÅ 2010 ref. 90). I vart fall har detta betydelse för den proportionalitetsprövning som ska ske. Kommunens underlåtenhet har gjort att det eventuella allmänna intresset av att upprätta detaljplan har förlorat sin betydelse. Att bifalla nämndens överklagande skulle stå i direkt strid med proportionalitetsprincipen eftersom ingen direkt konflikt mellan hans enskilda intresse och det allmänna intresset om förtätning, vilket området utpekats som lämpligt för i översiktsplanen, tycks föreligga.

Det finns ingen utredning till stöd för att ett bifall skulle få en prejudicerande eller en negativ verkan för området och att kommunen i sådant fall skulle vara förhindrad att ingripa. Det har redan skett en viss förtätning av bebyggelsen i området, men utan att det har medfört någon sådan ökning i antalet ansökningar om bygglov eller förhandsbesked eller en sådan ökning av förväntningarna hos grannfastigheternas ägare som nämnden påstår. Fastigheterna Y och Z har båda delats i två fastigheter vardera utan att det har uppstått någon påvisad ökning av ansökningar om eller tillstånd till nya byggnationer.

Påståendet att en utgång likt den i mark- och miljödomstolen skulle få en negativ prejudicerande effekt för hela Visbyområdet bör inte tillmätas någon större betydelse i fråga om det allmänna intresset. Det kan konstateras att inom Visby närområde är alla områden detaljplanelagda, förutom mark som är naturreservat och där byggnation därför inte kan komma i fråga. Att nämnden därmed skulle riskera att tappa kontrollen över nybyggnation i liknande områden kan knappast sägas utgöra ett reellt problem. Den aktuella fastigheten är dessutom belägen på så sätt att den till skillnad från många andra fastigheter i området har goda förutsättningar för att skapa en angöring till vägnätet (utan att behöva skapa skafftomt eller servitut). Eftersom övriga fastigheter i

området inte kan bebyggas lika lätt innebär detta en avsevärd minskning av risken för en prejudicerande verkan.

Om det trots allt i ett senare skede skulle uppstå en sådan ökning av bebyggelsestrycket och en sådan förtätning av området som inte är lämplig från allmän synpunkt kan nämnden avstyra detta genom att antingen åberopa att den ytterligare bebyggelsen är olämplig i sig – vilket nämnden alltså inte uppger att nu aktuell byggnation är – eller genom att detaljplanelägga området.

Även i övrigt finns inget hinder mot att pröva åtgärden inom ramen för en ansökan om förhandsbesked. Det är ett enkelt ärende utan några effekter avseende sådana frågor som behöver lösas i detaljplan. Platsen är redan exploaterad för bostadsbebyggelse och det finns inga hinder mot att uppföra kompletteringsbebyggelse med en förhållandevis hög exploateringsgrad på fastigheten. Den aktuella fastigheten är redan i dag en avgränsad villatomt, har goda väganslutningar i tre väderstreck och kan lätt anslutas till befintligt VA-nät. Den ovisshet som kan råda om åtgärdens lämplighet sett ur en hypotetisk framtida detaljplans synvinkel, torde vara begränsad i förevarande fall där området är utpekad som lämpligt för förtätning och där liknande åtgärder skett i samma område.

Till stöd för sin talan har P N bifogat kartor.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämnden har i sitt beslut avslagit P Ns ansökan om förhandsbesked för uppförande av bostadshus och som skäl härför anført att åtgärden medför en olämplig förtätning av fastigheten, att åtgärden står i strid med översiktsplanen i fråga om minsta tomtstorlek och att åtgärden kräver detaljplaneläggning. Någon närmare motivering till skälen för beslutet saknas. Frågan i målet är om nämnden har haft tillräckliga skäl för att avslå ansökan.

Relevanta lagrum liksom redogörelse för aktuell översiktsplan och fördjupad översiktsplan framgår av underinstansernas avgöranden.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, vilket innebär att nämndens tolkning av relevanta kommunala styrdokument väger tungt. Vid prövning av ärenden är det av vikt att nämnden tydligt redogör för denna tolkning och de överväganden som ligger till grund för de beslut som fattas. Särskilt viktigt är det när en ansökan om förhandsbesked avslås med stöd av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, att ge en förklaring till varför markens lämplighet för åtgärden inte kan prövas inom ramen för en ansökan om förhandsbesked. I målet har nämnden under processens gång utvecklat skälen för sitt beslut. Några processuella hinder finns inte att fram till slutligt avgörande komplettera argumentationen, varför även nämndens utvecklade talan ska ligga till grund för domstolens prövning av målet.

Mark- och miljööverdomstolen prövar först om kommunen har haft fog för att avslå ansökan om förhandsbesked med stöd av detaljplanekravet.

I målet är det fråga om förhandsbesked för uppförande av ett nytt bostadshus på en redan bebyggd fastighet i ett närområde till Visby där detaljplan saknas. Nämnden har angett att bebyggelsestrycket i området kan anses vara uppenbart, vilket utlöser krav på detaljplan (jfr 4 kap. 2 § första stycket 3 b PBL, i dess lydelse före den 1 juni 2015, [SFS 2014:477]). Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknas det skäl att ifrågasätta nämndens uppgift om bebyggelsestrycket i området. Att det rör sig om ett närområde till en tätort, där det generellt kan sägas råda en stor efterfrågan på utrymme för bebyggelse, och att bebyggelsen vuxit fram utan detaljplan talar för att markens lämplighet för åtgärden bör bedömas genom en detaljplan (jfr prop. 1985/86:1 s. 555 f). Därtill har nämnden angett att åtgärden medför en successiv förtätning och förändring av den befintliga bebyggelsens struktur och karaktär i området, vilket ska prövas genom en detaljplan (jfr punkten 2 samma bestämmelse). Enligt P N är syftet med den sökta åtgärden att stycka av fastigheten, vilket innebär att det bildas två fastigheter om drygt 1 200 m² respektive 1 300 m². Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att det av bebyggelsestrukturen i området framgår att fastigheterna till övervägande del är stora och jämförbara med fastighetens nuvarande storlek. Även om åtgärden endast avser tillskott av ett ytterligare bostadshus

i ett redan exploaterat område, vilket i sig kan anses vara förenligt med rådande allmänna intressen och gällande översiktsplaner, kommer åtgärden att medföra en förtätning. Successivt över tid kan det leda till en förändrad bebyggelsestruktur eftersom sannolikheten för att ytterligare fastighetsägare önskar vidta liknande åtgärder är stor, vilket medför konsekvenser för kommunens planering. Även detta talar enligt domstolen för att åtgärden bör föregås av en detaljplaneläggning.

För att kunna hävda detaljplanekravet krävs det, förutom att det råder stor efterfrågan på området för bebyggande och att åtgärden leder till att bebyggelsen förändras, att prövningen inte kan ske inom ramen för ansökan om förhandsbesked samt att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 4 kap. 2 § andra stycket PBL). Vad som avses är främst en prövning av åtgärdens förenlighet med bestämmelserna i 2 kap. PBL och dess inverkan på omgivningen. Som exempel på s.k. kallade lucktomter (jfr prop. 1985/86:1 s. 552 f).

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har nämnden haft fog för sin bedömning att prövningen inte kan ske inom ramen för ansökan om förhandsbesked. Till skillnad från mark- och miljödomstolen bedömer domstolen att markområdet inte kan jämföras med en lucktomt, eftersom fastigheten inte är omgiven av bebyggelse utan gränsar till ett större obebyggt område i nordost. Därtill beaktar Mark- och miljööverdomstolen att åtgärden, även om den enskilt inte bedöms påverka den pågående markanvändningen i någon större omfattning, kan få en prejudicerande effekt och därigenom försvåra en framtida rationell planläggning av området.

P Ns har inte anfört något starkt enskilt intresse utöver att få bebygga sin fastighet med ett ytterligare bostadshus. Eftersom fastigheten redan är bebyggd med ett bostadshus bedömer Mark- och miljööverdomstolen att hans enskilda intresse är svagt i förhållande till de allmänna intressen som finns mot att åtgärden vidtas. Att kommunen vid dessa förhållanden och i detta skede återoppar detaljplanekravet kan inte heller anses strida mot proportionalitetsprincipen (jfr RÅ 2010 ref. 90 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 december 2014 i mål nr P 430-14).

Sammanfattningsvis har nämnden haft tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked med stöd av detaljplanekravet. Vid denna utgång prövar inte Mark- och miljööverdomstolen övriga skäl som nämnden anfört till stöd för sitt beslut. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Margaretha Gistorp, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson, referent.

Föredragande har varit Vilma Herlin.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-09-21
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 6227-14

KLAGANDE

P N

MOTPART

Byggnadsnämnden i Region Gotland

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut 2014-10-13 i ärende nr 403-1755-14,
se bilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked för uppförande av bostadshus på fastigheten X i Gotlands kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen Byggnadsnämndens i Region Gotlands beslut den 30 april 2014, § 107, och återförvisar målet till nämnden för fortsatt handläggning.

Dok.Id 421319

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 08:00-16:30

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Region Gotland (nedan nämnden) beslutade den 30 april 2014 att avslå P Ns ansökan om positivt förhandsbesked för uppförande av bostadshus på fastigheten Gotland X.

P N överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Gotlands län (nedan länsstyrelsen), som i beslut den 13 oktober 2014 avslog överklagandet.

P N har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljö-domstolen.

YRKANDEN M.M.

P N har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av underinstansernas beslut, ska meddela positivt förhandsbesked. I andra hand har han yrkat att målet ska återförvisas till nämnden för erforderlig handläggning.

Till stöd för sitt överklagande har han hänvisat till det han har anfört hos underinstanserna och därutöver tillagt i huvudsak följande.

Överensstämmelse med antagen fördjupad översiktsplan för Visbyområdet

I den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet "Hela Visby" (antagen av kommunfullmäktige den 14 december 2009, § 172, laga kraft den 8 januari 2010) anges inga detaljplanekrav för tillkommande bebyggelse i det aktuella området i Västerhejde. Tvärtom anges i "Riktlinjer för närområden utanför staden" (Visby) där X ingår inom "Område för bebyggelse inklusive grönområden" att "Redan exploaterat område kan förtätas". "Bebyggelsestrukturen inriktas på att förtäta redan exploaterade område /.../ Bebyggelsen bör kunna förtätas i lämpliga delar i kustzonen för att möta krav på ett kustnära boende som är ett övergripande mål i översiktsplanen för Gotlands kommun."

I såväl länsstyrelsens som nämndens beslut hänvisas felaktigt till översiktsplanen för Gotlands riktlinjer för minsta tomtstorlek på landsbygden (2 000 m²).

"Länsstyrelsen anser att området inte kan räknas till Visby stad utan är landsbygd."

Det aktuella området är enligt ovan utpekade som ett närområde till Visby i den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet och är inte redovisat som ett utpekade landsbygdsområde i Översiktsplanen för Gotland. I översiktsplanen för Gotland hänvisas de facto till den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet.

Enligt hans uppfattning bygger länsstyrelsen sitt ställningstagande på felaktiga grunder. Förslaget överensstämmer med gällande fördjupad översiktsplan för Visbyområdet. Inga riktlinjer för tomters storlek finns därmed att utgå från, utan det är områdets karaktär som ska vara vägledande.

Naturlig komplettering utan detaljplan

Området är inte detaljplanelagt och har utvecklats naturligt alltsedan sekelskiftet 1900. I samband med kommunens utbyggnad av vatten och avlopp i området har en viss permanentning av bebyggelsen skett. Vid en genomsyn av beviljade avstyckningar och bygglov inom området under de senare åren framkommer att området fortsatt följer utpekade förtätningsprinciper enligt ovan väl. Hans ansökan om förhandsbesked bygger på samma principer. Genomförda avstyckningar i närområdet har redovisats i tidigare inlagor i ärendet. Detta visar på att nämnden är inkonsekvent i sina ställningstaganden angående avstyckningar i området. Vid flera tillfällen har nybildade tomter under 2 000 m² godkänts.

Den aktuella avstyckningen och etablerandet av ett nytt bostadshus på platsen är lämplig för området och följer rådande tomt- och bebyggelsemönster, där en strandvall med naturliga terrasserings nyttjas för placering av bostadshus och ekonomibyggnader i olika nivåer. Den planerade avstyckningen faller väl in i denna bebyggelsestruktur – en naturlig fortsättning på en befintlig övre husrad i kvarteret placerad på en existerande terrassering.

Utifrån antalet genomförda och pågående byggprojekt i området kan exploateringstrycket anses vara normalt. En successiv utbyggnad fortgår i likhet med hur den historiskt sett ut. Ett positivt förhandsbesked enligt ansökan skulle endast ha en ringa prejudicerande verkan. Flera intilliggande fastigheter i området är starkt kuperade och kan inte utan stora ingrepp komma i fråga för avstyckning och ny bebyggelse. Ur planeringssynpunkt kan flertalet fastigheter inte jämföras med förutsättningarna på denna plats, där strandvallsterrasseringen är naturlig och förutsättningarna i övrigt är goda. Detta bekräftas av att det inte har inkommit några invändningar från berörda sakägare.

Fastigheten var fram till 1952 delad i två fastigheter, vilket ger ytterligare underlag för bedömningen att förslaget är lämpligt då det återtar en bebyggelsestruktur som en gång fastställdes för området.

Dessutom krävs det ingen förändring av infrastrukturen. Den planerade fastigheten kan angöras direkt från befintlig väg. Samhällsbyggnadsförvaltningens enhet för Vatten och Avfall har tillstyrkt att fastigheten ansluts till regionens VA-nät. Användningen av den planerade byggnaden kan inte antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Ärendet kan således prövas i samband med ansökan om förhandsbesked och bygglov i enlighet med 9 kap. 17 och 31 §§ PBL.

Strandskyddsdispens

I samband med en bygglovansökan för befintlig byggnad på fastigheten gav länsstyrelsen i beslut den 9 maj 2013 dispens från strandskyddet. I samma beslut gjordes en tomtplatsavgränsning, vilken omfattar hela fastigheten. "Länsstyrelsen bedömer att det i närområdet finns omfattande byggnation i denna del av naturreservatet och att området som helhet ej kan bedömas som obebyggt."

Nämnden har yttrat sig över överklagandet och anför i huvudsak följande. Den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet, Hela Visby, är en del av översiktsplanen Bygg Gotland. De generella riktlinjer som anges i översiktsplanen gäller

även för Visbyområdet. Enligt rubriken på s. 66 i den fördjupade översiktsplanen utgör Västerhejde ett "... närområde utanför staden". Området ryms heller inte inom Statistiska centralbyråns tätortsavgränsning som i Sverige utgör definitionen av begreppet tätort. Även om den fördjupade översiktsplanen i riktlinjerna på s. 67 ger uttryck för att "redan exploaterade områden kan förtätas" innebär detta inte att en sådan förtätning undantagslöst kan ske utan föregående detaljplaneläggning, trots att detta inte uttryckligen anges i den fördjupade översiktsplanen. En sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall, både av den faktiska markens förutsättningar och i förhållande till det större sammanhanget. Byggnadsnämnden vidhåller därför den egna bedömningen från prövningen av det nu aktuella förhandsbeskedet och ställer sig även bakom länsstyrelsens bedömningar och slutsatser. Nämndens bedömning är att omständigheterna i det nu prövade fallet väl uppfyller PBL:s kriterier för att bebyggelseutvecklingen i det aktuella området ska regleras med detaljplan.

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter

Vid den lämplighetsbedömning som ska göras när en ansökan om förhandsbesked prövas ska det bl.a. bedömas om den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning (9 kap. 17 och 31 §§ PBL). Frågan i målet är om underinstanserna har haft fog för sin bedömning att inte meddela positivt förhandsbesked med hänvisning till i huvudsak att åtgärden medför en olämplig förtätning och det s.k. plankravet i 4 kap. 2 § PBL.

Enligt 9 kap. 17 § PBL, ska byggnadsnämnden, om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den aktuella platsen. Enligt 9 kap. 18 § PBL är ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet vann laga kraft.

Av förarbetena till bestämmelsen motsvarande 9 kap. 17 § PBL i äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, som är fortsatt relevanta i denna del, 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). Vidare ska det prövas om åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning enligt 4 kap. 2 § PBL.

Enligt 9 kap. 31 § PBL ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser, inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 och 3 § PBL och uppfyller krav om lämplighet m.m. som följer av vissa uppräknade bestämmelser i 2 och 8 kap. PBL.

Enligt 2 kap. 1 § PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt PBL. De allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområde redovisas i kommunens översiktsplan. Av 3 kap. 3 § PBL framgår att översiktsplanen inte är bindande. Den ska dock vara vägledande för beslut om användning av mark- och vattenområden. Översiktsplanen anger de stora dragen i fråga om markanvändningen och tar således inte ställning till detaljfrågor som exempelvis lämpligheten av ny enstaka bebyggelse. Det är först i ett ärende om bl.a. förhandsbesked som avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen enligt 2 kap. 1 § PBL kan ske fullt ut (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12).

Översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen

I gällande översiktsplan för Gotlands kommun, Bygg Gotland, 2010-2025, antagen den 14 juni 2010, anges på s. 56, under rubriken ”Hållbart landsbygdsboende”, bl.a. att placering av ny byggnad bör utgå från befintliga bebyggelsemönster och att tomtplats på landsbygden bör ha en minsta tomtstorlek om 2 000 m². Såsom P N har påpekat omfattas dock området där fastigheten är belägen, del av Västerhejde, av den fördjupade översiktsplanen för Visbyområdet, Hela Visby,

antagen den 14 december 2009. I översiktsplanen för Gotlands kommun hänvisas det på s. 58 till den fördjupade översiktsplanen.

Fastigheten ingår enligt den fördjupade översiktsplanen i område för bebyggelse inkl. grönområden, se kartan på s. 66. På s. 67 anges bl.a. att bebyggelsestrukturen inriktas på att förtäta redan exploaterade områden och att bebyggelse bör kunna förtätas i lämpliga delar i kustzonen för att möta krav på ett kustnära boende som är ett övergripande mål i översiktsplanen för Gotlands kommun. Vidare anges det att inom kuststräckan Hällarna-Nyrevsudde ska all ytterligare exploatering ske restriktivt och på ett sådant sätt att inte företeelser med uppenbart naturvårdsintresse påverkas. Ytterligare bebyggelse bör ske restriktivt och i första hand där naturen redan är påverkad.

Påverkan på riksintresse för naturvården och det rörliga friluftslivet

Mark- och miljödomstolen konstaterar att fastigheten ligger inom området Kuststräckan Hällarna-Nyrevsudd, som utpekats av Naturvårdsverket som av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Gotlandskusten är dessutom utpekad som ett område av riksintresse för friluftslivet enligt samma bestämmelse. Enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse för naturvården skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. I 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken stadgas att de områden som anges i 2-8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2-8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Enligt 4 kap. 2 § miljöbalken är, såsom nämnts ovan, hela Gotland ett sådant område inom vilket turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområde, däribland områden av riksintresse, i 3 och 4 kap. miljöbalken ska enligt 2 kap. 2 § PBL tillämpas vid prövningen av ärenden om förhandsbesked.

Nämnden har i sitt beslut gjort bedömningen att åtgärden inte påtagligt skulle skada riksintressena eftersom platsen redan är en etablerad tomt. Mark- och miljödomstolen, som konstaterar att exploatering på platsen ligger i linje med uttalandet i den fördjupade översiktsplanen att ytterligare bebyggelse bör ske i första hand där naturen redan är påverkad, delar nämndens bedömning av åtgärdens påverkan på områdets naturvärden, dvs. att åtgärden inte skulle påtagligt skada riksintressena.

Platsens lämplighet för byggnation

Nämnden har bedömt att fastigheten inte är lämplig att bebygga med ytterligare ett bostadshus, att åtgärden medför en olämplig förtätning och att den strider mot översiktsplanens riktlinje om minsta tomtstorlek. Även länsstyrelsen, vars slutsatser nämnden delar, har bedömt att åtgärden skulle kunna få prejudicerande effekt vilket kan medföra att antalet bebyggda fastigheter i området fördubblas. Av länsstyrelsens beslut framgår att området kännetecknas av stora tomter på över 2 000 m² med utspridd bebyggelse och att mindre fastigheter är undantagsfall då det finns en på ca 1 900 m² och en på 1 653 m², vilka avstyckades före det att översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen antogs. Länsstyrelsen anger vidare att tomter mot havet i området generellt är av större storlek än 2 000 m².

Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning talar den omständigheten att området omfattas av den fördjupade översiktsplanen Hela Visby för att det inte är att anse som del av landsbygden utan som ett närområde till Visby, som det benämns i den fördjupade översiktsplanen. Med beaktande av att den fördjupade översiktsplanen bara är ett halvår äldre än översiktsplanen anser domstolen att vägledning för huruvida platsen är lämplig att bebygga utifrån allmänna intressen i första hand bör hämtas i den fördjupade översiktsplanen. Att den sökta åtgärden innebär att tomten blir mindre än 2 000 m² är enligt domstolens mening inte en omständighet som kan anses medföra att marken är olämplig att bebygga. Vidare bedömer domstolen att uppförande av ett bostadshus på platsen stämmer överens med de allmänna intressen som redovisas i den fördjupade översiktsplanen Hela Visby.

Mark- och miljödomstolen konstaterar vidare att det av utredningen i målet framgår att Samhällsbyggnadsförvaltningens enhet för Vatten och Avfall tillstyrker ansökan om förhandsbesked. I förvaltningens yttrande anges att fastigheten ligger inom verksamhetsområdet för den allmänna anläggningen, att fastigheten redan är ansluten med en enhet och att förvaltningen ställer sig positiv till anslutning av ytterligare en bostadsenhet. Med beaktande av att det är möjligt att anordna vatten och avlopp på platsen och att den planerade tomten enligt P Ns uppgift kan angöras från befintlig väg bedömer domstolen att tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked med anledning av att platsen inte är lämplig för byggnation inte har framkommit.

Detaljplanekravet

Mark- och miljödomstolen noterar att 4 kap. 2 § PBL genom lag (2015:235) om ändring i plan- och bygglagen fick en ändrad lydelse som trädde i kraft den 1 juni 2015. Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna gäller dock äldre föreskrifter för mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden. Domstolen har således att tillämpa 4 kap. 2 § PBL i dess tidigare lydelse, SFS 2014:477.

Enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för ett nytt byggnadsverk bl.a. om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Enligt bestämmelsens andra stycke krävs det dock ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Nämnden har i sitt avslagsbeslut bedömt att, förutom att åtgärden är olämplig bl.a. med hänsyn till minsta tomtstorlek, åtgärden är möjlig endast genom detaljpaneläggning enligt 4 kap. 2 § PBL. Nämnden har dock varken i sitt beslut eller i sitt bemötande av överklagandet angett vilken punkt i lagrummet som tillämpas, eller någon närmare motivering annat än att nämnden delar länsstyrelsens

bedömning. Länsstyrelsen har bedömt att byggnaden måste prövas genom detaljplan eftersom det råder stor efterfrågan på området för byggande, att området ligger nära tätort vilket medför större behov av att reglera bebyggelsen genom detaljplan och att ett positivt förhandsbesked kan verka prejudicerande för området, vilket kan leda till att antalet bebyggda fastigheter i området dubblas.

Råder det stor efterfrågan på området för bebyggande?

Mark- och miljödomstolen har inledningsvis att ta ställning till om det råder högt bebyggelsestryck i området. P N har anfört att bebyggelsestrycket i området får anses vara normalt. I förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s 552 f), vilka är fortsatt relevanta i denna del, anges bl.a. följande. Kommunens avsikt att hävda detaljplanekravet inom områden med bebyggelsestryck bör normalt framgå av översiktsplanen. Större tätorters närområden är ett exempel där behov av detaljplaneläggning i stort sett alltid föreligger. Bedömningen måste innefatta en framtidsaspekt.

Mot bakgrund av att området i den fördjupade detaljplanen är markerat som ett område för bebyggelse och med beaktande av att fastigheten ligger i Visbys närområde och dessutom nära kusten delar mark- och miljödomstolen länsstyrelsens bedömning att det föreligger ett högt bebyggelsestryck på platsen. Bestämmelsen om reglering med detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL är alltså tillämplig i målet.

Kan byggnadsverket prövas i samband med en ansökan om förhandsbesked?

Domstolen har således att ta ställning till om undantaget från detaljplanekravet i 4 kap. 2 § andra stycket PBL är tillämpligt. I förarbetena till ÄPBL (prop. 1985/86:1 s 552 ff.), som är fortsatt relevanta även i denna del, anges bl.a. följande angående detaljplanekravets tillämpning. Större tätorters närområden, s.k. randzoner, är ett exempel där behov av detaljplaneläggning så gott som alltid föreligger, oavsett byggnadsföretagets omfattning. Behovet av att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående mark-användningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning. I samma förarbeten anges dock också att ett undantag från

detaljplanekravet kan vara komplettering med byggnader på obebyggda så kallade lucktomter.

I ovan nämnda avgörande från Mark- och miljööverdomstolen den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12 anges att en lucktomt definieras som en mindre fastighet eller ett mindre markområde som saknar huvudbyggnad och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden. Målet rörde ett överklagat negativt förhandsbesked för nybyggnad. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar i avgörandet att utredningen i målet talade för att det är fråga om en lucktomt och att underinstanserna inte närmare motiverat varför det inte skulle vara en lucktomt samt att det inte framkommit skäl för att bedömningen av byggnadens lokalisering inte kunde klaras av direkt vid prövningen av förhandsbesked. Mark- och miljööverdomstolen undanröjde underinstansernas avgöranden och återförvisade målet till nämnden för fortsatt handläggning, eftersom det inte framkommit tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked.

Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat samma definition av lucktomt i ytterligare ett avgörande den 7 februari 2014 i mål nr P 4421-13, gällande förhandsbesked för två enbostadshus. Efter att ha hållit syn på platsen konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att de tilltänkta tomtplatserna inte kunde ses som lucktomter utan att om den sökta bebyggelsen skulle tillåtas skulle detta i stället utöka sträckningen av befintlig sammanhållen bebyggelse i området.

Mark- och miljödomstolen konstaterar i nu aktuellt mål att platsen som ansökan om förhandsbesked avser på alla sidor är omgiven av bebyggda fastigheter utom i nordöstlig riktning, där den dock avgränsas naturligt av en befintlig väg. Enligt domstolens uppfattning skulle ett bostadshus på platsen inte utsträcka den befintliga sammanhållna bebyggelsen. Mot den bakgrunden gör domstolen bedömningen att markområdet är en s.k. lucktomt. Det framgår av utredningen i målet att såväl frågan om tillfartsväg som frågan om vatten och avlopp redan är lösta, vilket enligt domstolens mening innebär att bedömningen av markens lämplighet för den avsedda åtgärden bör kunna prövas direkt i ärendet om förhandsbesked. Domstolen

anser vidare att byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Proportionalitetsprincipen

Såsom angetts ovan ska enligt 2 kap. 1 § PBL hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt PBL. I förarbetena till PBL anges bl.a. följande. Enligt Europakonventionen, som är en del av svensk rätt, innebär proportionalitetsprincipen att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen (se prop. 2009/10:170, del 1, s. 413).

Mark- och miljödomstolen bedömer att den låga nyttan av en detaljpanelläggning för markområdet innebär att följderna, att klaganden inte får ett positivt förhandsbesked med anledning av detaljplanekravet, i detta fall är orimlig. P Ns enskilda intresse av att få markanvändningen prövad i ärendet om förhandsbesked ska således ges företräde framför det allmänna intresset av en detaljpanelläggning.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen att tillräckliga skäl för att avslå den sökta åtgärden inte har framkommit vare sig med anledning av att platsen inte är lämplig för byggnation, med de skäl underinstanserna har angett i denna del, eller med anledning av detaljplanekravet. Med ändring av länsstyrelsens beslut ska nämndens beslut därför upphävas och målet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV 427)

Överklagande senast den 12 oktober 2015. Prövningstillstånd krävs.

Erika Ekman

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Lina Tengvar.