



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060204

DOM
2017-02-03 Stockholm

Mål nr
P 4848-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-05-09 i mål nr P 2097-14, se bilaga A

KLAGANDE

Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun

MOTPART

BJ

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A i Örnsköldsviks kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut den 25 augusti 2014, dnr 403-3425-14 såvitt avser tomt nr 2–4 inom fastigheten A i Örnsköldsviks kommun.

Dok.Id 1311106

| 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 | | |

BAKGRUND

BJ ansökte om förhandsbesked för uppförande av enbostadshus på fyra tomter på fastigheten A i Örnsköldsviks kommun (fastigheten). Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun beslutade den 20 mars 2014 att avslå de sökta åtgärderna. Länsstyrelsen i Västernorrlands län fann att åtgärden kunde tillåtas på tomt nr 1, men däremot inte på tomt nr 2–4. Länsstyrelsens beslut avseende tomt nr 2–4 överklagades till mark- och miljödomstolen, som fann att de sökta åtgärderna även kunde tillåtas på tomt nr 2–4.

YRKANDEN M.M.

Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun har, som Mark- och miljööverdomstolen har uppfattat den, yrkat att länsstyrelsens beslut ska fastställas såvitt avser tomt nr 2–4.

BJ har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN

Parterna har stått fast vid vad de har uppgett i underinstanserna och utöver det gjort bland annat följande tillägg och förtydliganden.

Nämnden

Den aktuella marken är brukningsvärd jordbruksmark och får därför endast tas i anspråk om det behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Det finns en rapport upprättad av kommunen den 10 januari 1978 som redovisar det faktamaterial som insamlats under frambringande av områdesplanen för centralorten. Av områdesplanen framgår att Västerhusområdet är klassificerat som åkersmark, klass 1, kärnområde, och ska bevaras som långsiktigt bestående åkermark.

Mark- och miljödomstolen har gett länsstyrelsens beslut att jordbruksmarken får tas ur produktion för stor tyngd. Anmälan om att jordbruksmarken skulle tas ur produktion kom in till länsstyrelsen den 31 juli 2014, dvs. efter nämndens beslut om förhandsbesked. I anmälan angavs bl.a. att avsedd markanvändning efter nedläggning var naturlig igenväxning – inte irreversibel exploatering. Beslutet innebär därför inte att det är tillåtet att exploatera jordbruksmarken.

Den nu gällande översiktsplanen (ÖP 2012) vann laga kraft den 16 mars 2015. Efter som beslut i ärendet fattades den 20 mars 2014, ska den vid nämnda tidpunkt gällande översiktsplanen (ÖP 2007) tillämpas. Översiktsplanerna ger uttryck för att landskapsbilden i området har ett särskilt värde. Riksintresset för naturvård pekar inte direkt ut landskapsbilden, men det verkar för att bevara odlingslandskapets värden och dess landskapselement där bland annat Västerhus uppges ha betade hagmarker av högt värde. Detta har betydelse för landskapsbilden och det allmänna intresset av att bevara området. Enligt beskrivningen av riksintresset krävs bl.a. fortsatt jordbruk med åkerbruk för bevarande av odlingslandskapets värden och områdets värden kan påverkas negativt av minskad jordbruksdrift och bebyggelse.

Ansökan strider mot de riktlinjer som anges i såväl ÖP 2007 som ÖP 2012. Lokaliseringarna skulle påtagligt avvika från den befintliga bebyggelsestrukturen samt strida mot översiktsplanernas riktlinjer om att bebyggelse på öppen åkermark ska undvikas och påverka landskapsbilden. Tidigare beviljade förhandsbesked har inte på ett påtagligt sätt förändrat den huvudsakliga bebyggelsestrukturen. Om inga trendbrytande faktorer inträffar kommer den odlade ytan inom kommunen att minska, varför kommunen bör motverka förlust av jordbruksmark. Tomt nr 2–4 är därför inte lämpliga för bebyggelse.

BJs intresse väger inte tyngre än det allmänna intresset. Det finns lämplig-are placeringar ovan Gottnevägen och en egen jordvärmeslang hindrar inte en sådan lösning. Ett positivt förhandsbesked skulle få en prejudicerande verkan och generera en betydande negativ påverkan för landskapsbilden i Västerhusområdet.

BJ

Tomterna ligger inte inom område för jordbruksmark klass 1. I stället framgår det av kommunens bilagor till områdesplan att de ligger inom planerat område för bostäder och närservice. Länsstyrelsens beslut om att marken får tas ur jordbruksproduktion har inte överklagats. Marken har alltså ställts om till övrig mark. Länsstyrelsens beslut visar att marken lämpar sig för annan användning, t.ex. bostadsändamål.

År 2009 skrev byns ende bonde till kommunen och bad kommunen att freda jordbruksmarken i området från bebyggelse eftersom bonden gjort stora investeringar i mjölkproduktionen. Bondens önskemål har tillgodosetts i ÖP 2012. Kommunens ger alltså ett riktat företagsstöd till byns bonde. Den aktuella ansökan om förhandsbesked innebär att bonden får avstå från 0,67 % av den mark som bonden brukar i området, vilket motsvarar bondens kobesättning med en ko. Mjölproduktionen från en ko är mindre värt för samhället jämfört med investeringar för 10–12 miljoner i nya hus, skatteintäkter och kommunala intäkter från sex välutbildade unga vuxna m.m.

Under rubriken ”Arrendetid” i det numera uppsagda arrendeavtalet framgår det att bonden inte har något emot att han använder delar av arrendeområdet för bostadsbebyggelse. Bonden litar på att bebyggelsen stoppas av kommunen trots den civilrättsliga skrivningen i arrendekontraktet. Han sa upp jordbruksarrendet och gjorde en anmälan om att ta den aktuella marken ur jordbruksproduktion för att han ville få kontroll över sin mark.

Eftersom B och tomt nr 1 ligger mellan Gottnevägen och tomt nr 2–4, förstör tomt nr 2–4 varken bebyggelsestrukturen eller landskapsbilden. Han kan tänka sig en alternativ placering av tomt nr 2–4. Tomt nr 1 och 2 alternativt 4 ligger utanför området för riksintresse för naturvård. Även C-D och E ligger inom riksintresseområdet och där har bygglövs beviljats. Kommunen följer inte sina egna riktlinjer. Kommunen har redan skapat ett prejudikat vid avstyckningarna av C-D.

Det är olämpligt att lägga tomt nr 2–4 ovan Gottnevägen, eftersom det skulle hindra möjligheterna till djurhållning på fastigheten. Dessutom ligger det två markvärme-slangar där. Det skulle kosta ca 450 000 kr att ersätta slangen med två till tre borrhål för värmepump. Bebyggelsekaraktären och landskapsbilden blir inte bättre av att tomterna placeras ovan Gottnevägen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om det var rätt av nämnden att ge förhandsbeskedet att nybyggnad av enbostadshus inte kan tillåtas på tomt nr 2–4. Mark- och miljööverdomstolen kan däremot inte inom ramen för det här målet pröva någon annan lokalisering än den som omfattas av ansökan.

Prövningen vid en ansökan om förhandsbesked ska avse frågan om den sökta åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen (9 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL). Avgörande för den bedömningen är om marken är lämplig för åtgärden (9 kap. 31 § och 2 kap. PBL). Vid prövningen ska miljöbalkens hushållningsbestämmelser tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Brukningsvärd jordbruksmark får endast tas i anspråk för bebyggelse för att tillgodose väsentliga allmänintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk (3 kap. 4 § miljöbalken, MB). Med jordbruksmark avses åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet (12 kap. 7 § MB). Sådan mark är brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är väl lämpad för jordbruksproduktion (prop. 1985/86:3 s. 158). Vid den bedömningen bör även beaktas att jordbruksmark är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet och att syftet med bestämmelsen var att säkerställa en långsiktig hushållning (jfr prop. 1985/86:3 s. 53).

Genom att den nu gällande översiktsplanen ÖP 2012 har vunnit laga kraft har tidigare översiktsplan tappat i aktualitet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom 2013-01-25 i mål nr P 3385-12). ÖP 2012 ska därför tillämpas vid prövningen i målet. Av nämnda översiktsplan framgår det att kommunen anser att det finns brukningsvärd åkermark i det aktuella området. Kommunen har dock inte närmare preciserat vilken mark som är

brukningsvärd. Kommunens miljö- och hälsoenheten har däremot i ett internt yttrande över den i målet aktuella ansökan om förhandsbesked uppgett att tomt nr 2–4 skulle ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark.

Fastigheten är taxerad som bebyggd lantbruksenhet och består av flera långsmala skiften. Vid syn på platsen kunde Mark- och miljööverdomstolen konstatera att den berörda delen av fastigheten ligger i ett större sammanhängande område som i huvudsak består av åkermark samt att marken omedelbart norr och söder om den i målet berörda delen av fastigheten består av åker. Av utredningen i målet framgår att det finns ett större aktivt jordbruk i området som den aktuella marken ingick i fram till den 1 februari 2014. Avtalet om jordbruksarrende mellan BJ och jordbrukaren upphörde då att gälla till följd av att BJ sagt upp arrendet. Drygt fyra månader efter att nämnden fattat det nu överklagade beslutet gjorde BJ en anmälan till länsstyrelsen om att ta den aktuella marken ur jordbruksproduktion, vilket länsstyrelsen medgav i beslut den 15 september 2014.

Jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion tidigast åtta månader efter det att anmälan om åtgärden har gjorts till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsens medger något annat (12 kap. 9 § MB och 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket). Anmälningsskyldigheten infördes i samband med att skyldigheten att bruka mark som är lämplig för jordbruksproduktion och tillståndskravet för att ta sådan mark ur jordbruksproduktion togs bort (prop. 1989/90:146 s. 106). Eftersom det inte längre finns någon brukningsplikt kan länsstyrelsen alltså inte neka jordbrukaren att ta marken ur jordbruksproduktion. Syftet med anmälningsskyldigheten är i stället att ge samhället information om användningen av värdefull jordbruksmark och möjlighet att agera. Detta genom civilrättsliga avtal med fastighetsägaren eller inrättande av t.ex. naturvårdsområde, om det med hänsyn till natur- eller kulturvärden är angeläget att bevara jordbrukslandskapet (jfr prop. 1989/90:146 s. 108 f och prop. 1997/98:45, del 2, s. 153). Bestämmelsen om anmälningsskyldighet har alltså en rent administrativ karaktär. Att länsstyrelsen har beslutat att marken får tas ur jordbruksproduktion påverkar därför inte bedömningen om det är fråga om brukningsvärd jordbruksmark vid tillämpningen av 3 kap. 4 § MB.

Länsstyrelsen har som skäl för beslutet att marken får tas ur jordbruksproduktion uppgett att marken inte bedöms behövas för sådan produktion. Det framgår dock inte av beslutet att länsstyrelsen skulle ha något annat stöd för den slutsatsen än sökandens uppgift om att det inte finns någon efterfrågan från andra aktiva jordbrukare i bygden. Dessutom syftar bestämmelsen i 3 kap. 4 § MB till att säkerställa en långsiktig hushållning med brukningsvärd jordbruksmark. Om marken bedöms vara väl lämpad för jordbruksproduktion, saknar det därför betydelse för bedömningen av om marken är brukningsvärd att marken för närvarande inte behövs för livsmedelsförsörjningen.

BJ har uppgett att han sade upp jordbruksarrendet och gjorde anmälan om att ta marken ur jordbruksproduktion i syfte att återfå kontrollen över sin mark. Jordbruksproduktionen på tomt nr 2–4 har alltså inte upphört på jordbrukarens initiativ och det har inte framkommit något i målet som tyder på att jordbrukaren ansett att marken inte lämpade sig för jordbruksändamål.

Redan med beaktande av att marken har använts för jordbruksproduktion i närtid, av vad som har framkommit om markens läge och omgivning samt om skälet till att marken inte längre brukas, finner Mark- och miljööverdomstolen att det är utrett att markens läge och beskaffenhet är sådan att den är väl lämpad för jordbruksproduktion och att den därmed är brukningsvärd. För att marken ska få tas i anspråk för bebyggelse krävs därför att det behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk (3 kap. 4 § MB).

Väsentliga samhällsintressen kan vara att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet, att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem och att säkerställa viktiga rekreationsintressen (prop. 1985/86:3 s. 53). Intresset av att uppföra de tre enbostadshusen kan inte ses som ett sådant väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses genom att annan ur allmän synpunkt lämplig mark tas i anspråk. I bedömningen har då vägts in att kommunen i sin översiktsplan framhåller värdet av att bevara jordbruksmark och det öppna odlingslandskapet även i centralortens närhet. Marken får därför inte tas i anspråk för den sökta bebyggelsen. Det var alltså rätt av nämnden att ge förhands-

beskedet att de sökta åtgärderna inte kan tillåtas på tomt nr 2–4. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och länsstyrelsens beslut fastställas såvitt avser tomt nr 2–4.

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

Hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, tekniska rådet Tommy Åström, hovrättsrådet Christina Ericson och tf. hovrättsassessorn Elin Samuelsson, referent, har deltagit i avgörandet.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-05-09
meddelad i
Umeå

Mål nr P 2097-14

KLAGANDE

BJ

MOTPART

Samhällsbyggnadsnämnden, Örnsköldsviks kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Västernorrlands län den 25 augusti 2014 i ärende nr 403-3425-14, se bilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av 4 st. enbostadshus på fastigheten Örnsköldsvik A

DOMSLUT

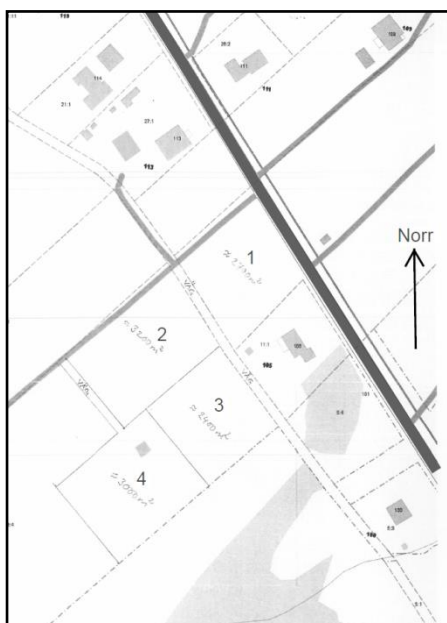
Mark- och miljödomstolen beslutar, med upphävande av byggnadsnämndens beslut och ändring av länsstyrelsens beslut, att återförvisa ärendet om förhandsbesked även för lokaliseringarna 2-4 till nämnden för fortsatt handläggning.

Dok.Id 249472

| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
|------------------------|--------------|--|--------------|---|
| Box 138 901 04 Umeå | Nygatan 45 | 090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se | 090-77 18 30 | måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00 |

BAKGRUND

Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun (nämnden) beslutade den 20 mars 2014 att lämna negativt förhandsbesked avseende nybyggnad av fyra enbostadshus på fastigheten A. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen av fastighetens ägare BJ. I beslut den 25 augusti 2014 biföll Länsstyrelsen överklagandet på så sätt att nämndens beslut upphävdes avseende nybyggnation av enbostadshus på tomt 1 och återförvisades till nämnden för förnyad handläggning. Länsstyrelsen avslög överklagandet i övrigt.



Sökandens situationsplan (t.v.) och av domstolen framtaget utdrag ur ortofoto (t.h.)

YRKANDEN M.M.

BJ har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen och yrkat, som det får förstås, att mark- och miljödomstolen upphäver nämndens beslut avseende tomt 2-4 och lämnar ett positivt förhandsbesked för tomterna. Han har även yrkat syn.

Nämnden har bestritt ändring.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

BJ har anfört i huvudsak följande och har till sina yttranden bifogat beslut från nämnden och länsstyrelsen, hänvisningar till andra medgivna lokali-seringar, bilder från Google-Maps m.m.

Syftet med ansökan om förhandsbesked är att ge en tomt var till hans fyra barn som växt upp på stamfastigheten A, men är utflyttade söderut och önskar återvända. Fyra barn med familjer kan inte använda en tomt (tomt 1). Byggnation på marken ovanför Gottnevägen är inte möjlig, bl.a. på grund av att jordvärme är nedgrävd på stora delar av den marken.

Länsstyrelsen har fattat beslut på felaktiga grunder och underlag.

1. Marken för tomt 1-4 saknar arrendator och är inte jordbruksmark (1 ha). Därför gäller inte översiktsplanen för jordbruksmark för tomtområdet. Marken är av impedimentstyp och är omställd och tagen ur produktion, se beslut från länsstyrelsen den 15 september 2014 i dnr 523-5687-14.
2. Länsstyrelsen avger beslut i ärendet den 25 augusti 2014 fast han skriftligen och i god tid begärt ärendet vilande den 29 juli 2014 på grund av pågående utredning av omställning av marken. Länsstyrelsen har inte kommunicerat mellan sina egna enheter och det är myndighetens ansvar att så sker.
3. Vägen mellan tomt 1-2 som såväl nämnden som länsstyrelsen ser, ser ingen annan. Hans föräldrar och därefter han själv har ägt fastigheten sedan 1960 och har inte sett någon väg mellan tomt 1 och 2. Med andra ord finns det ingen väg.
4. Även tomterna 2-4 går att ansluta till kommunalt vatten samt spillvatten rent tekniskt, om viljan från kommunen finns. Vatten till samtliga fyra tomter kan tas från anslutningspunkten inom tomt 1 (som nu återremitteras till nämnden). En pumpstation kan anläggas för tomt 2-4, som pumpar tillbaka avlopp till anslutningspunkten för tomt 1.
5. Enskilt vatten och spillvatten för tomt 1-4 kan även lösas med infiltration.

6. Trehundra meter västerut beviljade nämnden bygglov till två tomter (befintligt hus F+två tomter i rad i nord-sydlig riktning) på exakt samma typ av mark som han sökt på sin fastighet A. Hans tomter ansluter till befintlig bebyggelse (G) samt följer redan etablerad karaktär i området (300 meter norrut; F, C och D). Ett nybyggt hus i modern stil är även under uppförande på tomten H som gränsar till hans tänkta tomt 3. Med andra ord finns redan en mix av äldre och ny bebyggelse som blir direkta grannar till tomt 1-4. Det finns också flera exempel på två/tre tomtrader i nord-sydlig riktning. Tomt 1-4 följer detta mönster.
7. Storleken på tomt 3-4 kan anpassas så att byggnation på tomt 4 inte sker närmare än 4 meter till huvudledning för vatten och spillvatten.
8. Fastigheten I har ansökt och fått positivt förhandsbesked om bygglov. Byggnationen är planerad delvis på åkermark belägen cirka 300 meter österut från hans fastighet. Där ansågs det inte vara några problem att bygga på jordbruksmark, några hundra meter bort från hans fastighet.

Han är inte van vid att ansöka om förhandsbesked och saknar juridiska och tekniska kunskaper inom området, exempelvis känner han inte till termen verksamhetsområde. När han ansökte gjorde han därför vissa fel, bland annat tog han för givet att det inte skulle vara något problem att ansluta till va-nätet som ligger nedanför tomtarna. Han tog därför inte i ansökan upp de möjligheter som finns till att ha enskilt vatten och avlopp. När det gäller markanvändningen är all berörd mark omställd från jordbruksmark till övrig mark. Länsstyrelsen har därmed bedömt att marken inte är skyddsvärd jordbruksmark. Det finns även andra inom området som har beviljats att bygga på jordbruksmark, exempelvis på fastigheterna J och K. Han bör få lika behandling som alla andra, men har nu blivit negativt särbehandlad av politikerna. Detta handlar om mer än ett bygglovsärende, kommunens politiska ledning tycker illa om honom som person. Men enligt kommunallagen 2 kap. 2 § ska medborgare behandlas lika.

Nämnden har vid sammanträdet i målet och i särskilt yttrande efter sammanträde och syn anfört i huvudsak följande. Till sitt yttrande har nämnden bifogat utdrag från översiktsplan 07, utdrag från sammanträdesprotokoll m.m.

Ansökan har bedömts efter förhållandena vid ansökningstidpunkten. Marken var då jordbruksmark. Den s.k. samfälliga vägen har dock olyckligtvis beskrivits som väg, men någon väg finns inte längre där på marken. Området som berörs av den sökta åtgärden är utpekad som brukningsvärd jordbruksmark enligt den, vid beslutstillfället, gällande översiktsplanen (2007). Enligt denna ska kommunen motverka förluster av jordbruksmark. Särskilt restriktiva ska kommunen vara för åtgärder som innebär att jordbruksmark tas i anspråk för andra ändamål på ett irreversibelt (oåterkalleligt) sätt, så som matjordstäckter eller annan förstörelse av jordbruksmark. Detta gäller särskilt mark som är väl synlig från vägar och bebyggelse.

Nämnden anser att länsstyrelsens beslut om att bevilja klagandes ansökan om att ta aktuell jordbruksmark ur produktion (dnr 523-5687-14) inte är ett beslut om att få exploatera jordbruksmarken och finner därför att beslutet inte stödjer klagandes önskan om att få ta marken i anspråk på ett oåterkalleligt sätt genom bebyggelse. Länsstyrelsen har inte alltid lika långt tidsperspektiv som miljöbalken.

Nedläggning och igenplantering av jordbruksmark skiljer sig från exploatering genom att jorden vid exploatering kompakteras och matjordslagret ofta tas bort vilket innebär att förutsättningen för odling försvinner. Exploateringen är därför att betrakta som en irreversibel process som ur ett bevarandeperspektiv inte kan jämföras med nedläggning av jordbruksmark. För att bevara produktiv jordbruksmark är det framförallt irreversibel exploatering som bör begränsas för att de grundläggande förutsättningarna att även i framtiden ha möjlighet att bruka jordbruksmarken ska finnas kvar.

Den för tillfälle om beslut gällande översiktsplanen redogör även riktlinjer för hur fortsatt utbyggnad bör ske i Västerhusområdet. Dessa är framtagna efter samråd mellan plan- och miljönämnden och de boende i området. En av dessa riktlinjer

säger att den öppna åkermarken bör undvikas för bebyggelse, dels för landskapsbildningen och dels för att skapa goda förutsättningar för att bruka åkermarken.

Nämnden vill förtydliga att dessa riktlinjer är baserade på ett arbete med en fördjupad översiktsplan för Västerhusområdet som påbörjades av kommunen i mitten av 90-talet. Även fast den påbörjade översiktsplanen inte blev antagen, så har arbetet som utfördes genom samråd med de boende i området utgjort ett betydande underlag för handläggningen och bedömning av inkomna ärenden i området sedan dessa handlingar framtogs. Detta har inneburit att kommunen har haft en klar struktur i sin bedömning av de enskilda ärendena vilket har medfört en rättvis behandling av medborgarna, både sökanden och boende i området. Underlaget har även förenklat bedömningen av de olika åtgärdernas lämplighet gällande landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan enligt plan- och bygglagen 2 kap. 6 §. Underlaget som framtagits utgörs bland annat av en karta med redovisade viktiga utblickar från allmän väg nr 1032, Gottnevägen, samt lämpliga lokaliseringar för kompletterande bebyggelse.

Nämnden vill påpeka att lokaliseringen av det aktuella området strider mot underlagets bedömning av viktiga utblickar samt lämpliga områden för kompletterande bebyggelse. Den tänkta åtgärden följer inte heller den befintliga bebyggelsens struktur, vilket gör att åtgärden i sin helhet inte kan bedömas vara lämplig enligt plan- och bygglagen 2 kap. 6 §. Den i målet aktuella platsen skiljer sig från de andra åberopade platserna i omgivningen, t.ex. ansluter den mot bebyggelse på annat sätt och avviker från den befintliga bebyggelsestrukturen och har delvis annorlunda vegetation

När det gäller anslutning till va-nätet bedömer det kommunala va-bolaget (MIVA) att det är tekniskt möjligt, men tjänstemannen har inte velat uttrycka att det är lämpligt. Miljösidan av kommunen har uttryckt att det går att lösa som enskilt avlopp. Vad gäller bebyggelsen som gjorts på ovansidan vägen påverkar den inte landskapsbilden på samma sätt och borde inte jämföras med den prövning som ska gö-

ras här. Det är inte heller bara kommunens syn att landskapsbilden skulle påverkas negativt, utan även grannar har i yttranden uttryckt samma sak.

BJ har med anledning av nämndens yttrande anfört i huvudsak följande. Det är riktigt att det pågick ett planarbete på 1990-talet men det hade avslutats när han flyttade dit, så han har inte tagit del av samrådet på något vis. Samrådet skedde i form av en i byn initierad studiecirkel där 4-5 äldre män deltog, cirka 1 % av byns invånarantal. Studiecirkelns slutsats var att bebyggelse ovan Gottnevägen var att rekommendera. Inga kommunala planeringsbeslut togs med denna studiecirkel som grund. Vilken representativitet har detta 25 år senare? Planen saknar helt demokratisk relevans och legalitet i detta bygglovsärende.

När det gäller utsikten finns den fortfarande kvar och det finns inga riktlinjer om hur många meters utsikt som måste finnas. Den kommer inte heller att byggas igen även med en positiv handläggning av ansökan om hela bygglovet. Bebyggelsen ovan vägen är medtagen för att den är byggd på jordbruksmark. Bebyggelsesstrukturen på det som avstyckades från J är exakt samma som han vill göra på sin fastighet. Vad gäller hur tjänstemannen uttryckt sig om va-anlutningens lämplighet, har det att göra med impopulariteten hos kommunledningen. En av de planerade tomterna skulle ha placering över en spilledning, men om det är förbjudet skulle det istället gå att placera tomterna på ett annat sätt än det nu föreslagna, med tre smala tomter ovanför.

Örnsköldsviks kommun har via exploatering på egen jordbruksmark skapat villaområden varav Höglundsstrand är ett exempel. Den jordbruksmarken arrenderades av en jordbrukare som därför sades upp. Höglundsstrand är kommunalägd mark som detaljplanerats för bostäder. Den västra delen är redan bebyggd till viss del, 28 av 38 tomter är sålda. Det finns 10 osålda tomter kvar och kommunen ser hellre att hans barn köper 4 av de tomterna, än att bevilja förhandsbesked på A.

Kommunen har också sagt upp ett område av ett jordbruksarrende, brukat av samme arrendator som han hade, i Österalnäs för att avstycka tomt till försäljning. Även i

Västeralnäs, trots korsande av en järnvägsövergång, avstyckade kommunen en tomt till försäljning på jordbruksmark. Tidigare har kommunen hindrat honom från att bygga nedanför järnvägen med detta argument, dvs. säkerhet vid passage av järnvägsövergång. Örnsköldsviks kommun har också beviljat en privat person i Västeralnäs avstyckning av några tomter på jordbruksmark, nedan Gottnevägen (2 tomter) och ytterligare en tomt nedan järnvägen. Om Örnsköldsviks kommun hävdar att jordbruksmark placerad nedan Gottnevägen inte ska tas i anspråk för exploatering borde kommunen vara den första att följa sina egna regler och områdesbestämmelser, men så sker inte. Hans mark är inte klassad som jordbruksmark och det borde därför inte utgöra något hinder att avstycka tomter på den. Marken har också dålig matjord och är bergbunden. De fördelar som kommunen själv tar upp kan även här ses till exempel gång- och cykelbana samt närhet till förskola, badplats och annan service. El, vatten och avloppsfrågan kan lösas och bredband via optofiber finns vid tomtgränser. Alla fyra villkor i riktlinjerna i översiktsplanen är uppfyllda.

HANDLÄGGNING

Mark- och miljödomstolen har den 4 december 2015 hållit sammanträde och syn i målet. Därefter har parterna fått möjlighet att slutföra sin talan.

DOMSKÄL

Länsstyrelsen har upphävt nämndens beslut såvitt gäller tomtplats 1 och återförvisat ärendet i den delen till nämnden för förnyad handläggning i enlighet med länsstyrelsens beslutsskäl, av vilka framgår att länsstyrelsen anser att förutsättningar ur allmän synpunkt för positivt förhandsbesked föreligger på tomtplats nr 1. Länsstyrelsens beslut har inte överklagats av nämnden.

Den kvarstående frågan i målet är således om det därutöver kan lämnas sökt positivt förhandsbesked till nybyggnad av enbostadshus även på tomtplatserna 2, 3 och 4.

Enligt 2 kap. 4 § PBL får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska därvid hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen. Det innebär att sökandens enskilda

intresse av att kunna bebygga sin mark på önskat sätt ska vägas mot de allmänna intressen som anges närmast i 2 kap. PBL.

Av 2 kap. 3 § PBL följer att hänsyn ska tas bland annat till naturvärden. Av 2 kap. 6 § PBL följer att hänsyn ska tas till bland annat landskapsbilden och intresset av en god helhetsverkan. Av 2 kap. 2 § PBL följer att bland annat bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 kap. miljöbalken (MB) ska tillämpas. I 3 kap. 4 § andra stycket MB anges att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

PBL:s regelsystem är uppbyggt så att de allmänna intressen som anges förhållandevis generellt i 2 kap. PBL, med koppling till delar av MB, ska preciseras i kommunernas översiktsplanering. Där avses kommunerna mer detaljerat förtydliga vilka allmänna intressen som gäller för ett område och vid behov också ange närmare riktlinjer för hur dessa allmänna intressen ska tillgodoses vid planläggning, bygglovgivning och förhandsbesked.

I nu aktuell situation finns ingen detaljplan. Prövningen av de sökta lokaliseringarna får således ske enbart utifrån PBL:s ovan angivna allmänna lämplighetsbestämmelser och med de preciseringar av allmänna intressen som följer av kommunens översiktsplan (ÖP). Vad som anges i kommunens översiktsplan har således stor betydelse och är avsett att väga tungt vid bedömning av lämpligheten av en enskild lokalisering ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 4 § PBL.

Därför ställs också höga krav på processen för kommunens översiktsplanering, bl.a. när det gäller formerna för samråd med allmänhet och markägarintressen, dialogen med länsstyrelsen och att översiktsplanen måste antas av kommunfullmäktige.

Detta innebär samtidigt att kommunala bedömningsunderlag och dokument som inte genomgått den process och det beslutsförfarande som krävs för en översikts-

plan inte heller kan tillmätas samma tyngd. Det innebär i detta fall att domstolen inte tillmäter den för cirka 20 år sedan påbörjade, men inte fullföljda, fördjupade översiktsplanen för Västerhusområdet någon särskilt tyngd. Den översiktsplan som ska beaktas i målet är den 2012 antagna kommuntäckande översiktsplanen som numera vunnit laga kraft (2014-10-23) och därför ska tillämpas, även om den inte hade vunnit laga kraft vid nämndens prövning av förhandsbeskedet.

Ett skäl som framhållits från nämndens sida är det med hänsyn till jordbruksintresset olämpliga i att bygga på långsiktigt brukningsvärd jordbruksmark. Domstolen kan därvid konstatera att länsstyrelsen den 15 september 2014 beslutat medge att jordbruksmarken i det nu aktuella fallet får tas ur produktion för jordbruksändamål. Som skäl angav länsstyrelsen bland annat att marken inte bedöms behövas för jordbruksproduktion. Visserligen innebär detta inte att länsstyrelsen tillstyrkt något annat ändamål som irreversibelt tar den aktuella marken i anspråk. Inte desto mindre finner domstolen med hänsyn till länsstyrelsens beslut att allmänintresset av den nu aktuella markens betydelse för jordbruk inte kan ges särskilt stor tyngd.

Domstolen kan vidare inte finna att förutsättningarna att förse tomtplatserna med vatten- och avlopp är sådana att detta tekniskt och miljömässigt inte kan tillgodoses. Utfartsfrågan bedöms också kunna lösas på lämpligt sätt via angränsande enskild väg, som även är utfart för flera andra bostadsfastigheter. Ny utfart direkt mot allmänna vägen erfordras inte. Det är också klarlagt att den samfälliga vägen som ansetts utgöra en naturlig avgränsning av tomtplats nr 1 från den övriga öppna marken inte brukas och inte är synlig på marken.

Den fråga som därmed återstår att ta ställning till är om de sökta tomtplatsernas inverkan på landskapsbilden och intresset av en god helhetsverkan för bebyggelsen i området står i strid mot allmänt intresse på sådant sätt att lokaliseringarna ändå inte kan anses lämpliga utifrån bestämmelsen i 2 kap. 6 § PBL.

Det ska också vid ett förhandsbesked – om hinder inte möter med hänsyn till allmänna intressen – enligt 2 kap. 9 § PBL prövas om lokaliseringarna kan innebära

betydande olägenhet för någon enskild med hänsyn till de invändningar som framförts från angränsande fastighetsägare under nämndens handläggning. Den prövningen kan dock inte göras i mark- och miljödomstolen efter överklagande av ett negativt förhandsbesked som motiverats av andra skäl, och där angränsande fastighetsägare inte varit part i länsstyrelsens prövning och därmed inte heller är det i domstolens prövning. Finner domstolen att det inte föreligger skäl att lämna negativt positivt med hänsyn till allmänna intressen måste ärendet återförvisas till nämnden för prövning av lokaliseringarna med hänsyn till de enskilda intressen som motsatt sig dem, på samma sätt som länsstyrelsen beslutat för tomtplats 1.

När det gäller inverkan på landskapsbilden och intresset av god helhetsverkan anger översiktsplanen som generell riktlinje (ÖP s. 52) för jordbruksmark som ligger nära centralorten att dess värde vid sidan av jordbruket handlar om att ett öppet odlingslandskap som kulturmiljö generellt kan anses öka attraktivitet för bygden och att det behåller möjligheten till framtida närproducerade livsmedel. I de särskilda riktlinjerna för Västerhusområdet (ÖP s. 159) anges att nya bostadshus bör byggas i anslutning till befintliga bebyggelsegrupper och ansluta till den befintliga bebyggelsens karaktär. Det anges också att den öppna åkermarken bör undvikas för bebyggelse dels för landskapsbilden, dels för att skapa goda förutsättningar för att bruka åkermarken.

Västeralnäs ingår i Västerhusområdet och ligger ca 8 km från Örnsköldsviks centrum. Huvuddelen av bebyggelsen ligger inom ett långsträckt område på norra/östra sidan allmänna vägen genom området (Gottnevägen), upp mot bakomliggande skogsmark. På samma sida av allmänna vägen ligger också en från vägen separerad gång- och cykelbana. Även på södra/västra sidan av allmänna vägen ligger bostadsbebyggelse, men då främst inom ett relativt smalt område närmast allmänna vägen, även om det också finns några bostadslokaliseringar på större djup från allmänna vägen. På västra/södra sidan om bebyggelsen finns för trakten förhållandevis stora och sammanhängande öppna områden med i huvudsak brukad jordbruksmark. Den öppna marken sluttar nedåt mot Själevadfjärden vilket skapar ett tilltalande öppet landskap med goda utblickar i västerläge.

På ömse sidor närmast platsen för de sökta lokaliseringarna har bebyggelsen ett enstaka tomtdjup från allmänna vägen. Den s.k. tomt nr 1 bedömer domstolen, i likhet med länsstyrelsen, på lämpligt sätt kan ansluta till den befintliga bebyggelsekaraktären och inte bli negativ för landskapsbilden i området.

Vid synen framgick att det finns exempel på bebyggelse i omgivningarna som ligger på större djup än en enstaka tomt från allmänna vägen i riktning mot de öppna landskapspartierna. De sökta tomtplatserna 2-4 bedömer domstolen därför inte påtagligt avvika från en bebyggelsestruktur som nämnden medgett i andra fall. Detta är dock inte i överensstämmelse med översiktsplanens riktlinje om att undvika bebyggelse på den öppna åkermarken med hänsyn till landskapsbilden. Lokaliseringarna 2-4 måste därför ändå anses strida mot allmänt intresse såsom det anges i översiktsplanen och därmed mot kravet på lämplighet från allmän synpunkt som anges i 2 kap. 4 § PBL.

I prövningen ska enligt 2 kap. 1 § PBL också göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Som framgått ovan innebär PBL:s regelsystem att stor tyngd ska läggas vid de preciseringar av allmänt intresse som kommunerna anger i sina översiktsplaner. Mot detta ska dock alltid i det enskilda fallet vägas sökandens enskilda intresse. I nu aktuellt fall åberopas önskemål att fastighetsägarens barn ska ges möjlighet att bygga på sökandens mark och att alla fyra barnen ska kunna er hålla likvärdiga tomtplatser. Frågan om möjligheter till alternativ placering av tomtplatser på sökandens mark på norrsidan av Gottnevägen berördes vid sammanträdet i målet. Klaganden ansågs dock inte detta möjligt, bl.a. med hänsyn till läget av en jordvärmeanläggning.

Eftersom det aktuella markområdets betydelse för jordbruk enligt domstolens mening inte kan ges nämnvärd tyngd till följd av länsstyrelsens bedömning att åkermarken inte behövs för jordbruksproduktion kan domstolen inte finna att jordbruksintresset utgör tillräckligt starkt skäl för ett negativt förhandsbesked.

Frågan är då om betydelsen av landskapsbild och bebyggelsestruktur väger så tungt att det enskilda intresset ändå inte kan tillgodoses.

Inledningsvis kan då konstateras att landskapsbilden i området inte är av riksintresse. Översiktsplanen ger inte heller uttryck för att landskapsbilden i området ska anses ha särskilt värde, i vart fall inte mer än vad en sådan landskapsbild allmänt sett kan anses ha.

Nämnden har framhållit både att lokaliseringen inte ansluter till den befintliga bebyggelsens karaktär utan placeras på åkermark och att ny bebyggelse bör undvikas på den öppna åkermarken dels för landskapsbilden, dels för att skapa goda förutsättningar att bruka åkermarken. I underlaget till nämndens förhandsbesked framhåller de kommunala remissorganen dock i huvudsak jordbruksintresset.

I nämndens yttrande i målet betonas också framför allt markens betydelse för jordbruksändamål. Nämnden framhåller visserligen också betydelsen av den bebyggelsestruktur som eftersträvas i området utifrån i arbetet med en fördjupad översiktsplan, vilket nämnden menar innebär att kommunen efter samråd med Västerhusborna har en klar struktur i sina bedömningar av enskilda ärenden, även uttryckt på en karta. Domstolen kan dock inte, enligt vad som framgått ovan, tillmäta en ca 20 år gammal och ej fullföljd planeringsprocess någon nämnvärd tyngd.

I länsstyrelsens bedömning i ärendet nämns över huvud taget inte landskapsbildsfrågan.

Mark- och miljödomstolen finner därmed att det aktuella områdets värde för landskapsbilden inte kan anses ha värderats särskilt högt, vare sig av nämnden eller länsstyrelsen. Domstolens egen bedömning är att området visserligen får anses ha betydelse för den öppna landskapsbilden, men att de sökta lokaliseringarna ligger i ett ”hörn” av det öppna landskapet, med väg och bebyggelse på en sida och en skogsridå på en annan sida. Om området bebyggs minskar visserligen det öppna landskapet i omfattning, men efter ett ganska fåtal år torde man inte uppleva bebyg-

gelsen på denna plats på annat sätt än andra lokaliseringar av bostadshus som nämnden medgett nedanför den närmaste byggnadsraden mot vägen.

Vid en samlad bedömning och avvägning mellan å ena sidan det allmänna intresset av bibehållen landskapsbild och bebyggelsestruktur och å andra sidan sökandens enskilda intresse av att kunna utnyttja sin mark till tomter för sina barn och förväntan att få göra det på likartat sätt som nämnden tidigare medgett på andra håll i området finner mark- och miljödomstolen inte att det allmänna intresset av landskapsbild och bebyggelsestruktur har sådan vikt och skulle påverkas så negativt att det utgör tillräckligt tungt vägande skäl att ställa sig negativ till de sökta lokaliseringarna.

Överklagandet ska därmed bifallas och länsstyrelsens beslut ändras till att ärendet i sin helhet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning, dvs. även för tomtplats 2, 3 och 4.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 30 maj 2016.

Nils-Gunnar Elisson

Lars-Göran Boström

I domstolens avgörande har rådmannen Nils-Gunnar Elisson och tekniska rådet Lars-Göran Boström (skiljaktig) deltagit.

Tekniska rådet Lars-Göran Boström är av skiljaktig mening och anför följande.

Jag anser att överklagandet bör avslås och att domskälen, vilka jag i övrigt instämmer i, borde ha följande lydelse från och med det avsnitt som inleds med texten ”Vid synen framgick att det finns..” (tredje stycket på sidan 12).

Även om det finns exempel på bebyggelse som ligger på större djup från allmänna vägen i riktning mot de öppna landskapspartierna bedömer domstolen ändå inte dessa som typiska för området eller att de har påtagligt förändrat den huvudsakliga bebyggelsestrukturen där bebyggelsen ligger närmast allmänna vägen och utan att ta i anspråk det öppna jordbrukslandskapet. Bebyggelse på tomtplatserna 2-4 skulle däremot, enligt domstolens bedömning, få sådana lägen och sådan omfattning som tydligt skulle avvika från den i huvudsak rådande bebyggelsestrukturen i strid mot översiktsplanens riktlinje. Domstolen bedömer att detta även skulle strida mot översiktsplanens riktlinje om att undvika bebyggelse på den öppna åkermarken med hänsyn till landskapsbilden. Eftersom Västerhusområdet enligt översiktsplanen är ett attraktivt område där det ständigt funnits efterfrågan på nya villor kan man inte heller bortse från en prejudicerande effekt som ett ärende av nu aktuellt slag kan få, när frågeställningen ställts på sin spets. Lokaliseringarna 2-4 strider därför mot allmänt intresse som tydligt framgår av översiktsplanen och därmed mot kravet på lämplighet från allmän synpunkt som anges i 2 kap. 4 § PBL.

I prövningen ska också enligt 2 kap. 1 § PBL göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Som framgått ovan innebär PBL:s regelsystem att stor tyngd ska läggas vid de preciseringar av allmänt intresse som kommunerna anger i sina översiktsplaner. För att väga upp en lokalisering som strider mot ett eller flera allmänna intressen som framgår av en särskild översiktsplaneriktlinje får det anses nödvändigt att det enskilda intresset av den sökta lokaliseringen är mycket starkt och svårt att tillgodose på annat sätt. I nu aktuellt fall åberopas önskemål att fastighetsägarens barn ska ges möjlighet att bygga på sökandens mark och att alla fyra barnen ska kunna erhålla likvärdiga tomtplatser. Frågan om möjligheter till alternativ placering av tomtplatser på sökandens mark på ovansidan Gottnevägen

berördes vid sammanträdet i målet, men ansågs av sökanden inte möjligt bl.a. med hänsyn till att en jordvärmeslang grävts ned där.

Domstolen kan dock inte finna att en egen jordvärmeslang kan anses utgöra ett avgörande hinder mot alternativ lokalisering. Även om tomtplatser inom sökandens fastighet på ovansidan allmänna vägen kan vara mindre attraktiva än på sluttningen nedanför vägen så finner domstolen inte att det enskilda intresset av att kunna placera alla fyra önskade tomtplatser för sökandens barn på nedre sidan allmänna vägen väger så tungt att det tar över det tydligt uttryckta allmänintresset av att undvika placering av nya bostadshus på den öppna åkermarken med hänsyn till landskapsbilden samt kravet på anslutning till befintliga bebyggelsegrupper och till den befintliga bebyggelsens karaktär.

Domstolen finner således sammantaget att de sökta lokaliseringarna 2-4 inte kan anses lämpliga ur allmän synpunkt på det sätt som krävs enligt 2 kap. 4 § PBL. Sökandens enskilda intresse bedöms inte väga så tungt att det tar över allmänintresset vid avvägning enligt 2 kap. 1 § PBL. Överklagandet av länsstyrelsens beslut ska därmed avslås.