

## Redogörelse av hantering och bedömning av avvikelser från detaljplan.

Med anledning av Centerpartiets *Motion, fler hyresrätter* har Bygglövsenheten utrett berörda lagkrav inom frågeställningar som lyfts i Centerpartiets motion.

Vid handläggning av bygglovsärenden, där den sökta åtgärden avviker från detaljplanen, ska byggnadsnämnden i varje enskilt fall göra en bedömning av om det är lämpligt att lämna bygglov.

I NJA 2020 s 786 uttalade HD (Högsta domstolen) att en tillämpning av 9 kap. 31 c § PBL förutsätter en kompletterande lämplighetsbedömning och att det i denna bör tas hänsyn till det kommunala intresset av att bygglov inte beviljas i strid med en plan som kommunen vill hålla fast vid samt att det kommunala inflytandet över markanvändningen inte får urholkas. Domstolen anförde att kommunen måste tillämpa 9 kap. 31 c § PBL sakligt och opartiskt och inte bör tillerkännas någon vetorätt när frågan prövas i högre instans. Om kommunen motsätter sig en åtgärd och anför beaktansvärda och legitima skäl för detta, bör kommunens uppfattning ges särskild vikt, i synnerhet om den sökta åtgärden är av mera betydande slag. Ett sådant beaktansvärt skäl kan vara att åtgärden enligt kommunen bör avvakta en förestående planprocess eller att åtgärden skulle komma i konflikt med någon annan av kommunen planerad åtgärd. Ett annat skäl kan vara att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion. En sådan lämplighetsbedömning förutsätter att avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte, men även om åtgärden uppfyller dessa kriterier kan det vara olämpligt att medge avvikelser.

Det finns ingen generell rätt till avvikelser från detaljplan. Om en avvikelse är godtagbar eller inte kräver en samlad lämplighetsbedömning i det enskilda bygglovsärendet, både när det gäller åtgärdens lämplighet och i vilken utsträckning den kan anses rymmas inom planens syfte. Godtagbara avvikelser ska enbart ha en så begränsad påverkan att en planändring inte behövs.

*Vid bedömningen om en åtgärd strider mot gällande detaljplan ska hänsyn inte tas till att planen är gammal eller kan uppfattas som inaktuell. Gällande plan ska tillämpas tills den ersätts med en ny plan eller ändras. Inte heller i bedömningen om avvikelsen är liten ska hänsyn tas till att gällande plan tillkom för länge sedan eller till att den innehåller bestämmelser som byggnadsnämnden anser vara inaktuella. (MÖD 2012-10-29 mål nr P 3502-12/MÖD 2012:43).*

Om en avvikelse ska betraktas som liten beror på förhållandena i det enskilda fallet. Avvikelsens art och storlek måste relateras till skalan och karaktären i området. Den sökta åtgärden kan vara enligt planens syfte ex. bostäder, men vidare i detaljplanen regleras bl.a byggnadernas byggnadshöjd, våningsantal, totalhöjd, takvinkel samt om vind får inredas eller inte, kan det trots att åtgärden är inom ramen för detaljplanens syfte fortfarande finnas avvikelser mot ex. vindsinredning och byggnadshöjd.

Om åtgärden avser att påföra ett ytterligare våningsplan, kan detta resultera till att det blir en avvikelse mot detaljplanens bestämmelse, avseende högsta tillåtna byggnadshöjd och våningsantal. Vidare kan även bedömning göras om den ytterligare våningen eventuellt kan anses vara en vind istället för en våning. Begreppen våning och vind definieras i 1 kap. 4 § plan- och byggförordningen (2011:338). I bestämmelsen definieras "våning" som "ett utrymme i en byggnad där utrymmet avgränsas åt sidorna av byggnadens ytterväggar, uppåt av ett tak eller bjälklag och nedåt av ett golv". Enligt samma bestämmelse ska en "vind" anses vara en våning endast om ett bostadsrum eller en arbetslokal kan inredas i utrymmet, och byggnadshöjden är mer än 0,7 meter högre än nivån för vindsbjälklagets översida.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning utgör en avvikelse i fråga om våningsantal enligt vedertagen praxis inte en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte. se (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 20 februari 2013 i mål nr P 8789-12 och den 5 april 2013 i mål P 11588-12). Avvikelsen kan således inte betraktas som en sådan liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte i enlighet med 9 kap.

### **31 b § PBL**

Förarbetena till bestämmelsen anger att överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd kan vara påkallat av bl.a. byggnadstekniska skäl (se prop. 1985/86:1 s. 714).

Inredande av ytterligare bostäder i en befintlig vind kan vara möjlig, om det i detaljplanen inte finns något uttryck för att detta inte är tillåtet, dvs att vind inte får inredas. Men vidare problematik kan uppstå om byggnadshöjden regleras i detaljplanen. Att förändra en byggnads takvinkel för att uppnå en inredningsbar vind, men fortfarande hålla sig inom detaljplanens bestämmelser avseende byggnadshöjd kan vara möjlig, men det kan i vissa fall resultera till att en angiven bestämmelse i detaljplanen, avseende byggnaders takvinkel och totalhöjd, inte kan följas som resultat.

I BBR (Boverkets byggregler) ställs krav på bl.a dagsljus i bostäder. Där anges att rum eller avskiljbara delar av rum där människor vistas mer än tillfälligt, ska utformas och orienteras så att god tillgång till direkt dagsljus är möjlig, om detta inte är orimligt med hänsyn till rummets avsedda användning. För att det då skall vara möjligt att inreda bostad/bostäder i ett tidigare vindsutrymme måste det mest troligt finnas ytterligare fönster för att möjliggöra dagsljusinsläpp. Oftast möjliggörs detta med takkupor. Av praxis framgår att, takkupans storlek och utformning är av betydelse för bedömningen om den ska beaktas vid beräkning av byggnadshöjden (se t.ex. MÖD 2012:38 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-06-09 i mål nr P 10322-14).

Att tillföra takkupor på ett befintligt tak kan vara möjligt utan att byggnadshöjden påverkas. Enligt rättspraxis har takkupor som varit mer än 33 % av takfallet bedömts påverka byggnadshöjden. Takkuporna eller takkupan får inte heller inge ett visuellt dominerande intryck av att byggnaden blir högre.

Hänsyn vid handläggning tas även till, om det på fastigheten vid en tidigare bygglovsprövning, har beviljat avvikelser gällande exempelvis utkragande

byggnadsdelar (balkonger el uteplatser) på prickbetecknad mark, som enligt detaljplanen inte får bebyggas eller andra avvikelser som prövats under tidigare år. Det måste då göras en samlad bedömning av tidigare och nyuppkomna avvikelser, enligt 9 kap. 31 d § PBL. En samlad bedömning av samtliga avvikelser och möjligheten om de tillsammans kan anses ses som en liten avvikelse. Vägledning för vad som avses med uttrycken "liten avvikelse" respektive "förenlig med detaljplanens syfte" kan hämtas från förarbetena till 31 b § (se t.ex. prop. 2010/11:63 s. 51 och prop. 1989/90:37 s. 51 ff. och 56).

### **Innebörden av "liten avvikelse"**

I förarbetena till ÄPBL (Äldre Plan- och Bygglagen) (vilken medger tolkning av äldre detaljplaner) anges att bestämmelserna om "mindre avvikelse" endast medger smärre avsteg från detaljplanen, till exempel att placera en del av en byggnad någon meter in på mark som inte får bebyggas eller att av tekniska skäl något passera den tillåtna byggnadshöjden eller byggnadsarean. Däremot kan inredning och användning för ett i planen inte avsett ändamål, inte anses vara en mindre avvikelse. Vidare anges som en grundprincip att avvikelser som får konsekvenser för ett större område bör beläggas genom planändring (prop. 1985/86:1 s. 714).

### **MÖD 2022:4**

Målet gällde bygglov för flerbostadshus med frontespiser som inkluderade beräkning av byggnadshöjd och våningsantal. MÖD konstaterade att frontespiser inte omfattades av en undantagsbestämmelse i detaljplanen avseende takkupor vid beräkning av byggnadshöjd. Frontespiserna har, enligt stadgad praxis, beaktats vid beräkningen av byggnadshöjden då de var förhållandevis höga och upptog en stor del av fasadens längd och därmed gjorde att byggnaden uppfattades som högre. Detta fick även till följd att byggnadens tredje plan (vinden) utgjorde en våning. Byggnaden avvek därför från detaljplanen såväl avseende byggnadshöjd som antal våningar och då ingen av avvikelserna kunde ses som liten upphävdes bygglovsbeslutet.

En viktig bedömningsgrund när avvikelsen prövas mot detaljplan är vilka effekter den kan få framöver och vilken betydelse beslutet har för framtida prövningar i ett område. Detta brukar benämnas som prejudicerande effekter och innebär att man vid bedömningen, gällande en liten avvikelse, alltid måste beakta vad åtgärden skulle innebära för ett område, om exempelvis även andra grannar skulle beviljas lov för samma typ av avvikelse.

I ett domslut RÅ 1990 ref.53 II, fann domstolen att den avvikande åtgärden inte enbart skall grunda sig på åtgärdens storlek. Av domslutet framgår att "*avvikelsen bör emellertid inte bedömas enbart utifrån absoluta mått och tal utan bör ses i förhållande till samtliga i målet föreliggande omständigheter*". Även om bygglovet i det aktuella fallet i sig ansågs falla inom ramen, för vad som är att betrakta som liten avvikelse, ansåg domstolen att åtgärden skulle få för stor inverkan på området, till följd av de begränsade markytorna som fanns. Detta domslut har återgetts i ett flertal senare domar och kan betraktas vara av stor vikt i den rättsliga prövningen gällande avvikelsernas omfattning och sammanhang.

Huvudregeln är alltså att bygglovspliktiga åtgärder inte får ske i strid mot en bestämmelse i detaljplan eller områdesbestämmelser. De begränsade möjligheterna

till avvikelser syftar till att byggandet i väsentlig grad ska regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner, från vilka endast mindre avvikelser kan tillåtas inom ramen för planernas syften (a. prop. del 1 s. 289).

### **Begränsad och nödvändig åtgärd för att uppnå ändamålsenlighet**

I och med den lagändring som gjordes år 2015, tillkom ytterligare ett skäl i paragrafen som gav utvidgade möjligheter för att bevilja små avvikelser mot gällande detaljplan. Att detta rekvisit adderades till lagstiftningen, motiverades av att det kan finnas behov av att utföra ändringar i ett projekt till följd av ändrat behov som man i planläggningen inte kunnat förutse skulle uppstå.

Bestämmelsen möjliggör undantag från planenlighet, om åtgärden är tillräckligt begränsad för att fortsatt uppfylla planens syfte. Åtgärden ska även kunna betraktas vara nödvändig att utföra för att området ska kunna användas eller utformas på ett ändamålsenligt sätt. Ett krav som enligt propositionen måste vara uppfyllt är, att åtgärden tjänar ett allmänt intresse och tillgodoser ett generellt behov som gynnar flera personer. Åtgärden ska inte heller stå i strid med det som framgår av plan, gällande den användning som området syftar till.

Utgångspunkten är att avvikelseåtgärden inte ska få för stort utrymme och att den ska vara av så kallad begränsad omfattning. Det politiska incitament som ligger bakom detta beskriver det enligt följande:

*Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att den nödvändiga åtgärden aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt – tvärtom anser regeringen att det bör krävas att den nödvändiga åtgärden underordnar sig övriga byggnadsverk på platsen. Vilka åtgärder som kan tillåtas måste dock bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, bl.a. utifrån vad planen avser att möjliggöra i övrigt, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden. Det bör betonas att avsikten inte heller är att göra det möjligt att bygga väsentligt mer på en viss plats utifrån mera allmänt hållna överväganden, t.ex. att det utifrån ekonomisk synvinkel bedöms vara mer fördelaktigt att öka exploateringsgraden i ett område (Prop. 2013/14:126, s. 180–181).*

### **Angeläget gemensamt behov**

Att åtgärden ska tillgodose ett "angeläget gemensamt behov" innebär att det ska vara väsentligt för *flera människor* att åtgärden kommer till stånd. Det kan bl.a. avse en åtgärd som kommer *merparten av dem som bor i ett flerbostadshus till godo*. I förarbetena nämns till exempel en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd som enligt detaljplanen inte får byggas. Att behovet ska vara gemensamt innebär att åtgärden inte enbart ska vara till nytta för en eller några få personer. För att möjliggöra åtgärder för enskilda, måste i många fall detaljplanen alltjämt ändras.

I många detaljplaner för flerbostadshus, finns bestämmelser om begränsning av användandet av till exempel vindar. Genom den aktuella bestämmelsen bör dessa vindar kunna inredas för boendes gemensamma behov som träningsrum eller

liknande. I den här frågan kommer rättspraxis att få en stor betydelse för tolkningen av lagrummets gränser.

Med att åtgärden ska tillgodose ett "allmänt intresse" avses att byggnaden eller anläggningen ska vara till nytta för samhället eller en bredare allmänhet. I förarbetena anges att det kan t.ex. vara frågan om att medge väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. Se Mark- och miljödomstolens dom Mål P 97–19, 2019-04-17. Mark- och miljödomstolen avslår i det aktuella fallet överklagandet och delar Länsstyrelsens bedömning i det aktuella målet avseende bedömningen att tillämpa 9 kap. 31c § PBL. Fastighetsägaren, i det aktuella fallet, hänvisar till allmänintresset, eftersom åtgärden främjar bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Genom åtgärderna enligt detta bygglov, kommer ytterligare bostäder att tillskapas i närområdet utan att omgivningarna förändras. Det föreligger stort behov av hyreslägenheter i kommunen och det föreslagna bygglovet är ett direkt uppfyllande av ett prioriterat gemensamt behov, som också är ett allmänt intresse. Nya lägenheter i suterrängvåningar i befintliga huskroppar innebär en effektivisering, återanvändning och ett rationellt utnyttjande av befintliga resurser, byggnader och befintlig infrastruktur förutom kostnadsbesparingar för tillskapandet av lägenheterna, helt i enlighet med den hänsyn som en prövning enligt 2 kap 3 § PBL innebär. Länsstyrelsen konstaterar att vad sökanden anfört om tillskapandet av nya bostäder, här små hyreslägenheter, i och för sig är ett starkt allmänt intresse. Dock bedömer länsstyrelsen mot bakgrund av vad som anges i förarbetena att detta inte varit lagstiftarens mening med paragrafens tillämpning. Avvikelsen kan således inte heller godtas med stöd av 9 kap. 31 c § PBL.

### **Allmänna och enskilda intressen**

I Plan- och bygglagens andra kapitel, regleras bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen. För att uppnå en rättssäker plan- och bygglovsprocess, ska kommunen alltid väga dessa intressen mot varandra vid planläggning och bygglovshandläggning.

Sophia Cohen  
Bygglovschef

Alingsås kommun  
Samhällsbyggnadsförvaltningen  
Telefon: 0322-616886  
sophia.cohen@alingsas.se  
www.alingsas.se