



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060307

DOM
2020-09-22
Stockholm

Mål nr
P 3964-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-03-19 i mål nr P 3252-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. M J

2. R J

Ombud för 1 och 2: H J

Motpart

Byggnadsnämnden i Ekerö kommun
Box 205
178 23 Ekerö

SAKEN

Förhandsbesked på fastigheten X i Ekerö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

Dok.Id 1568860

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M J och **R J** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ge positivt förhandsbesked på fastigheten X.

Byggnadsnämnden i Ekerö kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

M J och **R J** har anfört i huvudsak samma som i mark- och miljödomstolen med följande tillägg:

Det framgår inte av förhandsbeskedet varför den befintliga trekammarbrunnen inte är lämplig för ytterligare ett bostadshus. Det finns ungefär 4 000 husägare i kommunen som har slamtömning och många av dessa inom tätortsbandet. Trots att det i kommunens långtidsplan framgår att begreppet ”tätortsbandet” inte är juridiskt bindande hänför sig kommunen ändå till begreppet som om att det vore tvingande. De enskildas rätt enligt grundlagen har inte beaktats i prövningen. Det finns ett planbesked för Y m.fl. på Färingsö daterat den 18 januari 2019 enligt vilket det planeras att byggas bl.a. villor och radhus på tre sidor om Z, A och X. Något kommunalt vatten och avlopp lär inte bli aktuellt till Z förrän denna plan är förverkligad. Avsikten från kommunens sida är att planen ska vara färdig 2028. Det framstår emellertid som orealistiskt. Att ett förhandsbesked för X skulle bli prejudicerande vid framtida lovprövningar framstår vidare inte som sannolikt då det knappast finns andra fastigheter med samma förutsättningar.

Byggnadsnämnden har anfört samma skäl som i mark- och miljödomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen gör inte någon annan bedömning än mark- och miljödomstolen. Överklagandena ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Lars Olsson, referent, och hovrättsrådet Christina Ericson samt tekniska rådet Inga-Lill Segnestam.

Föredragande har varit Harry Hodzic.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-03-19
meddelad i
Nacka

Mål nr P 3252-18

PARTER

Klagande

1. R J

2. M J

Ombud för 1 och 2: H J

Motpart

Byggnadsnämnden i Ekerö kommun
Box 205
178 23 Ekerö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 5 september 2017 i ärende nr 403-27125-2017, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Förhandsbesked på fastigheten X i Ekerö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Efter ansökan om förhandsbesked från R J och M J beslutade Byggnadsnämnden i Ekerö kommun (nämnden) den 15 mars 2017 att meddela negativt förhandsbesked, dvs. att inte tillåta de sökta åtgärderna på fastighet X (en av tre fastigheter på gården Fridhem). Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som den 5 september 2017 avslag överklagandet.

Sedan länsstyrelsens beslut överklagats till mark- och miljödomstolen har domstolen den 5 mars 2018 meddelat dom i mål nr P 5780-17, i vilken R Js och M Js överklaganden och bl.a. begäran om sammanträde avslogs. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som meddelade prövnings-tillstånd i bl.a. nämnda delar och visade målet åter till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

R J och **M J** (klagandena) har, i första hand, yrkat att domstolen ska meddela positivt förhandsbesked i enlighet med deras ansökan. I andra hand har de yrkat att ärendet ska återförvisas till byggnadsnämnden för förnyad handläggning pga. formella fel vid nämndens handläggning av ärendet.

Kommunen har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet.

UTVECKLING AV TALAN

R J och **M J** har till stöd för deras talan anfört bl.a. följande.

Stadsarkitektkontoret har rekommenderat nämnden att inte bevilja positivt förhandsbesked på grund av att tomten ligger inom tätortsbandet, ett begrepp som saknar en konkret betydelse. Enligt kommunen innehåller det s.k. tätortsbandet all

typ av natur i glesbygden, även öar och vatten. Det är absurt att ingen ska få bygga inom tätortsbandet innan det finns en detaljplan eftersom det i detta fall gäller mark på glesbygden. Kravet på detaljplaneläggning innan bygglov beviljas är olagligt.

Kommunen använder tätortsbandet som en områdesbestämmelse utan att formalia har följts. Kommunens tillämpning av begreppet tätortsbandet har inget annat syfte än att öka byråkratins och politikernas makt på bekostnad av den enskildes rätt till att nyttja sin mark. Enligt G O, före detta vice ordförande i miljönämnden, saknar kommunen grund för att påstå att området kommer att detaljplaneras inom tre år. Nämnden har inte heller angett inom vilken tidsrymd en detaljplan skulle kunna tänkas vara färdig. Agerandet innebär i praktiken ett byggstopp på obestämd tid, vilket troligen är olagligt. Fastighetsägaren till grannfastigheten Y har lämnat in en ansökan om planbesked, vilken omfattar nyetablering av unge-fär 350 bostäder på marken runtom gården Fridhem där X är be-lägen. Ekerö kommun beslutade den 29 januari 2019 att inleda ett sådant ärende. Det kommer att ta minst sex år innan en sådan detaljplan har genomförts.

Fridhem ligger utanför områden som prioriteras för förtätad bebyggelse i både VA-plan och översiktsplan. Nämnden har angett som skäl att neka förhandsbesked att en VA-utbyggnad är planerad och stadsarkitektkontoret anger att området är planerat för utbyggnad av kommunalt avlopp 2018–2022. Det finns redan en godkänd tre-kammarbrunn med infiltration för två villor på tomten. Fastighetsägarna på Fridhem har förklarat att de gärna ansluter till kommunalt avlopp när det blir verklighet. Det finns dock ingen anledning att tro att kommunen kommer att prioritera att ansluta Fridhem eller att bygga på åkern mellan Fridhem och Färingsö trä inom tre–fyra år, vilket behövs för att kunna förse Fridhem med kommunalt VA. Fastighetsägarna på Fridhem har redan väntat 15 år på att få ansluta sig till Hammargårdens vatten och avlopp.

Miljönämnden anger i sitt yttrande inför nämndens beslut att inga ytterligare bostäder bör tillkomma i området innan planerad vatten- och avloppsförsörjning är

utbyggd. Det saknas en specificering av vad som menas med ”området”. Hammargården har redan sin VA-försörjning och Fridhem har sin. Utbyggnaden av kommunalt VA kommer främst att styras av nybyggnation invid Hammargården ca 400 meter öster om Fridhem. Stadsarkitektkontoret anger att det inte är utrett om det är möjligt att ordna enskilt avlopp till en avstyckning till fastigheten. Detta borde ha utretts innan miljönämnden yttrat sig i ärendet. Kommunen tycks inte tillåta andra lösningar än kommunalt VA inom tätortsbandet, trots att det finns ett flertal bra tekniker. Enskilda fastighetsägare har rätt att hitta egna lösningar.

Fridhem är sedan länge uppdelad i tre tomter och bebyggelsen på tomterna är ingen ny bebyggelse. Tomterna ligger isolerade på en gammal halvö omgiven av åkermark. Fridhem har ingenting gemensamt med Hammargårdens område som ligger på andra sidan bygatan. Fridhem och Hammargården utgör inte sammanhållen bebyggelse. Ett förhandsbesked att tillåta ytterligare bebyggelse på fastigheten skulle inte få någon prejudicerande verkan. Denna invändning är därför irrelevant. Grannfastigheten A, även den på Fridhem, fick bygglov för en stor byggnad för åtta år sedan, men nu är marken på Fridhem inte längre lämplig att bygga på. Samtidigt vore en förtätning av befintlig bebyggelse förenlig med kommunens långtidsplaner för området.

Det tillhör deras rätt till markanvändning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen att få bosätta sig på fastigheten. Nämnden har inte angett att det finns något angeläget allmänt intresse att inte bevilja bygglov. Nämnden anger inte hur de allmänna intressena kan betecknas som angelägna allmänna intresse eller hur dessa ställs mot de enskilda intressena.

Vad som utlovas enligt ansökningsblanketten om förhandsbesked inte har utförts. Ansökningsblanketten utlovar ett förhandsbesked som grundas på förhållanden som gäller för fastigheten, vilket har inte skett. Nämnden har därför inte haft rätt att ta ut någon avgift av dem.

Formella fel har skett då markägaren och grannar inte har informerats om ansökan, de har inte heller informerats eller getts tillfälle att bemöta miljönämndens eller stadsarkitektkontorets yttranden. Dessa borde dessutom ha yttrat sig samtidigt i ärendet. Vidare har kommunen inte inhämtat expertkunskap från Roslagsvatten AB. Nämnden har även ignorerat grannarnas godkännande av åtgärden och låtit ärendet ta längre tid än sex månader.

Kommunen har anfört att den står fast vid de skäl som framgår av nämndens tidigare beslut ärendet.

DOMSKÄL

Utredningen

Domstolen har den 5 mars 2019 hållit sammanträde i målet.

Till stöd för deras talan har klagandena bl.a. lämnat in flera brev och mejl från H J och bolaget Inventex Aqua AB till politiker och delar av Ekerö kommun samt artiklar som H J skrivit, allt gällande det aktuella ärendet och Ekerö kommuns syn på markanvändningen inom kommunen. Klagandena har även lämnat in ett antal flygfoton och kartbilder över fastigheten och gården Fridhem.

När klagandena lämnade in deras ansökan om förhandsbesked till nämnden gällde en översiktsplan för Ekerö kommun som antogs år 2005. Sedan dess har en ny översiktsplan antagits år 2018. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet redogjort för relevanta delar av innehållet i den tidigare översiktsplanen. Av bägge översiktsplanerna följer att X ligger inom ett område benämnt ”tätorts-bandet”. I den nya översiktsplanen anges i huvudsak detsamma som i den tidigare planen beträffande det aktuella området. I den nya planen har kommunen dock lagt till att kommunen generellt är positiv till nya enskilda byggnader i luckor mellan och intill befintliga byggnadsbestånd samt att sådana byggnader kan prövas innan planläggning sker om de kan uppföras utan att försvåra framtida planläggning eller negativt påverka områdets vatten- och avloppsförsörjning. I den nya planen anges

även att framtagande av detaljplaner prioriteras för områden där kommunalt VA avses att etableras inom de närmaste tio åren.

Av kommunens s.k. VA-plan, vilken antogs år 2013, följer att kommunalt VA är planerat att etableras på X senast år 2022.

Av utredningen framgår vidare bl.a. att Stadsarkitektkontoret, pga. bebyggelsetrycket i området, ansett att bl.a. etableringen av väg och kommunalt VA kräver gemensamma lösningar som bäst hanteras i en detaljplan samt att enskilda avlopps-lösningar inte anses vara långsiktigt hållbara. Även miljönämnden har ansett att ytterligare bostäder i området inte bör tillkomma innan kommunalt VA är utbyggt, bl.a. eftersom tillstånd till enskilda VA-lösningar normalt inte lämnas om kommunalt VA kan förväntas etableras på platsen inom tre år.

Rättsliga utgångspunkter

Prövningsramen

I ett mål om förhandsbesked har domstolen att ta ställning till om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den plats som ansökan avser, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (prop. 1985/86:1, s. 285).

Vid denna bedömning har domstolen att beakta bl.a. de allmänna intressen som uttrycks i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Detta medför att domstolen inte bara kan se till verkningarna av beslutet i det enskilda ärendet utan även har att se till de eventuella verkningar som beslutet kan få för samhällsutvecklingen i stort. Ett enskilt förhandsbesked har inte nödvändigtvis någon större betydelse för samhällsutvecklingen men många sådana besked kan få stora konsekvenser för möjligheten att planera för en ändamålsenlig användning av marken inom kommunen.

Trots att bestämmelserna i 2 kap. PBL är allmänt hållna och kan synas svårtillämpbara har avsikten varit att de ska läggas till grund för markens planerade utveckling, vilken det ankommer på kommunens företrädare att besluta om (jfr. prop. 1985/86:1 s. 110 f.).

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser framgår, utöver vad som anges nedan, av det överklagade beslutet.

Av 2 kap. 4 § PBL följer att vid ärenden om förhandsbesked så får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Av 2 kap. 5 § första stycket 3-5 samma lag följer att byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheten att ordna avlopp och förebygga vattenföroreningar samt risken för olyckor och bl.a. översvämning.

Av 9 kap. 25 § PBL följer att byggnadsnämnden vid handläggningen av ett ärende om förhandsbesked med förutsättningar som i detta mål ska underrätta och bereda bl.a. kända sakägare tillfälle att yttra sig över ansökan. Av 9 kap. 27 § samma lag följer att nämnden ska handlägga ett ärende om förhandsbesked skyndsamt, vilket innebär att beslut i ärendet vanligtvis ska meddelas inom tio eller högst tjugo veckor. Överträdelse av de angivna fristerna är sanktionerad med reduktion på den avgift nämnden kan ta ut för beslut om förhandsbesked och som följer av 12 kap. 8 § PBL.

Av 7 och 13 §§ förvaltningslagen (1986:223), som var gällande vid tidpunkten för nämndens handläggning av ärendet, följer att myndigheten ska beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, även remissyttranden, om sådana behövs. Behövs remissyttranden från flera ska det göras samtidigt, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Beträffande områdesbestämmelser anges bl.a. i 4 kap. 41 § PBL att områdesbestämmelser som antas av en kommun och skälen för dem ska redovisas i en särskild handling.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Ska ärendet visas åter till nämnden för förnyad handläggning?

Av utredningen i målet framgår att kända sakägare beretts tillfälle att yttra sig över ansökan. I den mån någon underrättelse om ansökan inte har skickats till Inventex Aqua AB anser domstolen inte att detta utgör grund för att återförvisa ärendet eftersom bolaget, enligt klagandenas egna uppgifter, företräds av H J som har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet av nämnden.

Enligt domstolen föreligger inget krav på att sakägarna även ska beredas tillfälle att yttra sig över remissyttranden i ärendet. Av utredningen framgår att remissyttrandet från Stadsarkitektkontoret inhämtades innan ärendet föredrogs för nämnden i januari 2017, då nämnden beslutade att återremittera ärendet för vidare utredning. Remissyttrandet från miljönämnden inhämtades först därefter. Domstolen finner inte skäl att ifrågasätta nämndens handläggning i detta avseende och anser heller inte att det klagandena anfört i denna del utgör skäl för att återförvisa ärendet.

Beträffande nämndens möjligheter att tillföra ärendet upplysningar i övrigt anser domstolen att denna möjlighet gäller upplysningar som kan lämnas av myndighet, dvs. inte bolag som Roslagsvatten AB. Oaktat detta finner domstolen inte skäl att ifrågasätta nämndens handläggning i detta avseende.

Domstolen anser heller inte i övrigt, med beaktande av vad klagandena får anses ha anfört om underinstansernas rättsstridiga lagtillämpning och handläggningstiden för ärendet, att det föreligger skäl att återförvisa ärendet till nämnden för förnyad handläggning.

Finns det skäl att ändra det överklagade beslutet?

Domstolen uppfattar det som står angivet i översiktsplanen om det s.k. tätortsbandet och kommunens krav på områden som ingår i detta som kommunens inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Vad som anges i

översiktsplanen är inte bindande men syftar till att ge vägledning i fråga om hur marken bör användas.

Beträffande frågan om det råder stor efterfrågan på det aktuella området för bebyggande delar domstolen länsstyrelsens bedömning, med de skäl som anges i det överklagade beslutet. Nämndens uppgift om att det råder stor efterfrågan på marken vid Fridhem stöds dessutom av klagandenas uppgift om att en granne önskar bygga ungefär 350 nya bostäder runtom Fridhem. Med beaktande av vad som framkommit om kommunens intentioner för väg- och VA-lösningarna i området anser domstolen inte att markens lämplighet för bebyggande kan prövas inom ramen för ett förhandsbesked. Vid denna bedömning följer det av 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL att markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk ska prövas i en detaljplan. Enligt domstolen har nämnden således haft fog för att besluta om negativt förhandsbesked, dvs. att inte tillåta de sökta åtgärderna på fastigheten.

Domstolen instämmer dessutom i länsstyrelsens intresseavvägning avseende de motstående intressen som gör sig gällande i ärendet, dvs. att de allmänna intressena som gör sig gällande ska anses väga tyngre. Till dess att området detaljplanlagts och kommunalt VA har byggts ut anser domstolen att omständigheterna i målet är sådana att byggnation av fastigheten på det sätt som ansökts om får anses försvåra en kommande planläggning och omöjliggöra en rationell planering av området. Tidpunkten har ännu inte nåtts då kommunen har en skyldighet på grund av proportionalitetsprincipen att pröva den sökta åtgärden utan föregående planläggning (se bl.a. Högsta domstolens dom den 3 november 2016 i mål nr T 260-15 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 juni 2017 i mål nr P 11043-16).

Vidare anser domstolen att det utgör ett angeläget allmänt intresse att inte försvåra för den kommande planläggningen och möjliggöra för en rationell planering av området. Med hänsyn till detta bedömer domstolen att den begränsning som det överklagade beslutet innebär för klagandenas användning av marken på fastigheten X är berättigad (se 2 kap. 15 första stycket regeringsformen). Det saknas därför även av denna anledning skäl att ändra på det överklagade beslutet.

Sammanfattning

Domstolen anser inte att det föreligger skäl för att återförvisa ärendet till nämnden för förnyad handläggning. Vidare instämmer domstolen med länsstyrelsens bedömning av ärendet. Det klagandena har anfört föranleder inte domstolen att göra någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

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

Överklagande senast den 9 april 2019. Prövningstillstånd krävs.

Kevin McCabe

Ewa Andrén Holst

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Kevin McCabe, ordförande, och tekniska rådet Ewa Andrén Holst. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Karlsson.