



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060104

DOM
2020-12-02
Stockholm

Mål nr
P 7890-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-07-05 i mål nr P 3198-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. B B

2. A J

Ombud för båda: Advokat C-G L

Motpart

1. Bygg, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun

2. H R

Ombud: Advokat J H

SAKEN

Förhandsbesked på fastigheten Z i Värmdö kommun

Dok.Id 1607442

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

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämndens i Värmdö kommuns beslut den 10 september 2018 (dnr BYGG.2017.4736) att ge positivt förhandsbesked för nybyggnad av fritidshus på fastigheten Z i Värmdö kommun.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B B och **A J** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska meddela positivt förhandsbesked för nybyggnad av tre fritidshus på fastigheten Z i Värmdö kommun.

H R har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun har vidhållit sitt beslut.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har anfört i huvudsak detsamma som i underinstanserna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Målet avser en begäran om förhandsbesked för nybyggnad av tre fritidshus på fastigheten Z i Värmdö kommun.

Prövningen av en begäran om förhandsbesked avser frågan om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen (se 9 kap. 17 § plan- och bygglagen [2010:900], PBL). Det är närmast fråga om en prövning av markens lämplighet enligt bestämmelserna i 2 kap. PBL. Företräde ska ges åt sådan markanvändning 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 (se 2 kap. 2 § PBL).

Detta mål gäller främst betydelsen av bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken för tillåtligheten av de åtgärder som avses med begäran om förhandsbesked. Av bestämmelsen följer att fritidsbebyggelse inom aktuellt kustområde endast får komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Med kompletteringar menas sådana tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp som innebär att det av fritidsbebyggelse ianspråktagna området inte ökar nämnvärt i omfattning. Det kan också vara fråga om tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt

bebyggelseområde. Kompletteringar av fritidsbebyggelse kan också förekomma genom förtätning inom befintliga bebyggelseområden (prop. 1997/98:45, del 2, s. 38).

B Bs och A Js begäran om förhandsbesked avser nybyggnad i den sydöstra delen av fastigheten Z. Den delen av fastigheten avgränsas från resten av fastigheten genom en väg. Väster och norr om vägen finns ett vidsträckt obebyggt område beläget. Öster om den tilltänkta placeringen av fritidshusen finns däremot bebyggelse. I söder gränsar platsen för den tilltänkta byggnationen till fastigheten Y som är obebyggd men som gränsar mot bebyggelse i söder.

Den del av fastigheten Z som begäran om förhandsbesked avser ligger således i anslutning till befintlig bebyggelse och har en naturlig avgränsning mot de obebyggda områdena i väster och norr genom en väg. Mark- och miljööverdomstolen anser att en byggnation av tre fritidshus enligt begäran om förhandsbesked innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde och att det således är en sådan komplettering av befintlig bebyggelse som avses i 4 kap. 4 § miljöbalken.

Eftersom mark- och miljödomstolen bedömde att det inte var förenligt med bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken att ge tillåtelse till de åtgärder som avses med begäran om förhandsbesked prövade domstolen inte H Rs övriga invändningar mot att tillåta åtgärderna. Mark- och miljööverdomstolen anser dock inte att detta innebär att målet ska återförvisas till mark- och miljödomstolen för prövning av dessa invändningar. Mark- och miljööverdomstolen tar istället ställning till dem i det följande.

Fastigheten ligger i ett område som är av riksintresse för bl.a. det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. 1 och 2 § miljöbalken. De åtgärder som avses med begäran om förhandsbesked hindrar inte allmänhetens tillträde till vattnet. En byggnation innebär i och för sig att en plats som nu är allemansrättsligt tillgänglig upphör att vara det. Mark- och miljööverdomstolen gör dock bedömningen att en byggnation i enlighet med begäran om förhandsbesked varken skadar områdets naturvärden på något påtagligt sätt eller får en sådan negativ inverkan på turismens och friluftslivets intressen att det hindrar att åtgärden tillåts.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer vidare i länsstyrelsens bedömning att byggnationen inte förutsätter att kommunen först prövar områdets lämplighet för bebyggelse genom en detaljplan (jfr 4 kap. 2 § och 9 kap. 31 § 2 PBL). Mark- och miljööverdomstolen instämmer även i bedömningen att marken är lämplig för byggnation med hänsyn till möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp.

Sammantaget finns således förutsättningar för att tillåta de åtgärder på platsen som avses med begäran om förhandsbesked. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och nämndens beslut att ge positivt förhandsbesked fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg, Marianne Wikman Ahlberg, referent, och Margaretha Gistorp samt tekniska rådet Börje Nordström.

Föredragande har varit Ylva Svensson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-07-05
meddelad i
Nacka

Mål nr P 3198-19

PARTER

Klagande

1. Bo Rammer

2. Ulla Rammer

Adress 1-2: 336 avenue de Ramingao, 06190, Roquebrune-Cap-Martin, Monaco

3. H R

Kommendörsgatan 8 J, 114 48 Stockholm

Ombud 1-3: Advokat J H Landahl

Advokatbyrå AB

Box 19143, 104 32 Stockholm

Motparter

1. Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun

134 81 Gustavsberg

2. B B

Solängsvägen 11, 134 65 Ingarö

3. A J

Norsbacken 18, 134 65 Ingarö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 1 april 2019 i ärende nr 403-44775-2018, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Förhandsbesked på fastigheten Z i Värmdö kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår Bo Rammer och Ulla Rammers överklagande av länsstyrelsens avvisningsbeslut.

2. Med ändring av det överklagade beslutet upphäver mark- och miljödomstolen Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommuns

Dok.Id 593495

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

beslut den 10 september 2018, dnr BYGG.2017.4736, och meddelar negativt förhandsbesked för nybyggnad av fritidshus på fastigheten Z i Värmdö kommun.

BAKGRUND

Bygg-, miljö- och hälsoskydds nämnden i Värmdö kommun (nämnden) beslutade den 10 september 2018 att meddela positivt förhandsbesked för nybyggnad av tre fritidshus på fastigheten Z. Bo Rammer och Ulla Rammer, ägare till fastigheten Skälsmara 4:15, samt H R, ägare till fastigheten Skälsmara 4:1 och Skälsmara 4:15, överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som avvisade Bo Rammer och Ulla Rammers överklaganden samt avslog H Rs överklagande.

Bo Rammer, Ulla Rammer och H R har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Bo Rammer och **Ulla Rammer** har, såsom det får förstås, yrkat att ärendet ska återförvisas till länsstyrelsen för prövning i sak. Till stöd för sin talan har de anfört i huvudsak följande.

Fastigheten Skälsmara 4:15 är avskild från fastigheten Z av endast ett ca tio meter brett naturområde. Skälsmara 4:15 är därmed att betrakta som rågranne till den fastighet som ansökan gäller och det är därför heller inte av någon betydelse hur långt fastigheten ligger från den närmast placerade exploateringen. Som rågrannar är Bo Rammer och Ulla Rammer berörda av åtgärden oavsett avstånd. Även om de nu inte skulle vara att betrakta som rågrannar är avståndet till den närmaste exploateringen endast ca 70 meter. Det är ett avstånd som gör att de under alla omständigheter är betrakta som berörda av ansökan. Bo Rammer och Ulla Rammer ska därmed också ha rätt att klaga på nämndens beslut.

Mot bakgrund av ovan skulle nämnden ha kommunicerat ansökan om förhandsbesked med Bo Rammer och Ulla Rammer och berett dem tillfälle att yttra sig. Att så inte skett är ett formfel som gör att beslutet ska upphävas.

H R har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och meddela negativt förhandsbesked för sökt åtgärd. Till stöd för sin talan har han hänvisat till vad som anförts i underinstanserna och därutöver anfört i huvudsak följande.

Detaljplanekravet

Av 4 kap. 2 § första stycket 1, 2 och 3 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att åtgärden ska föregås av detaljplan. I länsstyrelsens beslutsmotivering anges att det råder stor efterfrågan för bebyggande men att detaljplanering inte behövs eftersom undantaget i andra stycket, dvs. att åtgärden kan prövas i samband med ansökan om bygglov eller förhandsbesked och att den inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, är tillämpligt. Det framstår som märkligt att länsstyrelsen gör den bedömningen, när de i tidigare beslut nekat förhandsbesked. Likabehandlingsprincipen har härvid frångåtts. Länsstyrelsen har heller inte motiverat varför den nu tycker annorlunda än tidigare, trots att det i detta fall handlar om tre avstyckningar i stället för en. Samma bedömning ska göras i detta fall, dvs. att undantaget i andra stycket inte är tillämpligt och åtgärden ska vara föremål för planläggning. Att det råder stor efterfrågan i området för bebyggande är oomtvistat och likaså torde det vara självklart att positiva förhandsbesked för dessa tre tomter kommer att medföra negativa prejudicerande effekter. Likabehandlingsprincipen gör att inte heller framtida ansökningar kommer kunna avslås med hänvisning till detaljplanekravet och det rätta är därför att redan nu avbryta förhandsbeskedsprocessen och i stället hänvisa till att ta ett helhetsgrepp genom detaljplanering.

Länsstyrelsen har vidare antingen missat att göra en bedömning enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 PBL eller felaktigt tillämpat undantaget i bestämmelsens andra stycke. Åtgärderna medför att det bildas en ny sammanhållen

bebyggelse och med hänsyn till antalet bygglovspliktiga byggnadsverk och den omgivande naturmiljön behöver bebyggelsen samordnas genom detaljplan. Nu aktuella avstyckningar, tillsammans med befintliga bebyggda fastigheter, kommer att skapa en ny större bebyggelse i det omkringliggande grönområdet. De nya fastigheterna riskerar vidare att skära av grönområdet och därmed också hota spridningsvägen som går från det större grönområdet väster och norr om avstyckningslotterna till den gröna korridor som löper mot vattnet i Sandviken. Det är en sådan typisk situation som är tänkt att omfattas av kravet på detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket 2 PBL. Vid en sammantagen bedömning bör aktuella åtgärder prövas inom ramen för en ny detaljplan. Det finns ingen anledning att frångå den bedömning som länsstyrelsen tidigare gjort, då det var fråga om ett förhandsbesked för ett nytt bostadshus på fastigheten Skälsmara 4:1.

Markens lämplighet

De nya fastigheterna kommer att omintetgöra viktiga naturvärden och medföra en kraftig negativ påverkan på det rörliga friluftslivet, i det att den gröna korridoren från det större grönområdet ner mot Sandviken kommer att byggas för. Det medför en kraftig begränsning av det rörliga friluftslivet i området, som strider mot 4 kap. miljöbalken. Likaså riskerar det medföra påtaglig skada på områdets naturvärden och stora negativa konsekvenser för djur- och växtliv i och med att den gröna korridoren byggs igen.

Vad gäller vattenförsörjning och avlopp har nämnden grundat sitt ställningstagande på ett yttrande från nämndens enhet för små avlopp, där åtgärden bedöms möjlig att genomföra. Detta är dock inte tillräckligt, hänsyn måste tas till de framtida prejudicerande effekter som ett positivt förhandsbesked kan leda till.

Sammantaget är åtgärdernas påverkan på friluftsliv, djur- och växtliv och vattenförsörjningen alltför knapphändig utredda. En ordentlig utredning ska göras inom ramen för en ny detaljplan, eller åtminstone en mycket mer genomgripande konsekvensanalys än vad nämnden har gjort i det här ärendet.

B B och **A J** har i yttrande hänvisat till vad som anförts i tidigare yttranden i ärendet och därutöver anført i huvudsak följande. De kan inte se att de klagande har inkommit med några nya synpunkter av större vikt. Både de, nämnden och länsstyrelsen har tydligt motiverat och förklarat de faktiska förutsättningarna. Det gäller till exempel synpunkterna på friluftslivet, naturvärden och önskemålet om detaljplaneläggning. De klagande har även hänvisat till tidigare nekade förhandsbesked. De vill dock förtydliga att det är stor skillnad på förutsättningarna mellan dessa fastigheter. Detta har de tydligt motiverat både till kommunen och till länsstyrelsen, som båda har beslutat att ge positivt förhandsbesked.

Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig men inte hörts av.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår, utöver vad som anges nedan, av underinstansernas avgöranden i ärendet.

Fråga om klagorätt för Bo Rammer och Ulla Rammer

Av 13 kap. 3 och 8 §§ PBL och 42 § förvaltningslagen (2017:900) följer att beslut om förhandsbesked får överklagas av den som beslutet angår, om det gått denne emot. Beslut om förhandsbesked anses enligt fast praxis angå, förutom sökanden, ägare till fastigheter som gränsar direkt till den fastighet beslutet gäller och därutöver ägare till fastigheter i nära grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande som avses med förhandsbeskedet, natur- eller trafikförhållandena på platsen m.m.

Den fastighet som förhandsbeskedet avser gränsar inte direkt till Bo Rammer och Ulla Rammers fastighet. De har därmed inte rätt att överklaga i egenskap av s.k. rågranne. Frågan är om de ändå kan anses vara särskilt berörda.

Bo Rammer och Ulla Rammers fastighet ligger visserligen endast drygt 10 meter från fastigheten Z. Fastigheten Z är dock

förhållandevis stor och avståndet till planerade bebyggelsen, tillsammans med dess art och omfattning, ger för handen att de inte kan anses särskilt berörda i lagens mening av beslutet om förhandsbesked. Inte heller kan uppförandet av fritidshusen anses ha sådan påverkan på trafiksituationen att Bo Rammer och Ulla Rammer kan anses vara särskilt berörda. Bo Rammer och Ulla Rammers överklagande av länsstyrelsens avvisningsbeslut ska därför avslås.

Prövning i sak

Prövningen vid en ansökan om förhandsbesked ska enligt 9 kap. 17 § PBL avse frågan om den sökta åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Det som ska prövas är närmast markens lämplighet för den avsedda åtgärden (jfr prop. 2009/10:170 s. 470 och prop. 1985/86:1 s. 285). Därvid ska bedömas om åtgärden uppfyller de allmänna intressen om bl.a. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. PBL. Vidare ska bedömas om den sökta åtgärden uppfyller kraven i PBL om byggnaders placering och utformning m.m. Prövningen ska även syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Vid denna bedömning ska bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Av 4 kap. 4 § miljöbalken följer att fritidsbebyggelse i det aktuella området endast får komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Med kompletteringar avses tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp som innebär att det ianspråktagna området inte ökar nämnvärt i omfattning. Det kan också vara fråga om tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde eller förtätning inom sådant område (prop. 1997/98:45, del 2, s. 38).

Enligt domstolens bedömning innebär platsen för det sökta förhandsbeskedet att det befintliga bebyggelseområdet utökas mer än nämnvärt i omfattning (jfr. MÖD 2017:1 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 april 2017 i mål nr P 10210-16 och den 13 juni 2018 i mål nr P 5567-17). Det kan heller inte ses som

en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde. Domstolen anser därutöver att det finns en uppenbar risk för att sökt byggnation ger möjligheter för fortsatt addition av nya fritidshus inom området. Platsen för förhandsbeskedet är således inte förenligt med 4 kap. 4 § miljöbalken. Med ändring av det överklagade beslutet ska därför nämndens beslut upphävas och negativt förhandsbesked meddelas.

Vid denna utgång har domstolen inte anledning att ta ställning till de övriga invändningar som H R framfört mot beviljande av positivt förhandsbesked.

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

Överklagande senast den 26 juli 2019. Prövningstillstånd krävs.

Peter Winge

Ewa Andrén Holst

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Winge, ordförande, och tekniska rådet Ewa Andrén Holst. Föredragande har varit tingsnotarien Anna Lundgren.