



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060101

DOM
2020-02-24
Stockholm

Mål nr
P 5692-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-04-29 i mål nr P 572-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

Bygg- och miljönämnden i Öckerö kommun

Motpart

BH

SAKEN

Bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A i Öckerö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 21 januari 2019, dnr 403-44305-2018, och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1565687

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

Bygg- och miljönämnden i Öckerö kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut att avslå ansökan om bygglov.

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

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan anfört detsamma som tidigare.

BH har till stöd för sin talan anfört detsamma som i länsstyrelsen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är om nämnden, efter att länsstyrelsen återförvisat ärendet dit för fortsatt handläggning, har kunnat pröva om den ansökta åtgärden var förenlig med gällande detaljplan.

Det ligger i instansordningens natur att en underinstans normalt har att godta en överinstans bedömning i ett återförvisningsbeslut. Det är bl.a. av det skälet av stor betydelse att det framgår vilka delar som överinstansen har prövat och vad som eventuellt återstår att ta ställning till (se rättsfallet MÖD 2012:54).

I nämndens första beslut den 29 augusti 2018 att avslå ansökan om bygglov angavs att ”byggnaden upplevs som ett trevåningshus, medan andra hus i omgivningen är tvåvåningshus och att byggnaden således brister i sin anpassning till omgivningen.”

Länsstyrelsen angav i sitt första återförvisningsbeslut den 29 oktober 2018 att det ”[a]v det överklagade beslutet framgår att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen. I detta avseende är förutsättningarna för lov alltså uppfyllda.” Länsstyrelsen övergick därefter till att pröva om den sökta åtgärden är förenlig med 2 kap. 6 § första stycket 1

plan- och bygglagen (2010:900), det s.k. anpassningskravet. Länsstyrelsen bedömde att åtgärden uppfyllde anpassningskravet, upphävde nämndens beslut och återlämnade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

I nämndens andra beslut den 20 november 2018 motiverades beslutet att avslå bygglovsansökan med att ”det anses uppenbart att sökanden har för avsikt att bygga ett trevåningshus, i strid med detaljplanen som endast tillåter två våningar.”

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Länsstyrelsen har i det första återförvisningsbeslutet felaktigt angett att det av nämndens beslut framgått att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen. Det framgår inte heller av skälen till återförvisningsbeslutet att länsstyrelsen har gjort en självständig bedömning av planenligheten. Länsstyrelsens första återförvisningsbeslut kan därför inte anses innefatta en bedömning av bostadshusets förenlighet med detaljplanen. Nämnden har därför inte varit förhindrad att, efter att ärendet återförvisats dit, pröva och avslå bygglovsansökan på grund av att våningsantalet strider mot detaljplanen.

Varken länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen har gjort en fullständig prövning i målet. Med hänsyn till instansordningens princip bör underinstansernas avgöranden undanröjas och målet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Roger Wikström och Christina Ericson, referent, samt tekniska rådet Mats Kager.

Föredragande har varit Linnea Haglund.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-04-29
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 572-19

PARTER

Klagande

Bygg- och miljönämnden i Öckerö
kommun

Motpart

BH

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2019-01-21 i ärende nr 403-44305-2018, se bilaga 1

SAKEN

Överklagande av Länsstyrelsens beslut 2019-01-21, dnr 403-44305-2018, angående bygglov för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A i Öckerö kommun _____

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Bygg- och miljönämnden i Öckerö kommun (nämnden) beslutade den 29 augusti 2018 (BMN § 91) att avslå en ansökan om nybyggnad av enbostadshus på fastigheten A. Beslutet motiverades med att byggnaden, som upplevs som ett trevåningshus medan andra hus i omgivningen är tvåvåningshus, brister i sin anpassning till omgivningen.

Beslutet överklagades av bygglovssökanden BH, varvid Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) den 29 oktober 2018 (dnr 403-35642-2018) beslutade att upphäva nämndens beslut och lämna ärendet åter till nämnden för fortsatt handläggning. Beslutet motiverades med att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen samt att det område inom vilket fastigheten A är belägen inte har sådana värden att det går att ställa särskilda krav på byggnadens utformning.

Nämnden har därefter i beslut den 20 november 2018 (BMN § 154) åter avslagit den aktuella bygglovansökan. Beslutet motiverades med att nämnden ansåg det uppenbart att sökanden har för avsikt att, i strid med detaljplanen, bygga ett trevåningshus.

Även detta beslut överklagades av bygglovssökanden BH, varvid länsstyrelsen åter beslutade att upphäva nämndens beslut och lämna ärendet åter till nämnden för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsens beslut har överklagats av nämnden.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen med upphävande av länsstyrelsens beslut ska fastställa nämndens beslut att avslå bygglov. Nämnden har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Medvetna om principen att "bedöma och besluta utifrån vad som söks för", har en enig nämnd vid två tillfällen i strid med handläggarens förslag avslagit ansökan av

två skäl, vilka uttrycks något olika vid de två tillfällena; dels handlar det om anpassning till omgivningen (PBL 2 kap. 6 §), dels om detaljplanens bestämmelse om antal våningar.

Anpassning till omgivningen. Efter nämndens första beslut tillbakavisade länsstyrelsen detta argument. Nämnden vidhåller sin inställning till denna del, särskilt som den ytterligare stärkts i samband med sökandes överklagande. Sökande har nämligen låtit ta fram ett antal renderingar utvisande den tänkta byggnadens gestaltning i området, sett ur några perspektiv. I sitt överklagande har han dock avstått från att bifoga den bild som uppvisar byggnadens förhållande till den omgivande miljön, när den ses från väster, från havet. Denna bild bifogas nu vårt överklagande och stärker oss i uppfattningen om bristande anpassning till omgivande bebyggelse.

Antalet våningar. Handläggande tjänsteman i kommunen har bedömt byggnaden, sådan den är utformad enligt inlämnade ritningar, som innehållande två våningar. Detta därför att den del av byggnaden som är inritad ovanför plan två inte bedöms vara en mätbar area på grund av dess ringa bruksvärde. Han har gjort sin bedömning utifrån ovan nämnda princip, att man ska pröva det som det söks för. Med hänvisning till bl.a. Mark- och miljööverdomstolens beslut i mål P 7484-17, är det mer riktigt att bedöma en ansökan utifrån sökandes syfte snarare än den formella ansökans utformning, när det är "uppenbart att syftet med den sökta åtgärden är att kringgå detaljplanebestämmelsen". I ansökan inlämnade ritningar utvisar den sida som vänder sig mot väster, med all önskvärd tydlighet, en fasad med tre våningar, samma fönsterstorlek på alla våningarna. Det är en enig nämnds uppfattning att den tredje våningen utformats på ett sätt som gör att handläggaren skriver "...att tornet saknar helt golv...är öppet nedåt i mitten...inte kan utgöra ett bostadsrum eller arbetslokal, bedöms tornet inte utgöra en våning enligt...definition i 1 kap 4§, PBF" och att sökandes avsikt, sedan färdig byggnad beviljats slutbesked, är att med enkla åtgärder fylla ut det tomma utrymmet, så att "ett bostadsrum eller arbetslokal" i storleksordningen 16-20 kvm uppstår och att byggnaden därmed består av tre våningar - såväl utvändigt som invändigt. Allt detta i strid med detaljplanens bestämmelser.

I länsstyrelsens första beslut att upphäva nämndens beslut, har man på inget sätt bedömt nämndens inställning till frågan om antal våningar. Man har enbart avvisat nämndens uppfattning om bristen på anpassning till omgivningen. Att så är fallet tillstår också beslutande jurist under telefonsamtal med honom. Anledningen till att nämnden ånyo fattade ett avslagsbeslut var framförallt att få frågan om antal våningar tydligt och seriöst prövad. Anledningen till att argumentet om brist i anpassning upprepas, är att nämnden nu också vill hänvisa till den rendering som sökande avstod från, när det gäller perspektivet från väster.

Grannhörande. I ett ärende där en ansökan bedöms vara planenlig, har handläggande byggnadsinspektör delegation att fatta beslut å nämndens vägnar. På grund av objektets speciella karaktär, eller utformning, valde handläggaren ändå att få ärendet prövat i nämnd. Av samma skäl föreslog han också sökande, att kommunen skulle genomföra ett grannhörande, på sätt som alltid görs i samband med ärenden där det föreligger avvikelser i förhållande till detaljplanen. Detta förslag tillbakavisades av sökande. Denne förklarade också att han gått runt i grannskapet och informerat om sina planer och avsikter med att bebygga sin fastighet med en ny byggnad. Ingen granne uppgavs ha några som helst invändningar - alla samtyckte, enligt sökande. Detta visar sig inte vara en korrekt beskrivning, inte något som bekräftas av grannarna. Mer än en grannfastighet har, enligt uppgifter som nu föreligger, utlovats bilder på hur byggnationen skulle komma att se ut, sett från respektive fastighet, för att kunna ha en uppfattning eller synpunkt i frågan. Detta löfte har inte uppfyllts. När nämndens andra beslut handlades hos länsstyrelsen avstod man helt från att bedöma nämndens synpunkter. Ärendet återförvisades med förklaringen att nämnden saknat "rättslig utrymme" att göra en annan bedömning än länsstyrelsen, eftersom länsstyrelsen är en överinstans. Den alldeles särskilda omständighet som gör att nämnden menar att det är skäl överklaga även detta andra beslut är att länsstyrelsen i det första beslutet över huvud taget inte gjorde någon egen bedömning avseende antalet våningar. Man, i stort sett, kopierade tjänsteskrivelsens uppfattning om den tänkta byggnationens planlighet. Här föreligger alltså skäl att hänvisa till bl. a. RÅ 1979 1:95). Budskapet är att man måste inte alltid hålla med länsstyrelsen.

Det är alltså nämndens uppfattning att länsstyrelsen inte, vare sig vid första eller andra tillfället, belyst nämndens argument och synpunkter, utan enbart konstaterat att ansökan var planenlig och väl anpassad till sin omgivning. Länsstyrelsen har inte bedömt antalet våningar. Anpassningsfrågan må vara en påtaglig bedömningsparameter med möjliga inslag av subjektivitet medan svaret på frågan om antal våningar enbart kan vara "två" eller "tre". Det är uppenbart att byggnaden kommer att bestå av tre våningar.

Några frågetecken noteras när det gäller länsstyrelsens beslut. Länsstyrelsens skriver att "Av det överklagade beslutet framgår att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen". Detta framgår inte alls av nämndens beslut, enbart av tjänsteskrivelsens text, alltså tjänstemannens bedömning, vilken nämnden inte instämmer i. På liknande sätt skriver man att "I sitt beslut konstaterade Länsstyrelsen, likhet med kommunen, att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen". Det är anmärkningsvärt att man på länsstyrelsen inte utskiljer olikheten i synpunkterna på kommunal nivå. Ytterst sett är det nämnden som är myndigheten/kommunen och den har inte konstaterat planlighet i detta fall. Tjänstemannen är professionell i sin bedömning av vad ritningen utvisar, medan nämnden ser frågan utifrån ett mer långsiktigt och socialt perspektiv.

Nämnden önskar också peka på möjligheten till muntlig förhandling

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har gått igenom utredningen i målet och övervägt vad nämnden nu har anfört. Domstolen bedömer att det inte behövs något muntligt sammanträde för prövning av den fråga som är aktuell i målet, som begränsar sig till om nämnden efter återförvisningen varit bunden av länsstyrelsens tidigare ställningstaganden eller kunnat - så som skett - göra en förnyad bedömning av sakfrågorna.

Av instansordningens natur följer att en underinstans normalt har att godta en överinstans bedömning i ett återförvisningsbeslut (se t.ex. MÖD 2012:54 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2018 i mål P 12016-17).

Länsstyrelsen gjorde i sitt första återförvisningsbeslut liksom nämnden bedömningen att den lovsökta åtgärden inte stred mot den gällande detaljplanen och att det område inom vilket fastigheten A är belägen inte har sådana värden att det går att ställa särskilda krav på byggnadens utformning. Utgångspunkten är således att nämnden har att acceptera dessa bedömningar och inte utan särskilda skäl får göra en annan bedömning än länsstyrelsen i dessa frågor.

Att länsstyrelsen inte uttryckligen prövat frågan om antal våningar i sitt första beslut utgör inte skäl för nämnden att göra en annan bedömning, då länsstyrelsen genom att bedöma åtgärden planelig ändå har tagit ställning i denna fråga. Inte heller kan vad nämnden anfört angående grannhörande tillmätas betydelse för prövningen i detta mål eftersom åtgärden är planelig. När det slutligen gäller den rendering som nämnden bifogat sitt överklagande, och som visar den lovsökta byggnationen från väster, kan den, mot bakgrund av de övriga renderingar som finns i ärendet, inte tillmätas sådan betydelse för bedömningen av områdets karaktär att nämnden med anledning därav haft fog för att avvika från länsstyrelsens tidigare bedömningar.

Överklagandet ska därför avslås vilket betyder att länsstyrelsens beslut står fast.

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

Överklagande senast den 20 maj 2019.

Susanne Lindblad

Martin Kvarnbäck

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Lindblad, ordförande, och tekniska rådet Martin Kvarnbäck.