



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060306

DOM
2022-10-28
Stockholm

Mål nr
P 11969-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-09-22 i mål nr P 4684-20, se bilaga A

PARTER

Klagande M.D.

Ombud: C.K.B.

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

SAKEN

Bygglov för nybyggnad av enbostadshus och garage på fastigheten A i Göteborgs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämnden i Göteborgs kommuns beslut den 23 juni 2020, § 328, och återförvisar målet till nämnden för fortsatt behandling.

Dok.Id 1857243

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

M.D. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska återförvisa målet till Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun för fortsatt behandling.

Nämnden har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har vidhållit vad de tidigare anfört och tillagt i huvudsak följande.

M.D.

Kravet på detaljplan för ett nytt enstaka byggnadsverk gäller inte om byggnadsverket i fråga kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Någon risk för betydande miljöpåverkan föreligger inte i detta fall. Det finns anordningar för vatten- och avlopp intill tomtgränsen. Kommunen agerar motsägelsefullt som avslår hans ansökan om att uppföra ett bostadshus på A med hänvisning till belastning på infrastrukturen och samtidigt tillåter nya tillkommande bostadshus på andra närliggande fastigheter som belastar precis samma infrastruktur.

Mellan åren 1944 och 2017 har det lämnats in fem formella ansökningar om bygglov eller förhandsbesked avseende fastigheten, som alla har avslagits med hänvisning till bl.a. olika planer och osäkerhet kring framtida användning av marken i området.

Mark- och miljödomstolen har inte gjort en fullständig lokaliseringsprövning, vilket är den primära frågan i målet. Marken på fastigheten är inte att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark. För det första är fastigheten för liten för att brukas och för det andra är större delen av fastigheten bevuxen med träd, skog eller sly. Fastigheten är inte möjlig att nyttja som lantbruksfastighet. Den ligger dessutom i ett område som enligt kommunens fördjupade översiktsplan från 2011 är avsett för ny

bebyggelse. Det innebär att kommunen har gjort bedömningen att marken inte är sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Nämnden

Det aktuella området är en sådan randzon inom vilket det alltid kan förutsättas finnas ett bebyggelsetryck. Eftersom lämpliga lösningar avseende infrastruktur, samt vatten och avlopp i området kräver samordning bedöms det saknas möjlighet att hantera åtgärden i ett enskilt lovärende.

Nämnden har, med undantag för detta ärende, totalt fyra beslut avseende fastigheten arkiverade från åren 1946, 1965, 1967 och 2009. Av de äldre besluten, som tillkom under en tid då de rättsliga förutsättningarna var andra än idag, är det endast ett som uttryckligen hänvisar till planförhållanden som avslagsgrund (generalplan). Beslutet från 2009 innehåller förutom plankravet också hänvisningar till exempelvis placeringen i landskapet och trafik.

Den föreslagna byggnationen skulle innebära att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk. Av kartmaterial framgår att ungefär hälften av fastigheten utgörs av åkermark och att den andra hälften är bevuxen med träd. Den skogbeklädda delen bedöms inte utgöra jordbruksmark. Jordbruksmarken på fastigheten är en del av ett sammanhängande område och den sökta åtgärden skulle inte utgöra en begränsad komplettering av befintlig bebyggelse. En etablering av en tillfartsväg innebär också att jordbruksmarken kan komma att delas upp. Byggnation av enstaka bostäder bedöms inte utgöra ett sådant väsentligt samhällsintresse som innebär att marken kan tas i anspråk. Nämnden bedömer därmed att åtgärden strider mot hushållningsbestämmelserna i miljöbalken och de allmänna intressen som enligt 2 kap. plan- och bygglagen ska beaktas vid bygglovsprövningen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Bakgrund

Inledning

M.D. är ägare av fastigheten A i Göteborgs kommun. Fastigheten, som är obebyggd, omfattas inte av någon detaljplan eller av områdesbestämmelser. Den ligger inom ett område som i kommunens fördjupade översiktsplan är utpekad som ett utvecklingsområde där det finns en stor efterfrågan på mark för att bygga bostäder (Fördjupad översiktsplan för södra Askim, antagen den 8 december 2011).

M.D. har ansökt om bygglov för att uppföra ett enbostadshus med garage på A. Nämnden har avslagit ansökan med den huvudsakliga motiveringen att bebyggelse på fastigheten bör föregås av en detaljplan. Därutöver bedömde nämnden att den föreslagna bebyggelsen var olämplig på platsen.

Den huvudsakliga frågan i Mark- och miljööverdomstolen är om nämnden, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, haft rätt att avslå ansökan om bygglov på den grunden att detaljplaneläggning först ska ske.

Vad parterna i huvudsak har anfört i frågan

M.D. har anfört att fastigheten bildades för bostadsändamål redan år 1923 och att den under flera decennier har beskattats som bostadsfastighet. Han har gjort gällande att kommunen sedan 1940-talet avslagit samtliga ingivna ansökningar om att bebygga fastigheten, med hänvisning till olika planer och osäkerhet kring den framtida användningen av fastigheten. Enligt M.D. innebär kravet på proportionalitet att det har inträtt en skyldighet för nämnden att pröva bygglovsansökan i dess helhet.

Nämnden har bekräftat att en av ansökningarna från äldre tid – ansökningar från 1940- respektive 1960-talet – samt ansökan år 2008 har avslagits med hänvisning till behovet av detaljplan. Enligt nämnden har det dock även funnits andra skäl för att avslå dessa ansökningar. Nämnden anser att det inte är oproportionerligt att hävda

detaljplanekravet i detta fall då det föreligger behov för kommunen att samordna planeringen av vatten- och avlopp samt annan infrastruktur inom området.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

En kommun har, med utgångspunkt i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, en vidsträckt möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen och besluta om markanvändningen i kommunen.

Vid prövningen av en bygglovspliktig åtgärd utanför ett område med detaljplan ska kommunen ta ställning till om åtgärden förutsätter planläggning (9 kap. 31 § PBL). Kommunen ska med en detaljplan pröva ett markområdes lämplighet för ett nytt byggnadsverk, bl.a. om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande (4 kap. 2 § första stycket 4 a PBL). Ett undantag från kravet på detaljplan får dock göras om byggnadsverket ändå kan prövas i ett ärende om förhandsbesked eller bygglov (bestämmelsens tredje stycke). Detta förutsätter att bedömningen av byggnadens lokalisering med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. om allmänna och enskilda intressen, liksom grannelagsrättsliga frågor, kan klaras av vid prövningen av ansökan (se prop. 1985/86:1. s. 552 f.).

Proportionalitetsprincipen vid prövning enligt plan- och bygglagen

Vid en prövning av en ansökan om bygglov ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). En situation då en proportionalitetsprövning kan aktualiseras är när en kommun har åberopat detaljplanekravet som skäl för att avslå en ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Vid en proportionalitetsprövning i ett sådant fall ska det allmänna intresset av att en prövning av frågor om lokalisering och lämplighet av nybyggnation kan ske på ett rationellt och sammanhållet sätt genom detaljpaneläggning vägas mot det enskilda intresset av att få ett konkret besked om möjligheten att bygga på en viss fastighet. (Se Högsta domstolens dom den 21 juni 2022 i mål nr P 4245-21 p. 14 och 15).

En viktig omständighet vid proportionalitetsprövningen är under hur lång tid kommunen har hänvisat till behovet av detaljplaneläggning som grund för ett avslag av ansökan. Ju längre tid som detaljplanekravet hävdas, desto tyngre väger den enskildes intresse av att få en prövning i sak av sin ansökan. Utgångspunkten är den tid som gått sedan nämnden först gjorde gällande detaljplanekravet som hinder mot att pröva en ansökan. (Se åberopat avgörande från Högsta domstolen p. 17 med där gjord hänvisning.)

I rättsfallet RÅ 2010 ref. 90 hade kommunen i nästan 50 års tid hävdad detaljplanekravet som skäl för att inte ta ställning till ansökan om förhandsbesked. Förhållandena var sådana att det ansågs strida mot kravet på proportionalitet.

I det ovan nämnda rättsfallet från Högsta domstolen hade nämnden hävdad detaljplanekravet i vart fall sedan början av 1990-talet. Proportionalitetsbedömningen ledde till slutsatsen att nämnden inte hade haft fog för att fortsatt avslå ansökan om förhandsbesked med motiveringen att fastigheten och området måste detaljplaneläggas. Vid proportionalitetsprövningen beaktades att kommunen inte hade anfört några specifika behov avseende markanvändningen på den aktuella fastigheten som bara kunde tillgodoses genom en kommande detaljplan och att det inte heller hade framkommit att det fanns någon konkret plan för detaljplaneläggning. Härtill konstaterades att fastigheten var belägen inom ett område där bebyggelsen i huvudsak redan var detaljplanelagd samt att det icke-detaljplanelagda området i fråga i sin helhet var avgränsat och av förhållandevis begränsad storlek. (Se p. 21).

Högsta domstolen uttalar vidare att intresset av detaljplaneläggning kan variera med hänsyn till typen av befintlig och förväntad bebyggelse samt planläggningen i närområdet. Det kan behövas en förklaring från kommunen som tydligt motiverar behovet av att detaljplanelägga området i stället för att pröva lämpligheten av lokaliseringen av byggnaden i ärendet om förhandsbesked eller bygglov. I annat fall kan den enskildes intresse av att få ett ställningstagande till ansökan väga över. (Se p. 16 och 18.)

Bedömningen i detta fall

I vart fall sedan 1960-talet har nämnden avslagit ingivna ansökningar om att få bebygga fastigheten med hänvisning till kravet på detaljplan. Att det enligt nämnden även har funnits andra skäl för att avslå ansökningarna saknar betydelse för den nu aktuella bedömningen.

Fastighetens läge inom Göteborgs kommun och det förhållandet att det finns en stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, innebär att huvudregeln om krav på detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket 4 a PBL i och för sig är tillämplig.

Med hänsyn till att kommunen under cirka 60 år har avslagit ansökningar med hänvisning till krav på planläggning innebär enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning att en fortsatt hänvisning till detaljplanekravet inte utan vidare kan godtas som skäl för att avslå ansökan (se åberopat avgörande från Högsta domstolen och RÅ 2010 ref. 90).

Det blir då av betydelse vilken vikt som kan tillmätas de skäl som kommunen har åberopat till stöd för att det krävs planläggning. Bedömningen får göras mot bakgrund av vad som framkommit angående befintlig och förväntad bebyggelse samt planläggningen i närområdet.

Fastighetens areal uppgår till 1 190 kvadratmeter och den omges av obebyggda fastigheter. Den närmast liggande befintliga bebyggelsen består dels av ett detaljplanelagt område med bostäder, dels av icke-detaljplanelagda bebyggelseområden med bostäder som huvudsakligen är avskilda från fastigheten av vägar och öppen mark. Det är cirka 100 meter till närmsta bebyggelse och cirka 30 meter till befintliga vägar. Enligt ingiven va-karta från sökanden finns vatten- och avloppsledningar i nära anslutning till fastigheten. Det framgår av den fördjupade översiktsplanen för området, som antogs 2011, att fastigheten ligger i ett utvecklingsområde för ny bebyggelse. Det framgår vidare att avsikten är att det nya utvecklingsområdet främst ska bestå av bostäder och att utbyggnad av området kräver stora investeringar i infrastrukturen. Det har inte framkommit att det finns någon konkret plan för detaljplaneläggning av fastigheten.

Med hänsyn till fastighetens läge i förhållande till den befintliga bebyggelsen och kommunens intentioner för området kan det enligt Mark- och miljööverdomstolen inte uteslutas att uppförandet av ett enbostadshus på fastigheten skulle kunna utgöra ett hinder vid en framtida planläggning av området. Mot den bakgrunden anser Mark- och miljööverdomstolen att de av kommunen åberopade skälen för att hävda detaljplanekravet, behovet av att samordna planering och utbyggnad av vatten- och avlopp och annan infrastruktur, måste tillmätas förhållandevis stor vikt vid proportionalitetsavvägningen. Det har emellertid inte framkommit att det aktuella markområdet utpekats för annat än bebyggelse. Med beaktande av den långa tidsperiod som passerat sedan nämnden först gjorde gällande detaljplanekravet och att det enligt vad som framkommit fortfarande vare sig finns någon konkret plan för detaljplaneläggning eller någon tidplan för när kommunen avser att detaljplanera området, anser Mark- och miljööverdomstolen att sökandens intresse av att få ett konkret besked om möjligheten att bygga på fastigheten väger över kommunens intresse av att åtgärden ska föregås av detaljplanering.

Det anförda innebär att Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det inte kan anses proportionerligt att alltjämt hävda krav på detaljplaneläggning av området. Ansökan om bygglov ska därmed prövas med bortseende från nämndens invändning om detta.

Nämnden har även gjort gällande att den föreslagna byggnationen är olämplig eftersom den skulle ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark. Det framgår emellertid inte med tillräcklig tydlighet av beslutet att avslå bygglovsansökan att den frågan har prövats av nämnden. Av beslutet framgår endast att nämnden bedömt att fastigheten ligger inom ett större sammanhängande område av jordbruksmark som klassats som brukningsvärd. Samtidigt pekar nämnden i sitt beslut på att fastigheten har karaktär av en åkerholme som är omgiven av brukad mark och att utredning behövs för att bedöma om fastigheten utgör en skyddsvärd biotop. Det finns enligt domstolen skäl att återförvisa målet till nämnden för ett tydligt ställningstagande av om förutsättningarna för att bevilja bygglov är uppfyllda i dessa avseenden.

Mark- och miljödomstolen har bedömt att nämnden haft tillräckliga skäl för att avslå ansökan om bygglov med stöd av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 8 kap. 9 § första stycket 1 PBL. Mark- och miljööverdomstolen anser emellertid att det befintliga materialet i målet inte utgör tillräckligt underlag som belyser den lovsökta byggnadens placering och anpassning till landskapet för att ta ställning till om det funnits förutsättningar att avslå ansökan om bygglov på dessa grunder. Det ankommer på nämnden att tillse att ärendet tillförs material för att kunna göra dessa bedömningar. Det finns således skäl för att återförvisa målet till nämnden även av den anledningen. Nämnden har därefter att pröva om det finns förutsättningar för att bevilja bygglov med stöd av dessa bestämmelser.

Sammantaget ska målet återförvisas till nämnden för prövning av om förutsättningarna enligt 2 kap. och 8 kap. PBL för att bevilja bygglov är uppfyllda. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska nämndens beslut därför undanröjas och målet återförvisas till nämnden för fortsatt behandling.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark och Marianne Wikman Ahlberg, referent, tekniska rådet Inger Holmqvist och tf. hovrättsassessorn Alexandra Tavaststjerna.

Föredragande har varit Viktor Alenius.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-09-22
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 4684-20

PARTER

Klagande
M.D.

Ombud: C.K.L.

Motpart

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2020-10-08 i ärende nr 403-35231-20,
se bilaga 1

SAKEN

Bygglov för nybyggnad av enbostadshus och garage på
fastigheten Göteborg A

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

M.D. har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäver byggnadsnämndens beslut att neka bygglov och återförvisar målet till byggnadsnämnden för förnyad handläggning. Han har hänvisat till sitt överklagande till länsstyrelsen och har anfört bl.a. följande.

Regeringsrätten har genombrutit det kommunala planmonopolet genom dom, RÅ 2010 ref. 90 (referensen i länsstyrelsens beslut är felaktigt avgiven), och mot bakgrund av proportionalitetsprincipen bedömt att den långa tidsaspekten om ca 40 år som kommunen hade hävdat plankrav medförde att det inträdde en skyldighet för kommunen att faktiskt pröva den sökta åtgärden.

A (nedan fastigheten) bildades år 1923 genom en avstyckning för bostadsändamål. Fastigheten uppgick till 1 190 m² då såväl som nu. År 1944 söktes lov för att få bebygga fastigheten med ett enbostadshus. År 1945 avslog kommunen ansökan, och länsstyrelsen avslog överklagandet, med motivering att den nya Säröledens sträckning inte var fastställd och att den nya leden skulle kunna komma i konflikt med fastigheten. Nya Säröleden kom sedan under 1970-talet att förläggas längre öster ut. I mitten på 1960-talet söktes ånyo lov för att få bebygga fastigheten med ett enbostadshus. Kommunen ansåg att åtgärden skulle kunna komma i konflikt med framtida planer för området och ansökan avslogs. Ritningar, teknisk beskrivning m.m. finns i kommunarkivet enligt uppgift från stadsbyggnadskontoret. Under 1980- och 1990-talet hade M.D.s morföräldrar K. och L. D. upprepad kontakt/dialog med kommunen i syfte att få vetskap om kommunens dåvarande och eventuellt förändrade inställning till att få bebygga fastigheten med ett enbostadshus. Kommunen var alltjämt avogt inställd till att låta bebygga fastigheten. Från en tjänsteman på förvaltningen fick morföräldrarna år 1984 höra att kommunen planerar att bygga ett torg där fastigheten är belägen, och att en eventuell bygglovsansökan hursomhelst skulle komma att avslås för att inte begränsa framtida planer. Någon formell ansökan lämnades därför inte in. År 1997 fick morföräldrarna i samband med sina kontakter med stadsbyggnadskontoret besked (av distriktsarkitekt A.B.) att fastigheten nu ansågs vara

”jordbruksmark som enligt planen ej får bebyggas”. År 2008 ansökte M.D.s mamma L.D. om förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten. Kommunen avslog år 2009 ansökan med motivering att prövning av markens lämplighet för bebyggelse ska föregås av detaljplan. Beslutet överklagades utan framgång. År 2017 sökte M.D. (3:e generationen ur familjen D.) bygglov för att få bebygga fastigheten med ett enbostadshus och garage. Denna ansökan avslogs år 2018 framför allt med motivering att fastighetens lämplighet för bebyggelse ska föregås av detaljplan. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som upphävde det och återförvisade ärendet till kommunen som år 2020 ännu en gång fann att den sökta åtgärden kan komma att begränsa eller utgöra hinder för kommande planering och att det, innan byggnationen kan komma i fråga, krävs detaljplaneläggning. Nämnden avslog därför ansökan. Beslutet överklagades och länsstyrelsen avslog överklagandet varför ärendet nu överklagas till mark- och miljödomstolen. Vidare framgår det av kommunens granskningsyttrande daterat den 8 april 2020 att: ”det i dagsläget inte finns någon gällande detaljplan eller tidsplan för när området kommer att detaljplaneras”.

Fastighetsbildningslagen (FBL) stipulerar att: ”Fastighetsbildning ska ske så att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfattning och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål” (3 kap. 1 § FBL). Fastigheten typklassades av skattemyndigheten med typkod ”210, Småhusenhet, Tomtmark till helårsbostad”, och fastighetsägarna har för fastigheten under flera decennier fram till år 1996 betalat fastighetsskatt som uppgår till flera hundra tusen omräknat till dagens penningvärde. I skattemyndighetens beslut om taxeringsvärde år 1996 uppgick tomtvärdet till 225 000 kr. År 1997 klagade morföräldrarna på skattemyndighetens taxeringsbeslut då de tyckte att taxeringsvärdet var orimligt med anledning av att tomten trots upprepade försök inte gått att bebygga. Det resulterade i något för dem helt oönskat, nämligen att skattemyndigheten ändrade typkoden för fastigheten. Skattemyndigheten klassade fastigheten som ”199, Lantbruksenhet, taxeringsvärde under 1.000 kr” fr.o.m. 1997. Någon återbetalning eller kompensation för all den fastighetsskatt som de varit tvungna att betala under

alla år fick de emellertid inte. Skattemyndighetens beslut överklagades av morföräldrarna utan framgång. Kommunen har i kontakter och ärenden efter år 1997 tagit fasta på skattemyndighetens klassning av fastigheten och hävdade att fastigheten är en lantbruksenhet som inte får bebyggas. Lantmäteriet har emellertid inte klassat eller bedömt fastigheten lämpad som lantbruksenhet/jordbruksenhet.

I FBL:s särskilda bestämmelser för jordbruk och skogsbruk anges att: "För att en jordbruksfastighet skall anses lämpad för sitt ändamål skall den ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger att det företag som skall bedrivas på fastigheten ger ett godtagbart ekonomiskt utbyte." (3 kap. 5 § FBL). Någon minsta storlek för en jordbruksfastighet anges inte i något lagrum, men i fastighetsbildningssammanhang anser Lantmäteriet att 2 ha är minsta storlek för en jordbruksfastighet och 5 ha för en skogsbruksfastighet. I Bostadstaxeringsutredningen 2012 föreslogs att minsta areal för en lantbruksenhet ska vara 5 ha. Sammanfattningsvis är fastigheten alltså lämpad för det ändamål för vilket den är avstyckad; alltså bostadsändamål. Om fastigheten inte får bebyggas har fastigheten inget ekonomiskt värde, varför skatteuttaget fram till år 1996 framstår som mycket stötande. Vidare har fastighetens tidigare taxeringsvärde, som avspeglar ett betydande marknadsvärde, haft betydelse för hur familjen inrättat sig i frågor om t.ex. förvärv och överlåtelse inom familjen. Konsekvenserna av att inte få bygga fastigheten är vid sådant förhållande orimliga. Vid nu redovisade förhållanden måste anses visat att det allmännas intresse att styra bebyggelseutvecklingen, ska stå tillbaka till förmån för den enskildes rätt att använda sin mark för byggnation.

Med anledning av att nämnden nu framhåller andra grunder än behovet av detaljplan som grund för sitt beslut anför följande. Fastigheterna A och grannfastigheten B bildades samtidigt år 1923 genom avstyckning för bostadsändamål. A kom inte att bebyggas direkt efter avstyckning, men B har varit bebyggd med ett bostadshus och nyttjats som helårsbostad fram till år 1991 då Göteborgs kommun köpte upp fastigheten, lät riva befintligt bostadshus med komplementbyggnader och gjorde om befintlig trädgård till ett gårde. Av taxeringsuppgifterna framgår emellertid att B var och

fortfarande är en ”Småhusenhet”. Av Lantmäteriets flygfoton från år 1960 och 1975 framgår att grannfastigheten B var bebyggd i enlighet med ovan sagda. Bifogat översänds lantmäteriets flygfoto från år 1975 och det senaste fotografiet som är taget ca 45 år senare, för att visa förändringen under denna tid.

I sitt yttrande den 12 februari 2021 skriver nämnden bl.a. att ”föreslagen byggnation bedöms få betydande inverkan på landskapsbilden då den placeras i ett flackt landskap med ängs- och hagmark” och att fastigheten ”har idag karaktären av en åkerholme omgiven av öppen, brukad mark”. Göteborgs kommun har under det senaste gångna halvseklet köpt upp flera fastigheter runtomkring A, vilket förmodas vara ett sätt för kommunen att kunna styra över bebyggelseutvecklingen i området på annat sätt än genom detaljplaneläggning. Genom att köpa upp grannfastigheten B och jämna allt där med marken har kommunen skapat en omgivning av ”flackt landskap med ängs- och hagmark” och ”öppen, brukad mark”. Kommunen har på så vis genom något som skulle kunna liknas vid manipulation försämrat familjen Dahléns möjligheter att få bebygga sin fastighet så som det var tänkt när fastigheterna avstyckades 1923.

Kommunens ovannämnda agerande i kombination med att kommunen under 75 år upprepat nekat fastighetsägarna att bebygga A i enlighet med det ändamål som fastigheten skapades för, är närmast att beskriva som konfiskation av fastighetens värde. Ägarna till den 1 190 m² stora villatomten kommer då inte att kunna använda sin mark till någonting överhuvudtaget eftersom den med hänsyn till storlek m.m. inte lämpar sig för någonting annat än för det ändamål för vilket den är avstyckad; nämligen bostadsändamål.

Kommunen har i närtid i ett flertal fall bifallit flera ansökningar om förhandsbesked och/eller bygglov inom detta utvecklingsområde som det finns ett stort intresse av att få bebygga. Att upprepat säga nej till just en och samma fastighetsägare/familj, som har en lämplig tomt som redan är avstyckad för bostadsändamål, med hänvisning till att infrastrukturen avseende t.ex. vägar och VA-ledningar i området till slut inte kommer klara påfrestningarna, och sedan under den tid som förflyter mellan denna

fastighetsägares ansökningar ge bifall åt andra förhandsbesked/bygglov för nybyggnad av tillkommande enbostadshus som belastar samma infrastruktur är både anmärkningsvärt och stötande såväl som att det strider mot likabehandlingsprincipen.

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun har motsatt sig M.D.s yrkanden i helhet och har vidhållit sitt beslut. Nämnden har anfört bl.a. följande.

Avseende det kommunala planmonopolet kan byggnadsnämnden konstatera att M.D. hävdar att det funnits ett intresse hos fastighetsägarna av att exploatera sin fastighet som sträcker sig långt tillbaka i tiden. Byggnadsnämnden kan konstatera att det intresset endast konkretiseras i en formell ansökan vid ett fåtal tillfällen. Vid dessa tillfällen har ansökningarna visserligen avslagits delvis på grund av hänvisning till behovet av detaljplan, men det har också funnits andra relevanta grunder till varför åtgärderna har bedömts vara olämpliga. Sådana grunder är exempelvis följande:

- Föreslagen byggnation bedöms få betydande inverkan på landskapsbilden då den placeras i ett flackt landskap med ängs- och hagmark. Detta bedöms påverka vyer och landskapskaraktären i området väsentligt och är inte förenligt med 8 kap. 9 § första stycket 1 PBL.
- Höga värden avseende naturvård, friluftsliv och kulturlandskap på platsen bedöms gå förlorade om fastigheten bebyggs.
- Fastigheten kan inte anses vara en lucktomt och har inte varit bebyggd tidigare.
- Byggnaderna i förslaget är i sin utformning inte anpassade till omgivande bebyggelse i området och bedöms inte bidra till att skapa en god helhetsverkan.
- Lämplig tillfartsväg saknas i dagsläget och det är osäkert om servitut över fastighet B (Göteborgs Stad) kan ordnas.
- Fastigheten har idag karaktären av en åkerholme omgiven av öppen, brukad mark. Ytterligare utredning behövs för att bedöma om den utgör en skyddsvärd biotop.

Mot bakgrund av ovanstående är därför inte hänvisning till RÅ 2010 ref. 10 (RÅ 2010 ref. 90 torde avses; domstolens anmärkning) i detta fall relevant. Även i

förevarande ärende har avslagsbeslutet grundat sig i mer än bara en hänvisning till det kommunala planmonopolet. Byggnadsnämnden konstaterar till exempel att fastigheten ligger inom ett större, sammanhängande område av jordbruksmark som klassats som brukningsvärd. I detta fall bedömer byggnadsnämnden att förslaget i ärendet inte är sådant att det tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse, som inte kan utföras på annan plats, som motiverar att platsen tas i anspråk för byggnation med hänvisning till 2 kap. 2 §, PBL.

Den ansökta byggnaden berör mot bakgrund av ovanstående ett antal allmänna intressen, till exempel skyddet av värdefull jordbruksmark och kommunens intresse av att styra bebyggelseutvecklingen. Inom området råder stor efterfrågan på tomter att bebygga. Att succesivt släppa fram bebyggelse i det aktuella området leder till att infrastrukturen, avseenden t.ex. vägnät och VA-ledningar, i området till slut inte kommer att klara påfrestningarna. Det behövs en samlad prövning avseende hur ytterligare bebyggelse ska planeras. Av den fördjupade översiktsplanen framgår att kommunen anser att en omfattande bebyggelse ska ske i området. En rad frågor måste dock prövas först, såsom bl.a. hur en lämplig vägsträckning ska vara och hur den negativa effekten av exploatering av odlingslandskapets ängs- och hagmarker kan motverkas.

Vad gäller frågor avseende fastighetens taxering och skatteuttag ligger detta utom byggnadsnämndens verksamhetsområde. Sammantaget anser byggnadsnämnden att det allmänna intresset av att t.ex. bevara höga värden avseende landskapsbild och kulturmiljö, värna brukningsvärd jordbruksmark samt att möjliggöra ändamålsenlig detaljplanering väger tyngre än det enskilda intresset av att bebygga en enskild fastighet.

DOMSKÄL

Fastigheten A omfattas varken av detaljplan eller områdesbestämmelser.

Gällande bestämmelser framgår i allt väsentligt av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen har att pröva huruvida nämnden haft fog för att avslå ansökan om bygglov för enbostadshus och garage på fastigheten A. Huruvida fastighetstaxeringen under åren varit korrekt eller inte, ligger utanför domstolens prövning i aktuellt mål.

Mark- och miljödomstolen noterar att parterna har olika ståndpunkter om hur lång tid tillbaka och hur många gånger under fastighetens historia nämnden har nekat bygglov eller förhandsbesked med skälet att detaljplaneläggning ska föregå ett sådant beslut. Domstolen konstaterar att utredningen i målet inte omfattar t.ex. tidigare ansökningar som skulle kunna visa antal gånger och när ansökningar om förhandsbesked och bygglov lämnats in till nämnden.

Mark- och miljödomstolen instämmer i nämndens resonemang att det har betydelse vid tillämpning av rättsfallet RÅ 2010 ref. 90 huruvida avslagsbeslutet enbart motiverats med att den ansökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning eller inte. I aktuellt fall har nämnden angett flera grunder för avslag av ansökan om bygglov. Utöver krav på detaljplan har nämnden i dess beslut bl.a. anfört att fastigheten ligger inom ett större sammanhängande område som utgör brukningsvärd jordbruksmark och att åtgärden inte tillgodoser ett angeläget allmänt intresse, att byggnaderna ges en olämplig placering i förhållande till landskapsbilden och därmed inte är förenlig med bestämmelserna i 8 kap. 9 § PBL, samt att åtgärden inte är anpassad till omgivande bebyggelse och inte bidrar till en god helhetsverkan (2 kap. 6 § första stycket 1 PBL). Länsstyrelsen har i det nu överklagade beslutet endast prövat grunden som avser kravet på detaljplan och har ansett att nämnden haft fog för att neka bygglov på denna grund. Då parternas talan i domstolen avsett även övriga avslagsgrunder föreligger inte hinder att nu beakta även dem.

I gällande översiktsplan för Göteborgs kommun är marken på och omkring fastigheten angiven som jordbruksmark. I den 2011 antagna fördjupade

översiktsplanen för Södra Askim är fastigheten belägen inom område som är avsett för "Nya bebyggelseområden".

I den fördjupade översiktsplanen för Södra Askim (under rubriken Sammanfattning) anges bland annat följande.

"I översiktsplanen (ÖP) för Göteborg är Askim markerat som ett område med förändrad markanvändning på lång sikt. Översiktsplanen anger också att investeringar i infrastrukturen är nödvändiga innan en större utbyggnad av området kan ske.

Syftet med att nu upprätta en fördjupad översiktsplan (FÖP) är att kunna möta dagens förfrågningar om lov att uppföra ny bebyggelse och samtidigt behålla beredskapen för framtida planering."



Av M.D. till domstolen ingivna flygfotografier från Lantmäteriet tagna 1975 och 2020 framgår att A, då liksom nu är omgiven av jordbruksmark. Det framgår vidare att det

förekommit en utveckling med bostadsbebyggelse en bit nordöst om aktuell fastighet, på andra sidan vägen, men denna bebyggelse ligger inte i direkt anslutning till A. Av bygglovsritningarna framgår att det ansökts om uppförande av ett tvåvånings enbostadshus och garage på fastigheten. Av situationsplanen och av fotografier som M.D. har bifogat till sitt överklagande framgår att fastigheten är omgiven av flera obebyggda fastigheter. Domstolen anser att det av materialet i målet framgår att ansökt byggnad kommer att bli en solitär byggnad i flack terräng och således kommer byggnadens utformning och placering varken kunna ta stöd i omgivande bebyggelse eller natur. Mot bakgrund av utredningen i målet anser domstolen att nämnden, utefter hur närmaste omgivning ser ut kring fastigheten, haft skäl att neka bygglov med stöd av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 8 kap. 9 § första stycket 1 PBL. Vad gäller kravet på

detaljplan instämmer mark- och miljödomstolen i allt väsentligt i länsstyrelsens bedömning.

Vad gäller grunden om brukningsvärd jordbruksmark noteras att fastigheten i översiktsplanen är angiven som jordbruksmark. Domstolen anser att materialet i målet är knapphändig avseende karaktären och kvaliteten av marken. Det framgår dock av nämndens beslut att fastigheten har karaktär av åkerholme och att ytterligare utredning behövs för att bedöma om den utgör en skyddsvärd biotop. Mot bakgrund därav är det oklart huruvida marken som skulle tas i anspråk för byggnation består av brukningsvärd jordbruksmark eller ej. Oavsett detta anser domstolen att nämnden haft tillräckliga skäl för att neka ansökt bygglov. Vad som anförts i domstolen föranleder således inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 13 oktober 2021.

Kristian Andersson

Helena Carling

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Kristian Andersson, ordförande, och tekniska rådet Helena Carling. Föredragande har varit beredningsjuristen Sofia Ardeke.



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.