



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060201

BESLUT
2021-02-03
Stockholm

Mål nr
P 6003-19

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, slutliga beslut 2019-05-08 i mål nr P 51-19, se bilaga A

PARTER

Klagande LG

Ombud: Advokaterna CS och JK

Motpart

1. Bygg- och miljönämnden i Höganäs kommun
263 82 Höganäs

2. OG

Ombud: Advokat SE och jur.kand. DR

SAKEN

Avvisat överklagande

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1661867

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

LG har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens beslut och återförvisa målet dit för prövning i sak.

OG har motsatt sig att mark- och miljödomstolens beslut ändras.

Bygg- och miljönämnden i Höganäs kommun har förklarat att nämnden inte har några synpunkter i målet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

LG har vidhållit att beslutet om startbesked kränker hennes civila rättigheter och att hon med stöd av artikel 6:1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och friheterna (Europakonventionen) ska medges rätt att klaga på beslutet. Hon har i den delen sammanfattningsvis anfört följande: Av artikeln följer att inte bara rågrannar utan även närboende har rätt till domstolsprövning när det gäller byggnationer som kan påverka dem negativt. Komplementhuset är tänkt att uppföras mitt emot bostadshuset på hennes fastighet vilket innebär att all havsutsikt från bostadshusets sociala delar försvinner. Komplementhuset kommer vara väl synligt från hennes fastighet och beskära all, eller i vart fall större delen av, utsikten. Den friggebod som tidigare fanns på platsen var mindre och lägre än den nu aktuella byggnaden och kastanjeträdet skymde inte havsutsikten lika mycket. Den förlorade utsikten kommer även att minska värdet på hennes fastighet.

OG har vidhållit att **LG** inte har rätt att klaga på beslutet om startbesked och sammanfattningsvis anfört följande: Den praxis som med stöd av Europakonventionens artikel 6:1 tillåter berörd rågranne att överklaga ett startbesked bör inte utvidgas till att även gälla annan närboende. Hans fastighet ligger i första raden från havet sett, medan **LG**:s fastighet ligger i den tredje raden. Deras fastigheter skiljs åt av en annan fastighet och två vägar. Från **LG**:s bostadshus kommer komplementbyggnaden inte alls eller enbart obetydligt att påverka

havsutsikten på nedervåningen. Havsutsikten från övervåningen påverkas inte alls. Dessutom kommer utsikten från hennes fastighet mot havet att vara opåverkad mot norr. Havsutsikten från LG:s fastighet har dessutom förbättras genom att träd fällts för att ge plats åt komplementbyggnaden. Startbeskedet medför inte heller att värdet på hennes fastighet påverkas negativt. Beslutet om startbesked berör därmed inte LG på ett sådant sätt att hon med stöd av Europakonventionen kan göra anspråk på klagorätt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS SKÄL

Efter anmälan av OG beslutade nämnden om startbesked för uppförande av komplementbyggnad som nämnden bedömde bygglovsbefriad på fastigheten A. Frågan i målet är om LG, i egenskap av ägare till fastigheten B har rätt att föra talan mot beslutet.

Ett beslut om startbesked för anmälningspliktig åtgärd får enligt 13 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, endast överklagas av anmälaren i ärendet. I praxis har emellertid i vissa fall även ägare till grannfastigheter tillerkänts klagorätt med stöd av den rätt till domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i Europakonventionen. För att Europakonventionen ska tillämpas framför 13 kap. 15 § PBL krävs bl.a. att klagandens civila rättigheter faktiskt påverkas av den åtgärd som startbeskedet medger och att denne saknar möjligheter att få sina rättigheter prövade på annat sätt genom den nationella rätten (se bl.a. MÖD 2017:50 och MÖD 2018:22).

LG:s fastighet angränsar inte till OG:s fastighet. Det kan emellertid förekomma situationer då även ägare till fastighet i nära grannskap berörs av ett beslut om startbesked i den mening som avses i artikel 6:1 i Europakonventionen. Av de handlingar och fotografier som finns i målet framgår visserligen att avståndet mellan fastigheterna är förhållandevis kort, men också att de skiljs åt av dels en väg, dels en annan bostadsfastighet med en mindre grusväg i gränsen mot LG:s fastighet. LG har inte visat att beslutet om startbesked ändå berör henne på ett sådant sätt att hennes civila rättigheter faktiskt

påverkas av beslutet. Hon kan därmed inte med stöd av artikel 6:1 göra anspråk på domstolsprövning.

Eftersom LG inte har rätt att överklaga beslutet om startbesked var det riktigt av mark- och miljödomstolen att avvisa överklagandet. Hennes överklagande till Mark- och miljööverdomstolen ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsråden Mikael Hagelroth och Birgitta Bylund Uddenfeldt, referent, samt tekniska rådet Mats Kager.

Föredraganden har varit Anna Nordenskjöld.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT
2019-05-08
meddelat i Växjö

PARTER

Klagande LG

Ombud: Advokaterna JK och CS

Motpart

1. OG

Ombud: Advokat SE och DR MAQS

2. Byggnadsnämnden i Höganäs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 14 december 2018; ärendenr 403-32086-2018, se bilaga 1

SAKEN

Startbesked på fastigheten A i Höganäs kommun; nu fråga om klagorätt

BESLUT

Med ändring av Länsstyrelsen i Skåne läns beslut avvisar mark- och miljödomstolen LG:s överklagande av startbeskedet.

Dok.Id 482352

Postadress
Box 81
351 03 Växjö

Besöksadress
Kungsgatan 8

Telefon
0470-560 100
E-post: mmd.vaxjo@dom.se
www.vaxjotingsratt.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

BAKGRUND

Den 29 september 2018, dnr bygg.2018.69, beslutade Byggnadsnämnden i Höganäs kommun (nämnden) att bevilja startbesked för en bygglovsbefriad komplementbyggnad på 25 kvadratmeter på rubricerad fastighet. LG överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) som beslutade att avslå överklagandet.

LG:s har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

LG:s har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska upphäva nämndens beslut den 20 september 2018, att ge startbesked för ett så kallat attefallshus på fastigheten A i Höganäs kommun. Till stöd för sitt yrkande har hon anfört bland annat följande.

Attefallshuset står i direkt strid mot gällande detaljplan då marken på vilken den ifrågavarande komplementbyggnaden ska uppföras utgör värdefull miljö, samt då det ifrågavarande området är av riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Komplementbyggnaden kommer även placeras och utformas på ett sådant sätt att den dels skulle innebära en betydande olägenhet i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL och dels placeras inom strandskyddsområde, det vill säga inom 100 meter från hav, sjö eller vattendrag.

Nämnden har yrkat att LG:s överklagande ska avslås. Nämnden har anfört bland annat följande.

Även med beaktande av de invändningar LG har framfört kan nämnden inte finna att det meddelade startbeskedet skulle vara felaktigt. Nämnden hänvisar till länsstyrelsens beslut den 14 december 2018.

OG har i första hand yrkat att överklagandet ska avvisas. I andra hand har han yrkat att överklagandet ska avslås. Till stöd för sina yrkanden har han bland annat anfört följande.

Överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, generellt inom juridiken benämnt sakägare, om avgörandet har gått honom eller henne emot (se 13 kap. 8 § PBL jfr med 42 § FL). Rätten att överklaga beslut om startbesked är inskränkt och sådana beslut får endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet (se 13 kap. 15 § PBL). MÖD har emellertid konstaterat att bestämmelsen står i strid med Europakonventionen och slagit fast att ett beslut om startbesked får överklagas av den vars civila rättigheter berörs av beslutet (se t.ex. MÖD 2017:50).

För att någon ska anses vara sakägare i förhållande till ett beslut krävs att beslutet angår denne på ett mera konkret sätt. Detta brukar uttryckas som att beslutet ska påverka dennes rättsställning eller beröra ett intresse som på något sätt har erkänts av rättsordningen. Enligt praxis är det den som kan utsättas för en skada eller olägenhet som inte är enbart teoretisk eller obetydlig som har rätt att överklaga (se t.ex. NJA 2012 s. 921).

En civil rättighet kan tillkomma ägare av en grannfastighet som till exempel drabbas av en olägenhet till följd av åtgärder på en annan fastighet. Olägenheten får därvid inte vara obetydlig. Det innebär att krav på att en olägenhet ska vara av viss omfattning för att grunda klagorätt kan ställas. Att tillmäta alla olägenheter (oavsett omfattning) betydelse vore orimligt.

I mål om förhandsbesked och bygglov har enligt fastslagen praxis avgränsningen av vilka enskilda som har rätt att överklaga tolkats snävt. Det är huvudsakligen enbart så kallade rågrannar som tillmäts klagorätt i sådana mål. Det förhållandet att rågrannar i praxis tillmäts rätt att överklaga beslut om förhandsbesked och bygglov har inte någon självständig betydelse vid avgörande av om den enskilde har rätt till en domstolsprövning av beslut om startbesked (jfr t.ex. MÖD:s dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15 och RÅ 2010 ref. 13).

I mål om startbesked har avgränsningen av vilka enskilda som har rätt att överklaga tolkats snävare än i mål om förhandsbesked och bygglov. Det är enbart rågrannar som berörs av icke obetydliga olägenheter som har tillmätts klagorätt i sådana mål (se t.ex. MÖD:s dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15).

OG:s fastighet A är belägen i första raden av fastigheter från havet. LG:s fastighet B är belägen i tredje raden av fastigheter från havet. En annan fastighet och två vägar är belägna mellan parternas fastighet. Parternas fastigheter gränsar följaktligen inte till varandra, varmed LG inte är rågranne till den i målet aktuella fastigheten A

LG:s fastighet är belägen på ett sådant avstånd från fastigheten A att hon i sin egenskap av fastighetsägare inte kan anses berörd av startbeskedet. Domstolen torde kunna konstatera att startbeskedet inte angår henne genom att hålla syn på fastigheterna ifråga.

LG grundar, såvitt framkommit, sin klagorätt på att en civil rättighet tillkommer henne i egenskap av ägare av en fastighet som drabbas av en olägenhet till följd av åtgärder på en annan fastighet.

Det meddelade startbeskedet medför, i förevarande fall, inte att en civil rättighet som grundar klagorätt har tillkommit. Skälet härför är att startbeskedet har en positiv effekt för havsutsikten från LG:s fastighet.

Det har som ett led i uppförandet av ett attefallshus vidtagits åtgärder, OG har låtit riva en så kallad friggebod och fällt ett brett och högt kastanjetråd som i mycket stor utsträckning har skymt havsutsikten för bakomliggande fastigheter, som har medfört avsevärt förbättrad havsutsikt från bostadshuset på fastigheten B

Det har inte framkommit att LG på annan grund är berörd av startbeskedet. Hon har därmed inte visat att nämndens beslut innefattar en prövning av hennes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen.

Överklagandet bör därför avvisas.

LG har anfört bland annat följande.

Det bestrids att överklagandet ska avvisas på grund av bristande klagorätt. Av den praxis som har bildats de senaste åren framgår att ett startbesked även kan överklagas av den vars rättigheter enligt Europakonventionen påverkas, t. ex. om en byggnadsåtgärd innebär betydande olägenhet för en granne i strid med 2 kap. 9 § PBL, vilket är en av frågorna i förevarande mål.

Som framgår av artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Detta är även en grundlagsskyddad rätt enligt 2 kap. 15 § RF.

Rätten till skydd för egendom är även en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Enligt denna artikel har enskilda fysiska personer rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av domstol. En kränkning av rätten till skydd för egendom ger således rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även ägare av grannfastighet som t.ex. drabbas av olägenhet och värdeminskning till följd av en åtgärd på en annan fastighet (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. S. 167 f. samt Europadomstolens avgöranden Zander mot Sverige p. 27 och Ortenberg mot Österrike p. 28).

Av förarbetena till bestämmelserna om bygglovsbefriade åtgärder framgår att lagrådet var kritiskt till att grannar eller andra närboende i enlighet med 13 kap. 15 § PBL inte skulle ha rätt att överklaga det startbesked som krävdes för att få uppföra åtgärderna. Lagrådet ansåg att regeringen inte i tillräcklig grad hade beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av

egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Lagrådet menade att det inte var utrett att regeringens förslag levde upp till regleringen i konventionen (se prop. 2013/14:127, Bilaga 9, s. 147 f.). Regeringen ansåg visserligen att reglerna var förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen, eftersom PBL tillhandahåller en möjlighet att initiera ett tillsynsärende (prop. 2013/14:127 s. 59 f.). Lag eller annan föreskrift får emellertid inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (se 2 kap. 19 § RF). Finner en domstol att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften således inte tillämpas (se 11 kap. 14 § första stycket RF).

Innebär den beviljade åtgärden en betydande olägenhet för LG, i egenskap av granne till A kan alltså ett beslut om startbesked innefatta en prövning av hennes civila rättigheter och artikel 6.1 i Europakonventionen som ger henne rätt till domstolsprövning, se MÖDs avgörande i mål nr P 7514-15 och P 1646-17.

Frågan om grannars rätt att överklaga startbesked av attefallshus har även flertalet gånger därefter varit uppe för prövning i domstol, där det har slagits fast att grannar har rätt att överklaga trots att bestämmelsen i 13 kap. 15 § PBL uttryckligen säger att det enbart är sökande eller anmälaren som innehar en sådan möjlighet.

Mark- och miljööverdomstolen fann i MÖD 2017:50 att den koppling som fanns mellan klagandens (grannens) invändningar och påverkan på dennes egendom innebar att beslutet om startbesked får anses beröra klaganden på ett sådant sätt att det har innefattat en prövning av dennes civila rättigheter och att artikel 6.1 i Europakonventionen därför ger rätt till domstolsprövning av frågan. MÖD kom således fram till att klaganden, med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen och med åsidosättande av 13 kap. 15 § PBL, skulle medges rätt att klaga på nämndens beslut.

Mark- och miljödomstolen har i mål nr P 12189-17 funnit att en anmäld byggnad, med hänsyn till sin placering, kan innebära en olägenhet för klaganden, att beslutet om startbesked därför får anses innefatta en prövning av dennes civila rättigheter och att

klaganden mot denna bakgrund är berörd av beslutet i den mening som avses i artikel 6.1 Europakonventionen och därmed har rätt till domstolsprövning av frågan.

Högsta domstolen fattade den 8 juni 2018 beslut om att inte meddela prövningstillstånd för ett mål som rörde en grannes möjlighet att överklaga ett beslut om startbesked (se mål nr Ö 1929-18). Enligt MÖDs dom, vilken alltså fastslags genom Högsta domstolens beslut, innehade grannen en civil rättighet att överklaga startbeskedet, vilket enligt Europakonventionen gav grannen rätt till domstolsprövning. Enligt MÖDs bedömning, som nu alltså är gällande, har grannar och närboende rätt till domstolsprövning när det gäller byggnationer som kan påverka dem negativt.

Följden av detta blir att domstolarna måste pröva om PBL uppfyller Europakonventionens krav. Då så ej är fallet blir följden att 13 kap. 15 § PBL ska åsidosättas, då bestämmelsen strider mot Europakonventionen som har högre dignitet än vanlig svensk lag.

De omständigheter som var vid handen i mark- och miljödomstolens avgörande i mål nr P 1948-15 är inte jämförbara med de invändningar som görs gällande av LG, samtidigt som den olägenhet uppförandet av attefallshuset innebär för LG inte alls är obetydlig.

Det är riktigt att A är belägen i första raden av fastigheter från havet, att B är belägen i tredje raden av fastigheter från havet och att en fastighet och två mindre vägar är belägna mellan A och B. Det bestrids att LG mot denna bakgrund inte kan anses vara berörd av startbeskedet och att beskedet inte skulle angå henne. Det bestrids även att startbeskedet har en positiv effekt för havsutsikten från LG:s fastighet och att åtgärden framledes kommer att ha en avsevärt förbättrad havsutsikt från bostadshuset på B.

Att OG har uppgett till nämnden att komplementbyggnaden kommer ha en höjd till taknock om 3,4 meter innebär inte att han skulle vara oförhindrad att uppföra ett attefallshus med en högre höjd än så om startbeskedet slås fast. Friggeboden har inte heller

varit placerad i samma skymmande riktning som attefallshuset kommer göras, det vill säga lodrätt ner mot havet istället för diagonalt/snett över fastigheten.

Komplementbyggnaden som avses med startbeskedet utgör sammantaget en betydande olägenhet för LG enligt 2 kap. 9 § PBL. Åtgärden har skett i strid mot gällande detaljplan, då marken ifråga utgör värdefull miljö och då området är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Byggnadens placering och utformning kommer även innebära en betydande olägenhet för LG. Nämnade omständigheter kan i sin tur även förväntas påverka värdet av fastigheten B negativt. Eftersom startbeskedet påverkar LG:s civila rättigheter har hon rätt till prövning i domstol i enligt artikel 6.1 Europakonventionen.

SKÄL FÖR BESLUTET

Målet rör överklagan av ett startbesked för en byggnation som är bygglovsbefriad enligt 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), ett så kallat attefallshus, på fastigheten A

Mark- och miljödomstolen har under målets handläggning fått in ett yttrande från OG där han bland annat anfört att LG:s talan ska avvisas. LG har därefter beretts tillfälle att bemöta OG:s yttrande och hon har då bland annat yttrat sig över varför hon ska tillerkännas klagorätt i målet. LG har i huvudsak anfört att byggnaden kommer att medföra en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL.

Enligt 13 kap. 15 § PBL framgår att ett beslut om startbesked endast får överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet. MÖD har med hänvisning till artikel 6.1 i Europakonventionen dock ansett att även en granne i vissa fall kan medges rätt att överklaga ett beslut om startbesked om beslutet berör en prövning av dennes civila rättigheter och skyldigheter (jfr. MÖDs domar den 23 februari 2016 i mål P 7514-15 och mål nr P 1948-15, den 1 december 2017 i mål nr P 1646-17, den 26 mars 2018 i mål nr P

12189-17, vilka alla avsåg rågrannars talerätt och MÖDs dom den 21 juli 2016 i mål nr P 1451-16 där en granne, där endast en väg skilde fastigheterna åt, tillerkändes klagorätt).

LG är inte rågranne med A och hennes fastighet är belägen i tredje raden av fastigheter från havet medan A ligger på första raden av fastigheter. En annan fastighet och två vägar skiljer LG:s fastighet och A åt. LG:s rätt att överklaga ryms därmed inte direkt i den utvidgning av talerätten som MÖD gjort i ovan nämnda domar då dessa fall avsett rätt att överklaga för rågrannar. En ytterligare utvidgning av rätten att överklaga startbesked, utöver lagtexten och utöver MÖD:s avgöranden, bör inte tillåtas. Med hänsyn till fastigheternas läge bedömer mark- och miljödomstolen att LG inte kan anses vara särskilt berörd av nämndens beslut om startbesked på A på ett sådant sätt att hon med stöd av artikel 6.1 i Europakonventionen kan göra anspråk på domstolsprövning. Hon har därför inte haft rätt att överklaga nämndens beslut om startbesked. Med ändring av länsstyrelsens beslut ska därför LG:s överklagande avvisas.

Med anledning av att LG överklagande avvisas prövar domstolen inte hennes yrkande om syn.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-11)

Överklagande senast den 29 maj 2019.

Peter Ardö

Lars Fransson

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Lars Fransson. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Svensson.