



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060108

DOM
2021-02-16
Stockholm

Mål nr
P 172-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-12-19 i mål nr P 3378-19, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. B.E

2. L.E

Ombud för 1 och 2: Jur.kand. J.W

Motpart

1. Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun
551 89 Jönköping

2. Å.H

3. M.U

SAKEN

Bygglov avseende garage och gäststuga på fastigheten X i Jönköpings kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1657523

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

B.E och L.E har *i första hand* yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska avslå ansökan om bygglov och *i andra hand* yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen.

Å.H och **M.U** har motsatt sig ändring.

Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

B.E och **L.E** har till stöd för sin talan uppgett i huvudsak följande:

Åtgärderna förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vilket utgör hinder mot bygglov. I översiktsplanen anges riktlinjer för hur den småskaliga karaktären i vissa områden ska bevaras. Åtgärderna avviker från översiktsplanen inte bara genom att komplementbyggnaderna är fler och större än vad som medges i riktlinjerna, utan också genom att de placeras närmare tomtgränsen än de i riktlinjerna angivna avstånden.

Mark- och miljödomstolen har begått ett rättegångsfel genom att inte hålla syn på stället. En av de avgörande frågorna i målet är hur byggnaderna är utformade och placerade och lämpligheten i förhållande till området i övrigt.

Å.H och **M.U** har till stöd för sin talan uppgett i huvudsak följande:

Det är inte fråga om nybyggnad utan om- och tillbyggnad. För gäststugans del har den befintliga stugan byggts om från ca 16 kvm till nu ca 29 kvm. För garagets del har en

gammal och oregelbunden garagebyggnad om ca 66 kvm byggts om och tilläggsisolerats. Den har getts en regelbunden rektangulär form och omfattar nu 73 kvm. Kommunen har planmonopol och avgör när planläggning ska ske.

De har till stöd för sin talan även hänvisat till karta och flygbild.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan om syn

Mark- och miljööverdomstolen delar mark- och miljödomstolens bedömning att det inte finns behov att hålla syn i målet och att det därmed har funnits skäl att avslå yrkandet om syn i mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen har inte begått något rättegångsfel genom att inte hålla syn i målet.

Frågan om bygglov

Mark- och miljööverdomstolen delar underinstansernas bedömning att det inte krävs detaljplaneläggning.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden för hela kommunen (se 3 kap 3 § första stycket PBL i dess lydelse efter den 1 april 2020). Översiktsplanen är inte bindande men ska vara vägledande för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och beslut om hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (se 3 kap 2 § tredje stycket PBL och prop. 2019/20:52 s 74).

Enligt Mark- och miljööverdomstolen ger riktlinjerna i kommunens översiktsplan inte skäl att neka de sökta åtgärderna, vilka inte kan anses förta området småskaliga karaktär. Inte heller vad parterna anfört i övrigt ger skäl att neka bygglov. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Mikael Hagelroth, tekniska rådet Börje Nordström samt hovrättsrådet Ulf Wickström, referent.

Föredragande har varit Erica Ehne.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2019-12-19
meddelad i
Växjö

Mål nr P 3378-19

PARTER

Klagande

1. B.E

2. L.E

3. K.P-L

4. T.L

Motpart

1. Å.H

2. M.U

3. Jönköpings kommun, Stadsbyggnadsnämnden

551 89 Jönköping

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Jönköpings läns beslut från den 13 juni 2019 i ärende nr 403-2508-2019, se bilaga 1

SAKEN

Bygglov för nybyggnad av garage och gäststuga på fastigheten X i Jönköpings kommun.

Dok.Id 491046

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

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.
 2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.
-

BAKGRUND

Tidigare handläggning

Stadsbyggnadsnämnden i Jönköpings kommun (nämnden) beslutade den 18 oktober 2018, § 590, att avslå en ansökan om bygglov för garage och gäststuga på fastigheten X (Y) i Jönköpings kommun.

Nämndens beslut överklagades till Länsstyrelsen i Jönköpings län (länsstyrelsen), som genom beslut den 23 november 2018 (Dnr 403-9380-2018) upphävde det överklagade beslutet och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

Länsstyrelsen har även inom ramen för den statliga kontrollen enligt 19 kap. miljöbalken genom beslut den 21 februari 2019 (Dnr 526-9230-2018) bedömt att det med justering av bestämning och utmärkning av tomtgränsen finns särskilda skäl för att ge strandskyddsdispens för nybyggnad av garage och gäststuga, samt att dispensen även är förenlig med strandskyddets syften och hänsynstagande till allmänna och enskilda intressen.

Nu överklagat beslut

Nämnden beviljade genom beslut den 21 februari 2019, § 110, bygglov för nybyggnad av garage och gäststuga samt rivningslov för del av befintligt garage på den aktuella fastigheten. Nämnden beslutade även att med stöd av 11 kap. 51–57 §§ plan- och bygglagen (2010:900) PBL, påföra M.U och Å.H byggsanktionsavgift med 15 584 kronor vardera, eller totalt 31 168 kronor.

Nämndens beslut avseende bygglov överklagades till länsstyrelsen, som genom beslut den 13 juni 2019 (Dnr 403-2508-2019) avslag överklagandena.

Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

L.E och B.E (klagandena) yrkar att länsstyrelsens beslut ska upphävas. Som grund för sitt yrkande anför de i huvudsak följande. Beslutet strider mot riktlinjerna i översiktsplanen för området. Klagandena är medvetna om att en översiktsplan inte är juridiskt bindande och att avsteg från denna får ske. Riktlinjerna i översiktsplanen är emellertid mycket detaljerade vad gäller antal komplementbyggnader, byggnadsvolymer och avsteg från tomtgräns. I sådana fall borde enbart mindre avsteg från översiktsplanen kunna godkännas. Det överklagade beslutet strider avsevärt mot riktlinjerna i samtliga tre avseenden.

Klagandena hänvisar till sitt överklagande av nämndens beslut, där de sammanfattat de faktiska omständigheterna. Utöver dessa grunder vill de komplettera med ytterligare två skäl.

Nämnden har motiverat sitt beslut med att byggnader funnits på den aktuella platsen sedan tidigare. Det finns emellertid inga uppgifter om bygglov för dessa tidigare byggnader. Byggnadernas yta och volym har dessutom varit betydligt mindre.

Eftersom det beviljade bygglovet avviker från översiktsplanen måste nämnden kunna motivera sin bedömning. I annat fall har den begått ett formaliafel och beslutet bör upphävas på denna grund.

Utöver detta menar klagandena, med hänvisning till 4 kap. 2 § PBL, att åtgärden borde prövas mot krav på reglering av detaljplan. En sammantagen bedömning av byggnaderna på tomten bör göras utifrån områdets karaktär. Den aktuella tomten är den mest bebyggda inom det område som i översiktsplanen är markerat som småskalig bebyggelse som ska bevaras. Området saknar idag kommunalt vatten och avlopp. Det har avrinning mot Sörsjön, som är en liten recipient med låg omsättningshastighet. Av översiktsplanen framgår att den sammanhållna småskaliga bebyggelsen omfattar åtskilliga hushåll. Väster om Sörsjön finns två områden med enskilda avlopp. Dessutom finns en kommunal badplats i östra delen av sjön.

Vidare har kommunen beslutet om detaljplan för 120 bostäder i flerbostadshus samt förskola med mera söder om Sörsjön (detaljplan för del av XX m.fl., Dnr 2016:13).

Bebyggelsestrycket i området på Åsamon, väster om sjön, och runt den småskaliga bebyggelsen är enligt klagandena högt. Ett flertal förfrågningar och ansökningar om förhandsbesked och bygglov har lämnats in de senaste fem åren. Inom den sammanhållna småskaliga bebyggelsen har karaktären och de mindre byggnadsvolymer bevarats eftersom stadsbyggnadskontoret tidigare har hänvisat till riktlinjerna i översiktsplanen vid förfrågningar om bygglov. När större bruttoareor medges och när komplementbyggnader tillåts bli betydligt större än huvudbyggnaden, är det sannolikt att fler fritidshus övergår till permanent boende. Detta kommer att leda till en ökad belastning på de enskilda avloppen.

Området är också av stor betydelse för det rörliga friluftslivet i bygden. Det ingår dessutom i riksintresse nr 66 för kulturmiljövården i Sverige.

T.L och K.P-L (klagandena) yrkar att det beviljade bygglovet upphävs. Klagandena yrkar även att domstolen ska hålla syn på platsen.

Till stöd för sitt yrkande anför de i huvudsak följande. Klagandena anser att beslutet är felaktigt eftersom samtliga åtgärder strider mot gällande riktlinjer i översiktsplanen gällande bevarande av småskalig bebyggelse. Även om riktlinjerna inte är juridiskt bindande ska de följas. Komplementbyggnaderna på tomten är både fler och större än vad riktlinjerna medger. Tillåten byggnadsarea på tomten är 125 kvadratmeter. Nu uppgår den totala byggnadsarean till 265 kvadratmeter.

Klagandena hänvisar till Mark- och miljööverdomstolens dom från den 15 januari 2019 i mål nr. P 3634–18 om komplementbyggnader, även om länsstyrelsen inte har ansett att domen är helt jämförbar med det nu aktuella ärendet.

Det nybyggda garaget är orimligt högt – cirka fyra meter. Klagandenas tomt är lägre placerad och garaget har dessutom flyttats närmare klagandenas tomtgräns.

Eftersom det rörde sig om nybyggnation har det varit möjligt att flytta garaget längre bort från klagandenas tomtgräns. En ökning av garagets storlek med cirka 19 kvadratmeter kan inte heller anses som ringa. Olägenheter uppkommer för klagandena till följd av byggnadens volym, dess närhet till klagandenas tomtgräns men även ljudmässigt eftersom överhörbarheten är stor.

En av de två byggnader som placerats i närheten av tomtgränsen ett fönster placerat mot klagandenas hus. Eftersom det kommer förvaras brandfarliga vätskor i garaget bör brandsäkerheten utredas mer. Det finns även risk för dagvattenproblem på grund av närheten samt storleken på garagets tak.

Klagandena upplever vidare att garaget har förfulat deras utemiljö, som inte längre upplevs som småskalig. En auktoriserad mäklare har uppgett att deras fastighet nu är värd klart mindre.

Det är nu aktuellt med en justering på 61 centimeter i djupled. Detta är en marginell justering på ett garage som är 73 kvadratmeter. Klagandena ställer sig också frågande till att åtgärden kommer genomföras eftersom inget vitesföreläggande har meddelats.

Närmaste granne norr om Y sökte bygglov avseende en huvudbyggnad. Vid detta tillfälle tillfrågades grannarna av stadsbyggnadskontoret. Den sökande ville i detta ärende bygga ytterligare några kvadratmeter, men nekades eftersom storleken på huset skulle överskrida 70 kvadratmeter och därmed strida mot översiktsplanen.

Om bygglov hade sökts i förväg enligt gällande regler hade garagets storlek och placering utan tvekan utgjort hinder för bygglov. Om bygglov beviljas kan det tolkas som en signal till allmänheten att det är fritt fram att bygga hur man vill om inte detaljplan finns och att det kan vara en fördel att söka bygglov i efterhand.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut och nedan.

Syn

Enligt 3 kap. 5 § i lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället om det behövs. Syn kan vara behövlig till följd av målets beskaffenhet och de utredningsåtgärder som vidtagits i målet i övrigt.

Efter en genomgång av handlingarna i målet bedömer domstolen att det inte behövs någon syn i det aktuella målet. Yrkandet om syn ska därför avslås.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Den aktuella fastigheten omfattas varken av detaljplan eller områdesbestämmelser. Samtliga klaganden menar att det beviljade bygglovets bör upphävas eftersom det avviker avsevärt från bestämmelserna i den översiktsplan som gäller för området. L.E och B.E anser även att området bör omfattas av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen, PBL, och att bygglov inte kan ges av denna anledning.

Domstolen konstaterar inledningsvis att det enligt 1 kap. 2 § PBL är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och att detaljplanekravet är riktat till kommunerna. Kommunen bestämmer i princip själv om och när en detaljplan ska upprättas. Jönköpings kommun har inte ansett att detaljplanläggning av det aktuella området är nödvändig och domstolen anser inte att det finns någon anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Området omfattas dock av en översiktsplan som anger detaljerade riktlinjer för hur bebyggelse i det aktuella området får utföras. Enligt 3 kap. 3 § PBL är en översiktsplan emellertid inte bindande.

Domstolen har följaktligen att utgå från bestämmelsen i 9 kap. 31 § PBL, som reglerar när bygglov ska beviljas utanför detaljplanelagt område. Det innebär att domstolen ska ta ställning till om åtgärden strider mot områdesbestämmelser, om åtgärden förutsätter planläggnings, samt om det sökta bygglovets uppfyller kraven i 2 kap. och 8 kap. PBL om allmänna och enskilda intressen och kraven på byggnadsverks utformning med mera.

I 2 kap. 2 § PBL föreskrivs att prövningen ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Bebyggelse och byggnadsverk ska enligt 2 kap. 6 § PBL utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden på platsen och intresset av en god helhetsverkan. I denna lämplighetsbedömning kan den gällande översiktsplanen tillmätas en viss betydelse som vägledning.

Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har i sitt avgörande från den 24 april 2013 i mål nr P 11217-12 konstaterat att en ansökan om bygglov inte kan avgöras enbart med hänvisning till riktlinjerna i översiktsplanen, eftersom översiktsplanen inte tar ställning till detaljfrågor så som lämpligheten av ny enstaka bebyggelse. Med hänvisning till prop. 1985/86:1 s. 267 – 268, ansåg MÖD att en översiktsplan bör tillmätas betydelse som underlag i ett enskilt ärende utifrån hur konkret och nyanserad den är utformad.

I den ovan nämnda domen bekräftar MÖD det som den nämnda propositionen också betonar, nämligen att översiktsplanen spelar en översiktlig och strategisk roll. Dess betydelse i en enskild bygglovsprövning är huvudsakligen att vara vägledande vid lokaliseringsprövningar då allmänna intressen aktualiseras. Eftersom en översiktsplan inte kan överklagas annat än genom kommunbesvär, kan den inte ges någon bindande verkan vid prövningen av enskilda ärenden om lov.

Att ge översiktsplanen för stor detaljeringsgrad och därmed göra den bindande för bygglov, väcker i sig en principiell invändning som var aktuell redan vid PBL:s antagande av riksdagen (prop. 1985/86:1 s 87-93). Lagrådet fann att översiktsplanen i vissa delar, där den innehöll bestämda och preciserade direktiv, i realiteten blev bindande för tillämpande myndigheter. Därmed stred den mot 8 kap. 7 § 1 st regeringsformen, och förbudet mot en alltför omfattande delegation av normgivningsmakten. Lagstiftaren förstod invändningen med delade inte Lagrådets bedömning just med hänvisning till att reglerna för översiktsplanen var så tydliga.

Översiktsplanen hade enligt lagtexten bara en enda funktion, ”nämligen att utgöra ett underlag för kommande beslut. I bestämmelserna i 8 kap. (ÄPBL) om prövningsgrunder för bygglov har i enlighet härmed inte gjorts någon anknytning till översiktsplanen. Den rättsliga grunden för prövningen är uteslutande bestämmelserna i 2 och 3 kap. (Ä)PBL samt bestämmelserna i naturresurslagen (dagens 3 och 4 kap. miljöbalken). Översiktsplanens funktion vid bygglovsprövningen är att för skilda områden i kommunen närmare belysa de allmänna intressena och att ange vad som för respektive område bör beaktas till följd av de krav som i lag har bestämts av riksdagen. Rättsläget för den enskilde skulle alltså i själva verket kunna gestaltas på precis samma sätt, även om inte översiktsplanen fanns med i beslutssystemet. Detta styrker ytterligare min uppfattning att översiktsplanen inte utgör en norm.” (prop. 1985/86:1 s. 92).

Detta får anses vara skälet till att översiktsplanen inte ingår i rekvisiten för givande av bygglov utanför område med detaljplan, i 9 kap. 31 § PBL och fortfarande inte är bindande enligt 3 kap. 3 § PBL.

Nämnden har i sitt beslut angett att det sökta bygglovet visserligen strider mot översiktsplanens riktlinjer för bebyggelseområdet, som föreskriver att området ska ha en småskalig karaktär och att komplementbyggnader och tillbyggnader för detta ändamål inte bör överskrida vissa bruttoarealer, men att det saknas tillräckliga skäl att avslå ansökan om bygglov av denna anledning. Nämnden har bedömt att de sökta åtgärderna inte har någon större betydelse för översiktsplanens syfte.

Med hänvisning till det ovan anförda instämmer mark- och miljödomstolen i underinstansernas bedömning att det saknas skäl att avslå den aktuella ansökan om bygglov med hänvisning till översiktsplanens detaljerade riktlinjer. Nämnden har helt riktigt prövat bygglovet enligt bestämmelserna i 9 kap. 31 § PBL.

L.E och B.E har också anförts att de nya byggnaderna utgör en olägenhet för dem på grund av deras storlek och närheten till tomtgräns. De befarar även att närheten till tomtgräns kan utgöra en brandrisk. Mark- och miljödomstolen instämmer här i länsstyrelsens bedömning att byggnadernas storlek och placering inte i sig utgör en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL. Det saknas även skäl att ur brandsäkerhetssynpunkt neka det sökta bygglovet.

Överklaganden ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 9 januari 2020.

Marie Gerrevall

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marie Gerrevall, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér. Föredragande har varit tingsnotarien Sara Engström Bubenko.