

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

Anmälan om olovlig åtgärd

Förslag till beslut

Byggnadsnämnden föreslås besluta

- att avskryva tillsynsärendet utan att besluta om någon tillsynsåtgärd
- att motivera beslutet i enlighet med vad som anges under rubriken föredragning i stadsbyggnadskontorets tjänsteskrivelse

Sammanfattning

Inom ett område i Flyinge pågår en omfattande markutfyllnad. Avsikten med markutfyllnaden är att skapa en anläggning för hästsportverksamhet med ridväg och ridbanor. Området ska avstyckas och bilda två nya fastigheter. De blivande ägarna har sökt och beviljats ett marklov med startbesked. Det beviljade marklovet har fått laga kraft.

Närboende har lämnat in en anmälan om tillsyn enligt plan- och bygglagen. De anmäler att det pågår en olovlig dumpning av jordmassor inom området och att det strider mot de gällande områdesbestämmelserna för Flyinge. I kompletteringar av anmälan tar de upp att det finns andra åtgärder inom området som är olovliga. De vill att byggnadsnämnden ska besluta att transporter av jordmassor ska upphöra och att den ursprungliga promenad- och ridvägen i området ska återställas.

Underlag för beslutet

- Stadsbyggnadskontorets tjänsteskrivelse 2020-09-30
- Yttrande från anmälarna 2020-09-08
- Anteckningar med bilagor och foton från tillsynsbesök 2020-08-14
- Yttrande från de blivande fastighetsägarna 2020-05-25
- Anteckningar med foton från tillsynsbesök 2020-04-23
- Yttrande från fastighetsägaren 2020-03-18
- Yttrande från anmälarna 2020-02-13
- Yttrande från anmälarna 2020-02-12
- Yttrande från en av anmälarna 2020-01-21

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

- Anmälan om tillsyn 2020-01-02
- Beslut om marklov och startbesked inklusive tre ritningar 2018-02-27 i ärende L 2017-2508
- Områdesbestämmelser för Flyinge 1281K-P51

Ärendet

Inom en del av en fastighet i Flyinge, som är under avstyckning, pågår en omfattande markutfyllnad. Avsikten med markutfyllnaden är att skapa en anläggning för hästsportverksamhet med ridväg och ridbanor. Området ska avstyckas och bilda två nya fastigheter. De blivande ägarna har sökt och beviljats ett marklov med startbesked i delegationsbeslut den 27 februari 2018 (ärende L 2017-2508). Det beviljade marklovet har fått laga kraft.

Närboende har lämnat in en anmälan om tillsyn enligt plan- och bygglagen, PBL. De anmäler att det pågår en olovlig dumpning av jordmassor inom området och att det strider mot de gällande områdesbestämmelserna för Flyinge samt att underlaget för beslutet om marklov är bristfälliga. I kompletteringar av anmälan tar de upp att det finns andra åtgärder inom området som saknar mark- och bygglov. Det är olovliga, murar, markhöjning på andra platser, ett påbörjat garage, brofundament, hårdgjorda vägar, grindar och lyktstolpar. De vill att byggnadsnämnden ska besluta

- att transporter av jordmassor ska upphöra och
- att den ursprungliga promenad- och ridvägen i området ska återställas.

Beredning

Efter en inledande utredning fick anmälarna tillfälle att yttra sig över vad som framkommit i ärendet.

Därefter underrättades fastighetens ägare, Flyinge AB, om anmälan och fick tillfälle att yttra sig. Flyinge AB upplyste att den aktuella delen av fastigheten sålts och håller på att avstyckas för att bilda två nya fastigheter. Det är två köpare som ska bli ägare till var sin fastighet. Vidare upplyste bolaget att köparna har rätt enligt köpeavtalet att påbörja arbeten inom markområdet under tiden avstyckningen pågår. De får även ansöka om de bygg- och marklov som behövs.

Upplysningen medförde att stadsbyggnadskontoret underrättade de två blivande fastighetsägarna om tillsynsärendet. Ett tillsynsbesök genomfördes den 23 april 2020. Stadsbyggnadskontoret begärde sedan att de blivande ägarna ska lämna in en utförlig verksamhetsbeskrivning samt kartor som redovisar placeringen av

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

jordvallar, höjdskillnader, markbeläggning, murar och belysning samt placering av byggnader och plats för uppställning av maskiner.

Stadsbyggnadskontoret genomförde ytterligare ett platsbesök efter att de begärda uppgifterna kommit in. Sedan anmälarna fått tillfälle att yttra sig över de nya uppgifterna har yttranden från dem kommit in.

Barnets bästa

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts relevant i ärendet.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget medför inga ekonomiska konsekvenser för Lunds kommun.

Föredragning

Byggnadsnämnden är tillsynsmyndighet och ska så snart det finns anledning att anta att någon inte följt en bestämmelse i PBL, dess föreskrifter eller beslut som fattats med stöd av lagen, pröva om det finns lagligt stöd för att ingripa eller besluta om en påföljd (11 kap. 5 § PBL).

Anmälarna har framfört att den markutfyllnad som pågår strider mot områdesbestämmelserna för Flyinge. De har i senare yttranden lyft fram att det utförts andra olovliga åtgärder som strider mot PBL.

Det innebär att stadsbyggnadskontoret behöver utreda om det gjorts något inom det aktuella området som strider mot bestämmelserna i PBL, dess förordning eller något beslut som fattats med stöd av PBL, bland annat de gällande områdesbestämmelserna för Flyinge och det beviljade markklovet. Om utredningen visar att det skett en olovlig åtgärd är nästa steg att utreda om det finns lagstöd att ingripa eller besluta om en påföljd.

Stadsbyggnadskontoret har utrett följande frågeställningar för att kunna ta ställning till om det vidtagits någon olovlig åtgärd.

1. Är en hästsportanläggning bygglovspliktig?
2. När krävs det markklov?
3. Vad omfattar beslutet om markklov?
4. Har de sökande följt beslutet om markklov?
5. Har det vidtagits någon annan åtgärd inom området som fordrar bygg-, mark- eller rivningslov?

Är en hästsportanläggning bygglovspliktig?

De anläggningar som kräver bygglov är uppräknade i 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen, PBF. Uppräkningen är uttömmande. Med det menas att det endast är de anläggningar som anges i bestämmelsen

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

som kräver bygglov och att de uppräknade anläggningarna inte får ges en vidsträckt tolkning. En anläggning måste tydligt och klart falla inom den typ av anläggning som räknas upp för att det ska kunna ställas krav på bygglov.

Bestämmelsen i 6 kap. 1 § 1 punkten PBF anger att det krävs bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor och golfbanor.

Hästsportanläggning finns inte med bland de uppräknade anläggningarna. Det som möjligtvis kan övervägas är om en sådan anläggning innefattas i en bygglovspliktig "idrottsplats".

Vad innefattas då i begreppet idrottsplats? Det finns ingen vägledning i plan- och bygglagstiftningen. Det finns inte heller någon definition i det svenska språket. Det som allmänt sett anses vare en idrottsplats är en anläggning för friidrott med åskådarplatser. Men det innefattar nog även anläggningar med fotbollsplaner. Det mesta talar för att lagstiftaren avsett att endast innefatta den typen av anläggningar i en bygglovspliktig idrottsplats. Det som tydligt och klart faller utanför begreppet är motorsportbanor, golfbanor, skjutbanor och skidbackar med liftar. De sistnämnda anläggningarna finns särskilt uppräknade bland dem som är bygglovspliktiga.

Sammantaget anser stadsbyggnadskontoret att lagstiftaren inte avsett en vidare tolkning av begreppet idrottsplats än det som är en idrottsplats i vanligt språkbruk. En anläggning för hästsport är inte en sådan anläggning och den kräver därmed inte bygglov för att få anläggas. Däremot kan enskilda åtgärder inom området fordra bygglov och den frågan behandlas i det sista avsnittet.

När krävs det marklov?

Krav på marklov gäller enligt 9 kap. 11 § PBL inom områden med detaljplan för schaktning och fyllning som avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt. I områden utanför detaljplan gäller inte det kravet, om inte kommunen i områdesbestämmelser bestämt att det krävs ett sådant lov, en så kallad utökad lovplikt.

För det aktuella området gäller inte någon detaljplan. Lunds kommun har i områdesbestämmelser för Flyinge, som gäller från den 26 januari 2012, beslutat om utökad lovplikt. I bestämmelserna anges att det krävs marklov för utförande av schaktning eller fyllning som avsevärt påverkar en tomts höjdläge.

Syftet med ett krav på marklov inom detaljplanelagda områden är att det behöver finnas en kommunal kontroll över att fastighetsägare inte ändrar höjdnivån inom egen tomt utan lämplighetsavvägning i

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

förhållande till omgivande tomter och till allmänna vägar, främst inom tätbebyggda områden.

Den bakgrunden är viktig att ha i åtanke när det utökade lovkravet i områdesbestämmelserna ska tillämpas. Det är också viktigt att skilja på de juridiska begreppen fastighet och tomt. Den utökade lovplikten avser stora förändringar av höjdläget inom en tomt. Begreppet tomt definieras i 1 kap. 5 § PBL som "ett område /... / som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål".

För att det ska vara en tomt som utlöser ett krav på marklov enligt områdesbestämmelserna ska det alltså vara fråga om mark som är avsedd för en eller flera byggnader. Den schaktning och utfyllnad med jordmassor som sker inom det aktuella området har inte det syftet. Det finns inte heller något i områdesbestämmelserna som pekar ut att den här marken är avsedd för byggnader. Stadsbyggnadskontoret är därför av den uppfattningen de pågående förändringarna av marknivåerna inom det aktuella området inte kräver marklov.

De blivande fastighetsägarna har sökt och beviljats marklov. Det får anses vara en ansökan om marklov för en lovbefriad åtgärd (9 kap. 14 § PBL) eftersom de egentligen inte behöver något lov. Beslutet har fått laga kraft och det innebär att det som medges i lovet inte kan inskränkas genom några tillsynsåtgärder enligt PBL.

Vad omfattar beslutet om marklov?

I ansökan anges att de blivande fastighetsägarna söker marklov för utformning av ridväg/ridled som ska vara cirka 6 meter bred och ha en varierande höjd från 0-2,5 meter. Till ansökan hör 3 ritningar och de är också en del av delegationsbeslutet om marklov. Beslutet måste tolkas tillsammans med de 3 ritningar som tillhör beslutet och ansökan. Det är vad som sammantaget kan utläsas av beslutet, ansökan och övriga handlingar som avgör vad det beviljade marklovet omfattar.

Stadsbyggnadskontoret kan av de ovan nämnda handlingarna utläsa vilket område som ansökan avser, att det inom det området ska anläggas en ridväg/ridled med en viss sträckning. I vart fall kan utläsas i vilka delar ridvägens/ridledens sträckning ska ha en ändrad marknivå i förhållande till omgivningen.

De sökande hävdar att det beviljade marklovet avser markutfyllnad inom hela området. De anser att stöd för den tolkningen finns i beslutsmeningen och den ritning som visar ridvägens/ridledens sträckning. Deras uppfattning är att de olika nyanserna av grått är

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

förändringar av marknivån inom hela området. Anmälarna däremot anser att marklovet är så otydligt att det inte går att utläsa vad det omfattar.

Den som beviljas ett lov ska kunna känna sig säker på att beslutet omfattar det som söks. Det ställer krav på att sökanden är tydlig i ansökan och ritningarna så att dessa handlingar verkligen redovisar det sökanden vill utföra. Beslutsmyndigheten har å andra sidan ett ansvar att utreda och begära att sökanden förtydligar det som är otydligt. Varken ansökan eller ritningarna i ärendet om marklov innehåller någon uppgift eller ens en indikation om att marknivåerna inom hela området ska förändras. Stadsbyggnadskontoret anser därför att det beviljade marklovet inte kan tolkas på det sätt som de blivande fastighetsägarna hävdar. Marklovet omfattar enligt stadsbyggnadskontoret en förändring av marknivåerna för en ridväg/ ridled med den sträckning som ritats i illustrationsritningen med olika nyanser av grått.

Anmälarna menar också att de åtgärder som utförs inom området sker i strid mot en markanvändningsbestämmelse i Flyinges områdesbestämmelser. Markanvändningsbestämmelsen lyder enligt följande.

Område markerat med grön skraffering utgör ett värdefullt jordbrukslandskap med höga natur- och kulturmiljövärden. Åtgärder får inte vidtas som ändrar områdets karaktär av brukat jordbrukslandskap eller i övrigt skadar områdets natur- och kulturmiljövärden.

Det aktuella området är markerat med grönt och de värden som finns i området ska beaktas i alla lovprövningar. Det har alltså ingått i prövningen av marklovet att göra den bedömningen. Efter att marklovet fått laga kraft kan det inte göras en ny bedömning i frågan. Det innebär att nämnden, som tillsynsmyndighet, inte kan inskränka det tidigare beviljade marklovet.

Har de sökande följt beslutet om marklov?

Ridvägen/ridleden hade ännu inte slutförts vid det senaste tillsynsbesöket. De delar som framstod som slutförda gav inte stadsbyggnadskontoret någon anledning att överväga ett brådskande ingripande.

När ridleden/ridvägen har slutförts ska de sökande begära ett slutbesked och vid det tillfället kontrolleras att förutsättningarna för ett slutbesked är uppfyllda. Det innefattar bland annat en kontroll av att marklovet följts. Om det då visar sig att lovet inte följts kan byggnadsnämnden vägra att utfärda slutbesked och återuppta tillsynen. Detsamma gäller om någon anmäler åtgärden för tillsyn på nytt.

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883

Stadsbyggnadskontoret sammanfattar tillsynen av marklovet med att det hittills inte framkommit något som ger anledning att stoppa det pågående arbetet med ridleden/ridvägen.

Mot bakgrund av stadsbyggnadskontorets ställningstagande att det inte behövs något marklov inom området, finns det inte heller skäl att stoppa den pågående markutfyllnaden inom området i övrigt.

Har det vidtagits någon annan åtgärd inom området som fordrar bygg-, mark- eller rivningslov?

Belysning

Enligt områdesbestämmelserna för Flyinge gäller en utökad lovplikt för uppsättning eller väsentlig ändring av ljusanordning med stark ljusspridning. En sådan ljusanordning kräver bygglov.

Stark ljusspridning tyder på att områdesbestämmelserna avser strålkastare och liknande ljusanordningar som medför en betydande påverkan på omgivningen.

Längs med ridvägen/ridleden uppförs belysningsstolpar. Anmälarna menar att belysningen kräver bygglov. De blivande fastighetsägarna uppger att varje belysningsstolpe kommer att ha lampor i styrkan 12 watt.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att belysningsstolparna inom området kan jämföras med ett upplyst motionsspår. I rättspraxis har belysning längs med motionsspår inte ansetts vara belysning med betydande påverkan för omgivningen. Stadsbyggnadskontoret anser att utredningen hittills inte visat att belysningen som uppförs ställer krav på bygglov.

Stenläggning och andra liknande åtgärder inom området

Stadsbyggnadskontoret har vid tillsynsbesöken noterat andra åtgärder som utförts inom området.

Det är dels omfattande stenläggning som avgränsar markutfyllnaden mot transportvägar inom området. De blivande fastighetsägarna benämner det som "jordstöd" i sin redovisning av den planerade verksamheten. Stadsbyggnadskontoret är av den uppfattningen att denna stenläggning inte utlöser ett krav på bygglov utan får anses ingå i förändringen av marknivåerna.

Inom området har även anlagts broar där ridvägen/ridleden passerar över transportvägar inom området. Broar är inte en anläggning som är bygglovspliktig, så även dessa får anses ingå i förändringen av marknivåerna.

2020-09-30

Diarienummer
BN 2020/0327
L 2019-0883**Byggnad för anläggningens fordon?**

I verksamhetsbeskrivningen som de blivande fastighetsägarna lämnat in finns en byggnad inritad för anläggningens fordon. Vid tillsynsbesöket den 23 april 2020 hade byggblock placerats på varandra på ett sätt som skulle kunna vara en påbörjad byggnad för fordonen, eller en mur. Detta är åtgärder som fordrar bygglov. Den synpunkten framfördes av också av stadsbyggnadskontoret vid tillsynsbesöket.

När stadsbyggnadskontoret gjorde ytterligare ett tillsynsbesök den 14 augusti 2020 hade de flesta av dessa block tagits ner. De blivande fastighetsägarna uppger att de block som finns på platsen är ett stöd för jordmassor och förvaring av grus under den tid markutfyllnaden pågår. De har placerats där för att skapa en avgränsning mellan massorna och transportvägarna inom området.

Stadsbyggnadskontoret kan inte längre påstå att detta är en påbörjad byggnad eller en mur. Förändringen vid det andra tillsynsbesöket får anses vara en frivillig rättelse. I det läget finns det varken stöd för att besluta om något ingripande eller besluta om en byggsanktionsavgift för att de saknar bygglov.

Sammanfattande bedömning

Stadsbyggnadskontoret har sammantaget kommit fram till att de blivande fastighetsägarna inte utfört någon åtgärd inom området som kräver bygg- mark- eller rivningslov. Det har inte heller framkommit att det gjorts någon åtgärd som på annat sätt strider mot PBL, dess förordning eller beslut fattade med stöd av PBL. Anmälan om tillsyn ger inte anledning att besluta om något tillsynsingripande. Därför föreslår stadsbyggnadskontoret att byggnadsnämnden beslutar att avskryva tillsynsärendet utan att besluta om någon tillsynsåtgärd.

Katarina Öberg Magnusson
JuristMarcus Gunnarsson
Tillsynshandläggare**Beslutet skickas till**

Enligt sändlista

Beslutet kan överklagas

Beslutet kan överklagas till Länsstyrelsen Skåne. Information om hur det överklagas bifogas tillsammans med beslutet när det skickas till parterna i ärendet.