



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-12-22
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 814-14

VÄRMDÖ KOMMUN Bygg- och miljökontoret 2014 -12- 22 Diarienumr
--

KLAGANDE

1. Jonas Granström,
2. Patrik Granström,
3. Katharina Köhler,
4. Peter Köhler,
5. Agneta Köhler Granström,

Ombud för 1–5: Advokaten Carina Holmgren och Jur.kand. Frida Rudsander,
Holmgrenhansson Advokatbyrå AB, Holländargatan 17, 111 60 Stockholm

MOTPARTER

1. Bygg, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun, 134 81 Gustavsberg
2. Lenny Thörnqvist,

SAKEN

Förhandsbesked för uppförande av ny huvudbyggnad på fastigheten Överby 45:1 i
Värmdö kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 7 augusti 2013 i ärende nr 4032-2283-
2012, se bilaga 1

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.
2. Mark- och miljödomstolen undanröjer länsstyrelsens beslut och visar målet åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 395327

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND*Tidigare beslut*

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) beslutade den 6 december 2011, dnr. 2011.1872, med stöd av 9 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, att bygglov på fastigheten Överby 45:1 inte kunde påräknas.

Lenny Thörnqvist överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen). Länsstyrelsen beslutade den 7 augusti 2013, i ärende nr 4032-2283-2012, att upphäva nämndens beslut såvitt avser förhandsbesked om bygglov och återförvisa ärendet till nämnden för meddelande av positivt förhandsbesked.

Senare beslut

Nämnden beslutade den 21 oktober 2013, efter fortsatt handläggning i ärende med dnr. 2011.1872, att bygglov kan påräknas med stöd av 9 kap. 17 § PBL. Som villkor föreskrevs att miljöförvaltningens krav på VA-anläggningen ska följas, att i samband med avstyckning ska servitut för vattenförsörjning bildas och att en byggnad med en area om 100 kvm byggnadsarea i en våning får uppföras. Jonas Granström, Patrik Granström, Katharina Köhler, Peter Köhler och Agneta Köhler Granström överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen som den 28 februari 2014 avslog överklagandet.

Överklagandena till mark- och miljödomstolen

Jonas Granström, Patrik Granström, Katharina Köhler, Peter Köhler och Agneta Köhler Granström (klagandena) har i skrivelse till länsstyrelsen den 29 januari 2014 överklagat länsstyrelsens beslut den 7 augusti 2013 samt i skrivelse till länsstyrelsen den 2 april 2014 överklagat länsstyrelsens beslut den 28 februari 2014. I detta mål prövas överklagandet av länsstyrelsens beslut den 7 augusti 2013. I mål P 2024-14 prövas överklagandet av länsstyrelsens beslut den 28 februari 2014.

YRKANDEN M.M.

Klagandena har, som det får förstås, yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa nämndens beslut att bygglov inte kan påräknas och i andra hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och föreskriva att bygglov kan påräknas med en annan placering av huset i enlighet med den ritning som de lämnat in till nämnden i det ursprungliga ärendet.

Till stöd för sin talan har klagandena, utöver vad som framgår av länsstyrelsens beslut, anfört i huvudsak följande.

Ett flertal fel har begåtts inom ramen för länsstyrelsens handläggning av ärendet inför beslutet om återförvisning. De är, som ägare till fastigheten Värmdö Överby 46:1, rågrannar och därmed sakägare enligt bestämmelserna i 9 kap. 25 § PBL. Länsstyrelsens beslut om återförvisning har gått dem emot på det sätt som anges i 17 § förvaltningslagen då länsstyrelsen ansåg att förhandsbesked i enlighet med ansökan skulle beviljas, något som de motsatte sig. De har även yrkat på en annan placering av nybyggnationen. De gavs inte möjlighet att yttra sig hos länsstyrelsen, trots att de måste anses vara parter i målet. Länsstyrelsen är skyldig att vid ett ärende som rör myndighetsutövning underrätta part i ärendet och bereda denne möjlighet att yttra sig över uppgift som tillförs ärendet. Som sakägare var de part vid ärendets handläggning hos kommunen och hos länsstyrelsen var de att se som motparter. Länsstyrelsen har åsidosatt sin skyldighet att underrätta och bereda dem möjlighet att yttra sig innan beslut i ärendet fattats. Länsstyrelsens beslut har därmed endast grundats på ansökan och grannarnas synpunkter har inte beaktats. De delgavs inte heller länsstyrelsens beslut, vilket innebar att de saknade möjlighet att överklaga beslutet.

De har i yttrande till nämnden uppgett att de godkände avstyckningen under förutsättning att fastigheten bebyggs i enlighet med överenskommen placering av huset, dvs. inte i enlighet med ansökan. De motsätter sig numera avstyckningen och att det över huvud taget byggs på platsen.

Ett positivt förhandsbesked på den aktuella platsen innebär en betydande olägenhet för dem då placeringen innebär en stor begränsning av utsikten på deras fastighet. De instämmer vidare i nämndens bedömning att det är en olämplig fastighetsindelning som bidrar till en utbredd förtätning av området.

Fastigheten är belägen inom strandskyddsområde vilket innebär att det enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken måste finnas särskilda skäl för att medge strandskyddsdispens, sådana skäl har inte preciserats vare sig i ansökan eller i förhandsbeskedet. Vidare är fastigheten belägen inom område som är utpekad som riksintresse för friluftsliv och naturvård samt riksintresse för högexploaterad kust. Kustområdet är skyddat enligt 4 kap. 4 § miljöbalken som ett sådant område där fritidsbebyggelse endast får komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Den aktuella bebyggelsen kan inte ses som en tillbyggnad. Fastigheten har mot denna bakgrund det starkaste skydd mot exploateringar som finns i svensk lagstiftning och ett positivt förhandsbesked för bygglov är i strid med lag. Länsstyrelsen har inte berört frågan om Värmdö skärgård som riksintresse och inte bedömt att det är fråga om förbud mot exploatering.

Med anledning av den snabba utveckling som sker i Värmdö kommun antog kommunen den 14 december 2011 en ny översiktsplan. I översiktsplanen regleras de s.k. förändringsområdena där permanentbosättningen ökar. Av översiktsplanen framgår att områdena utanför förändringsområdena inte kommer få kommunalt vatten och avlopp och att de inte ska förtätas genom avstyckning eller få ökade byggrätter. Vidare framgår att kommunen är restriktiv till förtätning genom avstyckning och vill undvika det både inom och utanför förändringsområdena. Det för förhandsbeskedet aktuella området ligger inte i ett förändringsområde och det är inte heller ett område som av kommunen ansetts lämpligt för ytterligare bebyggelse. I översiktsplanen är vidare området utpekad som kulturmiljö av lokalt intresse och sådana områden ska skyddas så långt möjligt från förtätningar. Länsstyrelsen har felaktigt ingripit i kommunens planmonopol. Länsstyrelsen ska förhålla sig mycket restriktiv till att ändra en kommuns förhandsbesked, särskilt om förhandsbeskedet

är förenligt med kommunens gällande översiktsplan. Att ändra ett beslutat förhandsbesked som har till följd att beslutet meddelas i strid med gällande översiktsplan fråntar kommunen dess planmonopol. Nämnden har som grund för det nekade förhandsbeskedet anfört att åtgärden förutsätter planläggning, vilket enligt 9 kap. 31 § PBL utgör hinder mot positivt förhandsbesked. Att en översiktsplan inte är bindande innebär att en kommun kan ändra i planen vid ett senare tillfälle om en lämpligare planläggning föreslås. Det innebär inte att länsstyrelsen har rätt att ingripa och upprätta en planläggning som står i strid med de riktlinjer som kommunen antagit i översiktsplanen. Det finns en oklar rättspraxis och rättsosäkerhet för denna typ av ärenden eftersom de bedöms olika från fall till fall. Länsstyrelsen godtar, som i detta fall bebyggelse i strid med kommunens bedömningar men i andra fall går länsstyrelsen inte emot kommunens bedömning att inte bevilja bygglov eller förhandsbesked trots att de formella förutsättningarna är uppfyllda.

Lenny Thörnqvist har motsatt sig ändring och som skäl för sin inställning, utöver vad som nedtecknats i länsstyrelsens beslut, anfört i huvudsak följande.

I första hand ifrågasätter han de klagandes rätt att överklaga länsstyrelsens beslut om återförvisning. De klagande har tidigare godkänt den planerade avstyckningen och byggnationen. Nämnden hade möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut inom tre veckor från beslutsdatum men valde att inte överklaga. Han har informerat de klagande och tillfrågat dem, men de har valt att överklaga beslutet först nu. Länsstyrelsen har godkänt tiden för överklagandet men han misstänker att det är ett enkelt förbiseende för i länsstyrelsens brev står det angivet beslutsdatum den 7 januari i stället för den 7 augusti. Det är slöseri med både skattepengar och tid att överklaga utan saklig grund och processen har nu dessutom pågått i snart tre år.

I andra hand ifrågasätter han anledningen till överklagandet som saknar rimlig grund.

Skälen till ansökan är att han och hans fru bor i området och det börjar bli trångt i deras stuga för deras barn och barnbarn. Strandskyddsdispens har beviljats och vattenfrågan har lösts genom att de pumpar upp vatten från Östersjön som de sedan avsaltar. De har även fått servitut från berörda grannar och villaföreningen för att dra vattenslangen över deras tomter och under vägen upp till tomten. Alla andra grannar är positiva och tycker att åtgärden skulle innebära ett lyft för tomten och omgivningen. Hans tanke är att bygga ett hus i skärgårdsstil som smälter väl in i området.

De klagandes huvudbyggnad ligger nedanför den planerade avstyckningen och deras sjöutsikt störs inte alls av den planerade byggnaden. Byggnaden kommer inte synas, den är planerad att uppföras bakom de klagandes komplementbyggnader och bakom en skogsdunge samt blir inbäddad i vegetationen. Mellan de klagandes huvudbyggnad och nybyggnationen finns träd och vegetation. Avståndet mellan de två byggnaderna kommer bli 38 meter, avståndet till de klagandes närmaste bod blir 12 meter och avståndet till tomtgräns blir sex meter. Byggnaden kommer att placeras på ovanligt långt avstånd från de klagandes hus för att vara i tomtområdet Aborrkroken. Han justerar därtill gärna läget på huset om de klagande tycker att det är viktigt att det placeras ytterligare några meter från deras tomtgräns.

Länsstyrelsens handläggning har varit saklig, korrekt och professionell. Länsstyrelsen har behandlat ärendet två gånger, vid första tillfället hade de tillgång till de klagandes skriftliga godkännande, vilket de tog ställning till och vid andra tillfället tog de hänsyn till de klagandes ”kovändning”. I fråga om grannarna Köhlers godkännande har han varit tydlig med att han kan tänka sig att placera byggnaden så att den kommer ännu längre från deras tomtgräns.

Lenny Thörnqvist har hänvisat till fotografier från platsen, en karta över området och de klagandes godkännanden.

Lenny Thörnqvist har även bett att mark- och miljödomstolen, för det fall det råder minsta tveksamhet avseende om byggnaden skulle kunna påverka de klagandes utsikt, ska hålla syn på platsen.

Nämnden har yttrat sig över överklagandena och därvid anfört huvudsakligen följande.

Vad gäller nämndens handläggning av ärendet om förhandsbesked är nämnden av den meningen att kända sakägare har beretts möjlighet att yttra sig före det att beslut fattades i enlighet med 9 kap. 25 § PBL. Länsstyrelsen har heller inte återförvisat ärendet för förnyad handläggning utan enbart för att nämnden skulle meddela positivt förhandsbesked.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Tillämpliga bestämmelser, utöver vad som följer nedan, framgår av länsstyrelsens beslut.

Rätten att överklaga

Lenny Thörnqvist har invänt att länsstyrelsens beslut inte har överklagats i rätt tid samt att klagandenas tidigare inställning hos nämnden inskränker deras klagorätt.

Ett ställningstagande av en underinstans som innebär att ett överklagande skett i rätt tid är slutgiltigt och får inte prövas av den högre instansen. Länsstyrelsen har i detta fall funnit att överklagandet har gjorts i rätt tid och därefter överlämnat målet till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen är således bunden av länsstyrelsens rättidsprövning.

Av 13 kap. 8 § PBL framgår att bestämmelser om vem som får överklaga länsstyrelsens beslut i ärenden om bygglov finns i 22 § förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt 22 § FL får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. I det överklagade beslutet

har länsstyrelsen återförvisat ärendet till nämnden för meddelande av positivt förhandsbesked. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning innefattar länsstyrelsens beslut ett sådant ställningstagande i sak som kan inverka på målets utgång. Länsstyrelsens beslut är mot denna bakgrund överklagbart.

I vart fall vissa av de klagande har i yttrande till nämnden angett att de godkänner åtgärden. Frågan om ett ställningstagande i ett granneyttrande kan begränsa klagorätten har varit föremål för Högsta domstolens bedömning i NJA 2014 s. 445. Högsta domstolen kom då till slutsatsen att den som i ett granneyttrande har godkänt en lovpliktig åtgärd är obunden av sitt ställningstagande i detta åtminstone under handläggningen i mark- och miljödomstolen.

Mot denna bakgrund finner mark- och miljödomstolen att klagandena har haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Överklagandet ska således tas upp till prövning.

Underinstansernas handläggning

Av handlingarna i målet framgår att i samband med ansökan om förhandsbesked har skriftliga godkännanden från grannar getts in till nämnden av Lenny Thörnqvist. Godkännandena har tecknats på en kartsbild, av vilken det går att utläsa bl.a. enbostadshusets placering, utsträckning på marken och avstånd till fastighetsgräns. Godkännandena är formulerade som att de avser styckning av fastigheten Överby 45:1. Det framgår att Jonas Granström, Agneta Köhler Granström och Patrik Granström har undertecknat att de godkänner styckning av fastigheten Överby 45:1 enligt skiss samt att Katharina Köhler och Peter Köhler har undertecknat att de godkänner styckning under förutsättning att nybyggnation placeras enligt ett eget, reviderat skissförslag. Vidare framgår att ägarna till fastigheten Överby 26:1 har angett att de har synpunkter på bl.a. placering av tilltänkt hus.

Mark- och miljödomstolen finner att det inte med önskvärd tydlighet framgår att de tillfrågade sakägarnas godkännande avser förhandsbesked för uppförande av enbostadshus. Av handlingarna i målet framgår inte att nämnden därutöver underrättat kända sakägare om ansökan eller att de grannar som godkänt åtgärden

med förbehåll getts möjlighet att yttra sig direkt till nämnden. Med hänsyn till att nämnden i sitt beslut den 6 december 2011 meddelade negativt förhandsbesked finner mark- och miljödomstolen emellertid att de brister som förekommit ifråga om kommunikeringen med sakägare inte medför att nämndens handläggning strider mot 9 kap. 25 § PBL.

Handläggningen hos länsstyrelsen regleras i FL. Av 17 § FL följer att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Vem som ska betraktas som part i högre instans efter överklagande följer av partsställningen i första instans och utgången av ärendet (se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer (31 maj 2010, Zeteo), grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende). Av praxis följer att en sakägare som yttrat sig hos nämnden i ett ärende om bygglov anses inta partsställning hos länsstyrelsen (se RÅ 1997 not. 125). Enligt praxis har därtill den som äger fastighet som direkt gränsar till den fastighet som bygglovet avser, så kallad rågranne, rätt att överklaga ett bygglovsbeslut. Även ägare till fastigheter i närheten som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande, som avses med bygglovet, naturförhållandena på platsen m.m. har i vissa fall tillerkänts talerätt (se MÖD 2012:45).

Klagandena och övriga berörda sakägare har, i enlighet med vad som angetts ovan om partsställningen enligt förvaltningslagen, varit att betrakta som parter hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan, enligt mark- och miljödomstolens bedömning, inte uppfattas på annat sätt än att positivt förhandsbesked ska lämnas av nämnden. Länsstyrelsens beslut får därmed anses gå sakägare emot. Vid sådana förhållanden har länsstyrelsen haft att i enlighet med 17 § FL kommunicera uppgifterna i ärendet med parterna. Klagandena har anfört bl.a. att de av

länsstyrelsen inte underrättats om Lenny Thörnqvists överklagande eller getts möjlighet att yttra sig. Det framgår inte av handlingarna i målet att länsstyrelsen har underrättat klagandena eller annan part i ärendet om överklagandet i enlighet med denna bestämmelse. Det har inte heller framkommit att det förelåg något skäl enligt 17 § FL för att underlåta kommunikering. Länsstyrelsen kan därmed inte anses ha fullgjort sin skyldighet enligt 17 § FL vad gäller kommunikering med klagandena och övriga sakägare. Mark- och miljödomstolen finner att denna brist innebär att det har förekommit fel i länsstyrelsens handläggning av ärendet. Med beaktande av instansordningsprincipen bör målet på denna grund återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Sammanfattningsvis finner domstolen att länsstyrelsens beslut ska undanröjas och målet ska visas åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Vid denna utgång i målet föreligger inte skäl att hålla syn på platsen. Yrkandet om syn ska således avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 12 januari 2015. Prövningstillstånd krävs.

Elena Landberg

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Elena Landberg, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Sjöo.



LÄNSSTYRELSEN
I STOCKHOLMS LÄN

Enheten för överklaganden
Therese Wallman
08-785 44 57

BESLUT

Datum
2013-08-07

Beteckning
4032-2283-2012

NACKA-TINGSRÄTT Avdelning 4
INKOM: 2014-02-11
NACKA-TINGSRÄTT
AKTBIL: 3

Ink 2014-02-10

Akt..... 4 p 8/4-14
Aktbil..... 3

Klagande

Lenny Thörnqvist

Motpart

Delgivningskvitto/ Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i
Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

Överklagande av negativt förhandsbesked gällande styckning av fastigheten Överby 45:1 i Värmdö kommun

Beslut

Länstyrelsen upphäver punkt 1 i det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun för meddelande av positivt förhandsbesked.

Bakgrund

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) beslutade den 6 december 2011, dnr 2011.1872, att bygglov på fastigheten Överby 45:1 inte kan påräknas med stöd av 9 kap. 17 § PBL. I samma beslut fastställdes avgift för förhandsbesked till 4 934 kr enligt kommunens taxa. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Lenny Thörnqvist har överklagat beslutet och yrkar, såsom det får förstås, att positivt förhandsbesked ska meddelas. Till stöd för sin talan har han bl.a. anfört följande. Fastigheten Överby 45:1 har två naturliga adresser med väganslutningar som underhålls och förbättras av lokal vägförening samt kommunikationsmöjligheter. Tomten har en naturlig nivåskillnad, ett berg med en nivåskillnad om 4-5 meter där "övertomten" ligger högre. Personen som idag bebor undertomten i en äldre fastighet orkar av åldersskäl inte sköta om övertomten. Den ligger därför för fädot och ser allmänt ovårdad ut. Tanken är att bebygga övertomten med en fritidsfastighet som harmonierar med området, dvs. enplanshus, falurött med äldre lertegeltak och bevarande av berg i dagen och ängsmark. Angränsande grannar är tillfrågade och är positiva. Det finns ca 200 fastigheter i Abborkroken. Han bor själv där permanent och känner väl till förhållandena. Av dessa 200 finns det bara 3 fastigheter som har två anslutningspunkter och adresser, nämligen Överby 45:1 och grannfastigheterna öster om denna. Skulle övriga fastighetsägare vilja stycka av sina fastigheter blir det skafptomtslösningar. Han håller med nämnden om att det är en kulturmiljö av lokalt intresse. Han har konsulterat både villaföreningen och grannarna och samtliga anser att det är bättre att en tomt nyttjas och sköts om än att den växer igen och ligger i träda. Hela halvön Abborkroken



består av fritidshus, endast 10 % bor permanent. Han avser att bebygga tomten med ett tidstypiskt skärgårdsfritidshus som gör att kulturmiljön snarare blir bättre och som smälter in i miljön och berikar den. Han behåller tomten som naturtomt men välskött. Vattenförsörjningen och avloppsfrågan, huvudskälet till avslaget, löses med en avsaltningсанläggning och naturlig infiltration. Han har konsulterat kommunens miljöavdelning och i samförstånd kommit fram till en lösning som byggnadsnämnden helt har bortsett ifrån. En lösning som chefen för miljöavdelningen förordar! Det är riktigt att husen ligger tätt och att man ska vara rädd om grundvattennivån. Han avser därför att pumpa upp havsvatten från Östersjön och avsalta vattnet med en godkänd anläggning. Avloppet blir en 3-kammarlösning med infiltration. Lösningen är både modern och miljövänlig. Vattenförsörjning och avlopp löser han i samförstånd med kommunens miljöavdelning. Det finns soptunnor och trådlös kommunikation som ständigt förbättras. Vattenfall har byggt ut elnät som är väldimensionerat. Han avser att bygga ett fritidshus som ska användas av hans barn. Han avser inte att belasta kommunens samhällsservice. Inte heller gör han detta i spekulationssyfte. Sammanfattningsvis överstiger skälen för att bevilja en styckning både kvalitativt och kvantitativt vida skälen emot.

Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig över överklagandet och därvid anfört i huvudsak följande. Kommunen upplever att det är attraktivt att flytta till kommunen och bosätta sig permanent i fritidshus. För att hantera den övergripande infrastrukturen strävar kommunen efter en så kontrollerad inflyttning och utbyggnad av bostäder som möjligt. Av de mål som kommunfullmäktige pekat ut i översiktsplanen för utbyggnaden av olika områden framgår att förtätning genom avstyckning ska undvikas. Kommunens restriktiva hållning till avstyckningar grundar sig på att den bebyggelsestäthet och den tomtstorlek som ett område har ska bibehållas om det inte i plan prövas lämpligt med en förändring.

Lenny Thörnqvist har beretts tillfälle att yttra sig med anledning av nämndens yttrande och därvid anfört bl.a. följande. Han söker styckning för byggnation av ett anspråklöst fritidshus om 80 kvm. Han vill bygga detta för fritidsändamål till sina barn och barnbarn. Kommunens miljöchef förespråkar både den vatten- och avloppslösning som han har föreslagit. Sakkunniga från andra närbelägna kommuner tycker samstämmigt att fastigheten Överby 45:1 har naturliga skäl till att styckas. Tomten har en naturlig nivåskillnad och två adresser med naturliga och trafiksäkra anslutningsmöjligheter. Den nedre delen av tomten gränsar till en allmänning och den övre tomten, som idag ligger i träda och är allmänt ovårdad, ligger i anslutning till fritidshusbebyggelse från alla håll och kanter. Övertomten skulle vinna på att få en anspråklös byggnation, i skärgårdsstil, istället för att som idag växa igen och misspryda området.

Motivering

Tillämpliga bestämmelser

Fastigheten Överby 45:1 ingår i område som saknar detaljplan.



Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska prövningen i ärenden om förhandsbesked 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 2 kap. 4 § PBL får i ärenden om förhandsbesked mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Enligt 2 kap. 5 § PBL ska, i ärenden om bygglov, bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Enligt 2 kap. 6 § PBL ska i ärenden om bygglov bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. Vidare ska också bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Enligt 3 kap. 3 § PBL är en översiktsplan inte bindande.

Enligt 4 kap. 2 § första stycket PBL ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om
 - a. byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och
 - b. byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Enligt 8 kap. 9 § PBL ska en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att bl.a. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara, att det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon och att det på tomten eller i närheten av den i



skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Det krävs enligt 9 kap. 2 § PBL bygglov för nybyggnad.

Enligt 9 kap. 17 § PBL ska, om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.

Av 9 kap. 31 § PBL framgår att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

Av den översiktsplan som fastigheten Överby 45:1 omfattas av framgår bl.a. följande. Stor restriktivitet ska iakttas vid förtätning av befintliga områden. I översiktsplanen finns en rekommendation från statens geologiska undersökning om en fastighet per hektar i området p.g.a. den ringa grundvattentillgången.

Länsstyrelsens bedömning

Byggnadsnämnden ska på begäran lämna förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen. Enligt kommentaren till PBL (Didón m.fl. Plan- och bygglagen En kommentar Del II s. 9:17–18 s. 1) är prövningen i samband med begäran om förhandsbesked dock begränsad till om det tilltänkta projektet över huvud taget kan tillåtas på den avsedda platsen, dvs. närmast en prövning av markens lämplighet för den avsedda åtgärden. Enligt regeringens beslut den 12 september 2002 (M 2001/4185/Hs/P) kan även andra aspekter behöva tas med i bedömningen, t.ex. om den tilltänkta platsen är lämplig med hänsyn till krav som rör anpassningen till omgivningen. Enligt regeringens mening måste grundläggande förutsättningar för att ett byggnadsföretag ska kunna komma till stånd på en viss plats vara åtminstone översiktligt klarlagda innan ett positivt förhandsbesked kan meddelas.

Trafik

Enligt klaganden har fastigheten Överby 45:1 två adresser och därmed två infartsvägar varför en ytterligare byggnad på fastigheten av den anledningen skulle vara lämpligt. Det har i ärendet inte framkommit skäl att ifrågasätta denna uppgift. Enligt Länsstyrelsens bedömning kan det inte anses ha framkommit något som tyder på att trafikfrågan inte skulle kunna lösas vid en ytterligare byggnation av fastigheten.

Vattenförsörjning

Nämnden har bl.a. motiverat sitt beslut att inte meddela positivt förhandsbesked p.g.a. den ringa grundvattentillgången.

Klaganden har anfört att han har en lösning beträffande vattenförsörjning, nämligen att ta vatten från Östersjön som avsaltas.



BESLUT

Datum
2013-08-07Beteckning
4032-2283-2012

Mot bakgrund av att det av handlingarna i ärendet framgår att den av klaganden föreslagna avsaltningsanläggningen förordas av företrädare för kommunens miljöavdelning samt att klaganden har för avsikt att lösa frågan om vattenförsörjning i samförstånd med kommunens miljöavdelning finner Länsstyrelsen att det finns förutsättningar att lösa frågan om vattenförsörjning.

Avlopp

I ärendet har inte framkommit något som tyder på att avlopp inte skulle gå att ordna på den aktuella fastigheten. Inte heller har nämnden anfört något om att avlopp inte skulle gå att ordna. Klaganden har anfört att han vill lösa frågan om avlopp i samförstånd med kommunens miljöavdelning. Enligt Länsstyrelsens bedömning synes det finnas förutsättningar att lösa frågan om avlopp.

Avfallshantering

Enligt klaganden finns det soptunnor i området där fastigheten Överby 45:1 är belägen. Nämnden har inte anfört något om att avfallshantering inte skulle gå att ordna för fastigheten. Enligt Länsstyrelsens bedömning synes det finnas förutsättningar att lösa frågan om avfallshantering.

Elektronisk kommunikation

Enligt klaganden finns det trådlös kommunikation, som ständigt förbättras, i området där fastigheten är belägen. Han har även uppgett att Vattenfall har byggt ut elnät som är väldimensionerat. Det har i ärendet inte framkommit något som tyder på att frågan om elektronisk kommunikation inte skulle gå att lösa.

Samhällsservice i övrigt

Nämnden har inte angett vilken samhällsservice som inte kan tillgodoses vid en ytterligare byggnad på den aktuella fastigheten. Enligt Länsstyrelsens bedömning kan det i ärendet inte anses ha framkommit något som tyder på att erforderlig samhällsservice inte skulle kunna tillgodoses.

Översiktsplan och detaljplan

En översiktsplan är inte bindande. Benämningen översiktsplan ger en klar upplysning om planens karaktär av ett dokument som innehåller översiktliga bedömningar. Den ska bl.a. ange de stora dragen i fråga om användningen av mark- och vattenområden i kommunen samt kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

Enligt PBL är fysisk planläggning en kommunal angelägenhet. Vad som omfattas av den kommunala ensamrätten, det s.k. planmonopolet, är planläggningen, dvs. befogenheten att anta planer och därigenom också befogenheten att bestämma huruvida planläggning ska komma till stånd eller inte.

Av handlingarna i ärendet framgår inte att det pågår planläggning av det aktuella området. Inte heller framgår när planläggning skulle kunna komma till stånd. Länsstyrelsen finner att nämndens bedömning att den aktuella fastigheten är belägen i ett område med stort bebyggelsestryck och lämpligheten av ytterligare byggrätter inom



området därför ska prövas i detaljplan inte kan anses utgöra tillräckliga skäl för att positivt förhandsbesked inte ska kunna lämnas.

Kulturmiljön

Nämnden har utöver ovanstående skäl för att avslå ansökan om förhandsbesked även anfört att området där fastigheten Överby 45:1 är belägen i översiktsplanen är utpekad som en kulturmiljö av lokalt intresse och att sådana områden ska skyddas så långt möjligt från förtätningar. Nämnden har vidare hänvisat till översiktsplanen enligt vilken stor restriktivitet ska iaktas vid förtätning av befintliga områden. Som framgår ovan är en översiktsplan dock inte bindande.

Enligt klaganden ska fastigheten bebyggas med en fritidsfastighet som harmonierar med området.

Enligt Länsstyrelsens bedömning får PBL:s krav avseende lämplighet och utformning med hänsyn till bl.a. landskapsbilden och natur- och kulturvärdena på platsen anses uppfylla.

Sammanfattning

Enligt Länsstyrelsens bedömning synes åtgärderna i 2 kap. 5 § PBL gå att lösa. Den sökta åtgärden kan inte anses förutsätta planläggning och den aktuella fastigheten uppfyller således samtliga krav i 9 kap. 31 § PBL varför positivt förhandsbesked för den sökta åtgärden ska lämnas.

Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt enligt bilaga 2.

PO

Beslut i detta ärende har fattats av länsassessor Charlotte Fornwall. Föredragande har varit länsassessor Therese Wallman. I beslutet har även arkitekt Pia Olsson deltagit.

Charlotte Fornwall

Therese Wallman

Bilagor

Nämndens beslut, bilaga 1
Anvisning hur man överklagar, bilaga 2

Kopia till
✓ Akten, pärmen, ✓ CF, ✓ TW, ✓ PO



ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.