



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060107

DOM
2023-05-15
Stockholm

Mål nr
P 11518-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-09-20 i mål nr P 1124-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

I.J

Motpart

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

SAKEN

Bygglov för ändrad användning av förråd till bostad på fastigheten X i Kungsbacka kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommuns beslut den 30 april 2020, § 149

(dnr BN 2019-001604), och återförvisar ärendet till nämnden för fortsatt behandling.

Dok.Id 1931898

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

I.J har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens avgörande och fastställa Länsstyrelsen i Hallands läns beslut.

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

I.J har anfört i huvudsak detsamma som i underinstanserna med i huvudsak följande tillägg. Området är lämpligt för bostadsändamål och byggnaden är i mycket gott skick. Förändringen innebär ingen ändrad bebyggelsestruktur.

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun har anfört i huvudsak detsamma som i underinstanserna med i huvudsak följande tillägg. Åtgärden överensstämmer inte med befintlig bebyggelse och innebär en förändrad bebyggelsestruktur. Åtgärden motverkar även intentionerna i kommunens översiktsplan varför reglering av området bör ske i ett sammanhang för att säkerställa bebyggelsens långsiktiga utveckling.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om byggnadsnämnden haft tillräckliga skäl för att, med hänvisning till det så kallade detaljplanekravet, avslå I.Js ansökan om bygglov för ändrad användning av en befintlig byggnad från komplementbyggnad i form av förråd till bostad.

Enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden bl.a. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 § PBL. Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bl.a. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som

åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt (4 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Detaljplanekravet gäller även för ett nytt byggnadsverk som kräver bygglov och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande (4 kap. 2 § första stycket 4 PBL).

Mark- och miljödomstolen har bedömt att den bygglovssökta åtgärden om ändrad användning kan jämföras med uppförandet av ett nytt byggnadsverk och att 4 kap. 2 § första stycket 4 PBL därmed skulle vara tillämplig. Nämda bestämmelse avser enbart nya byggnadsverk. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande bedömt att en om- och tillbyggnad inneburit en så stor förändring att åtgärden kunde jämföras med uppförande av ett nytt byggnadsverk (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 januari 2018 i mål nr P 3331-17). Mark- och miljööverdomstolen gör, till skillnad från mark- och miljödomstolen, bedömningen att den ändrade användningen i detta fall inte innebär en sådan förändring att det kan jämföras med uppförandet av ett nytt byggnadsverk. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 4 PBL är alltså inte tillämplig.

En ändrad användning av en byggnad är en sådan förändring av bebyggelse som kan omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 2 PBL. En sådan förändring kräver inte regelmässigt en detaljplan. Avgörande är om en helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet leder till slutsatsen att regleringen behöver ske i ett sammanhang. Vid bedömningen ska hänsyn tas till den fysiska miljö som åtgärden ska vidtas i, dvs. den angränsade bebyggelsemiljön och i förekommande fall den byggnad som åtgärden avser. Den planerade åtgärdens påverkan på den befintliga bebyggelsemiljön och den befintliga bebyggelsemiljöns skyddsvärde har en central betydelse vid bedömningen av om åtgärden behöver prövas genom detaljplan. Andra förhållanden av betydelse för bedömningen kan t.ex. vara annan inverkan på omgivningen än på den befintliga bebyggelsemiljön eller om åtgärden medför något ytterligare behov av samordning. (Se prop. 2017/18:167 s. 21 f.)

Mark- och miljööverdomstolen finner, i likhet med länsstyrelsen, att varken den fysiska miljön som åtgärden ska genomföras i, åtgärdens karaktär eller omfattning eller

förhållandena i övrigt, gör att regleringen av bebyggelsen behöver ske i ett sammanhang och därmed föregås av detaljplaneläggning. Byggnadsnämnden har därför inte haft skäl att avslå ansökan om bygglov med hänvisning till detaljplanekravet.

Av nämndens beslut framgår att ansökan avslagits även med hänvisning till vissa bestämmelser i 2 kap. PBL. Det framgår dock inte vilka överväganden och bedömningar som nämnden gjort i dessa avseenden. Byggnadsnämndens beslut ska därför undanröjas och ärendet återförvisas till nämnden för fortsatt behandling och därmed en prövning av övriga förutsättningar för bygglov.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Margaretha Gistorp, referent, tekniska rådet Johan Hjalmarsson samt tf. hovrättsassessorn Sanna Pember.

Föredragande har varit Jennifer Jarebro.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-09-20
meddelad i
Vänersborg

Mål nr P 1124-22

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

Motpart

I.J

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 21 februari 2022 i ärende nr 403-4217-2020, se bilaga 1

SAKEN

Bygglov för ändrad användning av förråd till bostad på fastigheten X i Kungsbacka kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens i Hallands län beslut den 21 februari 2022 i ärende 403-4217-2020 och fastställer Byggnadsnämndens i Kungsbacka kommun beslut den 30 april 2020 (BNAU § 149).

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun (nedan nämnden) beslutade den 30 april 2020 att avslå ansökan om bygglov för ändrad användning av befintlig byggnad från komplementbyggnad i form av förråd till bostad på fastigheten X.

I.J överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Hallands län som i beslut den 21 februari 2022 upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för erforderlig handläggning.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer nämndens beslut.

Nämnden har anfört bl.a. följande.

Föreslagen åtgärd är utifrån allmän synpunkt inte lämplig för bostadsändamål. Åtgärden överensstämmer inte med befintlig bebyggelse och innebär en förändrad bebyggelsestruktur. Åtgärden motverkar vidare intentionerna i kommunens översiktsplan. Reglering av aktuellt område bör därför ske i ett sammanhang för att säkerställa bebyggelsens långsiktiga utveckling. Detaljplanekravet utgör därför grund för att avslå ansökan om lov. Länsstyrelsens bedömning om undantag från kravet på detaljplan i form av lucktomt möjliggör för fler liknande åtgärder i området, vilket medför negativa prejudicerande effekter. Det föreligger ett allmänt intresse av att styra bebyggelseutvecklingen inom aktuellt område. Det allmänna intresset av att säkerställa bebyggelsens långsiktiga utveckling genom planläggning väger betydligt tyngre än det enskilda intresset av att bebygga fastigheten med ännu en bostad. Detta med beaktande av att lovfastigheten så sent som år 2017 bebyggts med ett nytt bostadshus.

Aktuell fastighet utgör en småhusenhet med en areal om 2 607 kvadratmeter som är lokaliserad utanför detaljplanelagt område. Nämnden har i beslut den 30 april 2020 avslagit ansökan om lov för ändrad användning av förråd till bostad med

stöd av 9 kap. 31 § PBL samt med hänvisning till kommunens nu gällande översiktsplan, 2 kap. 2 och 6 §§ och 4 kap. 2 § PBL. I nämndens lovbeslut den 1 april 1982 för nybyggnation av enbostadshus anges att nu aktuell byggnad ska rivas. I nämndens lovbeslut 1983 anges dock att byggnaden får kvarstå som komplementbyggnad men att avstyckning inte kan påräknas.

För att mark ska få användas för bebyggelse krävs att den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked. Utanför planlagt område finns inte någon i lagstiftningen angiven byggrätt. Bedömningen om åtgärdens lämplighet ska därmed göras i varje enskilt fall. Vid fråga om bygglov och förhandsbesked utom detaljplan ska prövningen avse om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen.

När det kommer till området där stor efterfrågan på mark för bebyggande råder kan enstaka tillkommande bostäders lämplighet behöva utredas i en detaljplane-process, eftersom marken i dessa områden behöver utnyttjas på ett rationellt och ändamålsenligt sätt. Bebyggelsens lämplighet och utformning kan behöva bedömas i ett sammanhang samtidigt som sakägare och övriga intressenters intresse av tidig information och medverkan måste tillgodoses. Man bör i dessa lägen inte föregripa den samlade bedömning som måste ske i form av detaljplan genom att ta ställning i det ena ärendet efter det andra (prop. 1985/86:1 s. 555). Större tätorts närområden, de så kallade randzonerna, är exempel på områden i Kungsbacka kommun där det föreligger ett stort behov av detaljplaneläggning. Behovet av att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående mark-användningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning. Att frågorna prövas i bestämda former ger en garanti för att alla intressenter kommer till tals.

Aktuell lokalisering ligger i randzonen till Fjärås tätort. Fjärås är starkt expansivt och utgör en större tätort i enlighet med begreppet i förarbetena. Vidare är

bebyggelsetrycket generellt högre i Kungsbacka kommun (se kommunens översiktsplan samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 februari 2014 i mål P 4421-13). Efterfrågan beror på en kombination av en attraktiv miljö och kommunens läge i Göteborgsregionen. Det höga trycket på ny bebyggelse gäller inte minst i det aktuella området där flera ansökningar om förhandsbesked har hanterats de senaste åren. Med hänsyn till att kommunens aktuella översiktsplan redovisat att ingen större utveckling av bebyggelse får ske i förevarande området, att bebyggelse har tillkommit sedan översiktsplanens antagande samtidigt som bebyggelsetrycket i området är högt och fastigheten ligger i randzonen till Fjärås tätort, görs bedömningen att ytterligare tillkommande bostäder i området behöver föregås av en prövning i ett större sammanhang, genom detaljplaneläggning.

Kommunens grad av medverkan och de kommunalekonomiska följder en bebyggelseutveckling kan innebära behöver utredas närmare i detaljplan. Detsamma gäller frågan om vad mark lämpligast ska användas till och i vilken utsträckning samt hur den eventuellt tillkommande bebyggelsen ska utformas för att säkerhetsställa kvaliteter i boendemiljön. Den samlade bedömningen som behöver göras föregrips genom att ta ställning till det ena enskilda förhandsbeskeds- och bygglovsärendet efter det andra. Vidare ligger aktuellt område inom riksintresse för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård samt kulturmiljövårdsprogram, vilket innebär att det finns flera allmänna intressen att beakta vid etablering av ny bebyggelse. Dessa omständigheter talar för att en bebyggelseutveckling i området bör prövas i ett sammanhang, genom en detaljplan.

Trots ovan anförda krävs det emellertid ingen detaljplan om ett nytt byggnadsverk kan prövas i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen förordar i proposition 1985/86:1 s. 553 och 2017/18:167 s. 22 att komplettering med byggnader på obebyggda luckor, s.k. lucktomter, i befintlig kvartersstruktur är undantag från detaljplanekravet. En lucktomt definieras som en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden (se t.ex. Mark-

och miljööverdomstolens dom den 25 februari 2013 i mål nr P 8650-12).

Bedömningen görs med hänsyn till områdets befintliga bebyggelsestruktur och fastighetsindelning.

Nämnden anser att det i förevarande fall rör sig om tomtmark som saknar unika förutsättningar, eftersom det finns fler fastigheter i området som har arealmässiga förutsättningar att ge plats åt ytterligare bostadshus. Vidare är miljön i det befintliga området luftig med tomtplatser på över 1 000 kvadratmeter. Den aktuella tomtmarken utgör ca 700-800 kvadratmeter och avgränsas av infartsvägen i söder och öster, befintligt hus i väster samt grannens tomt i norr.

Den aktuella åtgärden stämmer vidare inte överens med befintlig bebyggelse och innebär en förändrad bebyggelsestruktur. Ett positivt beslut skulle öppna upp för ytterligare liknande åtgärder i området. Ett positivt beslut riskerar sålunda att medföra negativa prejudicerande effekter, vilket länsstyrelsen inte ens beaktat eller argumenterat kring i sitt beslut. Mark- och miljööverdomstolen har i flera tidigare avgöranden (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 februari 2016 i mål nr P 8773-15) erinrat om att risken för prejudicerande effekter är ett förhållande som innebär hinder mot att tillämpa undantagsregeln. Med beaktande härav bör undantagsregeln inte vara tillämplig i förevarande ärende.

Nämnden anser sammantaget att en tillkommande bostad på föreslagen plats motverkar översiktsplanens intentioner och de allmänna intressen som kommer till uttryck i den samt utlöser detaljplanekravet. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Det enskilda intresset försvagas av den omständigheten att fastigheten redan bebyggts med ett nytt bostadshus relativt nyligen (bygglov beviljat den 5 juni 2014, slutbesked den 5 maj 2017). Det allmänna intresset av att styra bebyggelseutvecklingen bedöms i förevarande fall väga tyngre än det enskilda intresset av att bebygga platsen.

I.J har bestritt bifall till överklagandet och ansett att mark- och miljödomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut.

Han har anfört bl.a. följande. Det är rent nonsens att en äldre bostadsbyggnad som tjänat som sådan sedan 1900-talet och nyligen renoverats inte skulle vara lämplig för bostadsändamål. Åtgärden överensstämmer med befintlig struktur och innebär ingen förändrad bebyggelsestruktur för området, utan snarare tvärtom. Fråga är inte om en nybyggnation utan om en återbostadisering av ett äldre befintligt bostadshus med tillhörande förrådsbyggnad med framdraget kommunalt vatten och avlopp. Tomtarealen uppgår enligt Lantmäteriets utstakning till 1 052 kvadratmeter för blivande tomtmark och inte till 700-800 kvadratmeter, som felaktigt angivits. Marken är i högsta grad lämplig som tomtmark. Angränsande fastigheters tomtarealer uppgår till 780 kvadratmeter och 1 077 kvadratmeter.

DOMSKÄL

Av 4 kap. 2 § första stycket punkten 4 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i tillämplig lydelse, framgår att kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a § och byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Av bestämmelsens sista stycke framgår dock att detaljplan inte krävs om prövningen kan ske i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Fråga i målet är om bygglov för ändrad användning av befintlig byggnad från komplementbyggnad i form av förråd till bostad.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket punkten 4 PBL tar endast sikte på *nytt* byggnadsverk, dvs. ny byggnad eller anläggning (jfr definitionen i 1 kap. 4 § PBL). Som framgår av praxis (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 januari 2018 i mål P 3331-17) omfattar dock bestämmelsen även om- och tillbyggnad

som innebär en så stor förändring att det kan likställas med uppförande av nytt byggnadsverk. Domstolen anser med stöd av ovannämnda avgörande att den i aktuellt fall sökta åtgärden kan jämföras med uppförande av ett sådant, då användningen av den aktuella byggnaden avses ändras från att vara förråd inom en befintlig fastighet, till att bli en självständig bostadsfastighet. Nya självständiga bostadsfastigheter är det som *indirekt* motiverar kravet på detaljplanläggning. Inte som i detta fall, den redan befintliga byggnadens *direkta* påverkan på sin omgivning.

Fastigheten X är belägen på nära avstånd i förhållande till tätorten Fjärås och dessutom på pendlingsavstånd till Göteborgs kommun. Det saknas mot denna bakgrund anledning att ifrågasätta att bebyggelsestrycket styrka är av en sådan omfattning som avses i 4 kap. 2 § PBL. Utgångspunkten är alltså att detaljplanläggning krävs, om inte undantag från kravet på detaljplan är uppfyllt genom att byggnadsverket kan prövas i samband med ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Mark- och miljödomstolen anser med hänsyn till att kommunen i en så expansiv region som det är fråga om har ett mycket stort behov av att på ett samlat sätt styra över bebyggelseutvecklingen inom kommunen. Domstolen anser mot denna bakgrund att det inte framkommit några skäl för att i detta fall ge undantag från kravet på detaljplan. Ställningstagande till frågan om bygglov bör därför föregås av detaljplanläggning. Länsstyrelsens beslut ska därmed upphävas och nämndens beslut fastställas.

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

Överklagande senast den 11 oktober 2022.

Susanne Mörkås

Gunnar Åkerlund

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Gunnar Åkerlund. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.