



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060306

DOM
2021-12-20
Stockholm

Mål nr
P 13998-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-11-20 i mål nr P 7980-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

N D

Ombud: Advokat D E

Motparter

1. Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun

2. G A

3. J A

4. Dödsboet efter P-E L

5. I L

SAKEN

Bygglöv för ändrad användning av komplementbyggnad på fastigheten X i Norrtälje kommun

Dok.Id 1762527

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

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

N D har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, i första hand fastställer Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommuns beslut och i andra hand återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun har vidhållit sitt beslut.

G A, J A, I L och **dödsboet efter P-E L** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

N D har vidhållit vad han tidigare har anfört och tillagt i huvudsak följande: Eftersom nämnden och länsstyrelsen har prövat den sökta åtgärden mot byggnadsplanen som antogs 1989 skulle även mark- och miljödomstolen ha prövat åtgärden mot denna plan. Genomförandetiden för den planen har gått ut och bygglov kan därför beviljas enligt 9 kap. 31 c § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Om nämnden hade hanterat ärendet mer skyndsamt skulle beslutet ha fattats innan ändringsplanen hade fått laga kraft. Det vore därför obilligt att inte tillåta den sökta åtgärden i detta fall.

Om det ändå är ändringsplanen som ska tillämpas finns möjlighet att bevilja bygglov med stöd av 9 kap. 31 b § PBL. Den sökta åtgärden får anses vara i linje med ändringsplanens syfte och med en önskvärd utveckling på orten. Det förhållandet att det förekommit kioskverksamhet i lokalerna tidigare innebär att annan användning än för bostadsändamål är tillåten. Att ändra användningen till gatukök får mot denna bakgrund anses utgöra en liten avvikelse från planen.

G A, J A, I L och **dödsboet efter P-E L** har vidhållit vad de tidigare anfört och tillagt bl.a. följande: Det är den senast antagna detaljplanen som ska utgöra beslutsunderlag. Det var därför riktigt av mark- och miljödomstolen att pröva den sökta åtgärden mot ändringsplanen. Den

tilltänkta verksamheten är varken lämplig eller förenlig med planens syfte. Vidare utgör åtgärden en omfattande avvikelse från planen. Oavsett vilken detaljplan åtgärden ska prövas mot strider den mot 9 kap. 31 b och 31 c §§ PBL. Den aktuella komplementbyggnaden har inte tidigare använts som kiosk.

Bygg- och miljönämnden har hänvisat till sitt tidigare ställningstagande.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den aktuella fastigheten omfattas av en byggnadsplan från 1989 och en ändringsplan (22-76) som antogs av Norrtälje kommun 2019. Planändringen syftade till att utöka byggrätterna i det berörda området i Rävsnäs. Genomförandetiden för planändringen är fem år. Ändringsplanen ska läsas tillsammans med den underliggande byggnadsplanen. Enligt byggnadsplanen, som inte har ändrats i detta avseende, får marken på fastigheten endast användas för bostadsändamål.

Klaganden har ansökt om bygglov för ändrad användning av en komplementbyggnad till gatukök. Åtgärden strider mot byggnadsplanens användningsbestämmelser. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte är fråga om en liten planavvikelse och att bygglov därför inte kan beviljas med stöd av 9 kap. 31 b § PBL. Frågan i målet är då om det i stället finns förutsättningar för att bevilja bygglov med tillämpning av 9 kap. 31 c § PBL. Enligt denna bestämmelse får, efter det att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut, bygglov ges även för en åtgärd som avviker från planen om de krav som anges i första eller andra punkten i bestämmelsen är uppfyllda.

Klaganden har invänt mot att mark- och miljödomstolen vid tillämpning av denna bestämmelse har beaktat ändringsplanen, trots att den planen fick laga kraft först efter att bygglovsansökan hade lämnats in till nämnden och trots att den inte har legat till grund för underinstansernas beslut.

Eftersom ändringsplanen hade fått laga kraft vid tidpunkten för nämndens beslut hade mark- och miljödomstolen att beakta den vid sin prövning (se Mark- och miljööver-

domstolens dom den 3 mars 2020 i mål nr P 7339-19). Med hänsyn till att ändringsplanens betydelse för frågan om bygglov inte hade berörts av parterna eller omnämnts i underinstansernas beslut borde dock parterna ha hörts om detta förhållande i mark- och miljödomstolen innan målet avgjordes. Parterna har dock nu fått att yttra sig i frågan i Mark- och miljööverdomstolen och det finns inte skäl att återförvisa målet.

Av de administrativa bestämmelserna i ändringsplanen framgår att den nya genomförandetiden tar sikte på ändringarna som planen medför i den ursprungliga byggnadsplanen. Eftersom den nu aktuella användningsbestämmelsen i byggnadsplanen inte har ändrats genom ändringsplanen gäller inte den nya genomförandetiden för den bestämmelsen, jfr 4 kap. 22 och 38 §§ PBL. Kravet i 9 kap. 31 c § PBL att genomförandetiden för detaljplanen ska ha gått ut får därmed anses vara uppfyllt i förhållande till prövningen av frågan om ändrad användning. Mark- och miljööverdomstolen ska därför pröva om åtgärden är sådan att den uppfyller kraven i första eller andra punkten i bestämmelsen.

Enligt första punkten kan bygglov ges för en åtgärd som är förenlig med detaljplanens syfte och som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Mark- och miljööverdomstolen anser inte att det finns förutsättningar för att ge bygglov med stöd av denna punkt. Frågan är då om den verksamhet som bygglovsansökan gäller utgör ett lämpligt komplement till användningen för bostadsändamål.

Kravet på lämplighet innebär att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Att komplementet ska vara lämpligt innebär också att stor vikt måste fästas vid den kompletterande användningens omgivningspåverkan. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. (Se prop. 2013/14:126 s. 183.)

Den planerade verksamheten är tänkt att bedrivas i ett område som består av fritids- och permanentbostäder. Det finns enligt Mark- och miljööverdomstolen en påtaglig

risk för att de gäster som besöker gatuköket med bil kommer att ge upphov till olägenheter för grannarna. Dessa olägenheter och den försämring av trafik- och parkeringssituationen som verksamheten kan antas komma att medföra, främst under sommarperioden, innebär enligt Mark- och miljööverdomstolen att användningen har en sådan omgivningspåverkan att den inte utgör ett lämpligt komplement till det bostadsändamål som bestämts i byggnadsplanen. Det finns alltså inte förutsättningar att ge bygglov för ändrad användning med stöd av 9 kap. 31 c § 2 PBL. Överklagandet ska därmed avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Fredrik Ludwigs, tekniska rådet Inga-Lill Segnestam, hovrättsrådet Katarina Berglund Siegbahn, referent, samt tf. hovrättsassessorn Frida Camber.

Föredragande har varit Viktor Alenius.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-11-20
meddelad i
Nacka

Mål nr P 7980-19

PARTER

Klagande

1. G A

2. J A

3. I L

4. Dödsboet efter P-E L

Motparter

1. Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun

2. N D

Ombud: Advokaten D E

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 24 oktober 2019 i ärende nr 403-37719-2019, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Bygglov för ändrad användning av komplementbyggnad på fastigheten X i Norrtälje kommun

DOMSLUT

Med ändring av Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut upphäver mark- och miljödomstolen Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommuns beslut från den 5 juli 2019 i ärende BoM 2019-001481.

BAKGRUND

Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun (nämnden) beslutade den 5 juli 2019 att meddela bygglov för ändrad användning av komplementbyggnad till gatukök på fastigheten Norrtälje X i Norrtälje kommun. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som avslog överklagandena.

P-E L, I L, J A och G A har nu överklagat länsstyrelsens beslut.

Under handläggningen av målet har mark- och miljödomstolen underrättats om att P-E L avlidit. Dödsboet efter P-E L har därefter förklarat att det önskar överta hans talan.

YRKANDEN M.M.

Dödsboet efter P-E L och I L har yrkat att nämndens beslut om bygglov ska upphävas. Till stöd för sin talan har de anfört i huvudsak följande.

Den tilltänkta verksamheten befinner sig inte i ett tätbebyggt område i stadsmiljö. Området är en liten strandnära by som huvudsakligen bebos av sommargäster. De som klagat är emellertid permanentboende. Bygglovsbeslutet kommer att medföra parkeringsproblem, ökad trafik, osäkra trafiksituationer, problem med avfallshandling och därmed negativ områdes- och miljöpåverkan. Kunder kommer huvudsakligen ta sig dit med bil. Vägen förbi den tilltänka verksamheten slutar i en vändplan vid bryggan. De besökare som eventuellt avser att besöka verksamheten kommer innebära en ökad trafik på vägen, vilket kommer att öka den redan, med hänsyn till vägens storlek, stora trafikvolymen. Grannarna kommer att påverkas av ökat buller, ljud och utsläpp. De personer som passerar som ska till passbåten är inte troliga kunder till en sådan verksamhet som planeras.

Den sökta åtgärden avviker från gällande detaljplan eftersom fastigheten ska användas till bostadsändamål. Det komplement som verksamheten skulle utgöra är

inte lämplig i förhållande till fastighetens ändamål. Förändringen är betydande eftersom det inte rör sig om en mindre förändring utan etablerande av en restaurangverksamhet med intensivt flöde av människor. En restaurangverksamhet kommer även generera stora mängder avfall för vilket dagens sophämtning inte är dimensionerad. Det framgår inte av det överklagade beslutet hur avfallshanteringen är tänkt att hanteras eller om den ens är beaktad. Det finns en befogad oro över att matrester och köksavfall riskerar att locka till sig djur.

G A och J A har yrkat att nämndens beslut om bygglov ska upphävas.

Till stöd för sin talan har de anfört i huvudsak följande. Parkeringsfrågan för gatuköksverksamheten är inte löst. Det är högst osannolikt att gäster parkerar 150 till 200 meter från gatuköket för hämtning av mat. Parkerande matgäster kommer att utgöra en olägenhet och trafikfara, i synnerhet runt middagstid då trafiken av bussar, bilar, gående och cyklister bl.a. till och från passbåtarna är som störst. Den nuvarande lösningen av parkeringsfrågan är inte acceptabel och det är därför av största vikt att parkeringsfrågan löses på ett säkert och betryggande sätt.

N D har beretts tillfälle att yttra sig i målet och har motsatt sig ändring av nämndens beslut.

Till stöd för sin talan har han anfört i huvudsak följande. Eftersom **I L** inte är folkbokförd på fastigheten är uppgiften om att de klagande är permanent-boende inte korrekt. Varken länsstyrelsen eller nämnden har missuppfattat områdets karaktär. Besluten är korrekt avfattade med utgångspunkt i att området utgörs av ett mindre, detaljplanerat bostadsområde, men med ett sedvanligt behov av viss serviceverksamhet. Det är i princip endast gående och cyklande personer som under sommaren har "tittat förbi" och undrat när de öppnar. Dessa har dessutom nästan uteslutande varit sommargäster på öarna utanför Rådmansö, vilket innebär att många av de potentiella kunderna under högsäsong redan har parkerat sina bilar på den allmänna parkeringen i början av Rävsnäs Bryggväg.

Den stora allmänna parkeringen uppfyller behovet av parkering för ett stort antal kunder till gatuköket. Det är ca 205 meter från den allmänna parkeringen till bilinfarten till hans fastighet. Även om den allmänna parkeringen fyller en viktig funktion är parkeringsmöjligheterna för den tänkta verksamheten tillräckliga redan på den egna fastigheten. Sex till åtta bilar kan parkera där och ta sig in och ut på fastigheten, oberoende av varandra. Möjlighet finns att utöka antalet parkeringsplatser på motstående sida om infarten, för det fall behov uppstår. Verksamhetens kunder kommer inte att orsaka framkomlighetsproblem längs Rävsnäs Bryggväg. Även om en större andel av de kunder som kommer under lågsäsong kan tänkas anlända med bil till området kommer det nästan uteslutande att röra sig om mat för avhämtning. Alla dessa kunder kommer med största sannolikhet att rymmas på fastighetens egen parkering. Gatuköket kommer inte att generera en tillkommande stor trafikvolym eller olägenheter i anledning av bilburna kunder.

Vad gäller avvikelser från detaljplan gör klagandena ostyrkta antaganden angående negativ påverkan på närmiljön vad gäller t.ex. trafik, buller och avfallshantering, i ett försök att visa att förändringen medför en betydande olägenhet för omgivningen. Det har bestridits att bygglovet kommer att leda till några av dessa problem. Komplementbyggnaden har tidigare använts som kiosk, vilket får anses som mycket närliggande till den nu tänkta verksamheten, och inte av "avvikande karaktär". Det är svårt att förstå hur förtäring av mat av ett fåtal gäster dagtid i en lokal som ligger en bit in på en större tomt, insynsskyddat och förhållandevis långt från klagandenas fastigheter, skulle utgöra "en stor risk för en betydande olägenhet för omgivningen och grannar". Det är inte heller fråga om "gatukök" i sin rätta ordalydelse, eftersom verksamheten är insynsskyddat belägen på tomtmark. Detta innebär också att verksamheten är skymd för klagandena bakom växtlighet.

Några av de klagande har framfört oro över att ha verksamheten som närmsta granne. Deras fria sikt mot verksamheten torde dock vara helt skymd av en ladugårdsliknande byggnad. Det ljud som verksamheten och dess gäster kommer att generera kommer att vara ytterst begränsat och sannolikt utom hörhåll för klagandena. Det bestrids att verksamhetens avfallshantering inte skulle komma att

skötas korrekt. Det finns inte några planer på att söka eventuellt alkohol-tillstånd för verksamheten eller förlänga uppgivna öppettider.

Nämnden har av mark- och miljödomstolen beretts tillfälle att yttra sig i målet och vidhåller sitt beslut.

DOMSKÄL

Inledning

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att den har att bedöma om nämnden har haft fog för sitt beslut att bevilja bygglov för den sökta åtgärden i form av ändrad användning av komplementbyggnad på X i Norrtälje kommun.

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut samt nedan.

Gällande detaljplan

Fastigheten X omfattas av en detaljplan antagen 2019, Detaljplan 22-76, "Ändring av byggnadsplan för del av Rävsnäs by, del av Y m.fl. fastigheter". Detaljplanen syftar bl.a. till att utöka byggrätten till 200 m² för bostadsfastighet som ett led i att berörda fastigheter i Rävsnäs har tilldelats kommunalt vatten och avlopp.

Detaljplanen vann laga kraft den 13 juni 2019.

Bygglov inom detaljplanelagt område

Utgångspunkten är att bygglov ska beviljas för en åtgärd om åtgärden är förenlig med detaljplanen och uppfyller de krav som i övrigt följer av 9 kap. 30 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Bygglov kan emellertid under vissa förutsättningar även beviljas för åtgärder som inte är i överensstämmelse med detaljplanen.

Av 9 kap. 31 b § PBL följer bl.a. att bygglov får ges för en åtgärd som avviker från detaljplan om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och avvikelsen är liten eller åtgärden är av begränsad omfattning och under vissa förhållanden nödvändig.

Av 9 kap. 31 c § PBL framgår, utöver vad som följer av 9 kap. 31 b §, att bygglov även får beviljas för en åtgärd som avviker från detaljplanen om åtgärden bl.a. innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i planen. En förutsättning för att detta ska vara möjligt är emellertid att detaljplanens genomförandetid har gått ut.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Av detaljplanen som gäller för X framgår bl.a. att fastigheten i fråga ska användas för bostadsändamål. Den handel som den sökta åtgärden kan antas ge upphov till innebär enligt domstolen en mer omfattande omgivningspåverkan än vad ett rent bostadsändamål medför. Domstolen delar därför nämndens bedömning att den sökta åtgärden innebär en sådan annan användning av mark att den inte kan anses omfatta det ändamål som detaljplanen föreskriver. Åtgärden utgör därför inte en planenlig användning. För att bevilja bygglov för åtgärden krävs således att åtgärden omfattas av någon av de bestämmelser i plan- och bygglagen som medför att bygglov kan beviljas trots vad som framgår av gällande detaljplan.

Av nämndens beslut framgår att det sökta bygglovet beviljats med stöd av 9 kap. 31 c § 2 PBL, eftersom åtgärden enligt nämnden utgör ett sådant komplement till den användning som förskrivs i detaljplanen. Ett bygglov med stöd av 9 kap. 31 c § 2 PBL kan emellertid endast beviljas om den gällande detaljplanens genomförandetid har gått ut. Detaljplan 22-76, ”Ändring av byggnadsplan för del av Rävsnäs by, del av Y m.fl.” vann laga kraft den 13 juni 2019 och av detaljplanen framgår att genomförandetiden är 5 år. Eftersom genomförandetiden för gällande detaljplan inte har gått ut har nämnden således inte haft skäl att bevilja bygglov för åtgärden med stöd av 9 kap. 31 c § 2 PBL. Nämndens beslut ska därför upphävas.

Sammanfattning

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen nämndens beslut. Vid denna utgång saknas det skäl att pröva de övriga invändningar i bygglovsfrågan som de klagande har framfört till stöd för sin talan.

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

Överklagande senast den 11 december 2020.

Alexandra Tavaststjerna

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Alexandra Tavaststjerna, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit beredningsjuristen Stefan Ulfswärd.