



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060301

DOM
2022-12-14
Stockholm

Mål nr
P 13067-21

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-10-28 i mål nr P 703-21,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Stadsbyggnadsnämnden i Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

Motpart

1. JR

2. KR

Ombud för 1-2: Advokatfirman Bruno Lindén AB

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av ett enbostadshus på fastigheten XXX i
Staffanstorps kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1875541

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 M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stadsbyggnadsnämnden i Staffanstorps kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa nämndens beslut.

JR och **KR** har motsatt sig ändring.

Parterna har i allt väsentligt anfört detsamma som i underinstanserna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i den bedömning som mark- och miljödomstolen gjort. Vad klaganden anfört i Mark- och miljööverdomstolen förändrar inte bedömningen. Utredningen ger inte heller tillräckligt stöd för att omhändertagandet av dagvatten inte skulle gå att ordna på ett tillfredsställande sätt. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Gösta Ihrfelt, tekniska rådet Inger Holmqvist och hovrättsrådet Li Brismo, referent.

Föredragande har varit Frida Jakobsson.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2021-10-28
meddelad i
Växjö

Mål nr P 703-21

PARTER

Klagande

1. JR

2. KR

Ombud för 1 & 2: Advokatföretag Bruno Lindén AB

Motpart

Stadsbyggnadsnämnden i Staffanstorps kommun
245 80 Staffanstorp

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 21 januari 2021, ärende nr 403-42993-2020,
se bilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked avseende enbostadshus på fastigheten XXX i
Staffanstorps kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen
nämndens beslut av den 22 oktober 2020 (§ 121, dnr Bygg-2020-197) och
återförvisar målet till nämnden för fortsatt handläggning i enlighet med vad som
anges i domskälen.

Dok.Id 573591

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: mmd.vaxjo@dom.se www.domstol.se/vaxjo-tingsratt		måndag – fredag 08:00–16:00

BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Staffanstorps kommun (nämnden) meddelade den 22 oktober 2020 (§ 121, dnr Bygg-2020-197) negativt förhandsbesked för enbostadshus på fastigheten XXX i Staffanstorps kommun.

JR och KR överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen), som den 21 januari 2021 avslag överklagandet.

JR och KR har nu överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

JR och KR har i första hand yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska bevilja positivt förhandsbesked och i andra hand att domstolen ska återförvisa målet till länsstyrelsen för vederbörlig handläggning. De anför bl.a. följande.

De godtar inte länsstyrelsens bedömning. Grund föreligger för att meddela positivt förhandsbesked.

Den aktuella fastigheten är taxerad som jordbruksfastighet. På den yta som inte ska bebyggas bedriver idag deras föräldrar hästverksamhet. Hästverksamhetens fortsättning och dess dagliga skötsel förutsätter att de själva kan bo nära verksamheten. Detta är även nödvändigt på grund av ett pågående generationsskifte i verksamhetens ledning.

Fastigheten XXX ligger intill fastigheterna XXY, XXZ och XYY. Samtliga är bebyggda med bostadshus och ligger utmed Kavallerivägen. Kartan ger vid handen att XXX med sin tilltänkta byggnation utgör ett komplement med en uppenbar anpassning till bystrukturen i området. Den planerade byggnationen och fastighetens hästverksamhet utgör ett konkret och uppenbart exempel på vad som avses med kommunens fokus, nämligen att uppmuntra utvecklingen av

befintliga landsbygdsnäringar och etablering av nya som bidrar till en attraktiv landsbygd. Den sökta åtgärden ryms sålunda inom översiktsplanens syfte och utgör ett passande komplement till områdets bebyggelsestruktur. Den medför på intet sätt någon expansion i förhållande till översiktsplanen.

Den planerade byggnaden ska placeras varsamt i en befintlig lucka i bystrukturen. Ingen ny tillfartsväg krävs. Fastigheten ligger inte inom karaktärsområdets gräns utan intill detta område. Den planerade byggnationen överensstämmer med kommunens fokus på landsbygdsnäringar och ger ett boende i harmoni med en verksamhet som stärker det angränsande karaktärsområdets önskade egenskaper och syftet med översiktsplanen. En objektiv bedömning av de faktiska förhållandena och förutsättningarna leder fram till att den tilltänkta bebyggelsen är väl förenlig med det angränsande karaktärsområdet, översiktsplanen och kommunens bostadspolitiska intentioner. Det finns därför synnerligen övertygande speciella förutsättningar för ett positivt förhandsbesked för just denna fastighet. Dagvattenfrågan för området utgör överhuvudtaget inte något problem för ett enstaka nytt bostadshus av det aktuella slaget.

Kommunens och länsstyrelsens beslut framstår som främmande med tanke på kommunens uttalade fokus att uppmuntra utvecklingen av befintliga landsbygdsnäringar och etablering av nya som bidrar till en attraktiv landsbygd.

Vid en prövning ska det enskilda intresset av att bebygga fastigheten vägas mot det allmänna intresset av att bibehålla fastigheten obebyggd. De har redan vidtagit och bekostat förberedande åtgärder för den planerade byggnationen.

Kommunens beslut står i uppenbar strid med proportionalitets-, likabehandlings- och förutsebarhetsprinciperna. Områdets karaktär ur bebyggelsesynpunkt och övriga förhållanden är i allt väsentligt oförändrad idag jämfört med vad som var fallet när andra fastigheter i området nyligen erhöll bygglov. Rättsstatens krav på den enskildes rättssäkerhet skulle åsidosättas om länsstyrelsens beslut skulle vinna lagakraft. Likabehandlingsprincipen och förutsebarhetsprincipen innebär en lika

behandling enskilda emellan men innebär även att lika omständigheter ska medföra samma bedömning av domstolar och myndigheter. De har lagt ner tid och kostnader på projektering av den tilltänkta byggnationen i tillförsikten att kommunen med sitt uttalade fokus på att stödja landsbygdsnärings skulle bedöma samma omständigheter på samma sätt som i andra lovärenden i området.

Den tilltänkta byggnationen uppfyller alla krav på varsamhet och estetik i förhållande till bymiljön och pågående markanvändning. Ingenting visar att dagvattenfrågan skulle utgöra något hinder för ett nytt bostadshus. Den ringa yta som fastigheten upptar i området och fastighetens fysiska beskaffenhet inkräktar inte på intresset att bevara karaktärsområdet med sin brukningsvärda jordbruksmark eller sitt rekreationsområde. Särskilt inte som den passar in i en lucka mellan andra bostadshus i bymiljön. Att just den planerade åtgärden skulle kräva en planändring är en anmärkningsvärd uppfattning som står helt i strid med kommunens tillståndshistorik och som med all tydlighet innebär en grov kränkning av likabehandlingsprincipen.

Det är uppenbart att den planerade byggnationen på den som jordbruk taxerade fastigheten direkt och omedelbart främjar kommunens fokus och syftet med översiktsplanen samt stärker och garanterar det angränsande karaktärsområdets önskade egenskaper. Sålunda utgör den planerade byggnationen ett konkret exempel på när det allmänna intresset sammanfaller med det enskilda intresset. Det föreligger i detta fall inte en konflikt mellan de båda.

Fastigheten är taxerad som jordbruksfastighet men det är uppenbart att jordbruk aldrig kommer att bedrivas. Ytan som inte är betesmark utgör en hästgård som drivs av dem. Fastigheten ägs av BP och UP.

Att, som nämnden gör, lägga vikt vid en inte ännu antagen och lagakraftvunnen översiktsplan strider mot legalitetsprincipen. Åtgärden främjar direkt syftet med den gällande översiktsplanen och kan inte anses kräva detaljplanering.

Det har beviljats bygglov i området, se t.ex. mark- och miljödomstolens dom den 31 maj 2019 i mål nr P 1060-19. Ett negativt förhandsbesked är oproportionerligt, oförutsebart och strider mot likabehandlingsprincipen.

Fastigheten ligger mindre än 1 km från närmaste busshållplats och de kommer att ansluta byggnationen till det kommunala va-nätet.

Andra nya hus i området ligger lägre än den aktuella fastigheten. De avser att anlägga dagvattenkassetter på fastigheten som ska ta hand om dagvattnet från stuprören och på så sätt avlasta dikningsföretaget. Fastigheten ligger på en höjd, vilket underlättar dräneringen. Dagvattnet avleds i dagsläget till ett öppet dike öster om fastigheten.

Nämnden anser att överklagandet ska avslås och har anfört bl.a. följande.

Det stämmer att Grevie-Beden idag är utpekad som ett karaktärsområde för hästhållning, men översiktsplanen är antagen av kommunfullmäktige 2009-11-30 och har således några år på nacken och bedöms i vissa delar inte längre vara aktuell. Vidare kan det även noteras att en antagen översiktsplan inte är juridiskt bindande. Från 2009 och fram till dagens datum har det hänt mycket inom kommunen med nya antagna detaljplaner samt planering för hur man vill att kommunen ska bebyggas i framtiden. Vilket har lett till att politiken har fått en förändrad bild på hur man vill att Staffanstorps kommun ska växa i framtiden, vilken skiljer sig från tankarna man hade inför antagandet av den nu gällande översiktsplan från 2009. Därför har det sedan några år tillbaka pågått ett arbete med framtagande av en ny översiktsplan med förhoppningen att den ska bli antagen under slutet av 2021. I den nya översiktsplanen fokuserar kommunen i högre grad på byggnation i kollektivtrafiknära läge. Karaktärsområdet Grevie-Beden är bortplockat som karaktärsområde i den nya översiktsplanen som är under framtagande och området återfinns inte heller inom dess planperiod som sträcker sig fram till 2040.

Det råder ett stort bebyggelsestryck inom området. Inom det aktuella området finns det idag problem och brister med bl.a. befintlig infrastruktur och dagvattenhantering. För att kunna lösa denna problematik i ett större sammanhang och på ett samhällsekonomiskt försvarbart sätt, krävs ett samlat grepp, vilket lämpligast görs genom att området detaljplanläggs. Mot bakgrund av detta är det ytterst olämpligt att bevilja fler bygglov eller förhandsbesked i området innan dessa frågor blivit lösta. I och med att en ny översiktsplan är nära förestående, så är det aktuella området inte längre prioriterat och ingen utbyggnad av området finns medtagen inom planperioden. Istället anges i översiktsplanen att byggnation i möjligaste mån bör lokaliseras till kollektivtrafiknära lägen.

JR och KR gör gällande att nämndens beslut skulle stå i strid med likabehandlingsprincipen. Det kan i sammanhanget nämnas att på den nu sökta fastigheten har det vid två tidigare tillfällen ansökts om förhandsbesked, det ena ärendet fick ett negativt förhandsbesked och det andra ärendet blev aldrig föremål för prövning i nämnden eftersom sökanden själv drog tillbaka sin ansökan. De hus som i närtid har uppförts inom området är fastigheter som mestadels haft positiva förhandsbesked och i sådana fall är kommunen skyldiga att ge bygglov. Vidare kan det noteras att nämnden varit oerhört restriktiv med nybyggnation av bostadshus inom området de senaste åren; merparten av ansökningarna har lett till nekade förhandsbesked samt nekade bygglov när positivt förhandsbesked inte förelegat sedan tidigare. Viss enstaka ersättningsbyggnad inom området har det även beviljats bygglov för.

Det är även viktigt att i ett bredare sammanhang beakta olika markanvändningsintressen och behovet av hushållning med mark, när ny bebyggelse uppförs inom område som präglas av högklassig jordbruksmark. Vid dessa fall måste samhällsintresset avseende odlingsbar mark och betesmark för djur ställas mot den enskilda individens intresse av att bebygga marken. Det kan noteras att den nu sökta fastigheten är taxerad som lantbruksenhet och inte småhusenhet. Behovet av att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och väga motstående

markanvändnings-intressen mot varandra ställer krav på en samlad bedömning, vilket lämpligast sker genom detaljplaneläggning.

JR och KR har ifrågasatt förutsebarheten i nämndens beslut. Nämnden vill i det sammanhanget påpeka att det vid flera tillfällen har nekats bygglov på den aktuella fastigheten. År 2016 gavs negativt förhandsbesked för fem enbostadshus med tillhörande komplementbyggnader på aktuell och intilliggande fastighet (XXY och XXX) och 2019 nekades förhandsbesked för två enbostadshus.

Dikningsföretaget påverkas av den sökta byggnationen. Nämnden vet dock inte vilka andra områden som avvattnas till dikningsföretaget.

Den gällande översiktsplanen anger förvisso ett fokus på hästgårdar m.m. och kommunen vill naturligtvis stötta nya verksamheter men verksamheterna måste ligga på rätt ställen.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit sammanträde och syn i målet.

Frågan i målet är om nämnden, på de angivna grunderna, har haft fog för att ge ett negativt förhandsbesked avseende nybyggnad av enbostadshus på den aktuella fastigheten. Nämnden har motiverat det negativa förhandsbeskedet med att exploateringstrycket i området Grevie-Beden är högt och att en exploatering därför måste föregås av planmässigt övervägande bland annat med avseende på den tekniska infrastrukturen i området (bl.a. spillvatten och dagvatten).

JR och KR har bl.a. anfört att byggnationen är nödvändig för generationsskiftet i hästverksamheten på aktuell och intilliggande fastighet. De har vidare anfört att fastigheten kommer att anslutas till befintligt kommunalt va för vatten och spillvatten, att dagvattnet kommer att fördröjas på fastigheten i

dagvattenkasseter samt att fastigheten är belägen mindre än 800 meter från närmaste busshållplats.

Detaljplanekravet

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark (det s.k. kommunala planmonopolet). Byggnadsnämnden ska enligt 9 kap. 17 § PBL efter ansökan ge förhandsbesked om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Det som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (se prop. 1985/86:1 s. 285). Vid den lämplighetsbedömningen ska det prövas om åtgärden uppfyller de allmänna intressen om t.ex. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. PBL. Vidare ska det prövas om den sökta åtgärden ska föregås av detaljplaneläggning enligt 4 kap. 2 § PBL. Krav på planläggning kan finnas bl.a. om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att detaljplan trots allt inte krävs om prövningen kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I förarbetena anges några möjligheter till undantag från detaljplanekravet, bl.a. vid komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter och generationsskifte i jordbruksföretag (prop. 1985/86:1 s. 552 f).

Nämnden har angett att på grund av stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området bör ytterligare etablering föregås av detaljplaneläggning. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och det är kommunen som inom vida ramar har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. Mot denna bakgrund saknas anledning att ifrågasätta nämndens uppgift om att det råder ett högt bebyggelsetryck i området. Detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL fick ny lydelse den 1 januari 2019. Inför den lagändringen uttalades bl.a. att utrymmet för att avstå detaljplaneläggning kunde bli tydligare och att det i fler fall än tidigare kunde vara möjligt att göra lämplighetsprövningen i förhandsbesked eller bygglov. Bl.a. nämndes att mindre förändringar/kompletteringar inom eller i direkt anslutning till befintlig bebyggelsestruktur kunde avgöras utan detaljplaneläggning

(prop. 2017/18:167 s. 12-14). Av senare rättspraxis från Mark- och miljööverdomstolen framgår att man i ett flera fall funnit det möjligt att avgöra frågorna utan detaljplan, jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 17 januari 2019 i mål nr P 7867-17, den 26 februari 2020 i mål nr P 8839-18 och den 8 maj 2020 i mål nr P 1820-19.

Frågan är då om nybyggnationen, trots bebyggelsestrycket, kan prövas i ett förhandsbesked. Så kan vara fallet om platsen t.ex. utgör en s.k. lucktomt. En lucktomt definieras som en mindre fastighet eller ett mindre markområde, som saknar huvudbyggnad, och som ligger mellan andra bebyggda mindre fastigheter eller markområden.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att platsen för den ansökta byggnationen ligger mellan två bostadshus i den befintliga husraden längs Kavallerivägen. Byggnationen förlänger inte husraden längs vägen och utökar inte bebyggelsen österut, bort från vägen. Domstolen bedömer därför att den ansökta platsen, på den västra änden av fastigheten XXX, utgör en s.k. lucktomt. Domstolen bedömer vidare, mot bakgrund av att platsen för byggnationen i nuläget består av hårdgjord yta i form av en paddock, att platsen inte utgör brukningsvärd jordbruksmark.

Fastigheten XXX är belägen inom ett område som inte omfattas av detaljplan. För området gäller en översiktsplan från 2009 (Perspektiv 2038). En översiktsplan är inte juridiskt bindande, men ger en indikation om vilka avvägningar som kommunen gör mellan olika intressen. Domstolen konstaterar att det av nämnden åberopade bebyggelsestrycket inte tydligt avspeglas i översiktsplanens överväganden för området. Nämnden har även anfört att en ny översiktsplan är nära förestående. Även om en ännu icke gällande översiktsplan inte kan läggas till grund för den aktuella bedömningen, så konstaterar domstolen att inte heller den kommande planen särskilt föreskriver restriktivitet i bebyggandet av området. Av den nya översiktsplanen kan inte heller utläsas någon avsikt om planläggning av området inom de kommande 20-30 åren. Domstolen anser därför att de avvägningar som kommer till uttryck i den gällande detaljplanen och de

avsikter som nämnden gör gällande genom att hänvisa till den kommande översiktsplanen, inte utgör hinder för ett positivt förhandsbesked. Det har därmed inte framkommit skäl för att bedömningen av byggnadens lokalisering inte kan klaras av direkt vid prövningen av förhandsbesked. Högt bebyggelsestryck utgör därför alltså inte tillräckliga skäl för att meddela negativt förhandsbesked med hänvisning till att den sökta åtgärden bör föregås av detaljplaneläggning.

Spillvatten och dagvatten

Nämnden har vidare motiverat det negativa förhandsbeskedet med att exploatering måste föregås av planmässigt övervägande avseende den tekniska infrastrukturen i området, avseende bl.a. spillvatten och dagvatten. Av utredningen i målet framgår dock att den del av fastigheten som avses bebyggas, är ansluten till kommunal va-anläggning. Frågan om spillvatten får därför anses vara löst. Vad så gäller dagvattnet, har JR och KR uppgett att dagvattnet kommer att fördröjas i dagvattenkasseter på fastigheten. Domstolen bedömer att denna uppgift är tillräcklig för slutsatsen att det finns möjlighet att ordna omhändertagandet av dagvatten på ett godtagbart sätt. Nämndens invändning att byggnationen, trots eventuell dagvattenfördröjning, kommer att försvåra och fördyra en framtida sammanhållen hantering av dagvattnet, ändrar inte den bedömningen (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 januari 2019 i mål nr P 7867-17).

Kollektivtrafik

Nämnden har även gjort gällande att kommunen genom den kommande översiktsplanen avser att koncentrera nybyggnation till kollektivtrafiknära lägen. Enligt JR och KR finns närmaste busshållplats mindre än 1 km bort. Med hänsyn till att nämnden hänför sig till en ännu inte gällande översiktsplan och att någon utvärdering inte synes ha gjorts i ärendet, så anser domstolen att förhandsbesked inte kan nekas på grund av avståndet till kollektivtrafik (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 maj 2020 i mål nr P 1820-19).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis har det inte funnits skäl för nämnden att meddela negativt förhandsbesked med hänvisning till detaljplanerkravet, frågan om dagvattenhantering eller avstånd till kollektivtrafik. Platsen med den befintliga paddocken bedöms inte heller utgöra brukningsvärd jordbruksmark. Nämnden har i sitt beslut inte prövat om övriga förutsättningar för förhandsbesked är uppfyllda och det är inte lämpligt att mark- och miljödomstolen som första instans gör denna prövning. Länsstyrelsens beslut ska därför ändras på så sätt att nämndens beslut upphävs och målet återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning i enlighet med dessa domskäl.

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

Överklagande senast den 18 november 2021.

Peter Ardö

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér. Föredragande har varit beredningsjuristen Nina Knobloch Blomqvist.