



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060302

**DOM**  
2023-09-25  
Stockholm

Mål nr  
P 13420-22

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-10-27 i mål nr P 1911-22,  
se bilaga A

## PARTER

### Klagande

1. A.U.

2. An.U.

3. B.U.

Ombud för 1–3: M.N.

### Motpart

Byggnadsnämnden i Umeå kommun  
901 84 Umeå

### SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten X i Umeå kommun

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Byggnadsnämnden i Umeå kommuns beslut den 23 februari 2022, § 40 diarienummer BN-2021/02593, och återförvisar målet till nämnden för vidare handläggning.

Dok.Id 1953623

**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

**A.U., An.U.** och **B.U.** (A.U. m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska förklara att Natura 2000-tillstånd inte krävs, undanröja Byggnadsnämnden i Umeå kommuns beslut och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

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

### UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**A.U. m.fl.** har anfört i allt väsentligt detsamma som i de lägre instanserna och därutöver gjort bland annat följande tillägg och förtydliganden.

Den nybyggnation de sökt förhandsbesked för kommer inte att påverka Natura 2000-området, i varje fall inte på ett betydande sätt. Det är fråga om att fylla i ”sista luckan” i en rad av bebyggelse där det är mycket svårt att se att en tillkommande bostad skulle kunna ha någon betydelse för Natura 2000-området. I sammanhanget bör beaktas den rikliga förekomst av likartade beslut inom samma område, där länsstyrelsen funnit att Natura 2000-tillstånd inte krävs.

Vad nämnden i Mark- och miljööverdomstolen tar upp om problem med fler människor som rör sig inom området, rastning av hundar och framför allt lösspringande katter har inte nämnts tidigare. Lösspringande katter bör inte leda till att lokaliseringen av ett bostadshus anses olämplig. Motsvarande problem uppkommer om befintliga boende i byn skaffar katt.

Vilken tid som vallen skördas på åkrarna saknar helt koppling till om byggnationen på platsen ska tillåtas. Att skörden sker tidigare beror antagligen på klimatförändringar som är fullständigt fristående från om byggnation sker eller inte.

Den informella skiss som nämnden gett in till Mark- och miljööverdomstolen är inte mer än just en informell skiss, upprättad av två tjänstemän för sex år sedan. Den har inte en sådan tyngd att den ska kunna avgöra ett enskilt lokaliseringsärende.

**Byggnadsnämnden i Umeå kommun** har hänvisat till sitt beslut och därutöver anfört bland annat följande.

Nämnden håller fast vid att lokaliseringen inte stämmer överens med regeln i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, om att marken ska användas till det den är mest lämpad för, eftersom lokaliseringen kräver ett Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter ligger stadsnära och har stora landskapliga värden och är därför ett attraktivt område att bosätta sig i. Sedan 2006 har det sökts 30 förhandsbesked för nya lokaliseringar kring Degernäs, varav 23 har beviljats och tre avslagits. Tre ansökningar har återkallats och en har ännu inte lett till något beslut. De flesta lokaliseringarna söks i angränsning till jordbruksmark och som komplettering av de befintliga jordbruksbyarna i slättlandskapet. Kommunen ser ett konstant inflöde av ansökningar om förhandsbesked inom området och måste hantera frågan om var gränsen går där dessa förhandsbesked medför så många störningar och andra kumulativa effekter att de riskerar en betydande negativ påverkan på bevarandemålen.

Enligt bevarandemålen är det väsentligt för bevarandet av de rastande och häckande fåglarna att inte jordbruket försvåras och att fåglarna inte utsätts för störningar. De kumulativa effekterna av nya lokaliseringar för bostäder kan leda till att störningarna på fåglarna blir för stor. Flera människor som rör sig inom området samt rastning av hundar och lösspringande katter är mycket problematiska för rastande och framför allt markhäckande fåglar. Antalet katter brukar vara relaterat till antalet hushåll inom ett område. Ett annat bidragande problem är att vallen på åkrarna skördas allt tidigare.

År 2016 sökte kommunen stöd hos länsstyrelsen för att uppdatera bevarandeplanen med avseende på hotbilden som tillkommande bebyggelse utgör. Syftet var att ge såväl

mark- och fastighetsägare inom området som de kommunala instanser som prövar tillkommande bebyggelse och ändrad markanvändning bättre underlag för en bedömning av olika åtgärders påverkan på bevarandemålen. Länsstyrelsen lovade att aktualisera bevarandeplanen och där hantera dessa problem och hotbilder. Tyvärr har aktualiseringen dragit ut på tiden. Under ett möte mellan berörda handläggare från länsstyrelsen och kommunen i mars 2017 togs det fram en informell skiss över områden som är mest känsliga för framtida bebyggelse. Den i det här målet aktuella lokaliseringen på fastigheten X ingår i ett område som bedömts vara känsligt för lokalisering.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### *Bakgrund*

Som skäl för att ge negativt förhandsbesked har nämnden anfört att åtgärdens påverkan på miljön inom Natura 2000-området är så betydande att det krävs tillstånd för den enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Enligt nämnden är åtgärden därmed inte förenlig med bestämmelsen i 2 kap. 2 § PBL om att markområden ska användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för.

Länsstyrelsen avslog A.U. m.fl. överklagande av nämndens beslut och anförde inledningsvis följande. Av 2 kap. 2 § PBL framgår att 4 kap. 8 § miljöbalken ska tillämpas vid prövning av bland annat ärenden om förhandsbesked. Enligt sistnämnda bestämmelse får åtgärder som kräver Natura 2000-tillstånd komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Om Natura 2000-tillstånd krävs för nu ansökt åtgärd får positivt förhandsbesked inte ges innan sådant tillstånd finns. Länsstyrelsen uttalade sedan att det på befintligt underlag inte kunde uteslutas att åtgärden tillsammans med tidigare medgivna lokaliseringar kunde leda till en betydande påverkan på miljön i Natura 2000-området. Denna risk ledde till att krav på Natura 2000-tillstånd bedömdes föreligga och enligt länsstyrelsen måste ett sådant tillstånd finnas innan ett positivt förhandsbesked fick ges. Mark- och miljödomstolen instämde i länsstyrelsens bedömning i den nu överklagade domen.

*Rättsliga utgångspunkter*

Om den som avser vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen (9 kap. 17 § PBL). Vad som i första hand bör prövas i ett förhandsbesked är om en byggnadsåtgärd över huvud taget kan tillåtas på platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden (jfr prop. 1985/86:1 s. 285). I det sammanhanget ska det prövas om åtgärden uppfyller de allmänna intressen om t.ex. lämplig markanvändning som kommer till uttryck i 2 kap. PBL.

Prövningen av ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL ska enligt 2 kap. 2 § PBL 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. Enligt en hänvisning i samma bestämmelse ska bland annat 4 kap. 8 § miljöbalken tillämpas vid bedömningen. Enligt sistnämnda paragraf får en användning av mark och vatten som kan påverka ett område som förtecknats i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-område) och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken komma till stånd endast om sådant tillstånd lämnats. Sådant tillstånd krävs, bortsett från i vissa undantagsfall som i detta mål saknar betydelse, för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a § miljöbalken). Frågor om tillstånd enligt bestämmelsen prövas av länsstyrelsen i det län där området finns (7 kap. 29 b § miljöbalken).

Av förarbetena till regleringen i miljöbalken framgår bland annat följande. Innebörden av bestämmelsen i 4 kap. 8 § är att en användning av mark och vatten inte får komma till stånd om användningen skulle komma att strida mot de angivna bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om skydd för skydds- och bevarandeområden. Därigenom får inte heller de myndigheter som vid prövning av olika lagar ska tillämpa 4 kap. miljöbalken tillåta en sådan markanvändning. Bestämmelsen i 4 kap. 8 § utgår från att verksamheter och åtgärder i förekommande fall ska bedömas enligt den särskilda tillståndsprövningen som avses i 7 kap. 28 a §. Det är i den prövningen man förvissas sig om att en verksamhet eller åtgärd inte kan skada eller på ett betydande sätt störa de

skyddade intressena. Därmed främjas en så enhetlig bedömning som möjligt och onödig dubbelprövning kan undvikas. En myndighet som vid prövningen enligt en annan lag har att tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken får medge viss markanvändning, endast om den kan konstatera att de verksamheter eller åtgärder som förutses i markanvändningen inte på ett betydande sätt påverkar miljön i ett skyddat område. Om myndigheten konstaterar detta konstaterar den samtidigt att verksamheterna eller åtgärderna inte omfattas av tillståndskravet i 7 kap. 28 § miljöbalken (se prop. 2000/01:111 s. 47 f.).

*Kan positivt förhandsbesked nekas med hänvisning till att åtgärden kräver Natura 2000-tillstånd?*

I de fall tillstånd krävs enligt olika lagar står det som regel sökanden fritt att ansöka om tillstånd i den ordning han eller hon bedömer vara lämpligt (se prop. 1985/86:1 s. 453). Det innebär att en byggnadsnämnd i allmänhet inte kan avslå en ansökan om bygglov eller neka positivt förhandsbesked enbart på den grunden att den avsedda åtgärden också kräver tillstånd av någon annan myndighet. I en sådan situation ska nämnden upplysa sökanden om att åtgärden också kräver annat tillstånd (9 kap. 23 § PBL). Frågan är då om denna utgångspunkt kan frångås i ett fall som detta, där nämnden bedömt att den åtgärd som förhandsbeskedet avser kräver ett Natura 2000-tillstånd.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att nämnden, enligt hänvisningen i 2 kap. 2 § PBL, haft att tillämpa 4 kap. 8 § miljöbalken. Som ovan nämnts framgår av den senare bestämmelsen att tillstånd som regel krävs när en åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Av de återgivna förarbetsuttalandena (prop. 2000/01:111 s. 47 f.; jfr s. 65 f.) framgår att syftet med regleringen i miljöbalken varit att en myndighet, som bedömer att en viss markanvändning kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett sådant sätt, får ge tillstånd till markanvändningen först efter det att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken getts för åtgärden.

Vad som har uttalas i förarbetena får visst stöd i den reglering som kommer till uttryck i 18 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Enligt den bestämmelsen ska 11 kap. 10 och 11 §§ PBL – som ger länsstyrelsen rätt att i vissa fall

överpröva kommunens beslut att anta en detaljplan och under vissa förutsättningar också upphäva en sådan plan – även tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Även tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen får anses tala för att det är möjligt att avslå en ansökan om bygglov eller ge ett negativt förhandsbesked redan med hänvisning till att den åtgärd som avses med ansökan kräver ett Natura 2000-tillstånd (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2018 i mål nr P 5567-17). Sammantaget bedömer Mark- och miljööverdomstolen att positivt förhandsbesked kan nekas på den grunden. I varje fall gäller detta i fråga om ärenden om förhandsbesked utanför detaljplanelagt område; inom detaljplanelagda områden förutsätts prövningen av åtgärdernas förenlighet med 3 och 4 kap. miljöbalken ha gjorts vid detaljplaneringen. En annan sak är att det inte sällan kan vara lämpligt att nämnden i beslutet också prövar om den sökta åtgärden uppfyller övriga krav enligt PBL. Detta gäller särskilt om frågan om ett Natura 2000-tillståndskrav föreligger eller ej är svårbedömd.

*Riskerar uppförandet av enbostadshuset att på ett betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter?*

Kravet på Natura 2000-tillstånd aktualiseras redan när det finns en risk för att de tänkta verksamheterna eller åtgärderna medför en betydande miljöpåverkan. Prövningen av om en åtgärd är tillståndspliktig ska göras med utgångspunkt från åtgärdens typiska effekter. Vad som är en betydande påverkan ska bedömas med beaktande av målsättningen för bevarande av området. Bedömningen får i första hand utgå från bevarandeplanen (se bland annat MÖD 2003:100, MÖD 2014:46 och MÖD 2015:23 med vidare hänvisningar).

Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter omfattar ca 3 500 hektar varav ungefär halva arealen avser slättlandskapet (jordbruksmarken på Röbbäcks- och Degernässlätterna). I bevarandeplanen för Natura 2000-området anges att området främst är utpekad som en viktig rast- och häckningsplats för flera fågelarter. Till dessa

hör den fågelart som miljö- och hälsoskyddsnämnden i sitt yttrande inför byggnadsnämndens beslut omnämnde särskilt, nämligen ortolansparven. Området är tänkt att bidra till att fågelarterna bibehåller eller får gynnsam bevarandestatus. Generellt betyder det att livsmiljöerna för respektive art ska bevaras och att antalet individer/häckande par som utnyttjar området inte ska minska.

Enligt bevarandemålen för ortolansparv gäller att behovet av öppna jordbruksmarker för att rasta eller häcka ska kunna tillgodoses. Arealen sammanhängande öppen, brukad jordbruksmark ska bibehållas eller öka inom hela området. Området ska fortsättningsvis kunna erbjuda lämpliga rast- och födosökområden under våren, i form av aktivt brukad mark. Ortolansparven anges ha minskat och bedöms befinna sig i ett icke gynnsamt bevarandetillstånd, men detta kan sannolikt inte kopplas direkt till ändrade habitatförhållanden inom Natura 2000-området.

I bevarandeplanen anges exploateringar som leder till bland annat förlust av öppen jordbruksmark och storskalig bebyggelse i direkt anslutning till området som hot mot områdets naturvärden. Förtätad bebyggelse tätt inpå jordbruksmarkerna kan också på lång sikt försvåra förutsättningarna för jordbruket och därigenom för fågellivet. Vidare beskrivs nedläggning av jordbruk och i övrigt förändrad markanvändning inom området som leder till att delar av de idag öppna jordbruksmarkerna växer igen som ett mycket allvarligt hot. Likaså kan borttagande eller igenväxning av öppna diken, lador, kantzoner och liknande småbiotoper vara negativt för många arter. Härutöver beskrivs att människor som rör sig på känsliga platser under olämplig tidpunkt kan störa rastande och häckande fåglar samt att lösspringande hundar kan störa rastande fåglar och skada bon och ungar.

Lokaliseringen av den sökta byggnationen innebär att ett område om ca 1700 m<sup>2</sup> bestående av i huvudsak skogsmark planeras att tas i anspråk som tomtmark för ett enbostadshus. Lokaliseringen utökar inte bebyggelseområdet utan utgör en komplettering mellan två bebyggda tomter. Möjligheterna att ytterligare förtäta bebyggelseområdet i denna del framstår som begränsade. En skogsridå mellan den tänkta tomten och intilliggande jordbruksmark avses att bevaras. Detta bör medföra minskad risk för påverkan på de i bevarandeplanen utpekade fågelarterna. Det område



som planeras tas i anspråk framstår som mycket begränsat i förhållande till Natura 2000-området och det har inte framkommit att området i direkt anslutning till den tänkta tomten skulle vara av särskild betydelse för de mål som utpekats i bevarandeplanen. Ortolansparven har behov av öppen jordbruksmark, med inslag av landskapselement så som öppna diken, buskar och fristående träd för rastning och häckning, snarare än den skogsmark som tas i anspråk genom bebyggelsen. Av underlaget framgår inte heller att det på den valda platsen har observerats ortolansparv. Det framgår inte heller att aktuellt skogsparti är en viktig livsmiljö för arter som gynnas av skogliga habitat, så som hackspettar och ugglor.

Med hänsyn till den begränsade påverkan på Natura 2000-området som åtgärden i sig kan antas ha och då risken för ytterligare påverkan genom ny bebyggelse i närområdet får antas vara liten, bedömer Mark- och miljööverdomstolen att åtgärdens påverkan på bevarandevärdena är så begränsad att den varken för sig, eller vid en sammanvägning med tidigare åtgärders inverkan på området, kan anses medföra någon risk för betydande påverkan på miljön i Natura 2000-området.

Sammantaget bedömer Mark- och miljööverdomstolen att utredningen i målet är tillräcklig för att kunna konstatera att den sökta åtgärden inte riskerar att påverka miljön i Natura 2000-området på ett betydande sätt. Det krävs därmed inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för åtgärden. Nämnden har därför inte haft fog för att ge negativt förhandsbesked på den grund som gjorts. Vid denna bedömning ska mark- och miljödomstolens dom ändras och nämndens beslut upphävas samt målet återförvisas till nämnden för att pröva om övriga förutsättningar för att ge positivt förhandsbesked är uppfyllda.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg (skiljaktig), hovrättsråden Rikard Backelin (skiljaktig), referent, och Ulf Wickström samt tekniska råden Mats Kager och Annika Billstein Andersson.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

### SKILJAKTIG MENING I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg och hovrättsrådet Rikard Backelin är skiljaktiga och anser att överklagandet ska avslås samt anför följande.

Vi är ense med majoriteten fram till sista rubriken i domskälen. Efter den rubriken anser vi att domskälen borde ha följande lydelse.

*Riskerar uppförandet av enbostadshuset att på ett betydande sätt påverka miljön i Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter?*

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, som motsvarar artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter), krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Det räcker alltså med att det finns en sådan risk för att tillståndskravet ska aktualiseras. Enligt EU-domstolens praxis ska en sådan risk anses föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att projektet, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, har en betydande påverkan på miljön i det berörda området (se EU-domstolens dom den 7 september 2004 i mål C 127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingvereniging, REG 2004, s. 1-07405 p. 44; jfr NJA 2013 s. 613 p. 10 och 11).

Prövningen av om en åtgärd är tillståndspliktig ska göras med utgångspunkt från åtgärdens typiska effekter. Vad som är en betydande påverkan ska bedömas med beaktande av målsättningen för bevarande av området. Betydelsen kommer att variera beroende på faktorer som effekternas storlek, typ, omfattning, varaktighet, intensitet, tidpunkt, sannolikhet, kumulativa effekter och sårbarheten hos de berörda livsmiljöerna och arterna. Bedömningen får i första hand utgå från bevarandeplanen (se bland annat MÖD 2003:100, MÖD 2014:46 och MÖD 2015:23 med vidare hänvisningar samt Europeiska kommissionens tillkännagivande från 2019, Förvaltning av Natura 2000-områden: Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG), s. 45). Om en verksamhet eller åtgärd innebär direkt påverkan på de värden som ett

Natura 2000-område avsatts för att skydda bör tröskeln för tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken anses vara låg (jfr MÖD 2015:23 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 juni 2012 i mål nr M 9538-11). Det är också tydligt att vad som kan vara betydande påverkan i förhållande till ett område kanske inte är det i relation till ett annat. Exempelvis kan en förlust av 100 m<sup>2</sup> vara betydande för ett litet område med sällsynta orkidéer medan en liknande förlust på ett stort stäppområde kan var obetydlig, om den inte påverkar bevarandemålen för området (se Europeiska kommissionen a.a. s. 45). Även en åtgärd som i förening med andra åtgärder och projekt riskerar att påverka ett område på ett betydande sätt kräver tillstånd (se prop. 2000/01:111 s. 32).

Av bevarandeplanen för Natura 2000-området Umeälvens delta och slätter framgår att området främst är utpekad som en viktig rast- och häckningsplats för ett stort antal viktiga fågelarter. Till dessa hör den art som Miljö- och hälsoskyddsnämnden i sitt yttrande inför Byggnadsnämndens beslut nämnde särskilt, nämligen ortolansparven. Området är tänkt att bidra till att fågelarterna får gynnsam bevarandestatus. Generellt betyder det att livsmiljöerna för respektive art ska bevaras och att antalet individer/häckande par som utnyttjar området inte ska minska.

Enligt bevarandemålen för ortolansparv gäller att behovet av öppna jordbruksmarker för att rasta eller häcka ska kunna tillgodoses. Arealen sammanhängande öppen, brukad jordbruksmark ska bibehållas eller öka inom hela området. Området ska fortsättningsvis kunna erbjuda lämpliga rast- och födosökområden under våren, i form av aktivt brukad mark. Ortolansparven anges ha minskat och bedöms befinna sig i ett icke gynnsamt bevarandetillstånd, men detta kan sannolikt inte kopplas direkt till ändrade habitatförhållanden inom Natura 2000-området.

Ett väsentligt hot mot Natura 2000-områdets naturvärden utgör enligt bevarandeplanen förtätad bebyggelse tätt inpå jordbruksmarkerna, vilket på lång sikt kan försvåra förutsättningarna för jordbruket och därigenom för fågellivet. Vidare beskrivs nedläggning av jordbruk och i övrigt förändrad markanvändning inom området som leder till att delar av de idag öppna jordbruksmarkerna växer igen som ett allvarligt hot. Likaså kan borttagande eller igenväxning av öppna diken, lador, kantzoner och

liknande småbiotoper vara negativt för många arter. Det nämns även att människor som rör sig på känsliga platser under olämplig tidpunkt kan störa rastande och häckande fåglar samt att lösspringande hundar kan störa rastande fåglar och skada bon och ungar. I Mark- och miljööverdomstolen har nämnden också pekat på en likartad problematik för fågelarterna som lösspringande katter kan föra med sig, en problematik som enligt nämnden typiskt sett kan antas tillta med nybyggnation.

Lokaliseringen av den sökta nybyggnationen innebär att ca 1700 m<sup>2</sup> i huvudsak skogsmark i ”en sista lucka” i en rad av bebyggelse avses tas i anspråk. En skogsridå mellan den tänkta tomtplatsen och intilliggande jordbruksmark avses bevaras. Detta bör i och för sig minska riskerna för påverkan på jordbruket och de i bevarandeplanen utpekade fågelarterna. Mot detta ska bland annat vägas att varje tillkommande belastning på området kan befaras öka risken för en sammantaget betydande påverkan på bevarandevärdena. Som länsstyrelsen anfört ska en bedömning av påverkan därför även omfatta en sammanvägning med redan pågående verksamheter och tidigare åtgärders påverkan på området. Vid bedömningen av om en betydande påverkan på miljön riskerar att uppstå går det med andra ord inte att bortse från det relativt stora antal förhandsbesked som beviljats i området kring Degernäs under senare år (jfr Europeiska kommissionen a.a. s. 45 f.). Att bedöma vilka kumulativa effekter detta kan ha gett – och ge – upphov till framstår som vanskligt att göra i avsaknad en sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska lämnas in tillsammans med en Natura 2000-ansökan. I någon mån bör det också beaktas att det faktum att ortolansparven saknar gynnsam bevarandestatus, oavsett orsakerna till detta, gör utrymmet för att godta även små förluster av arten mindre (jfr 19 § förordningen [1998:1252] om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.; jfr även Naturvårdsverkets handbok 2017:1, Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden, s. 84 f. med där förekommande hänvisningar).

Sammantaget ger utredningen i målet inte anledning att frångå underinstansernas bedömning, nämligen att det inte kan uteslutas att åtgärden kan ha en betydande påverkan på miljön i Natura 2000-området. Det innebär i sin tur att nämnden har haft fog för att ge negativt förhandsbesked på den grund som gjorts, dvs. att Natura 2000-tillstånd krävs. Överklagandet ska därför avslås.



UMEÅ TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2022-10-27  
meddelad i  
Umeå

Mål nr P 1911-22

## PARTER

### Klagande

1. A.U.

2. An.U.

3. B.U.

Ombud 1-3: M.N.

### Motpart

Byggnadsnämnden i Umeå kommun  
901 84 Umeå

### ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västerbottens läns beslut den 20 juni 2022 i ärende nr  
403-2613-2022, se bilaga 1

### SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten X, Umeå  
kommun

### DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 427211

**Postadress**  
Box 138  
901 04 Umeå

**Besöksadress**  
Nygatan 45

**Telefon**  
090-17 21 00

**E-post:** [mmd.umea@dom.se](mailto:mmd.umea@dom.se)  
[www.domstol.se](http://www.domstol.se), Info om vår  
personuppgiftsbehandling:  
[www.umeatingsratt.domstol.se](http://www.umeatingsratt.domstol.se) eller kontakta  
oss

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:00

### BAKGRUND

An.U., A.U. och B.U. ansökte hos Byggnadsnämnden i Umeå kommun (nämnden) om förhandsbesked för nybyggnad av bl.a. ett enbostadshus inom fastigheten Umeå X. Nämnden avslag ansökan och meddelade ett s.k. negativt förhandsbesked den 23 februari 2022.

An.U., A.U. och B.U. överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västerbottens län (länsstyrelsen), som i beslut den 20 juni 2022 avslag överklagandet, se bilaga 1.

An.U., A.U. och B.U. har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

### YRKANDEN

An.U., A.U. och B.U., har yrkat att mark- och miljödomstolen ska ändra länsstyrelsens beslut, förklara att Natura 2000-tillstånd inte krävs, upphäva byggnadsnämndens beslut och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.

### VAD PARTERNA HAR ANFÖRT I DOMSTOLEN

An.U., A.U. och B.U. har till stöd för sitt överklagande anfört i huvudsak följande.

Den bebyggelse som avses i ansökan om förhandsbesked är inte en sådan verksamhet eller åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön i Natura 2000-området. Det krävs därmed inget Natura 2000-tillstånd och det saknas anledning att neka positivt förhandsbesked.

#### *Kravet på Natura 2000-tillstånd*

En förutsättning för tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § MB är att en verksamhet eller åtgärd på *ett betydande sätt* kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Tillståndskravet utlöses alltså inte enbart för att det föreligger en risk för påverkan

som är t.ex. ”mindre”, ”viss” eller ”ringa”, utan påverkan måste enligt lagens ordalydelse vara så stor som ”betydande”.

Då all slags påverkan därmed inte omfattas av tillståndskravet måste man *först* bedöma om det över huvud taget blir någon påverkan. *Om* det sker en påverkan måste bedömas om den kan vara betydande eller inte. I det här fallet uppkommer ingen påverkan på Natura 2000-området och om det finns en påverkan är den i vart fall inte att betrakta som betydande.

*Planerad åtgärd i relation till bevarandeplanen*

För att bedöma om en åtgärd kan påverka miljön inom ett Natura 2000-område på ett betydande sätt måste åtgärden ställas i relation till aktuell bevarandeplan.

I närområdet finns två överlappande Natura 2000-områden utpekade, Umeälvens delta och slätter (SE0810491) och Umeälvens delta (SE0810491). Områdena har olika beskrivningar, behov och hotbilder och det är väsentligt att man håller reda vilket område som hanteras i det enskilda fallet.

I det här fallet är det endast det förstnämnda området, Umeälvens delta och slätter, som berörs. För det finns en bevarandeplan fastställd den 12 december 2016 (dnr 512-7563-2016). I den framgår att det skyddade området utgörs av den öppna jordbruksmarken samt Umeälvens deltaområde med strandskogar, strandängar och vatten.

Utifrån den beskrivning som finns i bevarandeplanen kring vad som är skyddsvärt och vilka behov som utpekade fågelarter har är det svårt att se att skogsmark i anslutning till befintliga bostäder i det läge som nu är aktuellt skulle ha något särskilt värde för områdets kvaliteter. En byggnation skulle därmed inte ha någon påverkan på den miljö som området avser att skydda. Det kan också påtalas att ordinärt skogsbruk med hänsyn enligt skogsvårdslagen inte betraktats som något hot mot Natura 2000-området på aktuell plats.



Exploatering av tomter har nämnts som ett hot *när det leder till förlust av öppen jordbruksmark*, vilket det inte är fråga om här. Förlust av skogsmark och strandhabitat har omnämnts, men det är specifikt kopplat till de delar av området som är utpekade som SAC-område och som innebär att häckningsplatser eller rastplatser försvinner. Den nu aktuella platsen ligger på behörigt avstånd från det utpekade SAC-området i SE0810491, som ligger längre åt sydost och har en bevarandeplan fastställd den 12 december 2016 (dnr 512-9091-2016).

Som ett annat möjligt hot har nämnts storskalig bebyggelse i direkt anslutning till området om detta innebär direkta eller indirekta störningar på fågellivet. Detta är endast en etablering av en villatomt i raden av bostäder längs en enskild väg, vilket knappast kan betraktas som storskalig bebyggelse.

I bevarandeplanen beskrivs också en tämligen indirekt effekt av förtätad bebyggelse tätt inpå jordbruksmarkerna, nämligen om bebyggelsen försvårar förutsättningarna för jordbruket. På den här platsen finns inga omständigheter som tyder på att en tillkommande bostadstomt skulle innebära något slags hinder mot fortsatt brukande av jordbruksmarken på platsen. Brukande av jordbruksmarken i Degernäs sker med befintliga avstånd till bostadshus, som i många fall är betydligt närmare än vad det är fråga om här. Jordbruket är också en förutsättning för att marken ska hållas öppen och attraktiv att bo i närheten av. Det finns därför inget som tyder på att en bostad på platsen skulle försvåra förutsättningarna för jordbruket.

Ett bostadshus på aktuell plats strider mot denna bakgrund inte emot de behov och intressen som har beskrivits i bevarandeplanen och påverkar inte Natura 2000-området negativt.

#### *Länsstyrelsens beslut*

De skäl som anförts i länsstyrelsens beslut samt de tidigare beslut som omnämnts bör kommenteras närmare.

Länsstyrelsen hänvisar till ett yttrande till kommunen den 28 september 2015 inför en lokaliseringsprövning (404-7221-2015). Yttrandet är inget bindande beslut som kunnat prövas rättsligt och innebär inget slutligt ställningstagande till ärendet. Det kan nedan också konstateras att ett stort antal faktiska prövningar skett därefter med motsatt resultat, varför 2015 års yttrande bör vara helt överspelat.

Länsstyrelsen har hänvisat till att myndigheten *inte* överprövat ett förhandsbesked på fastigheten den 18 maj 2017 (521-4707-2017). Av beslutet framgår att länsstyrelsen inte bedömer att åtgärden kan påverka området så att tillstånd krävs. Där noteras som skäl att lokaliseringen inte berör jordbruksmark, att lokaliseringen är mot vägen och inte mot skogsbrynet samt att en skyddande skogsridå mot åkrarna kommer att finnas kvar. Förhållandena är högst likartade även här, och borde leda till samma resultat.

Länsstyrelsen har också hänvisat till ett beslut där myndigheten *inte* överprövade ett förhandsbesked om två enbostadshus den 8 februari 2018 (521-1322-2018). Även av det beslutet framgår att länsstyrelsen inte bedömer att åtgärden kan påverka Natura 2000-området så att tillstånd krävs.

Länsstyrelsen har alltså till stöd för sitt beslut att i det här fallet kräva Natura 2000-tillstånd för lokalisering av ett bostadshus hänvisat till två beslut där länsstyrelsen faktiskt *godkänt* sådan lokalisering. Att hänvisa till beslut där utfallet med motsvarande situation och förutsättningar varit det motsatta till vad man nu beslutar framstår som högst märkligt. Den praxis som finns talar ju snarast i motsatt riktning.

Utöver de beslut som Länsstyrelsen hänvisat till i det nu överklagade beslutet har undertecknad begärt ut beslut i motsvarande ärenden i området. Där framgår att länsstyrelsen i ett stort antal ärenden inte heller funnit att byggnation av bostadshus skulle kräva Natura 2000-tillstånd och antingen avstått från att inleda en överprövning eller efter en överprövning funnit att det inte funnits skäl att upphäva nämndens beslut. Det är då fråga om:

- Beslut den 7 juni 2017 (404-5586-2017) avseende nybyggnad av bostadshus på Y som inte överprövades.
- Beslut den 19 december 2017 (521-7910-2017) avseende nybyggnad av bostadshus på Z som inte överprövades.
- Beslut den 15 december 2020 (404-10240-2020) avseende nybyggnation av bostadshus på XX som inte överprövades.
- Beslut den 2 mars 2021 (404-2224-2021) avseende bygglov för förråd/gäststuga på YY som inte överprövades.
- Beslut den 6 juli 2021 (404-6242-2021) avseende två enbostadshus på fastigheten ZZ som inte överprövades.
- Beslut den 10 februari 2022 (404-11851-2021), där Länsstyrelsen genomfört en överprövning av ett positivt förhandsbesked för två enbostadshus på XY och efter närmare granskning nått fram till slutsatsen att beslutet inte ska upphävas.

Sammanfattningsvis har ett stort antal tidigare prövningar av liknande fall med lokaliseringar som i vissa fall kanske är närmare potentiellt mera värdefulla och öppna områden för flyttfåglar lett fram till slutsatsen att det inte krävts något Natura 2000-tillstånd. Omständigheterna är högst likartade och det är svårt att se att den lokalisering som nu är aktuell, längst in efter vägen på skogsmark som vetter mot en smal åkerremsa som sannolikt inte är särskilt attraktiv för flyttfåglar, skulle utgöra ett större problem än övriga lokaliseringar. Om det är någon påverkan är den istället mindre än i flera av de ärenden som prövats tidigare och befunnits inte kräva tillstånd. Varken de beslut som länsstyrelsen hänvisat till i besluten eller de beslut som hänvisats till ovan ger stöd för att kräva Natura 2000-tillstånd i det här fallet.

#### *Innebörden av Länsstyrelsens krav*

Ett Natura 2000-område innebär en inskränkning i berörda fastighetsägares förfoganderätt över sin egendom. Krav på tillstånd för åtgärder bör inte aktualiseras på lösa grunder och lika fall måste givetvis behandlas lika.

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet inte konkret förklarat på vilket sätt en byggnation av ett bostadshus på platsen skulle kunna påverka Natura 2000-området eller de intressen som anges i bevarandeplanen, utan bara angett att det ”inte kan uteslutas ”att etableringen tillsammans med andra kan innebära en betydande påverkan. En sådan motivering är inte rimligt vid myndighetsutövning gentemot en enskild och kan inte anses tillräckligt för att motivera krav på en tillståndsprövning, särskilt som ett stort antal ärenden mötts av ett motsatt besked.

När konkreta invändningar i det här ärendet framställts om påverkan på ortolansparv har detta kunnat bemötas enligt vad som framgår av överklagandet till länsstyrelsen. Eventuell påverkan på ortolansparv måste med hänvisning till vad som anförts tidigare anses obefintlig. Några andra konkreta invändningar om påverkan som faktiskt går att bemöta har inte framkommit. Bristen på tydligt framförda omständigheter emot An.U., A.U. och B.U.s ansökan talar de facto för att lokaliseringen inte på ett betydande sätt kan påverka miljön inom Natura 2000-området.

Det som länsstyrelsen nu efterfrågar i detta ärende verkar närmast vara någon systematisk översyn över hur etableringar i Degernäs kan påverka Natura 2000-området. Det är i sammanhanget inte rimligt eller möjligt för en enskild fastighetsägare att ansöka om ett tillstånd vars utredning synes ska omfatta all genomförd och eventuellt tilltänkt bebyggelse inom området, d.v.s. byggnationer som skett, sker och kan komma att ske på såväl den egna som på andra fastighetsägares mark. Det är inte heller rimligt att lägga på enskilda att utreda ”kumulativa effekter” av all ”belastning” på området. I den bevarandeplan som länsstyrelsen beslutat om för området har redan identifierats vilka åtgärder som skulle kunna påverka området negativt och byggnation av enbostadshus i skogs-mark inom området finns inte omnämnt där och kan inte heller jämföras med andra möjliga hot mot området.

#### *Sammanfattningsvis*

Ett bostadshus på platsen innebär inte några negativa konsekvenser för Natura 2000-området, eftersom byggnationen sker på skogsmark som inte har några

särskilda naturvärden av betydelse för området. Byggnationen sker också i anslutning till befintlig bebyggelse där länsstyrelsen tidigare konstaterat att något Natura 2000-tillstånd inte krävs. Påverkan på jordbruksmarken undviks därutöver också genom att det sparas ett utrymme mellan åkermarken och bostadstomten som inte tas i anspråk som tomtmark. Tomten planeras också i linje med befintliga tomter för att behålla ett enhetligt intryck.

Det finns ingen anledning att ställa orimliga utredningskrav istället för att i det enskilda fallet göra en bedömning av om vilken påverkan, om någon, som en ansökt åtgärd har på de intressen som anges i bevarandeplanen för Natura 2000-området och om denna påverkan på *ett betydande* sätt kan påverka miljön i området.

Då det inte finns några omständigheter som talar för att det innebär någon påverkan på Natura 2000-området och i vart fall ingen *betydande* sådan saknas det anledning att kräva tillståndsprovning för att förhandsbesked ska kunna beviljas.

Det har därmed inte funnits skäl att avslå ansökan på de grunder som nämnden och länsstyrelsen anfört. Besluten bör därför undanröjas och ärendet återförvisas till byggnadsnämnden för fortsatt handläggning.

### **DOMSKÄL**

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Mark- och miljödomstolen har tagit del av de handlingar som legat till grund för underinstansernas beslut samt vad An.U., A.U. och B.U. har anfört i domstolen. Domstolen delar den bedömning som länsstyrelsen har gjort. Vad An.U., A.U. och B.U. har anfört i överklagandet förändrar inte domstolens bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 17 november 2022

Magnus Bygdemark

Daniel Janonius Löwgren

---

I domstolens avgörande har rådmannen Magnus Bygdemark och tekniska rådet Daniel Janonius Löwgren deltagit. Föredragande har varit tingsnotarien Emma Tafvelin Rosendal.