



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060304

DOM
2016-07-07
Stockholm

Mål nr
P 9987-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2015-10-22 i mål nr P 2777-15,
se bilaga

KLAGANDE

1. A N

2. L N

Samma adress

Ombud: Advokaten J R och jur. kand. E K

MOTPART

Byggnadsnämnden Region Gotland

SAKEN

Bygglov på fastigheten X i Gotlands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1274239

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

A N och L N har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom, länsstyrelsens och byggnadsnämndens beslut och återförvisa ärendet till byggnadsnämnden för ny prövning av ansökan med förordnande att byggnadsnämnden vid dess prövning ska utgå från att riksintresset för naturvård Burgen i Burs-När inte ska utgöra hinder för att bevilja lov.

Byggnadsnämnden Region Gotland (nämnden) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

A N och L N har till stöd för sin talan vidhållit vad de tidigare anfört och tillagt i huvudsak följande.

Riksintresset för naturvård utgör inte hinder för att bevilja det sökta bygglov. De har tidigare, under år 2007 och 2008 fått positivt förhandsbesked respektive bygglov på fastigheten. Trots att varken reglerna eller områdets beskaffenhet ändrats sedan de fick det positiva förhandsbeskedet har de nu fått avslag på sin ansökan om bygglov.

Det har inte framgått varifrån länsstyrelsen har hämtat sina uppgifter om att ”Den blottning som finns i det aktuella området visar ett tidsfönster som inte är synligt någon annanstans på jordskorpan” och att ”burgbildningen är unik”. Det är oklart hur länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen kommit fram till att markplattor som täcker ett par hundra kvadratmeter och hindrar viss åtkomst av de ytliga berglagren, men däremot inte hindrar all annan åtkomst av de djupare berglagren, skulle kunna anses utgöra påtaglig skada för dessa berglager. Dessa berglager har en utbredning om drygt 85 hektar på platsen. De är ytligare och blottlagda på andra platser inom riksintresset. De är även blottlagda vertikalt på ett särskilt sätt inom den bergtäkt som finns i området. Den sökta byggnationen kan inte i sig medföra någon egentlig skada på berglagren. En sådan skada kan i vart fall inte bedömas som annat än obetydlig. Länsstyrelsen har så sent som 2011 gett fortsatt tillstånd till täktverksamhet inom ett

mer känsligt område inom riksintresset. Länsstyrelsen försvarar detta med att tidigare tillstånd omfattade samma areal och volym berg. För dem gäller motsvarande situation eftersom ett lagakraftvunnet bygglov tidigare har getts för samma åtgärd. Ingen förändring av riksintresset har ägt rum sedan dess. Länsstyrelsen verkar också ha accepterat att schaktning för ledningar utförs i området, utan att länsstyrelsen har gjort någon prövning av risken för att skapa sår i bergytan.

I registerbladet för det aktuella området anges förutsättningarna för bevarande på ett mycket generellt sätt, nämligen att ”området påverkas negativt av all form av exploatering”. Denna bedömning kan inte utgöra utgångspunkt för den individuella prövning som ska göras.

M C som är professor i berggrundsgeologi har i ett utlåtande angett bl.a. följande.

Endast de östra delarna av berggrunden är vetenskapligt intressanta. Där är lagerföljden exponerad och komplett. Den västra delen av riksintresseområdet, i vilken den aktuella fastigheten ligger, har mindre lagerföljd och är inte blottad. Den delen är därför av ringa eller inget värde för geologiska undersökningar. M C ser därför inte något hinder för byggnation. De sökta åtgärderna skulle inte innebära någon eller högst en bagatellartad skada på naturmiljön och de naturvärden som riksintresset är avsett att skydda.

Yttrandet från Sverige geologiska undersökning (SGU) tar sikte på områdets generella betydelse som riksintresse och inte på frågan om den nu aktuella åtgärden faktiskt skulle medföra någon påtaglig skada på naturmiljön. En sådan utgångspunkt vid prövningen av en ansökan om bygglov står i strid med lagens regler om att varje föreslagen byggnation ska prövas särskilt mot det aktuella riksintresset. SGU:s yttrande tycks vara baserat på andra bygglov som meddelats. Detta är inte relevant för frågan om i vilken utsträckning den just nu aktuella bebyggelsen skulle påtagligt påverka naturvärdena. Utlåtandet i dessa delar innehåller inte sakkunniguppgifter rörande den geologiska situationen i området utan redovisar en uppfattning om hur

prövningar av bygglovsärenden ska göras. Den sökta åtgärden ska i stället bedömas självständigt.

SGU instämmer i professor M Cs bedömning att den västra delen har ett lägre geologiskt värde och att det aktuella bygglovets inte behöver utgöra något hot. Det eventuella geologiska värde som finns på platsen ligger under jord. Det är svårt att se att detta värde skulle påverkas om landskapsbilden genom byggnation på platsen förändras. Därtill är den aktuella marken privatägd. Byggnationen, med byggplattor på 384 kvadratmeter, kan skapa en tomt om några få tusen kvadratmeter, medan fastigheten i sin helhet är drygt 20 000 kvadratmeter. Den sökta byggnationen och den privata tomten som bildas i samband med detta skapar inte någon ytterligare begränsning av tillgängligheten av nämnvärd betydelse. Därtill finns även flera andra fastigheter i västra delen av Burgen, vilka har stora obebyggda arealer. Även efter den aktuella byggnationen kommer det att finnas många alternativa platser på stora ytor i de västra delarna av Burgenområdet för eventuell framtida åtkomst till bergarterna genom borrhningar eller andra undersökningar.

Nämnden har vidhållit att marken inte är lämplig för den sökta åtgärden.

UTREDNING I MÅLET

Mark- och miljööverdomstolen har inhämtat remissyttrande från SGU som framfört i huvudsak följande.

Geovetenskapliga värden

Naturvårdens riksintresse vid Burgen representerar höga geologiska värden med bland annat för Sverige unika förekomster av kalkstensbergarterna oolit och pisolit. Kända förekomster av oolit finns endast på ett fåtal platser på Gotland och av pisolit är detta den enda kända förekomsten. Dessutom finns det berggrundsavsnitt i området som representerar olika bildningsmiljöer som är betydelsefulla för förståelsen av hur den siluriska berggrunden bildades. Inom det riksintresseavgränsade området finns ett antal referenslokaler och borrhningar, främst i slänter och branter samt i de mindre bergtäkter som finns, och som är beskrivna i flera geologiska publikationer. Burgenområdet är

dessutom en tydlig geomorfologiskt intressant avgränsad höjdstruktur som bryter av landskapet. Den utgör en erosionsrest av hårdare berggrund som representerar berglagren på södra Gotland och är som sådan värdefull att bevara även ur landskapssynpunkt.

Det är av värde att kunna studera lagerföljden och bergarternas utseende och variation i Burgen. Detta kan främst göras där berggrunden är blottad eller lätt åtkomlig, men även genom kärnbörning. Därför är framförallt tillgängligheten till att kunna göra sådana undersökningar och studier av stor betydelse. Vad gäller börningar är det viktigt att det finns utrymme för att kunna välja bästa möjliga plats, detta för att möjliggöra korrelation och studier mellan olika stratigrafiskt viktiga nivåer i berggrunden. En del av de referenslokaler som beskrivits utgörs av tillfälligt tillgängliga ytliga eller grunda skärningar och blottningar av berggrunden.

Påverkan på riksintresset

En allmän synpunkt är att ökad bebyggelse inom riksintresseområdet kan komma att försvåra åtkomsten och tillgängligheten till sådana platser som är, och i en framtid kan bli, intressanta för fortsatta vetenskapliga studier. Främst bör tillstånd inte ges för byggnation i direkt anslutning till de branter och slänter där berggrunden är lätt åtkomlig. Även byggnation uppe på höjdryggen kan komma att begränsa tillgängligheten för framtida undersökningar som t.ex. börning. Dessutom kan en successivt ökad bebyggelse på ryggen komma att förändra landskapsbilden och höjdryggens värde i denna.

Enstaka bebyggelse i västra delen av Burgenområdet behöver dock inte utgöra någon påtaglig försämring av riksintressets värde och sett ur det perspektivet behöver inte det aktuella bygglovsärendet heller utgöra något hot. För riksintresset är det dock angeläget att se varje enskilt bygglovsärende i ett perspektiv där man betraktar vad som händer med hela området. Kommunen har under 2014 gett minst två andra bygglov för ny bebyggelse på hittills obebyggda tomter inom den västra delen av riksintresseområdet.

Även om SGU delar professor M Cs bedömning att den centrala och östra delen av området idag har ett relativt större geologiskt värde jämfört med det västra anser SGU dock, sett ur ett längre tidsperspektiv, att hela Burgenområdet har unika naturvärden som måste bevaras för kommande generationer eftersom vi idag inte vet vilka geovetenskapliga frågeställningar som kan bli aktuella i framtiden.

Med tanke på områdets unika geologiska karaktär anser SGU därför att det inte är tillrådligt att fortsätta trenden att bevilja exploatering som ytterligare begränsar tillgänglighet och möjligheterna för kommande generationer att studera, undersöka och visa berggrundens uppbyggnad i området.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Prövningen i ärenden om lov ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, se 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900). Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas.

Mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön, se 3 kap. 6 § miljöbalken. Frågan om vilka åtgärder som kan innebära en påtaglig skada för riksintresset måste avgöras i det enskilda fallet. Även om en åtgärd är av begränsad betydelse för det som ska skyddas måste frågan om vilken olägenhet åtgärden orsakar sättas i relation till den bebyggelseutveckling som kan vara att vänta om lov beviljas (prop. 1985/86:3 s. 163).

Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till är om den ansökta åtgärden påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön på så sätt att byggnadsnämnden har haft fog att avslå ansökan om bygglov.

Fastigheten X ligger inom Burgen i Burs-När som av Naturvårdsverket har pekats ut som riksintresse för naturvård. Riksintresseområdet omfattar 85 hektar. Av registerbladet för riksintresseområdet framgår att området innehåller en unik burgbildning med höga geologiska värden. Vidare anges att området påverkas negativt av all form av exploatering.

A N och L N har till stöd för sitt påstående att det aktuella bygglovet inte kommer att innebära någon påtaglig skada för riksintresset åberopat ett utlåtande av professor M C. I utlåtandet anges att de segment i västra delarna av området som även omfattar nu aktuell fastighet redan har en viss bebyggelse. Vidare framgår att dessa delar har en mindre lagerföljd som är av ringa eller inget värde för vetenskapliga geologiska undersökningar.

Av det yttrande från SGU som domstolen inhämtat framgår bl.a. att myndigheten visserligen delar bedömningen att den östra och centrala delen av området idag har ett relativt större geologiskt värde jämfört med den västra. Av yttrandet framgår dock att hela området har unika värden som måste bevaras för kommande generationer. SGU har vidare betonat att även om enstaka bebyggelse i den västra delen av Burgenområdet inte behöver utgöra någon påtaglig försämring av riksintressets värde är det dock angeläget att se varje enskilt bygglovsärende i ett perspektiv där man betraktar utvecklingen i hela det aktuella området. Myndigheten har sammanfattningsvis avstyrkt att fortsatt exploatering av området tillåts.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att länsstyrelsen, som har att bevaka det aktuella riksintresset, har uttryckt en oro för bebyggelseutvecklingen inom riksintresseområdet. Naturvårdsenheten på länsstyrelsen har anfört att inga ytterligare bygglov bör beviljas inom området. Länsstyrelsen har för övrigt beslutat att ett prövningsförfarande med stöd av 11 kap. 12 § PBL skall gälla för alla bygglov och förhandsbesked inom riksintresseområdet, dvs. att länsstyrelsen ska ha möjlighet att överpröva alla beslut från nämnden. Enstaka bebyggelse har visserligen tidigare accepterats i området och den sökta byggnationen skulle endast ta en liten del av området för riksintresset i anspråk. Dessutom rör det sig om den västra delen av området och beträffande den har både SGU och professor M C yttrat att den

inte har ett lika högt värde som de centrala och östra delarna. Det framgår emellertid av utredningen i målet att ytterligare bebyggelse skulle medföra att markens tillgänglighet inte blir säkerställd. Den aktuella åtgärden skulle därmed innebära en påtaglig skada på riksintresset och den sökta byggnationen kan således inte beviljas. Det förhållandet att A N och L N tidigare fått bygglov saknar betydelse för bedömningen. A Ns och L Ns överklagande ska därmed avslås och mark- och miljödomstolens dom fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per Sundberg, tekniska rådet Maria Lotz, hovrättsrådet Christina Ericson samt tf. hovrättsassessorn Kristina Börjevik Kovaniemi, referent.

Föredragande har varit Vilma Herlin.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-10-22
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 2777-15

KLAGANDE

1. A N

2. L N

MOTPART

Byggnadsnämnden, Region Gotland

SAKEN

Bygglov på fastigheten X

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut 2015-04-17 i ärende nr 403-1500-14,
se bilaga 1

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandena om syn respektive att ett yttrande ska hämtas in från Sveriges Geologiska Undersökning.

2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

Dok.Id 419775

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Byggnadsnämnden, Region Gotland, (nämnden) avslag i beslut den 2 april 2014 A Ns och L Ns ansökan om bygglov för bostadshus, gäststuga och ekonomibyggnad på fastigheten Gotland X. A N och L N överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen) som genom beslut den 17 april 2015 avslag överklagandena De har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

A N och L N har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och bevilja det sökta bygglovet, alternativt återförvisa ärendet till nämnden för beviljande av bygglov. De har vidare yrkat att mark- och miljödomstolen ska hålla syn på den aktuella fastigheten samt begära ett utlåtande från Statens Geologiska Undersökning, SGU, beträffande huruvida de aktuella geologiska formationerna omfattas av 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).

Till stöd för sin talan har A N och L N anfört i huvudsak sådant som redan har anförts i inlagorna till underinstanserna samt gjort tillägg och för tydliganden enligt följande.

Bygglovsansökan uppfyller bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900). Byggnaderna i ansökan strider inte mot några allmänna eller enskilda intressen. Länsstyrelsens beslut är felaktigt bl.a. avseende bedömningen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, eftersom det saknas stöd för att någon egentlig kvalitativ bedömning skett från länsstyrelsens sida i det avseendet. Det föreligger även rent formella brister i länsstyrelsens beslut i form av extremt lång handläggningstid.

Länsstyrelsens har inte beskrivit på vilket sätt riksintresset skulle *påtagligt* skadas. Riksintresset ligger i berggrunden och eftersom berggrunden är övertäckt torde det

medföra att det allmänna intresset är begränsat. Marken kan inte ha ett geologiskt värde utan att marklagren rubbas. Under sådana förhållanden måste det ställas större krav på motiveringen till varför den sökta åtgärden innebär påtaglig skada. Det kan heller inte uteslutas att de fossila kalklager som förekommer på den aktuella fastigheten även förekommer på andra näraliggande platser eller på andra delar av Gotland. Varken länsstyrelsen eller nämnden har tagit ställning till hur deras ansökan överensstämmer med regionens översiktsplan. Deras ansökan bygger huvudsakligen på det bygglov som beviljades 2008, men som inte kom att utnyttjas. Anledningen till varför de inte utnyttjade det tidigare beviljade bygglovet var att en medlem i familjen insjuknade. Omständigheterna är så speciella att domstolen borde ta dem under beaktande. De menar också att det faktum att GEAB (Gotlands El AB) har fått tillstånd att gräva ner en planerad elservis till förmån för andra näraliggande fastigheter tvärs över deras mark får anses vara ett bevis på att länsstyrelsen inte anser att marken skadas av den åtgärden. Då kan rimligtvis heller inte bergrunden skadas av en platta ovanför som endast kommer att täcka en bråkdel av området. Underinstanserna har inte gjort en korrekt avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

DOMSKÄL

Syn m.m.

Domstolen ska hålla syn på stället om det behövs (3 kap. 5 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). Bedömningen ska göras med hänsyn till målets beskaffenhet och den utredning som finns i målet (jfr prop. 2009/10:215 s. 204). Mot bakgrund av den utredning som finns i målet gör mark- och miljödomstolen bedömningen att det inte behövs syn på stället. Av samma skäl är det inte heller nödvändigt att hämta in ett yttrande från SGU. Yrkanden om syn och att beslutsunderlaget ska kompletteras med ett yttrande från SGU ska därför avslås.

Målet i sak

Mark- och miljödomstolen instämmer i den bedömning som länsstyrelsen har gjort när det gäller frågan om nämndens beslut lever upp till förvaltningslagens krav på att ett beslut ska vara motiverat. Det har inte heller i övrigt förekommit någon brist i den formella hanteringen av ärendet som skulle kunna motivera att ärendet återförvisas till nämnden för ny handläggning. Mark- och miljödomstolen instämmer även i de bedömningar länsstyrelsen har gjort när det gäller riksintressefrågan. Vad A N och L N anfört i sina överklaganden ger inte anledning till någon annan bedömning av vare sig riksintressefrågan eller någon annan fråga som har betydelse för ställningstagandet till om bygglov ska ges.

Vid den avvägning som ska ske mellan allmänna och enskilda intressen får det motstående allmänna intresset anses väga tyngre. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 12 november 2015.

Inge Karlström

Kent Svensson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Inge Karlström, ordförande, och tekniska rådet Kent Svensson. Föredragande har varit tingsnotarien Henriette Fornas Minerskjöld.