



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2016-06-14
Stockholm

Mål nr
P 8777-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-09-22 i mål nr P 5985-14, se bilaga

KLAGANDE

Skolfastigheter i Stockholm Aktiebolag SISAB
Box 47311
100 74 Stockholm

Ombud: Advokaterna R H och M W

MOTPARTER

1. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun
Box 8314
104 20 Stockholm

2. B B

3. P B

4. E B

5. E D

6. R H

7. B H

Dok.Id 1272651

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

8. L H

9. I K

10. O L

11. J N

12. T N

13. S S

14. C S

15. O S

16. P W

17. S W

18. B W

19. B Ä

SAKEN

Tidsbegränsat bygglov för uppförande av skolpaviljonger på fastigheten HÖBÄRGNINGEN 15 i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut den 23 april 2014 i ärende DNR 2014-05448-575 att meddela tidsbegränsat bygglov för uppförande av skolpaviljonger på fastigheten HÖBÄRGNINGEN 15 i Stockholms kommun.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Skolfastigheter i Stockholm Aktiebolag SISAB (SISAB) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska fastställa Stadsbyggnadsnämndens i Stockholm beslut att bevilja ansökan om tidsbegränsat bygglov.

E B, P W, J N, R H, C S, S S och T N har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) har avstått från att yttra sig i målet.

B B, P B, E D, B H, L H, I K, O L, O S, S W, B W och **B Ä** har beretts tillfälle att yttra sig, men har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SISAB har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Motparterna har inte haft rätt att överklaga beslutet om tidsbegränsat bygglov, eftersom beslutet kan anses förenligt med detaljplanen enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Detaljplanen tillåter byggnad för allmänt ändamål, i vilket den tillfälliga paviljongen måste inräknas. Då den sökta åtgärden inte avviker från detaljplanen kan nämndens beslut inte angripas på denna grund och motparternas överklagande till länsstyrelsen skulle rätteligen ha avvisats.

Det finns ingen möjlighet att bedriva skolverksamhet utan nu aktuell paviljong. Av utredningen framgår det att det föreligger en tillfällig elevtopp som planas ut efter år 2019 och att det finns en konkret plan för att lösa det långsiktiga behovet. Det framgår vidare att det från och med idag till och med år 2019/2020, under den ombyggnad och

tillbyggnad av Enskede skola som kommer att pågå till år 2020, finns ett tillfälligt behov av en paviljong. Det finns en tydlig plan för avveckling av paviljongen och för avveckling av de övriga tillfälliga lokaler som för närvarande används för skolverksamhet i Enskede. Avveckling ska ske i takt med att de permanenta lokalerna färdigställs.

På Enskede skola genomförs idag arbeten för att permanent höja antalet utbildningsplatser för att möta ökningen av antalet elever. Redan av detta skäl är det nödvändigt att tillfälligt ställa upp skolpaviljongen. För närvarande har skolan kapacitet för ca 912 elever – inklusive bedrivande av verksamhet i ett antal tillfälliga lokaler – och efter ombyggnaden kommer skolan att ha kapacitet för 1 038 elever, samtliga i skolans egna permanenta lokaler. Även Enskedefältets skola kommer att byggas ut under samma period. Arbetena bedöms vara färdigställda senast år 2020. Detta sammanfaller med en tillfällig topp av elevantal år 2019. Denna tillfälliga topp hanteras inte genom skolans kapacitetsökning utan genom att skolpaviljongen får stå kvar och nedmonteras senast år 2020 då ombyggnationen planeras vara färdigställd. Det är alltså fråga dels om att Enskede skola och Enskedefältets skola genomgår ombyggnad för upprustning och kapacitetsökning, vilket medför ett tillfälligt evakueringsbehov, dels om att tillfälligt hantera den topp i elevantalet som väntas år 2019. Paviljongen behövs därför tillfälligt för att tillgodose dessa behov. Under perioden från år 2015 till och med 2019 föreligger ett behov av betydligt fler elevplatser än 20–25 elever.

Omfattningen av skolverksamheten som bedrivs i paviljongen idag skiljer sig inte från omfattningen av den skolverksamhet som annars hade bedrivits i de permanenta lokalerna. Lokalerna i undre plan används hela dagarna av två F-klasser och det övre planet inrymmer ett fritidshem samt rum för klasserna på undre plan då grupperna behöver delas. Beläggningen på förmiddagen kan till viss del variera, men från och med kl. 12.00 används bägge klassrummen för fritidsverksamhet. Ett av grupprummen på övre plan är arbetsrum för pedagogerna. Lokalerna behövs således.

I praxis har fastställts ett lågt ställt beviskrav vid bedömningen av om det är fråga om en tillfällig åtgärd. Beviskravet är inte att sökanden måste *styrka* sitt påstående om att behovet är tillfälligt. Beviskravet är uppfyllt i detta fall.

Paviljongen påverkar inte trafiksäkerheten. Nyttan med paviljongen måste anses vara klart större än den eventuella och tillfälliga olägenhet som de närmsta grannarna upplever.

SISAB har gett in ett yttrande från Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad daterat den 19 februari 2016.

E B, P W, J N, R H, C S och **S S** har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Någon avvecklingsplan har inte presenterats på ett tillräckligt tydligt, adekvat och tillfredställande sätt. Detta tyder på att paviljongen riskerar att bli bestående. SISAB:s prognoser med kommande renoveringar av två närliggande skolor visar att behovet av paviljongen kommer att kvarstå i decennier framöver. SISAB har angett att man planerar att montera ned paviljongen senast år 2020, vilket är sex år efter uppförandet år 2014. Ett tillfälligt bygglov kan bara ges fem år i taget, vilket innebär att SISAB redan nu räknar med att överträda bygglovet eller utan problem få det förlängt. Detta visar att SISAB inte kan presentera någon avvecklingsplan eftersom man redan planerat att förlänga bygglovet ytterligare. Då tidbegränsade bygglov har möjlighet att förlängas till 15 år är det extra viktigt att man just inom skol-verksamheten bereder och planerar för mer permanenta åtgärder och presenterar dem i detalj. Det räcker inte att påvisa att en åtgärd per definition är tillfällig. SISAB har inte visat att behovet av skolpaviljongen är tillfälligt.

Det har ännu inte påbörjats några ombyggnationer på Enskede skola och Enskedefältets skola. Det tar många år innan byggloven är godkända och bygget färdigställt. Det är en omöjlighet att de planerade åtgärderna kommer att färdigställas under de närmaste fyra åren, vilket visar att SISAB planerar att ha kvar paviljongen längre än fem år och den kommer sannolikt att bli permanent på platsen.

SISAB har inte i tillräckligt stor utsträckning undersökt möjligheten att hantera det tillfälligt ökade behovet av elevplatser på befintliga platser och i alternativa lokaler i närområdet. Det finns tomma skollokaler och det finns plats i närliggande skolor, t.ex. Enskede gårds gymnasium och Nytorpsskolan. Detta alternativ är billigare. Det finns även lokaler på själva Enskede skola som skulle kunna användas vid dessa tillfälliga toppar och ombyggnationer. Många av Enskedeskolans lokaler står i dagsläget tomma halva tiden av dagen, vilket även gäller aktuell paviljong. Enskede skola har själva presenterat dessa lösningar för Utbildningsförvaltningen.

J N och **R H** har för egen del tillagt följande. Hänsyn har inte tagits till den ökade trafik som åtgärden innebär och det har inte vidtagits några åtgärder avseende trafiken. Paviljongen kan i dagsläget inte ses som vare sig en sund, trevlig eller ändamålsenlig utbildningsmiljö. Både elever och pedagoger har stora problem med bullernivån i paviljongen på grund av otillräcklig isolering mellan modulerna samt en utanpåliggande metalltrappa som avger ett högt ljud när man går upp och ner för den. Utemiljön är vidare under all kritik. Det är relevant för bedömningen av bygglovets vad det är för verksamhet som byggnaden avser hysa då det bl.a. är byggnadens verksamhetssyfte som kommer att få stå över andra behov och eventuella olägenheter. Det är också av betydelse hur komplex del byggnaden utgör i en större organisation (t.ex. en skolverksamhet) eftersom den bara är tidbegränsad och därmed inte ska utgöra en alltför avgörande del av verksamheten när lovet gått ut. Det är därför viktigt att påvisa en avvecklingsplan. Det finns överkapacitet på närliggande skolor och tomma lokaler som kan användas. SISAB lämnade i sin första ansökan till stadsbyggnadskontoret inte in någon avvecklingsplan alls, men efter påtryckningar från kontoret lämnades den till slut in och där anges ”arbete pågår för att hitta en permanent helhetslösning för Enskedeskolan och en utredning gällande den befintliga verksamheten pågår”. Detta visar att SISAB varken då eller i dagsläget har tydligare planer för skolan än så. Sammanfattningsvis har ingen tillräckligt adekvat avvecklingsplan och inte heller några realistiska renoverings- eller tillbyggnadsplaner presenterats. Vidare har alternativa möjligheter inte undersökts i tillräckligt hög grad.

J N och **R H** har gett in fotografier på det aktuella området.

T N har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. SISAB har fortfarande inte presenterat en avvecklingsplan. Ett behov av avvecklingsplan föreligger dock fortfarande då det är fråga om en betydande tid, i värsta fall 10–15 år, som paviljongen kommer att bestå. Decennier är en betydande tidrymd och då bör regler för ett permanent bygglov gälla och tillhörande krav uppfyllas. Paviljongen används i bästa fall till ca 50 procent. Rum förefaller till stor del vara nedsläckta lagerlokaler med staplade stolar istället för lokaler för undervisning. Det är uppenbart för en daglig observatör att paviljongen representerar en betydande överkapacitet och så har det varit sedan den uppfördes. Beslutet om tidsbegränsat bygglov fattades utan att de som är direkt berörda gavs tillfälle att yttra sig med hänvisning till att de inte behövde höras då det är fråga om ett tillfälligt bygglov. SISAB har inte styrkt sina påståenden om prognoser för barnafödande och inflyttning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Avvisning

SISAB har till stöd för talan gjort gällande att motparternas överklagande till länsstyrelsen borde ha avvisats då de inte haft rätt att överklaga beslutet om tidsbegränsat bygglov. Grunden för detta är att den sökta åtgärden är förenlig med detaljplanen enligt 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL.

För den aktuella fastigheten Höbärgningen 15 i Stockholms kommun gäller stadsplan Pl. 1299 som fastställdes den 9 februari 1934. Enligt övergångsbestämmelserna till PBL ska sådana äldre planer gälla som detaljplaner. I planbestämmelserna anges bl.a. att platsen för den aktuella åtgärden får användas endast för allmänt ändamål. Planen reglerar inte närmare de frågor som är föremål för prövning i det tidsbegränsade bygglovet. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därmed att länsstyrelsens formella hantering av ärendet varit riktig.

Borde berörda grannar ha beretts tillfälle att yttra sig i nämnden?

Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap. 25 § PBL underrätta de som avses i 5 kap. 11 § första stycket 2 och 3 PBL och ge dem tillfälle att yttra sig över en ansökan som avser en åtgärd som innebär bl.a. en avvikelse från en detaljplan.

I detta fall har åtgärden i underinstanserna bedömts som planenlig, men att den strider mot utformningskraven i 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL, varför permanent bygglov inte har kunnat beviljas. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i denna bedömning. Då åtgärden är planenlig förelåg inte skyldighet för nämnden att bereda berörda grannar tillfälle att yttra sig över ansökan om tidsbegränsat bygglov innan nämnden fattade sitt beslut.

Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

Av 9 kap. 33 § PBL framgår att för en åtgärd som uppfyller någon eller några men inte alla förutsättningar enligt 30-32 a §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Som ovan konstaterats är åtgärden planenlig, men strider mot utformningskraven i 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL, varför permanent bygglov inte kan beviljas.

En grundläggande förutsättning för att tidsbegränsat bygglov ska kunna beviljas är att den sökta åtgärden avser ett behov som verkligen är tillfälligt. Vid bedömningen av om behovet av åtgärden är tillfälligt är det inte tillräckligt att ansökan endast avser en begränsad period. Omständigheterna måste också vara sådana att åtgärdens provisoriska karaktär, med hänsyn till dess syfte och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planenligt användningssätt framstår som reell (se t.ex. RÅ 1994 ref. 13, RÅ 1998 not. 92 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 mars 2016 i mål nr P 9993-15). Det krävs vidare uppgifter som ger stöd för att det finns en konkret plan för framtiden, innebärande att man på ett långsiktigt sätt tillgodoser behovet av åtgärden (Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 januari 2014 i mål nr P 7678-13).

Vid en ansökan om tidsbegränsat bygglov för skollokaler som ska tillgodose ett tillfälligt ökat behov av utbildningsplatser, krävs det utredning som stöder att behovet är just tillfälligt. Alla faktorer som påverkar det framtida behovet bör beaktas i en sådan utredning. Det bör även krävas att sökanden redogör för möjligheten att behovet tillgodoses på annat sätt än genom den ansökta åtgärden, t.ex. genom tillgängliga utbildningsplatser på andra skolor i närområdet (Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 april 2015 i mål nr P 10151-14).

Den aktuella åtgärden innebär uppförande av en skolpaviljong innefattande bl.a. fyra skolsalar på den aktuella fastigheten. SISAB har gjort gällande att paviljongen ska tillgodose ett tillfälligt behov av elevplatser dels på grund av att elever på skolan måste evakueras under den tid Enskede skola genomgår en ombyggnation som förväntas vara färdigställd senast år 2020, dels för att hantera en topp i elevantal som väntas år 2019.

SISAB har i underinstanserna presenterat elevantalsprognoser som redogör för hur elevantalet på skolan når en topp år 2019, för att därefter minska. SISAB har i Mark- och miljööverdomstolen kompletterat utredningen med bl.a. ett utlåtande från Utbildningsförvaltningen i Stockholms kommun. Av utlåtandet framgår att projektet syftar till att genomföra en kapacitetsökning från 912 elever till 1038 elever exklusive externa lokaler och i samband med att projektet färdigställs ska samtliga paviljonger och externa lokaler avetableras. Det framgår vidare att projektet med en permanent ombyggnad för skolan befinner sig i utredningsskedet och att avsikten är att utredningsskedet ska resultera i en översiktlig bygg- och installationsteknisk redovisning av föreliggande förslag tillsammans med en översiktlig kostnadsbedömning. Enligt tidsplanen förväntas utredningsstadiet avslutas strax före sommaren år 2016, varefter Utbildningsförvaltningen ska hänskjuta ett inriktningsärende till Utbildningsnämnden. Enligt tidsplanen ska hela projektet färdigställas till höstterminen år 2020. Anledningen till etableringen av paviljongen anges ha varit att tillfälligt lösa lokalsituationen som uppstått i och med att skolan blivit uppsagd från sin externa lokal på Kolonivägen och för att tillfälligt underlätta skolans lokalsituation i väntan på färdigställandet av det långsiktiga och permanenta projektet.

Av utredningen som SISAB presenterat i målet framgår att det finns ett behov av elevplatser på grund av dels en tillfällig topp i antal elever på skolan, dels ett evakueringsbehov med anledning av att skolan ska genomgå en ombyggnation. I det senaste yttrandet från Utbildningsförvaltningen redogörs närmare för hur planeringen av ombyggnationen av Enskede skola kommer att ske och hur man planerar att tillgodose behovet av elevplatser på lång sikt, vilket innebär att det finns en konkret långsiktig plan för hur man i framtiden kommer att tillgodose behovet av skollokaler.

Av utredningen framgår dessutom att den närliggande Enskedefältets skola också är i behov av kapacitetsökning och kommer att byggas ut under samma period som Enskede skola, varför behovet av elevplatser inte kan tillgodoses i dessa lokaler.

Detta ger sammantaget tillräckligt stöd för slutsatsen att behovet av skolpaviljongen är tillfälligt.

Övriga förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

De omständigheter som motparterna i övrigt har anfört är inte av den karaktären att de utgör betydande olägenheter i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL. Inte heller i övrigt har det framkommit några omständigheter som skulle kunna medföra att tidsbegränsat lov inte kan beviljas.

Slutsats

Förutsättningar för att meddela tidsbegränsat bygglov föreligger således och med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därför Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut den 23 april 2014 fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg, Ingrid Åhman och Johan Svensson, referent, samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredraganden har varit Louise Bengtsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-09-22
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 5985-14

KLAGANDE

Skolfastigheter i Stockholm AB
Box 47311
100 74 Stockholm

MOTPART

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun
Box 8314
104 20 Stockholm

SAKEN

Tillfälligt bygglov på fastigheten Stockholm Höbärgningen 15

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 3 oktober 2014 i ärende nr 40322-18575-2014, se bilaga 1

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 417058

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 -

YRKANDEN M.M.

Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB) har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av Länsstyrelsen i Stockholms läns (länsstyrelsen) beslut, upphäver länsstyrelsens beslut och istället fastställer Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommuns (nämnden) beslut den 23 april 2014 att bevilja tillfälligt bygglov för uppförande av skolpaviljonger på fastigheten Stockholm Höbärgningen 15.

Till stöd för sin talan har SISAB i huvudsak anfört följande. De närboendes överklaganden skulle ha avvisats eftersom åtgärden är förenlig med detaljplan. Anledningen till att SISAB har ansökt om tillfälligt bygglov för skolpaviljonger på den aktuella fastigheten är att det både vid Enskede skola och vid den närliggande Enskedefältets skola pågår ombyggnadsprojekt för att kunna möta elevökningen i området. De ombyggnadsprojekt som genomförs för att öka elevkapaciteten på Enskede skola och Enskedefältets skola är framförallt ombyggnad av matsalar, men det vidtas även åtgärder för att utöka antalet klassrum. Under ombyggnationen kommer en evakuering av barn till skolpaviljongerna göras. Den permanenta lösning som planeras är således en kapacitetsökning avseende dessa båda grundskolor som beräknas vara klar inom fem år. Elevantalet i det specifika området kommer att öka stegvis med en topp år 2019. Elevprognoserna tar hänsyn till stadens långsiktiga planering för byggande. Det saknas möjligheter att flytta elever mellan skolorna i området. Behovet av den sökta åtgärden kommer att upphöra inom fyra till sex år, varpå paviljongerna kommer att monteras ned och bollplanen återställs till sitt ursprungliga skick. Paviljongerna är det enda försvarbara alternativet ur ett ekonomiskt perspektiv. Utbildningsförvaltningen och SISAB har visat eller i alla fall gjort det trovärdigt att behovet av den sökta åtgärden verkligen är tillfälligt. SISAB drar paralleller mellan den aktuella prövningen och omständigheterna i Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgörande den 24 april 2015 i mål P 10151-14.

DOMSKÄL

I målet P 10151-14 som SISAB hänvisat till ansåg MÖD att uppförande av skolpaviljonger i Herräng var en tillfällig åtgärd. SISAB visade i målet att elevantalet på den aktuella skolan skulle öka fram till 2019 för att efter 2022 vara på en nivå som då motsvarade skolans kapacitet. Av domskälen framgår även att kommunen inte hade planer för utbyggnad av bostäder i området. Möjligheten till utbyggnad var under alla förhållanden begränsad. SISAB hade därtill tittat på alternativa möjligheter till att hantera det tillfälliga utökade behovet av utbildningsplatser och kommit fram till att den ansökta åtgärden var den mest lämpliga.

Vidare framgår av MÖD:s avgörande att det krävs utredning som stöder att behovet är just tillfälligt. Alla faktorer som påverkar det framtida behovet bör beaktas i en sådan utredning. Det bör även krävas att sökande redogör för möjligheten att behovet tillgodoses på annat sätt än genom den ansökta åtgärden, exempelvis genom tillgängliga utbildningsplatser i andra skolor i närområdet.

Av utredningen i nu aktuellt mål framgår att det inom ett upptagningsområde för två grundskolor rör sig om små förändringar av antalet elever, som mest cirka 25 barn 2015 respektive 2019. De övriga åren, 2016-2018 och 2020-2023, är elevantalet 20-25 stycken färre. Mark- och miljödomstolen har vidare, trots ett riktat föreläggande, inte fått in ytterligare information kring de permanenta lösningarna som är planerade för att kunna ge skolplatser till det ökade elevunderlaget. SISAB har således inte visat att behovet är tillfälligt. Vid sådant förhållande och då anledning till ändring av överklagade beslutet i övrigt saknas ska överklagandet avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 13 oktober 2015.

Bjarne Karlsson

Kent Svensson

I domstolens avgörande har deltagit rådmanen Bjarne Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Kent Svensson. Föredragande har varit beredningsjuristen Åsa Ågren.