

Utredning av ärendet inför förslag till beslut avseende förhandsbesked för avstyckning av befintlig tomt till 3 tomter på fastigheten Stora Uppåkra 6:9

Handläggning av ärendet

Verksamhetsområde

Fastigheten ligger inom kommunalt verksamhetsområde avseende spill- och tappvatten.

Fornlämningar

Aktuellt område ligger utanför område med fornlämningar.

Grannehörande

Sakägarna behövde inte beredas tillfälle att yttra sig i aktuellt ärende.

Remissinstanser

Remissinstanser behövde inte beredas tillfälle att yttra sig i aktuellt ärende.

Synpunkter

Avdelningar inom stadsbyggnadsförvaltningen behövde inte beredas tillfälle att lämna synpunkter i aktuellt ärende.

Stadsbyggnadsförvaltningens bedömning:

Byggnadsnämnden har att pröva en ansökan om förhandsbesked avseende avstyckning av fastigheten Stora Uppåkra 6:9 i syfte att möjliggöra bildandet av två nya bostadsfastigheter samt uppförande av två enbostadshus. Fastigheten är belägen utanför detaljplanlagt område och omfattas inte av områdesbestämmelser. Prövningen ska därför ske enligt 9 kap. 41–42 §§ samt 9 kap. 74 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, där frågan om åtgärdens lokalisering är central.

Enligt 9 kap. 74 § PBL får ett positivt förhandsbesked endast ges om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 § PBL, och
3. uppfyller de krav på lokalisering som följer av 2 kap. PBL i de delar som inte redan prövats i områdesbestämmelser.

Frågan om detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § PBL är därmed en tröskelfråga i ärendet.

Detaljplanekravet enligt 4 kap 2§

Den föreslagna åtgärden innebär att ytterligare två bostadstomter tillskapas inom en fastighet som i dag utgör del av ett öppet jordbrukslandskap med gles och spridd bebyggelse. Även om åtgärden i sig avser ett begränsat antal bostäder måste den bedömas i ett större sammanhang, där flera liknande ansökningar inkommit inom samma geografiska område under en längre tid. Av dessa ansökningar har två stycken beviljats och resterande har inte beviljats.

Inom Stora Uppåkra har ett flertal ansökningar om bygglov och förhandsbesked inkommit, bland annat:

- Stora Uppåkra 6:30 (bygg-2021-66) – förhandsbesked för två enbostadshus
- Stora Uppåkra 6:30 (bygg-2023-27) – förhandsbesked för tre enbostadshus
- Stora Uppåkra 6:9 (bygg-2025-71) – bygglov för enbostadshus
- Stora Uppåkra 6:10 (bygg-2008-288) – förhandsbesked för två enbostadshus
- Stora Uppåkra 6:28 (bygg-2013-285) – bygglov för enbostadshus (beviljat)
- Stora Uppåkra 6:29 (bygg-2018-269) – förhandsbesked
- Stora Uppåkra 6:27 (bygg-2022-296) – förhandsbesked (beviljat)
- Stora Uppåkra 6:27 (bygg-2025-62) – förhandsbesked för avstyckning av tre tomter

Denna samlade ärendemängd visar att området är föremål för ett aktuellt bebyggelsetryck. I förarbetena till detaljplanekravet framhålls att just ett sådant bebyggelsetryck, särskilt i randzoner till tätorter, är en typisk situation där markens lämplighet bör prövas genom detaljplan i stället för genom enskilda lov- eller förhandsbeskedsärenden.

Mark- och miljööverdomstolen har vid upprepade tillfällen godtagit kommunens bedömning att detaljplan krävs när det finns ett dokumenterat bebyggelsetryck och behov av samordnad planering. I MÖD P 3484-14 (Bogesund 28:6) ansågs bl.a. bebyggelsetrycket och konkurrerande markanvändningsintressen motivera krav på detaljplan enligt 4 kap. 2 § PBL. I MÖD P 9979-17 (Saxtorp 13:2) godtogs kommunens beslut att neka förhandsbesked med hänvisning till att ytterligare bebyggelse i ett rekreatiomsområde skulle prövas i detaljplan. Även i MÖD P 1446-14 (Rya 1:2) har domstolen accepterat att en första etapp i en potentiellt större exploatering ska hanteras genom detaljplan.

Mot denna bakgrund kan den aktuella ansökan inte ses som en isolerad åtgärd, utan som en del av en möjlig etappvis utbyggnad. En fortsatt prövning genom enskilda förhandsbesked riskerar att leda till en fragmenterad och oplanerad bebyggelseutveckling, vilket strider mot kravet i 2 kap. 3 § PBL på en ändamålsenlig struktur.

Den aktuella åtgärden omfattas inte heller av något undantag från detaljplanekravet. Den planerade bebyggelsen kan inte betraktas som en "lucktomt" i den mening som utvecklats i praxis. För att en obebyggd yta ska anses utgöra en lucktomt krävs typiskt sett att den ligger inom en i övrigt sammanhållen bebyggelsestruktur och framstår som en naturlig komplettering. I förevarande fall präglas området i stället av ett öppet jordbrukslandskap med spridd bebyggelse. Åtgärden innebär därmed en utvidgning av bebyggelsen ut i ett öppet landskap, vilket förändrar områdets karaktär och talar för att prövningen bör ske i detaljplan (jfr MÖD P 1446-14).

Nämnden bedömer därför att åtgärden är av sådan karaktär att den förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 § PBL. Eftersom detta enligt 9 kap. 74 § PBL utgör ett hinder mot att meddela positivt förhandsbesked, saknas redan av detta skäl förutsättningar att bifalla ansökan.

Lokaliseringsprövning enligt 2 kap PBL

Även lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. PBL bedöms tala emot ett positivt förhandsbesked.

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked syfta till att mark används för de ändamål som den är mest lämpad för, med företräde för sådan användning som från allmän synpunkt innebär god hushållning. Enligt 2 kap. 4 § PBL får mark tas i anspråk för bebyggelse endast om den från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Dessa bedömningar ska göras med beaktande av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken.

Den aktuella platsen är belägen i ett öppet jordbrukslandskap med spridd bebyggelse i form av enstaka gårdar och bostadshus. Den befintliga strukturen kännetecknas av låg täthet och relativt stora avstånd mellan byggnader. Den föreslagna åtgärden, som innebär en uppdelning av fastigheten i flera tomter, riskerar att bryta denna struktur och bidra till en successiv förtätning som saknar planmässig styrning. Detta är inte förenligt med kravet i 2 kap. 3 § PBL på en ändamålsenlig struktur och god helhetsverkan av bebyggelsen.

Vidare aktualiserar åtgärden frågor om infrastruktur och teknisk försörjning, såsom tillfartsvägar, dagvattenhantering samt vatten- och avloppslösningar. Enligt 2 kap. 5 § PBL ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bl.a. till möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och samhällsservice i övrigt. Dessa frågor kräver samordning och långsiktig planering, vilket typiskt sett inte kan säkerställas inom ramen för ett enskilt förhandsbesked utan bör hanteras i en detaljplaneprocess.

Anpassning till landskapsbild och helhetsverkan

Anpassnings- och helhetsverkanintressena bedöms även tala emot åtgärden. Enligt 2 kap. 6 § PBL ska bebyggelse och byggnadsverk vid planläggning och i ärenden om bygglov utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen samt intresset av en god helhetsverkan.

Förhandsbeskedet avser formellt endast lokaliseringen, men de intressen som bär upp 2 kap. 6 § – särskilt landskapsbild och helhetsverkan – måste beaktas redan i lokaliseringsprövningen enligt 9 kap. 74 § PBL. Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2023:16 prövat anpassningen till landskapsbilden enligt 2 kap. 6 § redan i förhandsbeskedsskedet när underlaget medgett en sådan bedömning.

I förevarande fall innebär en successiv förtätning genom avstyckningar en risk för en oregelbunden och oplanerad bebyggelsestruktur som inte harmonierar med platsens karaktär. Den öppna jordbruksmarken och den glesa bebyggelsestrukturen är bärande inslag i landskapsbilden. Ytterligare avstyckningar och bostadshus på Stora Uppåkra 6:9 skulle medföra att den aktuella delen av området upplevs som tätare bebyggd än

omgivningen, vilket enligt praxis kan motivera avslag med hänvisning till att marken från allmän synpunkt inte är lämplig för ändamålet.

Prejudicerande effekt och behov av samlad prövning samt översiktsplanens betydelse

Vid bedömningen ska även behovet av framtida förändringar och kompletteringar beaktas (2 kap. 6 § första stycket 8 PBL). Ett positivt förhandsbesked i detta fall riskerar att få en prejudicerande effekt och skapa ett fortsatt tryck på ytterligare avstyckningar och bebyggelse i området. Detta kan leda till en stegvis omvandling av landskapet utan att de samlade konsekvenserna prövats i ett sammanhang. En sådan utveckling är svår att förena med kraven på långsiktig planering och god hushållning med markresurser enligt 2 kap. 2–4 §§ PBL och 3 kap. miljöbalken.

Översiktsplanen för kommunen anger att området utgör ”landskap för produktion och rekreation”, där den pågående markanvändningen i huvudsak ska bestå. Ny bebyggelse kan endast undantagsvis tillåtas och då under förutsättning att den tillför mervärden, exempelvis genom att levandegöra landsbygden eller stärka kulturhistoriska värden.

Den aktuella åtgärden bedöms inte uppfylla dessa kriterier. Det rör sig inte om en enstaka komplettering utan om en exploatering som innebär ytterligare fragmentering av marken. Åtgärden bedöms inte bidra till att utveckla landsbygden i den mening som avses i översiktsplanen. I stället framstår åtgärden som en generell bostadsetablering utan särskild hänsyn till platsens funktion eller identitet.

Högsta domstolen har i NJA 2021 s. 321 uttalat att en aktuell och konkret översiktsplan ska tillmätas särskild betydelse vid prövning av ärenden utanför detaljplan, särskilt när den ger tydliga riktlinjer för markanvändningen. Mot denna bakgrund ska översiktsplanens ställningstaganden ges stor vikt i förevarande ärende.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer stadsbyggnadsförvaltningen att den ansökta åtgärden – avstyckning av Stora Uppåkra 6:9 till tre bostadsfastigheter med två nya enbostadshus – inte kan ses som en isolerad komplettering utan utgör en del av ett redan dokumenterat bebyggelsetryck i området.

Åtgärden bidrar till en successiv och oplanerad förtätning i ett öppet jordbrukslandskap med gles bebyggelse, där den befintliga strukturen kännetecknas av låg täthet och stora avstånd mellan byggnader. Mot bakgrund av den samlade ärendemängden i Stora Uppåkra, behovet av samordnad planering av infrastruktur, dagvatten och VA samt risken för prejudicerande effekt bedöms åtgärden vara av sådan karaktär att den förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 § PBL.

Vidare strider åtgärden mot översiktsplanens intentioner för området som ”landskap för produktion och rekreation”, där den pågående markanvändningen i huvudsak ska bestå och ny bebyggelse endast undantagsvis tillåtas om den tillför tydliga mervärden.

Sammantaget uppfyller åtgärden inte kraven på en från allmän synpunkt lämplig markanvändning och lokalisering enligt 2 kap. 2–5 §§ PBL, och eftersom detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § PBL därmed utgör ett hinder mot positivt förhandsbesked enligt 9 kap. 74 § PBL saknas förutsättningar att bifalla ansökan.

En tjänsteskrivelse med förslag till beslut enligt ovanstående slutsats kommer att presenteras för samhällsbyggnadsnämnden.