



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060303

DOM
2020-04-03
Stockholm

Mål nr
P 3566-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-03-07 i mål nr P 3694-18,
se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Dödsboet efter GU

2. CU

Adress som 1

Ombud: Advokat DH och jur.kand. MF

Motparter

1. Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun
Box 808
761 28 Norrtälje

2. MKN

3. TN

Adress som 2

4. CS

5. HS

Dok.Id 1573572

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

SAKEN

Förhandsbesked för uppförande av fritidshus på fastigheten A i Norrtälje kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

CU och dödsboet efter GU har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa bygg- och miljönämndens beslut att ge positivt förhandsbesked.

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun har medgett ändringsyrkandet.

TN, MKN, HS och CS har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Parterna har anfört i huvudsak detsamma som vid underinstanserna. CU och dödsboet efter GU samt HS och CS har i Mark- och miljööverdomstolen kommit in med viss kompletterande utredning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen instämmer, även med beaktande av den komplettering av utredningen som getts in i Mark- och miljööverdomstolen, i den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Marianne Wikman Ahlberg, tekniska rådet Mats Kager samt tf. hovrättsassessorn Erik Stålhammar, referent.

Föredragande har varit Susanne Schultzberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-03-07
meddelad i
Nacka

Mål nr P 3694-18

PARTER

Klagande

1. MKN

2. TN

Adress som 1

3. HS

4. CS

Motparter

1. Dödsboet efter GU

2. CU

3. Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun

Box 808

761 28 Norrtälje

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Stockholms läns beslut den 16 maj 2018 i ärende nr 403-4300-2018,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Förhandsbesked för uppförande av fritidshus på fastigheten A i Norrtälje kommun

Dok.Id 553379

Postadress	Besöksadress	Telefon	Expeditionstid
-------------------	---------------------	----------------	-----------------------

Box 69 131 07 Nacka strand	Sicklastråket 1	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	måndag – fredag 08:00–16:30
-------------------------------	-----------------	--	--------------------------------

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen bygg- och miljönämndens i Norrtälje kommun beslut om positivt förhandsbesked för nybyggnad av ett fritidshus på fastigheten A, dnr BoM 2016-001767, och avslår ansökan om förhandsbesked.

BAKGRUND

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun (nämnden) beslutade den 26 oktober 2016 att ge GU positivt förhandsbesked för uppförande av ett fritidshus på fastigheten A i Norrtälje kommun. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som den 7 mars 2017 återförvisade ärendet till nämnden för att det bl.a. på befintligt underlag inte gick att bedöma om marken var varaktigt lämpad för ändamålet med hänvisning till möjligheterna att ordna vattenförsörjning.

Sökanden kompletterade därefter ansökan om förhandsbesked med en hydrogeologisk utredning avseende småhusbebyggelse på A. Nämnden beslutade den 19 januari 2018 att ge positivt förhandsbesked för den sökta åtgärden. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som den 16 maj 2018 avslog överklagandet. Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen. CU äger numera fastigheten i dess helhet och har vidhållit ansökan.

YRKANDEN M.M.

MKN och **TN** har yrkat att beslutet att bevilja positivt förhandsbesked ska upphävas. De har till stöd för sitt överklagande anfört bl.a. följande. Det föreligger stora brister i den hydrologiska utredning som ligger till grund för beslutet. Undersökningen avspeglar inte förhållandena i Vagnsunda. Alla som bor i skärgården och i Norrtälje vet att kommunen varje år informerar om vattenbristen. Utredningen beaktar inte heller de borrhål som faktiskt borrats under 2017 på fastigheterna A och B och som har icke drickbart vatten. I utredningen nämns att det är gynnsamt att det finns ett mindre våtmarksområde i anslutning till bebyggelseområdet Vagnsunda, samt att det är för vattenförsörjningen viktigt att sådana våtmarker inte dräneras ut. Det är just de våtmarkerna som ingår i fastigheten som ägaren nu vill bebygga.

HS och **CS** har i första hand yrkat att det positiva förhandsbeskedet ska upphävas och i andra hand att underinstansernas beslut ska

undandröjas och ärendet återförvisas till nämnden eller länsstyrelsen för förnyad handläggning. De har anfört bl.a. följande.

Vattenförsörjning

Den undersökning som gjorts om vattentillgång avspeglar inte förhållandena på platsen. Av utredningen framgår att förhållandena på platsen medger ett tämligen litet grundvattenlager men att det är gynnsamt att det finns ett mindre våtmarksområde i anslutning till bebyggelseområdet. Våtmarksområdet har dock olovligen avvattnats och torrlagts av sökanden inför och vid anläggande av nyligen uppförd fritidshusbebyggelse. Slutsatserna i utredningen kan inte tillmätas betydelse eftersom dessa bygger på felaktiga antaganden om förhållandena på platsen. Det är däremot allmänt känt att grundvattentillgången inom denna del av skärgården är otillräcklig. Av den fördjupade översiktsplanen för skärgården framgår att området är beläget inom såväl vattenbristområde som VA-problemområde. Där framgår även att grundvattentillgången inte är långsiktigt hållbar på södra Yxlan samt att restriktivitet mot exploatering ska gälla i dessa områden. Därtill finns problem med såväl saltvatteninträngning som bakterier i nyligen borrade brunnar belägna i den aktuella platsens absoluta närhet.

Det framgår av dagliga mätningar från SGU att grundvattennivåerna har sjunkit dramatiskt både i små och stora vattenmagasin i det aktuella området. Norrtälje kommun har inte heller redovisat någon som helst plan för vattenförsörjningen i Vagnsunda på södra Yxlan. Att medge ytterligare bebyggelse strider mot kommunens egen VA-policy från 2015. Den vattenutredning som sökanden hänvisar till är inte tillräckligt precis för det aktuella området. Utredningen är inte heller uppdaterad i takt med det hastiga förlopp som skett i frågan om den sjunkande vattentillgången på södra Yxlan. Vattenutredningen kan alltså inte läggas till grund för att bevilja ytterligare tillkommande fastigheter. Att ansökan anger fritidshus innebär ju varken förbud mot att bygga med komplett året-runt-standard och heller ingen möjlighet att bebygga med ytterligare vattenkrävande anläggningar. Det finns en överhängande risk för att de, såsom skett på

grannfastigheten B och andra intilliggande fastigheter, inte längre kommer att ha någon som helst tillgång till dricksvatten i sin borrade brunn.

Formella brister i handläggningen

Beslutet ska återförvisas till nämnden på grund av bristande kommunikering efter att länsstyrelsen återförvisade ärendet till nämnden för förnyad handläggning. Den översiktliga hydrogeologiska utredning sökande gav in med i ärendet kommunicerades aldrig med berörda sakägare. Nämnden har inte heller prövat frågan om påverkan på det rörliga friluftslivets intressen. I beslutet anges att nämnden vid granskning av platsen i kartan inte kunnat se att tänkt plats ligger inom sådant riksintresse. Det framgår emellertid av 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken att platsen är belägen inom riksintresseområde där turismens och friluftslivets intressen ska beaktas. Inte heller länsstyrelsen har tagit ställning till den frågan, varför ärendet under alla omständigheter ska återförvisas dit.

Förhållanden på platsen

Huset är tänkt att uppföras på Lillskogsberget, vilket är inom ett område med höga naturvärden enligt Norrtälje kommuns rapport Kustens strandområden – en kartläggning av naturvärden och exploatering från år 2003. Rapporten beskriver att utpekade områden hyser så pass höga naturvärden med avseende på biologisk mångfald att hänsyn ska tas till dessa värden vid en eventuell exploatering. Det utpekade naturvärdet är en hällmarkstallskog. Sådant område har mycket stor betydelse för arter som bland andra havsörn och fiskgjuse. Det finns inte någon motivering till hur exploatering kan tillåtas trots de naturvärden som platsen besitter. Länsstyrelsens motivering i denna del, att det vid en kommande bygglovsprövning åligger nämnden att tillse att fritidshuset ges en utformning och placering som anpassas till naturvärdena, framstår som verklighetsfrämmande. Att naturvärdena skulle kunna bevaras om platsen samtidigt ska bebyggas är en omöjlig ekvation. Lillskogsberget hyser även stora värden för det rörliga friluftslivet i form av naturskön skog som är populär för bl.a. bär- och svamplockning. Av fördjupad översiktsplan för skärgården framgår att kommunens målsättning är att mark- och vattenområden som från allmän synpunkt har betydelse för friluftslivet ska göras

tillgängliga så långt som möjligt. Beslutet om förhandsbesked står rakt i strid mot denna målsättning. Den tilltänkta platsen för bebyggelse utgör idag den enda naturliga ingången till Lillskogsberget. Allmänhetens tillträde till de obebyggda delarna av Lillskogsberget och vidare bort kan inte anses bli tillgodosedda genom att hänvisa till att det finns ett smalt markområde innehållande ett snårigt dike man i teorin skulle kunna ta sig fram i. Passagen framstår dessutom som alltför närgången i förhållande till den bebyggda fastigheten C.

Tilltänkt bebyggelse kommer att öka det för bebyggelse ianspråktagna området. Tillgängligheten till det idag allemansrättsligt tillgängliga området med hällmarkstallskog kommer därmed att minska. Det innebär således inte någon naturlig avrundning till den befintliga bebyggelsen, utan istället en utvidgning som sker mot ett område som på grund av dess höga naturvärden och värden för det rörliga friluftslivet inte bör bebyggas. Åtgärden är därför inte förenlig med 4 kap. 4 § miljöbalken.

Sökanden har under 2016 låtit bygga ett fritidshus i den våtmark som har avvattnats. Det nybyggda fritidshuset styckades av från fastigheten A och fick beteckningen B. Denna fastighet ligger på mycket kort avstånd från den nu tilltänkta platsen för ytterligare bebyggelse. Vatten på den nya fastigheten B skulle erhållas av en djupborrad brunn på fastigheten, men vattnet i den nya borrade brunnen visade sig vara otjänligt p.g.a. hög salthalt. Det har fortfarande idag, snart ett och ett halvt år senare, inte gått att få tjänligt vatten till fastigheten B.

CU har yttrat sig över överklagandena och anfört i huvudsak följande. Vattnet i brunnen på A är otjänligt på grund av förekomst av e-coli, koliforma bakterier och lukt. Vad gäller brunn på B framgår av inlämnat utlåtande att vattnet är tjänligt. Brunnarnas vattenkvalitet har inte i något hänseende relevans för tillgången till vatten på aktuell fastighet eller för området i stort.

CU har bifogat analysrapporter från den 21 mars 2017 avseende provtagning av vatten på B och A.

Dödsboet efter GU samt **nämnden** har getts tillfälle att yttra sig i målet, men inte avhört.

DOMSKÄL

Prövningen i samband med begäran om förhandsbesked ska i första hand avse frågan om åtgärden kan tillåtas på platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (9 kap. 17 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Kulturhistoriska och miljömässiga aspekter kan medföra att en byggnad över huvud taget inte är lämplig på platsen. Vidare ska prövningen av förhandsbesked enligt PBL syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som området är mest lämpat för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. 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 (2 kap. 2 § PBL). För att ett positivt förhandsbesked ska kunna ges måste grundläggande förutsättningar för byggnation på platsen vara åtminstone översiktligt klarlagda (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2018 i mål nr P 10835-17). En sådan förutsättning är att vattenförsörjningen går att ordna.

I målet har framkommit att det föreligger en risk för vattenbrist och saltvatteninträngning i området. Av den fördjupade översiktsplanen framgår att det ska råda restriktivitet mot exploatering eftersom området har VA-problem och vattenbrist (Fördjupad översiktsplan för skärgården i Norrtälje kommun 2005, s. 25 f. och s. 65).

Sökanden har gett in en hydrogeologisk utredning till stöd för att det går att ordna vattenförsörjningen på fastigheten. Domstolen bedömer att utredningen är av tillräcklig omfattning och kan ligga till grund för bedömningen av den frågan. I utredningen anges bl.a. följande. Beräkningarna visar att vattentillgången och

nybildningen av grundvatten inom undersökningsområdet räcker för den nuvarande och tillkommande bebyggelsen, beräknat på två nya fastigheter, såväl under normalår som torrår. Förutsättningen är dock att området behåller sin karaktär av fritidsbebyggelse. Det anges vidare att beräkningen är gjord enligt ett scenario där fastigheterna blir alltmer permanentboda och med hög vattenförbrukning, att området klarar en permanentningsgrad på omkring 60 procent och att det därför bör finnas en viss restriktivitet mot ytterligare bebyggelse för permanentboende inom området.

Mark- och miljödomstolen bedömer att utredningen i sig får anses ge stöd för att det går att ordna vattenförsörjning till ett nyuppfört fritidshus på den plats som översiktligt angetts i ansökan. Vad som anges om förutsättningarna för bl.a. vattentillgången i förhållande till nuvarande och eventuell tillkommande bebyggelse, sammantaget med övrigt underlag i målet, innebär dock att det framstår som tveksamt om den lösningen är långsiktigt godtagbar från miljö- och hälsosynpunkt. Till detta kommer att det inte i ansökan finns några närmare uppgifter om omfattningen av byggnationen och det anges inte heller vilken eller vilka befintliga brunnar som avses användas för vattenförsörjningen. Förhandsbeskedet är inte heller förenat med några särskilda villkor som begränsar omfattningen av byggnationen eller säkerställer att någon påverkan på omgivningen inte sker. Det kan därför inte uteslutas att olägenheter för omgivningen uppkommer i form av negativ långsiktig påverkan på vattentillgången i området, vilket talar mot att förhandsbesked ska lämnas.

När det gäller påverkan på natur- och kulturvärden i området har kommunstyrelsekontoret yttrat sig inför beslutet om förhandsbesked och bl.a. hänvisat till två rapporter, dels Norrtälje kommuns rapport *Kustens strandområden – en kartläggning av naturvärden och exploatering* (2003), dels länsstyrelsens rapport *Strategi för formellt skydd av skog i Stockholms län* (2007). Av yttrandet framgår att den planerade tomtplatsen gränsar till ett område som hyser höga naturvärden med avseende på biologisk mångfald. Det anges att det utpekade naturvärdet är en hållmarkstallskog och att hänsyn ska tas till dessa värden vid en eventuell

exploatering. Enligt yttrandet framgår det också av länsstyrelsens rapport att hällmarkstallskog är en mycket vanlig skogstyp i skärgården och att stora tallar kan ha mycket stor betydelse som boträd för havsörn och fiskgjuse, samt att både havsörn och fiskgjuse har observerats i fastighetens närområde och att exploatering kan ha stor negativ effekt på havsörnen.

När en åtgärd riskerar att medföra en relativt sett stor påverkan på motstående intressen är det enligt domstolens mening än mer angeläget att beslutet om förhandsbesked i sig är anpassat till förutsättningarna på platsen, exempelvis genom att relevanta villkor föreskrivs. I detta fall kan konstateras att förhandsbesked har beviljats för ett fritidshus på fastigheten A. Fastigheten i sig är ca 13,5 hektar stor och består av tre skiften samt är till stor del belägen inom strandskyddat område. Visserligen framgår av den till ansökan inlämnade situationsplanen att arealen är ca 1 200 kvadratmeter samt ungefärlig placering för åtgärden, men det finns inte någon föreskriven begränsning i tomtareal, byggnadsarea eller boyta och inte heller några villkor i övrigt som begränsar byggnationen till en viss plats på fastigheten och därigenom minimerar påverkan på omkringliggande naturvärden. På grund av dessa oklarheter anser domstolen att det är svårt att översiktligt bedöma hur åtgärden kommer påverka områdets natur- och kulturvärden enligt 4 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

Vid en samlad bedömning anser mark- och miljödomstolen att underlaget i målet inte kan anses ge tillräckligt stöd för att det för närvarande ska anses lämpligt att marken tas i anspråk för bebyggelse. Det har inte heller framkommit något starkt enskilt intresse för att uppföra ett fritidshus på den ansökta platsen som föranleder domstolen att göra någon annan bedömning. Det finns därmed inte förutsättningar att ge positivt förhandsbesked för fritidshus i enlighet med ansökan.

Med ändring av länsstyrelsens beslut ska nämndens beslut alltså upphävas och ansökan om förhandsbesked avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 28 mars 2019. Prövningstillstånd krävs.

Emelie Norberg Kling

Ewa Andrén Holst

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Emelie Norberg Kling, ordförande, och tekniska rådet Ewa Andrén Holst. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Rehbäck.