



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060208

DOM
2021-12-08
Stockholm

Mål nr
P 3558-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-03-10 i mål nr P 5865-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. HB
2. JB
3. MP
4. PM

Motparter

1. Hoivatilat AB, 559169-2461
2. Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun

SAKEN

Bygglov för nybyggnation av förskola på fastigheten XX i Ronneby kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommuns beslut den 21 augusti 2019, dnr MBN 2019-000178, § 648, att ge bygglov för nybyggnation av förskola på fastigheten XX och avslår bygglovsansökan. _____

Dok.Id 1671881

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

HB, JB, MP och **PM** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens bygglovsbeslut.

Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

Hoivatilat AB har getts tillfälle att yttra sig över överklagandena men har inte hörts av.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

I Mark- och miljööverdomstolen har parterna fått möjlighet att yttra sig särskilt i frågan hur det meddelade bygglovet förhåller sig till bestämmelsen i 9 kap. 32 a § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

HB, JB, MP och **PM** har i allt väsentligt anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen.

Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun har anfört i huvudsak följande:

Området där fastigheten XX ligger omfattas av en byggnadsplan från 1964. Det följer av punkt 5 i övergångsbestämmelserna till PBL att planen ska anses antagen enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Enligt 9 kap. 32 a § första stycket PBL får bygglov ges för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om sökanden inte är ett offentligt organ. Bestämmelsen tillkom i syfte att underlätta för privata aktörer att bedriva allmänna verksamheter utan att planändringar behöver företas. I förarbetena anges att det i förhållande till omgivningen i många fall saknas betydelse om det är det allmänna eller en enskild som är huvudman för en verksamhet. Av större betydelse är i stället verksamhetens eventuella påverkan på omgivningen. I förarbetena uttalas vidare

att om bygglov kan ges till ett offentligt organ, så bör bygglov även kunna ges till en sökande som inte är ett offentligt organ.

Enligt bestämmelsens andra stycke får, om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, bygglov enligt första stycket ges endast om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.

Det nu sökta bygglovet avser ett område betecknat med "A". Enligt plankartan är området avsett för allmänt ändamål. Det framgår vidare att högsta tillåtna byggnadshöjd är sex meter samt att det aktuella området omgärdas av ett avgränsat område med mark som inte får bebyggas. Det allmänna ändamålet preciseras i planbeskrivningen, där det föreslås att området ska användas för småskola.

I förarbetena anges inte närmare hur passusen *"om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan"* ska tolkas. Klart är emellertid att byggnadsplanen ska tolkas i enlighet med då gällande lagstiftning och efter de förutsättningar som rådde när planen upprättades. En annan ordning skulle innebära att äldre planer skulle kunna komma att ges ett annat materiellt innehåll än det som planförfattaren avsett.

När det gäller en plan från 1964 kan ledning vid tolkningen sökas i Kungliga byggnadsstyrelsens publikation 1950:2, "Anvisningar angående beteckningar på plankartor m.m. samt bestämmelser till detaljplaneförslag". I publikationen under rubriken "Byggnadskvarter" anges följande angående allmänt ändamål: *"Område för allmänt ändamål anges med bokstaven A. Med allmän byggnad menas byggnad avsedd att tjäna ett sådant ändamål som det tillkommer stat eller kommun eller menighet att tillgodose. Någon specifikation av markens användning för ena eller andra slaget av sådana byggnader, såsom t.ex. post och telegrafhus, ämbetsbyggnad, rådhus, brandstation, tingshus, sjukhus eller skola, erfordras icke och torde i allmänhet ej heller vara möjlig eller lämplig. Om redan vid planens uppgörande kan förutses för vilket särskilt slags byggnad marken skall användas kan uppgift härom*

lämpligen införs i den till planförslaget hörande beskrivningen." Nu aktuell byggnadsplan har, vilket torde höra till undantagen, specificerat markens användning på sätt som förordas i anvisningarna genom att i planbeskrivningen föreslå att området används som plats för småskola. Det är mot denna bakgrund som kravet i 9 kap. 32 a § andra stycket PBL, om att ändamålet ska vara närmare angivet, bör förstås och tillämpas.

Ändamålsskäl talar vidare för att godta en precisering i enlighet med då gällande anvisningar. Syftet med bestämmelsen i 9 kap. 32 a § PBL skulle gå förlorat om det vid tillämpningen skulle uppställas ytterligare krav på precisering av verksamhetens ändamål utöver vad som följde av dåvarande anvisningar. I praktiken skulle detta innebära att i princip ingen allmän verksamhet skulle kunna bedrivas i privat regi på mark som utgör kvartersmark för allmänt ändamål, såvida det inte förekommer en pågående verksamhet. En sådan rigid tolkning av kravet i bestämmelsens andra stycke skulle medföra en, utan sakliga skäl motiverad, distinktion mellan å ena sidan områden med pågående verksamhet och å andra sidan områden utan pågående verksamhet.

Det allmänna ändamålet får i detta fall anses vara närmare angivet i planen på det sätt som följer av 9 kap. 32 a § andra stycket PBL. Kraven för att ge bygglov enligt 9 kap. 30 § PBL är i övrigt uppfyllda.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter för Mark- och miljööverdomstolens prövning

Hoivatilat AB har ansökt om bygglov för att uppföra en förskola på fastigheten XX i Ronneby kommun. Fastigheten omfattas av en byggnadsplan från 1964.

Byggnadsplanen gäller som en detaljplan som antagits enligt ÄPBL, se 17 kap. 4 § första stycket ÄPBL och p. 5 i övergångsbestämmelserna till PBL. Enligt byggnadsplanen ska marken där förskolan avses att uppföras användas för allmänt ändamål.

Före införandet av ÄPBL var det möjligt att i en byggnadsplan ange att kvartersmark skulle användas för allmänt ändamål. Detta betecknades vanligtvis, som i detta fall,

med bokstaven A på plankartan, vilket gett upphov till termen A-tomt. Planbestämmelsen användes för att trygga det allmännas tillgång till mark för olika verksamheter. Med termen allmänt ändamål avsågs all verksamhet som bedrevs av ett offentligt organ, dvs. staten, ett landsting (numera region), en kommun eller dåvarande statskyrkan. Däremot inkluderades inte t.ex. offentligt ägda bolag, stiftelser m.fl. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 september 2021 i mål nr P 6977-20 med där gjorda hänvisningar).

När ÄPBL infördes var ett av syftena att ge bättre förutsättningar för medborgarna att delta i planeringen. Termen allmänt ändamål ansågs då inte vara tillräckligt preciserad för att konsekvensen av en detaljplan skulle vara förutsägbar. I ÄPBL infördes därför ett krav på att det allmänna ändamålet skulle vara närmare preciserat i en detaljplanebestämmelse för att bygglov skulle kunna medges. Denna bestämmelse finns numera i 9 kap. 32 § PBL. Kravet att ändamålet måste redovisas innan bygglov får ges gäller emellertid inte för äldre byggnadsplaner som ska anses ha antagits med stöd av ÄPBL, se p. 8 i övergångsbestämmelserna till PBL. Bygglov kan således ges för åtgärder på den mark som omfattas av den aktuella byggnadsplanen trots att det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i planen.

I detta fall är bygglovssökanden ett privatägt aktiebolag och inte något sådant offentligt organ som kan anses bedriva verksamhet som faller under begreppet allmänt ändamål. Enligt 9 kap. 32 a § PBL får bygglov ges för åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om sökanden inte är ett offentligt organ. Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i planen kan dock en sökande som inte är ett offentligt organ endast få bygglov för en åtgärd som innebär att fastigheten används för det allmänna ändamål som fastigheten senast har använts för eller för en åtgärd som innebär en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen, se 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL. Bygglov får enligt bestämmelsens tredje stycke inte ges om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

Är det allmänna ändamålet närmare angivet i detaljplanen?

Av plankartan och planbestämmelserna till den aktuella byggnadsplanen framgår som nämnts inledningsvis att den mark som avses med bygglovsansökan endast får användas för allmänt ändamål. I planbeskrivningen föreslås området för småskola. Det är alltså endast i planbeskrivningen som avsikten med en kommande byggnation av marken anges. Det innebär emellertid inte att det allmänna ändamålet kan anses vara närmare angivet i planen, dvs. varken på plankartan eller i planbestämmelserna (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 september 2021 i mål nr P 6977-20). Den mark som avses med ansökan om bygglov är således en A-tomt för allmänt ändamål där ändamålet inte är närmare angivet.

Ska fastigheten användas för det allmänna ändamål som den senast använts för?

Bakgrunden till att bestämmelsen i 9 kap. 32 a § PBL infördes vara att lagstiftaren hade uppmärksammat att många verksamheter, som tidigare normalt hade det allmänna som huvudman, allt oftare till följd av samhällsutvecklingen bedrevs i bolagsform med privata huvudmän. Det gällde bl.a. skolor, sjukhus, förskolor, anläggningar för telekommunikation och kraftstationer. Det upplevdes som onödigt omständligt att behöva ändra detaljplaner med markanvändning för allmänt ändamål endast för att huvudmannen inte var ett offentligt organ. I fråga om detaljplaner där det allmänna ändamålet inte är närmare preciserat i planen uttalades att bygglov bör ges en enskild huvudman endast för en åtgärd som överensstämmer med pågående markanvändning. Som exempel nämndes att marken redan används för skola och en enskild huvudman vill göra en mindre tillbyggnad som i övrigt är planenlig. (Se prop. 2013/14:126, s. 196 f.)

I detta fall är marken där förskolan ska uppföras obebyggd och det finns därför inte förutsättningar att ge lov enligt 9 kap. 32 a § andra stycket PBL.

Slutsats

Bygglov kan inte ges för den sökta åtgärden. Miljö- och byggnadsnämndens beslut om bygglov ska därför upphävas och ansökan om bygglov avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Ingrid Åhman, referent, tekniska rådet Ewa Andrén Holst samt tf. hovrättsassessorn Mathias Gunnervald.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-03-10
meddelad i
Växjö

Mål nr P 5865-19

PARTER

Klagande

1. HB
2. JB

3. MP
4. PM

Motparter

1. Hoivatilat AB

2. Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Blekinge läns beslut den 19 november 2019 i ärende nr 403-4217-2019, se bilaga 1

SAKEN

Bygglov för nybyggnation av förskola på fastigheten XX i Ronneby kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun (nämnden) beslutade den 21 augusti 2019, § 648, att bevilja bygglov för nybyggnation av förskola på fastigheten XX i Ronneby kommun. Beslutet överklagades bl.a. av HB och JB, MP och PM till Länsstyrelsen i Blekinge län (länsstyrelsen) som genom beslut den 19 november 2010, såvitt nu är av intresse, avslog deras överklaganden.

Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

HB och JB yrkar att mark- och miljödomstolen ska upphäva det beviljade bygglovet och har sammanfattningsvis anfört följande. Förskolan skulle, med 120 barn utomhus, medföra en störande utemiljö. Bygglovet skulle även innebära en ökad risk för inbrott och förskolan riskerar att på kvällar och helger ge upphov till ett ”uppehållsrum” för personer som skulle förstöra och störa deras boendemiljö. De vet av erfarenhet att buskar och träd kommer att behöva tas bort runt förskolan. Lärare och övrig personal tycker inte heller att det är lämpligt med en förskola i ett villaområde. Byggherren har ansökt om få köpa och beviljas bygglov för planerad verksamhet på annan, betydligt lämpligare, plats. Ett annat alternativ vore att istället använda Kallinge Kommunhus, som nästan står tomt, ligger centralt och har stora utrymmen. Läget vore perfekt för en förskola.

Den höga andelen ökade transporter med buller, avgaser och risken för olyckor som bygglovet för med sig är inte bra. Trafiksäkerheten på platsen är redan bristfällig på grund av dålig sikt vid skarp kurva och berg vid flera korsningar. Den dåliga sikten och parkerade fordon på gatan gör att det är för trångt för mötande trafik.

Genom beslutet byggs den enda grönytan i området bort som kan ta emot nederbörd och motverka översvämning. Sådana ytor får inte byggas bort, vilket framgår av utredningar och forskningsrapporter. Grönytan är även den enda som finns för lek och aktiviteter i området för de boende. I beslutet anges felaktigt att det inte finns växter på platsen som kräver särskild hänsyn. Enligt stadsträdgårdsmästaren klipps dock inte gräset på platsen på grund av en växt som behövs för en sällsynt fjärils skull samt för bin och humlor.

Miljöstationen är felplacerad i förslaget och ska inte stå vid grannfastighets altan utan placeras vid bilparkeringen, om den alls ska finnas. Planritningen från år 1964 stämmer inte heller överens med hur samhället har utvecklats och ser ut år 2019.

Avslutningsvis togs beslutet om bygglov av enskild tjänsteman trots att politiker tyckte att förslaget var dåligt och därför avstod från att rösta om det i fullmäktige. Kommunens kommer utifrån sin ekonomi inte heller kunna göra några investeringar eller anställa folk, och därmed inte hantera de åtgärder som behövs för bygget.

MP och PM yrkar att mark- och miljödomstolen ska upphäva det beviljade bygglovet och har sammanfattningsvis anfört följande. Det är olämpligt att bygga en så stor förskola på fastigheten. Förskolan kommer att ligga inklämd på en förhållandevis liten yta mitt bland bostadshus. Det blir också en för liten yta för förskolebarnen att leka på då tomten sluttar väldigt brant ner mot Åldermansvägen. Dessutom finns en högspänningstransformator i direkt närhet till den planerade verksamheten, vilket inte kan vara bra för varken barn eller personal.

De motsätter sig att miljöhuset ska placeras mycket nära deras fastighet, utanför altanen där de vistas mycket sommartid. Med sophämtning var fjortonde dag kommer det att bli en hemsk lukt av soporna då det kommer att vara många barn med blöja på förskolan. Sophuset skulle även innebära risker för skadedjur.

Området är visserligen för allmänt ändamål enligt detaljplan som gällt sedan 1964 men har varit tänkt att utgöra en yta för lekplats. Det är den enda grönyta som de

boende i området har för fri lek och rekreation. Grönytan har bidragit till ett väldigt trivsamt lugn i hela kvarteret. De valde att bosätta sig på platsen för att området är lugnt med lite trafik. Fridlysta blommor och ödlor samt ett i övrigt rikt djurliv som nu finns i området skulle också försvinna till följd av byggnationen.

Trafiksituationen i området är redan dålig, med mycket farliga utfarter och korsningar. Om förslaget genomförs kommer trafiken att öka med 414 bilresor/ dag plus lastbilar med varuleveranser. Det är inte bara hastigheten som behöver sänkas utan hänsyn behöver även tas till att gatorna är för smala och korsningarna skymda. Utöver att trafiken kommer att öka i området kommer den ökade trafiken även påverka närområdet där trafiksituationen redan är väldigt stökig.

De befarar att de kommer att drabbas av skadegörelse och att deras fastighet kommer att minska drastiskt i värde till följd av närheten till förskolan. Deras fastighet ligger även väldigt nära vägen och det känns inte bra att få så stor ökning av personer som ska gå eller köra förbi utanför huset. Det kommer troligen också bli en samlingsplats för barn och ungdomar på kvällar och helger som kan medföra busliv och skadegörelse. Det kan inte vara meningen att de som bott i området i många år ska behöva flytta på grund av bygget. Det finns väldigt många andra fria ytor som är mycket mer lämpliga att bygga på, där det inte är nära till grannar. Vatten och avlopp i området är inte heller anpassat för en så stor ny verksamhet.

De hänvisar även till sina tidigare överklaganden av nämndens beslut.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser och relevanta omständigheter för bygglov och fastigheten framgår av länsstyrelsens beslut.

Frågan för mark- och miljödomstolen att pröva är om det utifrån vad klagandena har anfört finns skäl att upphäva beviljat lov för den planerade förskolan.

Mark- och miljödomstolen konstaterar inledningsvis att eventuell värdeminskning av en fastighet inte ingår i den bedömning av ett bygglovs lovlig- och lämplighet som ska göras enligt plan- och bygglagen (2010:900). Liksom länsstyrelsen konstaterar domstolen vidare att frågan om risker för eventuella olägenheter till följd av bygglovet i form av exempelvis buller, skadegörelse, lukt eller skadedjur, inte heller ryms inom ramarna för prövningen av bygglovet. Dessa frågor hanteras istället inom ramarna för kommunens tillsynsansvar.

Domstolen kan inte heller inom ramarna för ett överklagat bygglov pröva frågan om någon alternativ lokalisering av det sökta bygglovet. Domstolen har endast att pröva den valda placeringens lämplighet och tillåtlighet.

Enligt domstolen ger utredningen stöd för att platsen objektivt sätt framstår som lämplig för den planerade verksamheten. Den aktuella platsen är sedan länge detaljplanelagd med bestämmelsen ”A område för allmänt ändamål”, som bl.a. innefattar förskoleverksamhet. Vidare konstaterar domstolen att även efter bygglovets genomförande skulle majoriteten av det sammanhängande grönområde som är beläget mellan två bostadsområden och som platsen tillhör bestå. Det har i målet inte framkommit några konkreta uppgifter eller någon utredning som visar att platsen håller så beaktansvärda naturvärden som klagandena anfört.

Sett till den planerade verksamhetens natur anser domstolen att ljudnivåerna i området kan antas att i korta perioder dagtid vara förhöjda jämfört med idag. Annat har dock inte framkommit än att dessa ljudnivåer kommer vara på en sådan nivå som boende i ett tätbebyggt område har att räkna med. Inte heller vad klagandena i övrigt anfört om de risker de befärrar att verksamheten på sikt skulle föra med sig eller att atmosfären i området skulle försämrans genom byggnationen utgör någon sådan betydande olägenhet att sökt bygglov inte borde meddelas.

Klagandena har vidare anfört att den planerade bebyggelsen skulle innebära en markant trafikökning i området och ge upphov till störningar och en oacceptabel trafiksituation. Med särskilt beaktande av den trafikutredning som kommunen tagit

fram, daterad den 10 maj 2019, anser emellertid mark- och miljödomstolen att utredningen ger stöd för att bygglovets kan genomföras utan att den ökade trafiken medför några betydande olägenheter för de klagande. Genom de åtgärder som föreslås i trafikutredningen bedömer domstolen att kommunen har tagit tillräcklig hänsyn till den förväntade trafikökningen med anledning av beviljat bygglov. Skulle trafiksituationen trots planerade åtgärder i framtiden bli besvärlig har kommunen möjlighet och i vissa fall en skyldighet att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa en god trafikmiljö i området.

Mark- och miljödomstolen anser inte heller att vad klaganden i övrigt har åberopat med tillräcklig styrka talar för att den planerade byggnationen inte framstår som lämplig enligt 2 kap. 6 eller 9 §§ plan- och bygglagen, eller av någon annan anledning inte bör tillåtas. Eftersom det inte har framkommit skäl att upphäva det beviljade bygglovets ska överklagandena avslås.

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

Överklagande senast den 31 mars 2020.

Marie Gerrevall

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har rådmannen Marie Gerrevall, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér deltagit. Föredragande har varit beredningsjuristen Emma Pettersson.