



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060205

DOM
2024-09-13
Stockholm

Mål nr
P 16397-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-12-14 i mål nr P 4954-23, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Borlänge kommun
781 81 Borlänge

2. A.J.

Motpart

1. H.H.

2. P.H.

3. F.V.

4. J.V.

5. J.Å.

6. S.Ö.

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av fyra enbostadshus och garage på fastigheten X i Borlänge kommun

Dok.Id 2109613

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom och fastställer Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens i Borlänge kommun beslut den 23 februari 2023, § 40, dnr 2022/10259, att ge positivt förhandsbesked för nybyggnad av fyra enbostadshus och garage på fastigheten X i Borlänge kommun.

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Borlänge kommun (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att bevilja förhandsbesked i enlighet med ansökan. Nämnden har anfört att åtgärden är att anse som en komplettering av befintlig bebyggelse, att det med hänsyn till de villkor som uppställts beträffande utformning och anpassning inte finns behov av att utreda frågan om påverkan på riksintresset för kulturmiljövården ytterligare i en detaljplan samt att möjligheterna att anordna vatten och avlopp översiktligt har klarlagts. Nämnden har gett in yttrande från miljöenheten med ett förtydligande angående möjligheterna att inrätta enskilt vatten och avlopp. Nämnden har förklarat att mark- och miljödomstolens dom gått nämnden emot eftersom det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten samt att avgöra om, när och var planläggning ska ske, varför nämnden har rätt att överklaga.

A.J. har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa nämndens beslut att bevilja förhandsbesked för nybyggnad av fyra enbostadshus och garage på fastigheten X i Borlänge kommun. Han har anfört att det inte finns olika uppfattningar i fråga om möjligheten att ordna vatten och avlopp och att det snarare är välkänt att det går att ordna. Han har vidare anfört att byggnationen inte riskerar att komma i konflikt med några kulturvården på platsen.

H.H., P.H., F.V., J.V.,

J.Å. och S.Ö. (H.H. m.fl.) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. De har anfört bland annat följande. Förutsättningarna för att förse bostäderna med vatten och avlopp har inte utretts och det är inte möjligt att dra några slutsatser kring vilka konsekvenser en ytterligare exploatering kan leda till. Markförhållandena i fråga om markens sammansättning och lutning är inte kända och det är därför osäkert om villkor om anpassning till topografi kan uppfyllas. Även om det rör sig om en utökning av befintlig bebyggelse innebär oklarheterna i fråga om vatten och avlopp, omfattningen av den planerade byggnationen och att den ligger inom riksintresse för kulturmiljövården att det finns sådana osäkerheter beträffande

den sammanlagda bebyggelsens kumulativa effekter att byggnationen behöver prövas inom ramen för en detaljplan.

Nämnden och H.H. m.fl. har gett in fotografier av platsen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Nämndens klagorätt

En kommunal nämnds beslut om bygglov och förhandsbesked får överklagas till länsstyrelsen av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot, se 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 42 § förvaltningslagen (2017:900). Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstol, där lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄL, tillämpas, se 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, LOM. Nämnden har, enligt 5 kap. 2 § LOM, varit motpart i mark- och miljödomstolen efter att H.H.s m.fl. överklagande överlämnades dit. Mark- och miljödomstolen har upphävt det av nämnden meddelade positiva förhandsbeskedet. Mark- och miljödomstolens dom får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen av den som domen rör, om domen har gått honom eller henne emot, se 1 kap. 2 § LOM och 36 § ÄL. Dom eller beslut i ett mål anses regelmässigt röra den som är part i målet.

Mark- och miljööverdomstolen har tidigare bedömt att en dom som innebär att ett beviljat bygglov upphävs inte kan anses gå nämnden emot eftersom det inte ligger i nämndens uppdrag enligt plan- och bygglagstiftningen att bevaka ett beslut att ge lov, se rättsfallet MÖD 2018:26. Högsta domstolen har emellertid i rättsfallet NJA 2023 s. 1001 *Bygg- och miljönämndens överklagande* uttalat att för en byggnadsnämnd som blivit part får en dom eller ett beslut som innebär att nämndens beslut ändras, typiskt sett, anses gå nämnden emot, se punkten 10 i domen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen innebär detta att mark- och miljödomstolens dom får anses ha gått nämnden emot i detta fall och att nämnden, som var part i mark- och miljödomstolen, därmed har rätt att överklaga.

Prövningen i sak

Mark- och miljödomstolen har bedömt att den ansökta åtgärden innebär en ny sammanhållen bebyggelse och att de motstående intressen som platsen omfattas av medför att åtgärden inte kan prövas genom en ansökan om förhandsbesked utan behöver föregås av planläggning.

Förutsättningarna på platsen

På bilden nedan illustreras de fyra nya tomterna, med den planerade nybyggnationen markerad i rött.



Utsnitt ur den situationsplan som bifogats ansökan.

Rättsliga utgångspunkter

Med sammanhållen bebyggelse avses enligt 1 kap. 4 § PBL bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Med bebyggelse avses enligt samma paragraf en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Som mark- och miljödomstolen angett framgår det av förarbetena till PBL att det ska vara fråga om minst tre bygglovspliktiga byggnadsverk för att bebyggelsen ska anses som sammanhållen.

Enligt 4 kap. 2 § PBL ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bland annat en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk. Detsamma gäller för en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt. I samband med att bestämmelsen förtydligades 2019 uttalade regeringen att det till skillnad från vad som gällt enligt den äldre plan- och bygglagen inte går att säga att detaljplan regelmässigt bör användas i dessa fall. Detaljplan bör däremot krävas om en helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet leder till att regleringen behöver ske i ett sammanhang. Även i fortsättningen bör kommunens uppfattning väga tungt vid bedömningen om åtgärden förutsätter planläggning. I författningskommentaren nämns som exempel på en situation då det många gånger saknas behov av en samordnad reglering genom detaljplan att nybyggnaden i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området i fråga om läge, omfattning och användning. Reglering kan dock behövas exempelvis för att trygga väsentliga drag i den yttre miljön eller för att uppnå en lämplig anknytning mellan en ny åtgärd och befintlig bebyggelse. (Se prop. 2017/18:167 s. 14 och 20–22.)

Bedömningen i detta fall

I detta fall skiljs den befintliga bebyggelsen, som är att bedöma som sammanhållen, och platsen för nybyggnationen åt av en väg. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att den ansökta åtgärden innebär en utökning av den befintliga bebyggelsen och det alltså är fråga om en sådan situation där det enligt förarbetena många gånger saknas behov av en samordnad reglering genom detaljplan.

Kommunens bedömning, som ska väga tungt, är att det inte finns behov av planläggning för att pröva den aktuella åtgärden. Mark- och miljööverdomstolen övergår därmed till att pröva om nämnden haft tillräcklig grund för sin bedömning.

Vid ett förhandsbesked krävs endast att vatten- och avloppsfrågor översiktligt klarlagts; den närmare placeringen och utformningen får prövas i senare tillstånd för

anläggningen enligt miljöbalken. Miljöenheten inom kommunen har bedömt att de frågor som rör vatten och avlopp kan lösas, oavsett om fastigheterna kan anslutas till kommunalt vatten eller inte. Denna uppfattning bekräftas i det förtydligande yttrande som getts in här. Mark- och miljööverdomstolen, som inte ser anledning att ifrågasätta denna ståndpunkt, finner att frågan om huruvida vatten och avlopp kan lösas har klarlagts i tillräcklig utsträckning för att ett positivt förhandsbesked ska kunna ges.

När det gäller behovet av samordning med hänsyn till riksintresset för kulturmiljövården för området Torsångsbygden konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att riksintressemotiveringen är allmänt hållen och för området som åtgärden avser främst aktualiserar ”välbevarad agrarbebyggelse”. Det uttryck för riksintresset som möjligen kan beröras är ”spridda bondgårdar, flertalet med kringbyggd karaktär och bevarat månghussystem”. Riksintresset bevakas i första hand av länsstyrelsen, som inte ifrågasatt nämndens bedömning. Därtill har nämnden i sitt beslut ställt vissa villkor beträffande bebyggelsens utformning och anpassning. Mot denna bakgrund bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det inte framkommit att de värden som riksintresset avser att skydda riskerar att påverkas i sådan utsträckning av den bebyggelse som nämnden har gett positivt förhandsbesked för att det finns anledning att pröva bebyggelsen genom detaljplan.

Inte heller vid en helhetsbedömning av de motstående intressena och övriga förhållanden bedömer Mark- och miljööverdomstolen att det finns behov av att pröva bebyggelsen genom detaljplan, utan att åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen genom ett förhandsbesked.

Sammanfattningsvis ska därför mark- och miljödomstolens dom ändras och nämndens beslut om positivt förhandsbesked för nybyggnad av fyra enbostadshus med garage på fastigheten X fastställas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Inger Holmqvist och hovrättsråden Katarina Welin, referent, samt Catharina Adlercreutz.

Föredragande har varit Nina Hedvall Nordebo.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-12-14
meddelad i
Nacka

Mål nr P 4954-23

PARTER

Klagande

1. R.A.
2. F.A.B
3. H.H.
4. P.H.
5. L.L.
6. Le.L.
7. F.V.
8. J.V.
9. J.Å.
10. S.Ö.

Motparter

1. A.J.
2. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Borlänge kommun
781 81 Borlänge

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut 2023-06-09 i ärende nr 403-4000-2023, se bilaga 1

SAKEN

Förhandsbesked för nybyggnad av fyra enbostadshus och garage på fastigheten X i Borlänge kommun

DOMSLUT

Med ändring av Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut upphäver mark- och miljödomstolen Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Borlänge kommuns beslut av den 23 februari 2023, § 40 i ärende 2022/10259.

YRKANDEN M.M.

R.A., F.A.B, L.L., och Le.L. (de avvisade), har överklagat Länsstyrelsen i Dalarnas läns (länsstyrelsen) beslut att avvisa deras överklagande.

Till stöd för sitt överklagande har de avvisade anfört i huvudsak att de bör ha rätt att överklaga Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden i Borlänge kommun (nämndens) beslut eftersom de dagligen använder samma grusväg in till sina fastigheter. Denna grusväg klarar inte av ytterligare belastning då den redan är undermåligt omhändertagen.

H.H., P.H. J.Å., S.Ö., F.V. och J.V. (klagandena) har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphäver nämndens beslut att meddela positivt förhandsbesked.

Till stöd för sitt överklagande har de klagande anfört i huvudsak följande.

Området som förhandsbeskedet har beviljats i utgör riksintresse för friluftsliv. De tänkta byggnaderna kommer dessutom minska människors möjligheter till rekreation. Området är även viktigt för den historiska förståelsen av bl.a. Falu Koppargruva. Det finns också fornlämningar på Sunnanö som har dokumenterats av Riksantikvarieämbetet. Byggnaderna avses placeras i obruten skogsmark och det finns risk för att nybyggnationerna kan påverka utrotningshotade arter och naturlivet som finns i området. De allmänna intressena av att bevara ett område som innehar stora kulturhistoriska värden och naturvärden, och som frekvent används för rekreation bör väga tyngre än det enskilda intresset av att bebygga fastigheten.

Vidare har inte byggnaderna anpassats till omgivningen. Det har ansökts om en alltför omfattande bebyggelse som kommer att innebära att antalet bostäder i området dubbleras vilket kommer att påverka bl.a. vägen till området som är dålig.

Det finns också en risk för att de tillkommande enskilda avloppsanläggningarna kan påverka mark- och sjövattnets kvalitet varför frågan bör utredas vidare. Byggherren har fått avslag på att koppla nybyggnationerna till det kommunala vattnet. Det behövs därför en grundligare utredning av vattenkapaciteten och hur nybyggnationen kommer att påverka de befintliga bostäderna.

Nämnden har getts tillfälle att yttra sig och har hänvisat till sitt beslut.

A.J. har yttrat sig och anför i huvudsak följande. Argumentationen från klagandena rörande att beslutet att meddela positivt förhandsbesked skulle strida mot bestämmelserna om riksintresse, hushållningsbestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och miljöbalken, samt att obruten skogsmark tas i anspråk för bebyggelse har satts ur spel genom att några av klagandena har beviljats bygglov på obruten skogsmark. Underinstansernas beslut har varit korrekta.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår nedan och av länsstyrelsens beslut.

Frågorna i målet

Mark- och miljödomstolen ska avgöra två frågor i detta mål. Den första är om R.A., F.A.B, L.L. och Le.L. har haft rätt att överklaga nämndens beslut till länsstyrelsen eller om länsstyrelsen har gjort rätt som avvisat deras klagomål. Den andra frågan är om länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut att avslå överklagandet från klagandena.

Har länsstyrelsen haft fog för att avvisa klagomål från de avvisade?

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning på de skäl som länsstyrelsen har anförts. Vad de avvisade har anförts om att de använder grusvägen

föranleder inte någon annan bedömning. Den trafikökning som kan genereras av de ansökta byggnaderna bedöms inte som så påtaglig att de avvisade ska ges klagorätt.

Har länsstyrelsen haft fog för att avslå klagandenas överklagande?

Av 9 kap. 17 § PBL följer att förhandsbesked ska ges för en bygglovspliktig åtgärd om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. En prövning om förhandsbesked är i första hand en prövning av lämpligheten och tillåtligheten av en byggnation med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Enligt 4 kap. 2 § PBL ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bl.a. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt. Enligt 4 kap. 2 § tredje stycket PBL krävs ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i ett förhandsbesked.

Med sammanhållen bebyggelse avses en samling bygglovspliktiga byggnadsverk om minst tre (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 142) som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader och är belägna på tomter som gränsar till varandra (1 kap. 4 § PBL). Med bebyggelsens omfattning avses både byggnadernas storlek och antalet byggnader. Bedömningen av om en ny sammanhållen bebyggelse aktualiserar ett behov av planläggning ska göras genom en helhetsbedömning av förhållandena i det enskilda fallet (prop. 2017/18:167 s. 20 och 21). Eftersom det ska göras en helhetsbedömning av om planläggning krävs kan exploaterings påverkan på riksintresset också spela roll för utgången i målet (MÖD 2016:24). Med detta sagt har kommunen, med utgångspunkt i 1 kap. 2 § PBL, en vidsträckt möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen och besluta om markanvändningen i kommunen.

I målet är det fråga om fyra enbostadshus och fyra garage på fyra nya fastigheter. De nya byggnaderna avses placeras på andra sidan av vägen som leder till området i förhållande till den befintliga bebyggelsen i närheten. Mark- och miljödomstolen anser därför att det inte är fråga om en utökning av befintlig bebyggelse, utan i stället en ny sammanhållen bebyggelse med hänsyn till antalet byggnader och den yta som de tar upp på marken.

I ärenden om förhandsbesked för bygglov ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp (2 kap. 5 § PBL). Mark- och miljödomstolen konstaterar i detta sammanhang att Borlänge Energi har anfört att det inte kommer att vara möjligt att ansluta de nya byggnaderna till kommunalt VA. Kommunens egen VA-avdelning anser å sin sida att det är möjligt att ordna VA.

Vidare har klagandena anfört att området är av riksintresse för det rörliga friluftslivet och att det är bärare av stora naturvärden, samt att det finns historiskt viktiga fornlämningar i närheten.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Fastigheten X omfattas inte av någon detaljplan eller plan av äldre mot-svarighet, eller av områdesbestämmelser. Fastigheten ligger emellertid i ett område som har pekats ut som riksintresse för kulturmiljövården i översiktsplanen för Falun och Borlänge. Det innebär, enligt översiktsplanen, att värdena ska beaktas i fysisk planering och bygglovshantering och att inga åtgärder som påtagligt kan skada värdena ska tillåtas. Enligt den fördjupade översiktsplanen bör bebyggelse i princip endast tillkomma som komplement till befintliga bebyggelsegrupper och anpassas till deras struktur och utformning. (Samordnad översiktlig planering – Falun & Borlänge 97, Del 2, R 23; Översiktsplan för Falu kommun och Borlänge kommun från juni 2014 s. 86 och 87). Med ledning i översiktsplanen konstaterar mark- och miljödomstolen att Sunnanö utgör riksintresse för kulturmiljövården.

I detta fall är det fråga om ny sammanhållen bebyggelse inom ett område av riksintresse för kulturmiljövården där det finns olika uppfattningar om möjligheten att ordna vatten och avlopp. Mark- och miljödomstolen anser alltså att det finns flera motstående intressen i målet som behöver utredas tydligare och samordnas vilket inte kan prövas och viktas sinsemellan på ett korrekt sätt inom ramen för ett förhandsbesked. I stället behöver frågorna samordnas i ett detaljplanförfarande (4 kap. 2 § första stycket PBL). Överklagandet ska därför bifallas och nämndens beslut att meddela positivt förhandsbesked ska upphävas.

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

Överklagande senast den 4 januari 2024.

Christoffer Sheats

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Christoffer Sheats, ordförande, och tekniska rådet Malin Danielsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Johnsson.