



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2017-06-15
Stockholm

Mål nr
P 11043-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-11-28 i mål nr P 2587-16, se bilaga A

KLAGANDE

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

MOTPART

LW

Ombud: CR

SAKEN

Förhandsbesked för två enbostadshus på fastigheten A i Kungsbacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämndens i Kungsbacka kommun beslut den 26 januari 2016, Dnr 2015-0182, BNAU § 21, att avslå ansökan om förhandsbesked.

Dok.Id 1346423

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.hovratt@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut.

LW har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört bl.a. följande. Inom hela Kungsbacka kommun och särskilt på Onsalahalvön råder ett högt bebyggelsetryck. Den aktuella fastigheten ligger inom Onsala utvecklingsområde. Inom utvecklingsområdena intar kommunen, enligt översiktsplanen, en restriktiv hållning till nylokalisering av enbostadshus för att kunna styra bebyggelseutvecklingen. Det finns en risk för att ett positivt förhandsbesked i detta fall kan få prejudicerande effekt för en större krets av fastighetsägare.

Det aktuella området utgör inte en lucktomt. Enligt praxis är en lucktomt ett markområde som utgör en naturlig lucka i en befintlig bebyggelsestruktur och med arealmässiga förutsättningar för att bilda en normalstor bostadsfastighet. Hur aktuellt markområde ska karaktäriseras får avgöras med utgångspunkt i befintlig bebyggelsestruktur och fastighetsindelning. Den aktuella fastigheten är belägen i ett område med i huvudsak större bostadsfastigheter och glest liggande bebyggelse. Flera fastigheter har arealmässiga förutsättningar för att ge plats åt ytterligare bostadshus. I fastighetens omedelbara närhet finns åtminstone tre fastigheter med sådana möjligheter. Två nya bostadsbyggnader inom berört område kommer därför inte att utgöra utfyllnad av en naturlig lucka utan ska betraktas som en förtätning av området. Det sätt på vilket ytan är tänkt att disponeras, med två enbostadshus mot den norra fastighetsgränsen, innebär dessutom att en lucka bildas vid gränsen mot söder. Denna lucka medger i sig åtminstone ett enbostadshus. Ett markområde stort nog att rymma tre enbostadshus kan svårligen vara att betrakta som en lucktomt.

Kommunen har gjort gällande detaljplanekravet under cirka 10 års tid. Ännu har således inte den tidpunkt nåtts då kommunen enligt proportionalitetsprincipen har en skyldighet att pröva en ansökan om förhandsbesked utan föregående planläggning.

LW har anfört bl.a. följande. Stora ingrepp i äganderätten, som ett långvarigt nybyggnadsförbud innebär, kräver en mycket noggrann bedömning och inte en schabloniserad hänvisning till detaljplanekravet. Det är endast en liten del av Onsala som är bebyggd och saknar detaljplan. Övriga delar är i huvudsak obebyggda och kräver detaljplaneläggning om de ska bebyggas. Med tanke på det mycket ringa antal fastigheter som har potential att delas i nu aktuellt område blir en eventuell prejudice-rande effekt utanför området försumbar och saknar betydelse för infrastruktur av skilda slag. I området har dessutom ett flertal bygglov och avstyckningar beviljats under senare tid vilka måste anses prejudicerande. Att området i stort omfattas av bebyggelse saknar betydelse i fall då exploatering av någon betydelse inte är möjlig på grund av befintlig bebyggelse och befintliga fastighetsförhållanden. Under dessa omständigheter saknar även begreppet lucktomt betydelse. Då kommunen har förklarat att man inte avser att detaljplanelägga området är det ointressant hur länge man har väntat. Ett avslag skulle i praktiken innebära ett sådant långvarigt nybyggnadsförbud som lagstiftaren har ansett det angeläget att avskaffa. Det saknas balans mellan den skada som drabbar fastighetsägaren genom inskränkningen i äganderätten och de obefintliga fördelar som det allmänna vinner.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

På fastigheten A finns idag ett bostadshus. Frågan i målet är om nämnden haft skäl att neka LW förhandsbesked för byggnation av ytterligare två bostadshus på fastigheten med hänvisning till att den först bör detaljplaneläggas.

En allmän utgångspunkt är att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL). För att mark ska få användas för bebyggelse krävs att den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Prövning av markens

lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska ske genom detaljplan bl.a. för nytt byggnadsverk som ska förläggas där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse och byggnadsverket inte kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked (se 4 kap. 2 § PBL, som i målet är tillämplig i dess lydelse före den 1 juni 2015).

En översiktsplan är inte bindande men ska bl.a. ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas (3 kap. 2 och 3 §§ PBL). Av översiktsplanen för Kungsbacka kommun framgår att det generellt råder ett hårt bebyggelsetryck i området. Vidare framgår att den aktuella fastigheten ligger inom Onsala utvecklingsområde där det tillämpas en restriktiv hållning vid nylokalisering av enstaka hus för att inte förhindra en kommande planläggning.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknas det skäl att ifrågasätta nämndens uppgift om att det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området (4 kap. 2 § första stycket 3 PBL). Frågan är om det är möjligt att pröva de aktuella byggnadsverken inom ramen för ansökan om förhandsbesked utan att detaljplaneläggning först sker (4 kap. 2 § andra stycket PBL). Vad som avses är främst en prövning av åtgärdens förenlighet med bestämmelserna i 2 kap. PBL och dess påverkan på de grannelagsrättsliga frågorna. I förarbetena nämns komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter, som exempel på när det kan vara möjligt med en prövning inom ramen för en ansökan om förhandsbesked (se prop. 1985/86:1 s 552 f.).

En lucktomt definieras som en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12). Av utredningen framgår att marken inom den aktuella fastigheten består av två delar, en mindre övre del kring det befintliga bostadshuset och en större nedre del som är obebyggd och där de sökta bostadshusen avses placeras. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning utgör den nedre delen inte ett sådant mindre markområde som kan jämföras med en lucktomt. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar också att om den sökta bebyggelsen skulle tillåtas skulle en ny ”lucka” skapas som är tillräckligt stor för ytterligare ett bostadshus. Då området består av flera

fastigheter, som till sin storlek är jämförbara med den aktuella, riskerar dessutom den aktuella åtgärden att få en prejudicerande effekt som successivt kan komma att utöka bebyggelsen och som försvårar kommunens planering.

Det förhållande att kommunen har åberopat detaljplanekravet under drygt tio års tid och avslagit ansökan om planbesked kan, vid en avvägning mellan LWs enskilda intresse av att bebygga fastigheten med ytterligare bostadshus och det allmänna intresset av detaljplaneläggning, inte anses strida mot proportionalitets-principen (jfr RÅ 2010 ref. 90, Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 februari 2015 i mål nr P 4723-14 och NJA 2016 s. 868).

Sammanfattningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att nämnden har haft tillräckliga skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked med stöd av detaljplanekravet. 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 hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander samt hovrättsråden Malin Wik och Li Brismo, referent.

Föredragande har varit Gunilla Barkevall.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-11-28
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr P 2587-16

KLAGANDE

LW

Ombud: CR

MOTPART

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 30 maj 2016, i ärende nr 403-1642-16, se bilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked för två enbostadshus på fastigheten A i Kungsbacka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 30 maj 2016, i ärende 403-1642-16 och Byggnadsnämndens i Kungsbacka kommun beslut den 26 januari 2016, § 21, och återförvisar ärendet till Byggnadsnämnden för fortsatt handläggning av ansökan om förhandsbesked.

Dok.Id 337870

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 08:00-16:00 -

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nämnden) beslutade den 26 januari 2016, § 21, att meddela negativt förhandsbesked för nybyggnad av två enbostadshus på fastigheten A i Kungsbacka kommun.

LW överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen, som den 30 maj 2016 avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

LW har yrkat att mark- och miljödomstolen med undanröjande av underinstansernas beslut i första hand meddelar att bygglov kan tillåtas på platsen, eller i andra hand återvisar ärendet till nämnden för att meddela som förhandsbesked att bygglov kan tillåtas på platsen. Hon har anfört bl.a. följande. Ansökt lokalisering uppfyller kraven i 2 kap. PBL, strider inte mot kommunens översiktsplan, utgör en direkt komplettering till befintlig bostadsgrupp och uppfyller i tillämpliga delar kraven i 9 kap. 31 § PBL. Nämndens beslut är inte proportionerligt och strider mot 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska både enskilda och allmänna intressen beaktas vid tillämpningen av PBL. Vidare erinras om egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och inte minst i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (p1-1) som gäller som svensk lag. Enligt grundlagsstadgandet förutsätter en inskränkning i fråga om användning av mark eller byggnad, att åtgärden krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Tilläggsprotokollet är främst av intresse med hänsyn till de i Europadomstolens praxis gestaltade kraven på intresseavvägningar, balans och proportionalitet. Att det ska föreligga en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en inskränkning i egendomsrätten har även understrukits i bl.a. rättsfallen RÅ 1996 ref. 44 och ref. 56. Enligt 2 kap. 2 § PBL och 3 kap. 1 § miljöbalken ska ett markområde användas för det ändamål, för vilket området är mest lämpat med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. I prop. 1985/86:3 angav departementschefen (s.153) att de behov som avses kan vara av såväl allmän som enskild natur. Uttalandet äger fortfarande giltighet. Enligt 4 kap. 2 § PBL ska kommunen med en detaljplan pröva

ett markområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning om bl.a. 3a) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Trots första stycket 3 krävs det 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. Enligt 9 kap. 31 § PBL ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan bl.a. om åtgärden inte förutsätter planläggning och uppfyller kraven i 2 kap. och 8 kap. 1-3, 9-13, 17 och 18 §§. Fastigheten omfattas inte av detaljplan eller områdesbestämmelser. Den aktuella tomtplatsen omfattas inte heller av några särskilda restriktioner i ÖP och den omfattas inte av någon fördjupad översiktsplan. Kommunen har tydligt angett att området inte kommer att detaljplanläggas. Belägenheten visas med röd färg på en till överklagandet bilagd karta där även gränsen för aktuellt område utan detaljplan markeras med grön linje. Länsstyrelsen grundar sitt beslut huvudsakligen på en tidigare dom från mark- och miljödomstolen den 15 april 2014 (mål P 4316-13). Det huvudsakliga domskälet i denna var att ÖP 06 påstås ange att fastigheten ligger inom ett utvecklingsområde, som ska detaljplanläggas. Detta är gravt felaktigt då ÖP inte ens nämner detaljplanering i detta sammanhang. Domstolen konstaterar emellertid i denna dom i likhet med länsstyrelsens föregående beslut att den aktuella fastighetsdelen är en lucktomt i enlighet med Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 25 februari 2015 i mål nr P 8650-12 och den 24 april 2013 i mål nr P 11217-12. Fastigheten A är en bebyggd bostadsfastighet med en areal av 4 830 m². Den är tydligt uppdelad i en övre del av ordnad tomtmark kring det befintliga bostadshuset och en nedre del med karaktär av vildvuxen ängsmark. Det är den nedre delen, lucktomten, som nu avses användas för två nya bostads-fastigheter. Fastigheten är ansluten till kommunal VA-anläggning. Det aktuella området, som saknar detaljplan, är förhållandevis litet och omfattas endast cirka 25 fastigheter, varav endast en handfull har potential att kunna delas. Fastighets-bildningen i närområdet är alltså i princip helt genomförd. Det tillskott av nya bostäder, som på så sätt skulle bli möjligt, är så blygsamt att det helt saknar betydelse med hänsyn till infrastruktur av skilda slag. Med hänsyn till befintlig

fastighetsindelning och bebyggelse är det därför inte rimligt att anta, att en detaljplaneläggning kan medföra några förändringar av området utöver detta. Något dokumenterat motstående allmänt intresse eller konkurrerande markanvändningsintresse föreligger inte. Med hänsyn till områdets beskaffenhet och läge samt föreliggande behov, får denna del av fastigheten betecknas som lämpligast att använda för de planerade bostadshusen. Den ansökta åtgärden kan därför inte anses strida mot bestämmelserna i 2 kap. 2 § PBL. Endast ett fåtal grannar berörs. Under dessa omständigheter skulle därför ett avslag med hänvisning till detaljplanekravet i praktiken innebära just ett sådant långvarigt nybyggnadsförbud, som av lagstiftaren ansetts angeläget att avskaffa. Då kommunen dessutom förklarat att man inte avser att detaljplanelägga området är det helt ointressant, hur länge man väntat. Nämnden kan inte under dessa omständigheter hänvisa till detaljplanekravet som avslagsgrund utan är alltså skyldig att direkt göra en konkret prövning i det enskilda fallet. Omedelbart norr och nordost om aktuellt bebyggelseområde finns ett stort grönområde för vilket kommunen utreder grönsplan enligt ÖP. Härtill kommer hela strandområdet. Det är alltså mycket väl tillgodosett med rekreationsytor i anslutning till bostadsområdet. Två olika placeringar av de tänkta nya tomtplatserna har under hand redovisats. Ansökan avser endast en förhandsförfrågan och något detaljstudium av byggnadernas placering eller utformning har ännu inte redovisats. Vad som på detta stadium kan konstateras är emellertid att fastighetens lägre del ger mycket goda förutsättningar att placera byggnader så att de ansluter väl till landskapet och den befintliga bebyggelsestrukturen, oavsett om man placerar dem längs vägen i öster eller vägen i söder. Placeringen i detalj får avgöras i bygglovs-skedet. I detta fall kommer nybyggnaden att anslutas till kommunalt avlopp och ansökan motiverar inte krav på andra gemensamma anordningar. Det förhållande, att fastigheten kan anslutas till kommunalt VA, gör lokaliseringen lämplig ur allmän synpunkt. Sammantaget med ovan angivna fastighetsförhållanden är ärendet därför inte mer komplicerat än, att prövningen kan ske i förhandsbeskedet. En prövning i detaljplan skulle inte tillföra något ytterligare. Det krävs därför ingen detaljplan för lämplighetsprövningen av den ansökta åtgärden (jfr regeringens avgöranden M 2000/1757/hs/P och M 1999/408/Hs/P). Regeringen anförde (prop. 2009/10:170 del 1 s. 195) med avseende på andra stycket i 4 kap. 2 § PBL bl.a. ”Ett förtydligande av

bestämmelserna i detta avseende innebär inte en skärpning av kravet på detaljplan, utan ger tvärtom en uttrycklig möjlighet att på ett enklare sätt pröva enstaka byggnadsverk direkt i samband med bygglovsprövningen, så länge planen inte medför en betydande miljöpåverkan”. Med utgångspunkt från departementschefens exemplifiering i samband med tillkomsten av ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 553) kan konstateras, att det inte kan vara fråga om någon betydande inverkan på omgivningen i detta fall. Kravet på detaljplan om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande avser sådana områden, där en successiv utbyggnad är att vänta och detta på sikt kan leda till, att det uppkommer en sammanhållen bebyggelse. Att området i stort omfattas av bebyggelsestryck saknar givetvis betydelse i sådana fall, då exploatering av någon betydenhet inte är möjlig på grund av befintlig bebyggelse och befintliga fastighetsförhållanden. Sammantaget kan konstateras att det inte föreligger sådana omständigheter att krav på detaljplan kan ställas med stöd av 4 kap. 2 § PBL. Det kan noteras att i området har ett flertal bygglov och avstyckningar beviljats i sen tid, bl.a. B (4 tomter), C, D och E. Ett vägrat förhandsbesked i detta fall skulle därför även strida mot likhetsprincipen. Begreppet egendom har tolkats vidsträckt av Europa-domstolen. Det omfattar såväl fast som lös egendom och också ekonomiska intressen (se Danelius Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, tredje upplagan, s. 454). Såväl fastigheter och byggnader som tillstånd att exempelvis bebygga fastigheter utgör alltså egendom i P1-1:s mening. Även nyttjandet av egendom skyddas (egendom ska respekteras). Inskränkningar i egendomsskyddet ska vara lagliga, motiveras av ett allmänt intresse, som ska balanseras mot den enskildes umbäranden (proportionalitetskravet). Om det brister i något av dessa krav utgör det ett brott mot egendomsskyddet. Ett beslut om bygglov eller förhandsbesked kommer därför under tillämpningsområdet för P1-1 genom att nyttjandet skyddas av bestämmelsen, vilket alltså innebär, att den inskränkning, som ett vägrat förhandsbesked innebär, måste uppfylla samtliga ovannämnda krav. Som ovan noterats finns inget allmänt intresse av någon tyngd knutet till den aktuella fastighetsdelen. Den sökta åtgärden kan inte heller befaras försvåra en framtida planläggning, som i sig framstår som både onödig och osannolik. En saklig, seriös bedömning måste i detta fall resultera i

konstaterandet att den aktuella fastighetsdelen på grund av beskaffenhet och läge aldrig kommer att bli intressant för en samhällsutbyggnad. Det allmänna intresset har alltså mycket ringa tyngd. Utnyttjandet innefattar även ett fullt legitimt ekonomiskt intresse, som omfattas av egendomsskyddet i P1-1. Det enskilda intresset av att förkovra och utnyttja egendomen får därför anses ha en avsevärd tyngd, då det ansökta skulle medföra ett betydligt bättre nyttjande av marken än idag. Det saknas uppenbart balans mellan den skada, som drabbar fastighetsägaren genom den inskränkning i egendomsrätten, som det överklagade beslutet innebär och de obefintliga fördelar, som det allmänna vinner. Det överklagade beslutet får därför anses klart disproportionerligt. Den lokalisering som ansökan om förhandsbesked avser får anses väl uppfylla kraven i tillämpliga lagrum. Med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov får den aktuella fastighetsdelen anses mest lämpad för den ansökta lokaliseringen. Då motstående allmänna intressen av någon tyngd helt saknas, bör därför det enskilda intresset fälla avgörandet och bygglov kunna påräknas. Mot bakgrund av det anförda framstår ett vägrat förhandsbesked och bygglov som disproportionerligt och stridande mot egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Nämnden har bestritt bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. I Kungsbacka kommuns översiktsplan, nedan ÖP06, aktualitetsförklarad den 13 augusti 2013, pekas ut ett antal s.k. utvecklingsområden. Inom utvecklingsområdena intar kommunen en generellt restriktiv hållning till nylokalisering av enbostadshus utanför detaljplanerat område. Fastigheten A omfattas inte av detaljplan och ligger inom Onsala utvecklingsområde. Den restriktiva hållningen motiveras av att kommunen måste kunna styra bebyggelseutvecklingen inom dessa områden för att därvid säkerställa att tillkommande bebyggelse bl.a. uppfyller kraven i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. För att utvecklingsområdena ska bli långsiktigt hållbara krävs att en utbyggnad av dessa områden i första hand sker genom detaljplanläggning. I ÖP06 specificeras ett antal undantag från den restriktiva hållningen som, om förutsättningarna är uppfyllda, medger att ett positivt besked kan meddelas, bl.a. då det är fråga om del av ett markområde som utgör en lucka i en i övrigt bebyggd tomtrad. Nämnden har tagit

fram riktlinjer (beslut den 4 juli 2013, BN § 10) för hur undantagen ska tolkas i syfte att därigenom underlätta den avvägning som i varje enskilt fall ska göras mellan allmänna och enskilda intressen. I föreliggande fall har nämnden bedömt att inget av undantagen är tillämpliga. Såvitt avser undantaget för s.k. lucktomter utvecklas nämndens inställning närmare nedan. Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att ÖP06 utgör hinder mot den sökta lokaliseringen. Nämnden bestrider alltså LWs uppgift om att den aktuella tomtplatsen inte omfattas av några särskilda restriktioner i ÖP 06. En i målet central fråga är huruvida det markområde som är avsett för de båda bostadshusen är att betrakta som en lucktomt. Utfallet av denna bedömning har betydelse inte minst vid prövning av om krav på detaljplan kan uppställas enligt 4 kap. 2 § PBL. Lucktomtsbegreppet har varit föremål för tolkning i flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, nedan MÖD. Domstolen har i avgörandet den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12 uttalat att begreppet lucktomt definieras som ”en mindre fastighet eller ett mindre mark-område, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden”. I nu nämnda avgörande hade MÖD att ta ställning till förutsättningarna för att positivt förhandsbesked avseende lokalisering av ett enbostadshus inom fastigheten H. Denna fastighet var obebyggd och hade en areal om drygt 22 000 m². Det markområde som ansökan berörde var dock avsevärt mindre och beläget sydost om fastigheten J. MÖD konstaterade att utredningen i målet gav stöd för att det var fråga om en lucktomt. I avgörandet den 24 april 2013 i mål nr P 11217-12 hade MÖD likaledes att pröva ett förhandsbesked avseende ett enbostadshus. Fastigheten Kungsbacka Buera 3:63 omfattade en areal om cirka 3 100 m² och var, till skillnad från ovan nämnda H, redan bebyggd med ett enbostadshus. Platsen för det tänkta enbostadshuset, i dag utgörande fastigheten K, framgår av bilden till höger. MÖD fann även i detta fall att det rörde sig om en lucktomt. Den nu aktuella fastigheten, A, har en areal om drygt 4 800 m² och är bebyggd med ett enbostadshus förlagt till fastighetens västra del invid gränsen mot L. Marken i anslutning till bostadshuset består av iordningsställd tomtmark. Denna del av A är tydligt avgränsad mot resterande yta – utgörande lejonparten av fastighetens areal – som närmast är att beskriva som naturmark. Det

kan konstateras att omständigheterna i föreliggande fall skiljer sig på ett par väsentliga punkter jämfört med de som var för handen i de förutnämnda avgörandena. Först och främst är det nu fråga om lokalisering av två enbostadshus. Dessa är dessutom placerade på ett sätt som medger ytterligare en eller två tomter med ungefär samma storleksmässiga areal söder om aktuell plats. Det är alltså inte fråga om utfyllnad av en naturlig lucka i den befintliga bebyggelsestrukturen på det sätt som utgör ett krav enligt praxis. Två tillkommande bostadshus skulle fastmer innebära en förtätning. Av det sagda följer sammanfattningsvis att berört markområde inte är att betrakta som en lucktomt. Klaganden har gjort gällande att det saknas förutsättningar för att uppställa krav på föregående reglering genom detaljplan jämlikt 4 kap. 2 § PBL. Nämnden bestrider invändningen. Innan de närmare skälen härför redovisas vill nämnden uppmärksamma att det är 4 kap. 2 § PBL i dess lydelse enligt SFS 2014:477 som aktualiseras i målet. I beslutet av den 26 januari 2016, BNAU§ 21, har nämnda bestämmelse i dess nuvarande lydelse – felaktigt – tillämpats. Enligt övergångsbestämmelserna till SFS 2015:235 ska den äldre lydelsen (SFS 2014:477) alltjämt tillämpas i mål och ärenden där ansökan inkommit före den 1 juni 2015. Det sagda medför dock inga implikationer med avseende på sakfrågorna. Av 4 kap. 2 § första stycket 3 b PBL följer att kommunen med en detaljplan ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för ett nytt byggnadsverk om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Enligt paragrafens andra stycke krävs det dock ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I Kungsbacka kommun råder ett generellt högt bebyggelsetryck. I kommunens västra delar, inom vilken A är belägen, är trycket extra hårt. Frågan om bebyggelsetrycket torde för övrigt inte vara ett spörsmål där det råder oenighet mellan parterna. Förhållandena är därvid sådana att det enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 b PBL kan uppställas krav på detaljplan. Vad som härefter återstår att ta ställning till är om lokaliseringen av de båda bostadshusen kan prövas i samband med prövningen av ansökan om förhandsbesked. Bestämmelserna i 4 kap. 2 § andra stycket PBL utgör ett undantag från första stycket punkten 3 och är avsedd för sådana fall då bedömningen av bebyggelsens lokalisering med hänsyn till

bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL liksom grannelagsfrågorna kan klaras av i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked. Så anses typiskt sett vara fallet i fråga om lucktomter (se prop. 1985/86:1 s. 552 f). Såsom redogjorts för ovan är det av ansökan berörda området inte att betrakta som en lucktomt. Det är i och för sig inget absolut hinder mot att prövningen ändå inte kan ske i samband med ansökan om förhandsbesked. I förevarande fall måste emellertid särskilt beaktas sannolikheten för prejudicerande effekter. I omedelbar närhet till A finns åtminstone tre fastigheter – E, F och G – som har arealmässiga förutsättningar för att ge plats åt ytterligare bostadshus. Om sökta enbostadshus tillåts föreligger det sålunda en reell risk att det hos ägare till närliggande fastigheter skapas förväntningar om att likaledes erhålla positivt förhandsbesked. En sådan utveckling skulle innebära en successiv och oönskad förtätning av befintlig bebyggelse. Den prejudicerande effekten talar sålunda starkt emot att undantaget i 4 kap. 2 § andra stycket PBL äger tillämplighet i förevarande fall (se bl.a. MÖD:s dom den 29 februari 2016 i mål nr P 8773-15). Vid bedömning av undantagets tillämplighet måste även följande tas i beaktande. Kraven i 2 kap. PBL har till syfte att säkerställa att den mark som tas i anspråk för bebyggande är lämplig för ändamålet och att allmänna intressen inte motverkas. För att de utvecklingsområden som pekas ut i ÖP06 ska fungera på lång sikt krävs att infrastruktur och kommunal service håller jämna steg med bebyggelseutvecklingen. Detta säkerställs genom att tillkommande bebyggelse föregås av detaljplan. Även om det i ett enskilt fall kan visas att viss kommunal service finns tillgänglig måste frågan ses i ett större perspektiv och behovet av långsiktighet särskilt beaktas. Successiv förtätning inom ett utvecklingsområde som sker genom förhandsbesked, snarare än genom detaljplan, leder på sikt till att såväl den kommunala planeringen som utövandet av det kommunala planmonopolet försvåras. Det kommunala planmonopolet innebär att kommunen själv avgör när och var planläggning ska ske. Förr eller senare kan dock kommunen ändå bli skyldig att ta ställning till sökandens begäran om förhandsbesked, även då kommunen får anses ha haft fog för att hävda krav på detaljplan, se RÅ 2010 ref. 90. I nämnda avgörande hade kommunen hävdat detaljplanekrav sedan mitten av 1960-talet. Något planläggningsarbete var inte påbörjat och konkreta planer på att

så skulle ske saknades. Mot denna bakgrund bedömde domstolen att det inte fanns grund för att fortsatt upprätthålla ett krav på detaljplan. Utgången blev en annan i MÖD:s avgörande den 18 december 2014 i mål nr P 430-14. I det fallet hade kommunens krav på detaljplan endast gjorts gällande sedan två år tillbaka i tiden. Konkreta planer på om och när planläggningsarbete skulle påbörjas saknades. I översiktsplanen omnämndes inte heller det berörda arbete som ”prioriterat förändringsområde” inom vilket planläggning var tänkt att genomföras fram till 2025. Det var därför troligt, enligt MÖD, att detaljplaneläggning inte kunde påräknas förrän tidigast någon gång efter år 2025. Enligt MÖD hade dock inte den tidpunkt nåtts då kommunen har en skyldighet att på grund av proportionalitetsprincipen pröva den sökta åtgärden utan föregående planläggning. Det kan konstateras att den tid under vilket detaljplanekravet nu gjorts gällande – cirka tio år enligt uppgift i skrivelse från klaganden daterad den 6 februari 2014 – inte på långt när ligger i storleksordning med vad som enligt praxis har krävts för att kommunen enligt proportionalitetsprincipen ska ha en skyldighet att pröva en ansökan om förhandsbesked utan föregående detaljplaneläggning. Att kommunen lämnat ett negativt planbesked, kommunstyrelsens beslut den 19 augusti 2014, KS § 167, och att det därvid föreligger osäkerhet om eller när planläggning kan påräknas utgör inte heller en omständighet som i förevarande fall hindrar hävdande av ett detaljplanekrav (jfr. avgörandet i mål nr P 430-14). Klaganden har anfört att nämnden på en rad närbelägna fastigheter medgett åtgärder och att detta förhållande, av likabehandlingsskäl, nu motiverar ett positivt förhandsbesked. Såvitt avser B lämnade nämnden initialt ett negativt förhandsbesked med hänvisning till ÖP06:s restriktivitet (beslut den 16 september 2014, AU § 314). Vid överprövning bedömde länsstyrelsen emellertid att två av undantagen till den restriktiva hållningen var tillämpliga och återförvisade ärendet (beslut den 18 december, dnr 403-7676-14). Nämnden hade därvid att lämna ett positivt besked (beslut den 24 mars 2015, AU § 94). Beträffande I (tidigare del av C) motsatte sig nämnden fastighetsbildning (beslut den 17 september 2013, AU § 363). Länsstyrelsen upphävde beslutet med hänvisning till att styckningslotten redan var bebyggd och att frågor med avseende på väganslutning, el och VA var lösta (beslut den 27 mars 2014, dnr 403-6638-13). En

avstyckning skulle alltså endast innebära att befintliga förhållanden befästs. Bygglov för uppförande av ett enbostadshus på D beviljades den 3 november 2015, Tjm § 1971. Det rörde sig i detta fall om en sedan länge avstyckad tomt i lämplig storlek. Stöd för att vid sådant förhållande medge undantag från den restriktiva hållningen finns i ÖP06. Genom beslut den 2 april 2009, BN § 93, gavs ett positivt förhandsbesked för uppförande av ett enbostadshus på E. Fastigheten var bebyggd sedan tidigare och det var alltså inte fråga om en tillkommande byggnad. Utifrån ovanstående redovisning kan det konstateras att nämnden haft en genomgående konsekvent hållning gällande nylokalisering. I de fall undantag från den restriktiva hållningen medgetts har det antingen varit efter anvisning från besvärmyndighet eller med stöd av undantaget föreskrivet i ÖP06. Nämnden bestrider alltså att likabehandlingsprincipen i förevarande fall utgör hinder mot att lämna negativt förhandsbesked.

Mark- och miljödomstolen har den 29 september 2016 hållit sammanträde med syn i målet.

DOMSKÄL

Frågan i målet är om Byggnadsnämnden i Kungsbacka haft tillräckliga skäl att inte meddela positivt förhandsbesked angående nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A.

Fastigheten ligger utanför detaljplanelagt område. Ett bygglov ska enligt 9 kap 31 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan bl.a. om åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. PBL. Av 2 kap. 1 § PBL framgår att vid den prövningen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

Byggnadsnämnden har avslagit LWs ansökan om positivt förhandsbesked med hänvisning till bland annat att den sökta åtgärden är en sådan som ska prövas och regleras med detaljplan. Nämnden har anfört att i översiktsplanen, ÖP06, pekas

ut ett antal utvecklingsområden inom vilka kommunen intar en restriktiv hållning till nylokalisering utanför detaljplanelagt område.

Frågan om förhandsbesked har varit aktuell på ifrågavarande plats åtminstone alltsedan år 2006 genom förfrågan till Byggnadsnämnden och sedermera genom domstolsprövning. År 2014 begärde klaganden planbesked hos kommunstyrelsen angående planläggning för bostadsändamål. Kommunstyrelsen uttalade då bl.a. följande. ”Då Onsala inte omfattas av kommunens främsta expansionsplaner enligt *Mål för bostadsbyggande* antagen av kommunfullmäktige 2014-05-07 prioriteras inte planer i Onsala.” Domstolen tolkar detta besked såsom att planläggning inte är aktuell inom överskådlig tid. Detta trots att fastigheten A är belägen inom sk. utvecklingsområde.

Kan då inte frågan om förhandsbesked istället prövas direkt utan krav på planläggning?

I praxis har accepterats undantag från detaljplanekravet vid komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande definierat lucktomt som en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter och markområden. (Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12.) Nämnden har dock ansett att det inte är fråga om en s.k. lucktomt och som skäl anfört att det inte är fråga om utfyllnad av en naturlig lucka i den befintliga bebyggelsestrukturen på det sätt som utgör ett krav enligt praxis.

Fastigheten är en bebyggd bostadsfastighet som omfattar 4 830 m². Inom fastigheten är marken tydligt uppdelad i två delar, en övre del kring det befintliga bostadshuset som har tomtmarkskaraktär och en nedre del som mer är av naturmarkskaraktär. Fastigheten ligger på ett mindre område mellan många andra bebyggda bostadsfastigheter och efter syn på plats anser domstolen att aktuellt markområde får anses vara en s.k. lucktomt.

En lucka i ett befintligt bebyggelseområde kan utgöra en naturlig komplettering till befintlig bebyggelse men, åtminstone i mera omfattande bebyggelsegrupper, kan en obebyggd yta också utgöra en resurs som behövs för bostädernas gemensamma behov, exempelvis för infrastruktur eller rekreation. I ett område med sammanhållen bebyggelse kan det också finnas ett behov av att reglera bebyggelsens inbördes förhållande i en detaljplan för att säkerställa vissa kvaliteteter i boendemiljön, exempelvis goda ljusförhållanden eller sikt. Ytterligare ett argument för att även bebyggelse på en lucktomt kan behöva prövas genom detaljplan är att många enskilda bygglov kan få omfattande konsekvenser exempelvis genom uppställande av krav på kommunal service.

I nu aktuellt fall har kommunen inte hävdat något konkurrerande markanvändningsintresse till två bostadshus på platsen. Domstolen kan inte heller se på vilket sätt den aktuella marken skulle kunna ha betydelse för eller kunna användas för något allmänt intresse.

Fastighetsindelningen i området är i princip genomförd. Även om fler krav skulle komma att resas på bebyggande av tomter av motsvarande storlek och under liknande förhållanden kan de prejudicerande effekterna vid tillåtande av den tänkta bebyggelsen därför inte bli av någon större omfattning. Av samma skäl torde inte – om de sökta förhandsbeskeden beviljas – kraven på samhällsservice komma att öka nämnvärt eller kommunen fråntas möjligheten att styra bebyggelseutvecklingen inom kommunen. Några starkt vägande allmänna intressen som talar för att sökta åtgärder bör prövas genom detaljplan föreligger därför inte. I övrigt har inom nära anslutning till området på senare tid beviljats bygglov utan föregående detaljplaneprövning för 4-5 ytterligare byggnader, vilket stärker domstolens uppfattning om att föreliggande allmänna intressen i det här fallet inte påfordrar en detaljplaneprövning av markens lämplighet för bebyggelse.

Platsen för sökta förhandsbesked är belägen lågt i terrängen. En byggnation torde därför inte medföra någon försämring av betydelse för omkringliggande fastigheters

havsutsikt. Det är domstolens uppfattning, efter domstolens syn på platsen, att de grannelagsrättsliga frågorna kan klaras av i samband med prövningen av ansökan om förhandsbesked.

Vid en samlad bedömning och med beaktande av den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras i varje enskilt fall finner domstolen att tillräckliga skäl för att inte meddela positivt förhandsbesked för nybyggnad av bostadshus på fastigheten inte framkommit i målet. Överklagandet ska därför bifallas och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning i enlighet med domstolens bedömning.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 19 december 2016.

Susanne Mörkås

Rolf Dalbert

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Rolf Dalbert. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.