



Högsta domstolen
hogsta.domstolen@dom.se

Bygglovs- och tillsynsnämndens yttrande till Högsta domstolen i ärende P266-22, P270-22 och P 272-22

Nämnden yttrar sig härmed gemensamt i de tre målen P 266-22, P 270-22 och P 272-20.

Yrkande

Bygglovs- och tillsynsnämnden yrkar att Högsta domstolen avslår överklagandet och fastställer mark- och miljööverdomstolens domar.

Nämnden motsätter sig yrkandet att ersätta motpartens rättegångskostnader, i sin helhet.

Grund för talan

Nämnden välkomnar att Högsta domstolen prövar målen och klargör vilken betydelse planbeskrivningen ska tillmätas i bygglovsprövningen. Det framgår med stor tydlighet i mark- och miljödomstolens och Mark- och miljööverdomstolens domar att rättsläget är osäkert vilket är en brist som ett klargörande uttalande från högsta instans kan läka.

Nämndens syn på planbeskrivningars status

En detaljplan ska idag bestå av en plankarta med bestämmelser. Till varje detaljplan hör en planbeskrivning som förklarar syftet med planen och på vilket sätt den ska genomföras. Historiskt har det varierat hur olika planer har presenterats men generellt kan sägas att beslutade planer i någon form innehållit karta, bestämmelser och en beskrivning. I aktuella ärenden gäller detaljplan med beteckning 0126K-7962 ("Stortorp III, Trångsund") vilken antogs 1968 och den innehåller en plankarta, ett separat dokument med bestämmelser samt en planbeskrivning.

Planbeskrivningar är inte bindande

Nämndens principiella inställning är att planbeskrivningar generellt inte ska betraktas som bindande i lovsprövning om det inte föreskrivits att så ska vara fallet vilket kan exemplifieras med miljöbalkens bestämmelser där planbeskrivningens beräknade ljudnivåer för omgivningsbuller är bindande vid tillsyn.

-

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
BYGGLOVS- OCH TILLSYNSNÄMNDEN
141 85 Huddinge

Besök
Hälsövägen 7

Tfn vxl 08-535 300 00

www.huddinge.se



Planbestämmelserna är däremot bindande. Planbestämmelser ska tolkas utifrån sin lydelse men också utifrån sitt syfte. Detta innebär att det i tolkningen av detaljplanen finns ett samspel mellan planbestämmelserna, som kan vara mer eller mindre tydliga, och mellan uttalanden och skrivelser i planbeskrivningen. Samtidigt ska tolkningen av detaljplaner alltid utgå från den systematik som var gällande vid tidpunkten för planens framtagande. Exempel på detta är att tillämpningen av 39 § Byggnadsstadgan gäller som bestämmelse i de många äldre detaljplaner som saknar en planbestämmelse om minsta avstånd mellan tomtgräns och byggnader. Bestämmelsen saknas eftersom det i den då gällande lagstiftningen fanns generella regler om minsta avstånd som på detta sätt fyllde ut detaljplanen och inte behövde regleras särskilt om det inte innebar avsteg från de generella reglerna.

Nämnden anser vidare att eventuella otydligheter i detaljplanen ska tolkas till enskildas förmån och att otydligheter inte ska kunna begränsa byggrätten.

Planbeskrivningar är vägledande

Som konstaterats ovan ska planbeskrivningen inte betraktas som bindande i lovprövning. Nämndens inställning är att planbeskrivningens huvudsakliga syfte är att beskriva hur planen ska genomföras och vilka konsekvenser planläggningen får. Planbeskrivningen ska omsättas till planbestämmelser som konkretiserar kommunens idéer för planläggning. Den fungerar sedan vägledande genom att hjälpa till vid tolkning av en viss planbestämmelse eller för att förtydliga vad planens uttalade syfte innebär i praktiken.

Vägledande dokument, så som äldre planhandböcker, ska på samma sätt betraktas som vägledande och kan förtydliga planbestämmelsernas innehåll i det fall det rör sig om otydliga eller tvetydiga planbestämmelser eller där systematiken vid planläggningen inte längre är självklar. Det går enligt nämndens mening inte att uttala sig generellt om det är planbeskrivningen eller handböckerna som ska ha företräde i den praktiska tillämpningen i bygglovsprövningen, men om en planbeskrivning är konkret och tydlig talar mycket enligt nämnden för att den ska ha företräde framför de generella skrivelserna i handböckerna. Planbeskrivningen är specifikt anpassad för de lokala förhållandena och avvägningarna.

Planbeskrivningar förtydligar detaljplanernas syfte

En detaljplan har alltid ett mer eller mindre uttalat syfte. Syftet med detaljplanen ska i de detaljplaner som tas fram idag alltid framgå.

Planbestämmelser i en detaljplan har alltid som sin yttersta funktion att konkretisera syftet för att endast den sorts byggnader som är förenliga med syftet ska kunna uppföras på en viss plats.

Vid en bedömning om en åtgärd kan ges bygglov med en liten avvikelse framgår det i bestämmelsen i 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen att avvikelsen måste vara förenlig med detaljplanens syfte för att lov ska kunna ges. Även planenliga



åtgärder måste vara förenliga med syftet även om detta inte uttrycks i plan- och bygglagens bestämmelse i 9 kap. 30 § som gäller prövningen för planerliga bygglov. Nämnden anser dock att detta är en självklarhet som det inte har ansetts nödvändigt att lagstifta om.

Då det är nämndens bedömning att detaljplanens syfte konkretiseras genom planbestämmelserna är det svårt att tänka sig att en åtgärd ska ges bygglov om den är planerligt vad gäller de formella kraven på placering, utformning och användning men som trots detta strider mot planens syfte. En annan bedömning än nämndens skulle i teorin då nämligen innebära att planerliga byggnationer skulle kunna strida mot detaljplanens syften medan en byggnation som innebär en liten avvikelse mot detaljplanen måste följa planens syften.

Varför frågan i övrigt är principiellt viktig

Även om sakfrågan i de aktuella ärendena inte rör flerbostadshus kan utfallet från Högsta domstolen få en mycket avgörande roll i hur exploatering i äldre detaljplaner kan te sig. Domstolens utfall gällande de aktuella fastigheterna kan mest troligt bli något av följande:

1. Planbeskrivningens enfamiljshus tolkas bokstavligen vilket innebär att endast enbostadshus får uppföras.
2. Planbeskrivningens enfamiljshus tolkas som motsvarande dagens småhus vilket innebär att en- och tvåbostadshus får uppföras.
3. Planbeskrivningen ska inte användas för tolkningen alls, det vill säga en förändring mot tidigare praxis, vilket innebär att även flerbostadshus skulle kunna uppföras.

Praxis har genom Mark- och miljööverdomstolens tidigare avgöranden, bland annat P 6512-17 och P 3431-18, sammanfattningsvis varit att om det finns en bestämmelse om friliggande (F) eller öppet byggnadssätt (Ö) har planbeskrivningen använts för tolkning av vad detta innebär. I de fall planbeskrivningen har innehållit hänvisningar till småhus har det lett till en tolkning av planbestämmelsen och om det inte funnits sådana hänvisningar har det lett till en annan tolkning. Den senare tolkningen framgår till exempel i MÖD 2020:41-44.

I mark- och miljööverdomstolens vägledande avgörande MÖD 2016:18 lämnade Boverket ett yttrande. Detta yttrande ligger sedan till grund även i kommande avgöranden. I målets sammanfattning av yttrandet görs egentligen ingen hänvisning alls till planbeskrivningen. I stället framförs att det finns två generella system för byggnation, ett för egnahems- och villabebyggelse och ett för rad- och flerbostadshus. I det fallet var det förvisso ett flerbostadshus men domstolen gjorde här ingen analys av planbeskrivningen utan detta var vad som borde förväntas av planen.

I P 6512-17 från 2018 tog Mark- och miljööverdomstolen upp en liknande fråga gällande att i normalfallet får egnahems- och villabebyggelse anses motsvara en-



Datum
2022-08-15

Diarienummer
BTN-2022/175
NBF 2018-003163, NBF 2018-003164
och NBF 2018-3165

och tvåbostadshus samt använde i det fallet planbeskrivningen i sina domskäl. Hänvisningen till planbeskrivningen är dock relativt liten utan i stället konstateras:

Som mark- och miljödomstolen angett var det 1976 års upplaga av Statens Planverks anvisningar som gällde när den nu aktuella stadsplanen antogs. I denna upplaga har beteckningarna för de olika systemen med fristående eller kopplade hus samt sammanbyggda hus behållits från tidigare upplagor. Även om benämningarna egnahems- och villabebyggelse inte förekommer, finns ingenting i anvisningarna som talar för att något annat avses med begreppet fristående hus.

Efter det beslutade Mark- och miljööverdomstolen i mål P 3431-18 vilket då gav ytterligare vikt åt planbeskrivningen. Även i denna dom beskrivs att normalt är friliggande hus att betrakta som detsamma som småhus. Dock menade domstolen att frågan om det i planbeskrivningen fanns stöd för att termen friliggande i detta fall ska tolkas på annat sätt än normalfallet skulle bedömas. Planbeskrivningen gavs alltså utrymme att tolka om planbestämmelsen skulle bedömas som i normalfallet eller, för just den rådande detaljplanen, på ett annat sätt.

I Mark- och miljööverdomstolens vägledande avgöranden MÖD 2020:41-44 görs en något motstridig tolkning av begreppet fristående. I de fallen, som också rör någon form av planbestämmelse om fristående byggnadssätt, gjorde domstolen bedömningen att flerbostadshus kunde uppföras då det i planbeskrivningen saknades beskrivning om områdets bebyggelsesätt. Detta även om det till exempel var frågan om väletablerade villaområden. I domarna hänvisades skriftligt till den tidigare praxis som bland annat hade sin utgångspunkt i Boverkets yttrande i MÖD 2016:18. Ändå gjorde domstolen en helt annan bedömning vad gäller att det finns en gällande praxis om hur fristående byggnadssätt ska ses som egnahems- eller villabebyggelse och att planbeskrivningen sedan ska användas som tolkning om bestämmelsen fristående byggnadssätt ska tolkas på något annat sätt än i normalfallet. Nämnden menar därmed att Mark- och miljööverdomstolen utan tydlig grund ändrat en praxis genom vad som kan ses som en misstolkning av egna tidigare domar.

Nämnden menar även att Mark- och miljööverdomstolen genom sina avgöranden i MÖD 2020:41-44 inte behandlar en annan viktig princip som gäller för detaljplaner, nämligen den om hur de boende i ett område kan förutse hur utvecklingen av området kommer att ske.

Då en detaljplan gäller till dess att den ändras eller upphävs har detaljplanen fler syften. Ett av dessa är kommunens möjlighet att styra samhällsutvecklingen. Om utveckling av rättspraxis är önskad för kommunens gällande idéer om bebyggelseutvecklingen för ett område, eller om detaljplanen genom otydliga planbestämmelser blir svårtillämpad, behöver detta lösas genom att till exempel en ny detaljplan tas fram av kommunen. Ytterligare ett syfte med detaljplanen är att beskriva vilken rätt en fastighetsägare har vad som gäller för sin egna fastighet. För dem kan praxis i vissa delar ändra de rättigheterna För de övriga som bor i ett område kan dock rättspraxisförändringar få långtgående innebörder. Sett till detta



anser nämnden att även samhällets syn på utveckling vid planens framtagande är av vikt då det är den som till stor del styr boendes möjlighet att förutse områdets utveckling i de fall en planbestämmelse inte är fullgod. Vid tiden då till exempel dessa ärendens detaljplaner togs fram var det otänkbart att exploateringsföretag skulle komma att bygga betydligt fler bostäder, även flerbostadshus, än vad som uppenbart var tänkt. Det var då självklart att i ett område med småhus byggs småhus, oftast synonymt med enbostadshus. Med en annan tolkning än nämndens så har då ett av detaljplanens ytterligare syften, det att boende i ett område ska kunna förutse hur området utvecklas, helt förlorats i vissa detaljplaner. För nämnden är det därför uppenbart att tolkningen av F- och Ö-bestämmelser, även utan stöd i planbeskrivning, bör innebära småhus medan planbeskrivningen ytterligare kan förtydliga vilken typ av småhusbebyggelse det är frågan om när sådana uppgifter finns i texten.

Bedömning i aktuella ärenden

Kortfattat är situationen denna i de aktuella målen. För fastigheterna gäller en äldre stadsplan som genom övergångsbestämmelserna i plan- och bygglagen ska gälla som detaljplan. Av detaljplanen framgår bland annat att de nu aktuella fastigheterna är avsedda för bostadsändamål (B) och att husen ska uppföras fristående (F). Vid framtagandet av detaljplanen fanns även en bestämmelse om att byggnader ska uppföras sammanbyggda i fastighetsgräns (S) men den bestämmelsen gällde inte för aktuella fastigheter. Fristående byggnadssätt avser enligt vad nämnden framfört tidigare normalt småhusbebyggelse med en- eller tvåbostadshus.

Planbestämmelserna är i sin lydelse otydliga i denna del eftersom de inte reglerar hur många lägenheter varje småhus får innehålla. Enligt nämndens mening råder det inga tveksamheter kring hur området skulle utvecklas då planen togs fram. Den aktuella planläggningen av området syftar enligt planbeskrivningen till att vara ”ett led i den pågående saneringen och stadspanelläggningen av Stortorpsområdet” och att ”området, med bevarande av sin nuvarande villastadskaraktär, kompletteras med friliggande enfamiljshus i första hand genom uppdelning av stora fastigheter i flera tomter” (sidan 1).

Planbestämmelsen som enligt sin lydelse skulle kunna tolkas på mer än ett sätt är efter en samlad läsning av detaljplanens alla delar ytterst tydlig enligt nämndens bedömning. Bestämmelserna BF ska i denna detaljplan, på grund av lydelserna i planbeskrivningen, tolkas som att de byggnader som planenligt får uppföras i området ska vara enfamiljshus.

Som det framgår i de citerande avsnitten ur planbeskrivningen syftade planbestämmelserna till att förtäta området med fler enfamiljshus genom att de tidigare större fastigheterna styckades upp och bebyggdes. Någon ytterligare förtätning än den som detaljplanen möjliggjorde var inte avsedd och heller inte förutsedd på 1960-talets slut. Plantolkningen som nämnden har gjort ovan är helt förenlig med detta uttalade syfte. Att däremot tillåta tvåbostadshus i området innebär en plantolkning helt i strid med planens syfte om att tillåta förtätning upp



Datum
2022-08-15

Diarienummer
BTN-2022/175
NBF 2018-003163, NBF 2018-003164
och NBF 2018-3165

till en viss grad samtidigt som villastadskaraktären bevarades. Att neka uppförande av tvåbostadshus är inte heller att begränsa den byggrätt en fastighetsägare har då den tar hänsyn till area, inte antal bostäder.

Planbestämmelserna för de aktuella fastigheterna ska därför med stöd i planbeskrivningen tolkas som att nämndens beslut att avslå ansökningarna om bygglov var riktigt.

Avvikelsen som består i att uppföra ett tvåbostadshus i strid med planbestämmelsen om enbostadshus kan inte betraktas som en sådan avvikelse som kan tillåtas med stöd av plan- och bygglagens bestämmelser om avvikelser. Högsta domstolen bör i enlighet med detta avslå överklagandet och fastställa Mark- och miljööverdomstolens domar.

För bygglovs- och tillsynsnämnden

Cem Delen
Ordförande

Beslut i detta ärende har fattats på bygglovs- och tillsynsnämnden sammanträde den 30 augusti 2022. Protokollsutdrag från sammanträdet bifogas.