

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 21 juni 2022

Mål nr

P 4245-21

PARTER

Klagande

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun

434 81 Kungsbacka

Motparter

1. Fredric Norefjäll

Gamla Särövägen 377

429 32 Kullavik

2. Åsa Norefjäll

Samma adress

SAKEN

Förhandsbesked för enbostadshus på fastigheten Kyvik 5:295 i Kungsbacka kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2021-06-16 i mål

P 10512-19

Hovrättens dom

se Bilaga

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Byggnadsnämnden i Kungsbacka kommun har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa nämndens beslut att avslå ansökan om förhandsbesked avseende uppförande av ett enfamiljshus på fastigheten Kyvik 5:295 i Kungsbacka kommun.

Fredric och Åsa Norefjäll har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

DOMSKÄL**Vad målet gäller i Högsta domstolen**

1. Inom olika områden där allmänna intressen ställs mot enskilda får proportionalitetsprincipen betydelse. Det är en allmän rättsprincip om avvägningen mellan olika men var för sig skyddsvärda intressen. Principen kommer till uttryck i regeringsformens 2 kap. 15 §, i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från bl.a. de högsta domstolarna. Proportionalitetsprincipen är även en betydelsefull del av Europakonventionen och är också fastlagd i EU:s rättighetsstadga.

2. I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att det vid prövning av frågor enligt lagen ska tas hänsyn både till allmänna och enskilda intressen. Bestämmelsen är generell; den gäller vid all prövning enligt lagen och den tillämpas vid sidan av de mer specifika avvägningsbestämmelser som lagen innehåller beträffande särskilda frågor.

3. Den fråga som Högsta domstolen har att ta ställning till är om en byggnadsnämnd har rätt att avslå ansökan om förhandsbesked med enbart den motiveringen att detaljplaneläggning av fastigheten först ska ske, eller om – och i så fall under vilka omständigheter – ett sådant beslut strider mot proportionalitetsprincipen.

Bakgrund

4. Fredric och Åsa Norefjäll är ägare av fastigheten Kyvik 5:295 i Kungsbacka på vilken det finns ett enfamiljshus. Fastighetens areal uppgår till knappt 3 500 kvadratmeter och är belägen utanför detaljplanerat område. Den ligger i Kullavik som är ett större område med sammanhållen bebyggelse som i övrigt till största delen är detaljplanlagt. Såväl av kommunens nu gällande översiktsplan som av den översiktsplan som gällde då ärendet inleddes framgår att Kullavik är ett utvecklingsområde där det råder stor efterfrågan på mark för byggande.

5. I mars 2018 ansökte Fredric och Åsa Norefjäll om förhandsbesked avseende nybyggnad av ett bostadshus på en del av fastigheten som skulle kunna avstyckas. Byggnadsnämnden, som ansåg att förändringar i bebyggelsen borde ske i ett sammanhang och därför föregås av detaljplaneläggning, avlog begäran. Länsstyrelsen upphävde beslutet och återförvisade ärendet till nämnden. Mark- och miljödomstolen upphävde därefter länsstyrelsens beslut och fastställde nämndens beslut. Mark- och miljööverdomstolen har, med

ändring av mark- och miljödomstolens dom, undanröjt nämndens beslut och återförvisat målet till nämnden.

6. Av ett sammanträdesprotokoll från kommunstyrelsen i Kungsbacka kommun daterat i augusti 1992 framgår att kommunen flera gånger hade behandlat frågan om planläggning av fastigheten och att kommunstyrelsen senast hade avslagit en tidigare fastighetsägares ansökan om planläggning i februari 1991. Byggnadsnämnden har i Högsta domstolen inte ifrågasatt att detaljplanekravet hävdats sedan dess, men gjort gällande att det inte har gått så lång tid att ett avslag med hänvisning till kravet på detaljplan skulle vara oproportionerligt i förhållande till det enskilda intresset att bygga på fastigheten.

Detaljplan som förutsättning för att pröva en ansökan om förhandsbesked

Den rättsliga regleringen

7. Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. kommunala planmonopolet. Detta innebär att kommunen i princip har ensamrätt när det gäller att anta en detaljplan och även att bestämma om planläggning ska ske eller inte.

8. En kommun ska på begäran ge ett förhandsbesked i fråga om en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på en viss avsedd plats (9 kap. 17 §). Av 9 kap. 31 § framgår att en bygglovspliktig åtgärd utanför ett område med detaljplan kan tillåtas endast om åtgärden inte enligt 4 kap. 2 eller 3 § förutsätter planläggning.

9. Ett positivt förhandsbesked eller ett bygglov för att uppföra ett nytt byggnadsverk i ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggande

förutsätter som huvudregel att en detaljplan redan finns (jfr 9 kap. 31 § och 4 kap. 2 § första stycket 4 a). Förfarandet vid detaljpaneläggning ger en garanti för att alla intressenter kommer till tals inför sammanvägningen av behovet av att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående markanvändningsintressen (jfr prop. 1985/86:1 s. 555 f.). Proportionalitetsprincipen utgör vid ett sådant förfarande ett centralt moment i avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen.

10. Ett undantag från kravet på detaljplan får dock göras om byggnadsverket ändå kan prövas i ett ärende om förhandsbesked eller bygglov (4 kap. 2 § tredje stycket). Detta förutsätter att bedömningen av byggnadens lokalisering med hänsyn till bestämmelserna i 2 kap. om allmänna och enskilda intressen, liksom grannelagsrättsliga frågor, kan klaras av vid prövningen av ansökan (se a. prop. s. 552 f.).

Vägledande uttalanden i rättspraxis

11. Proportionalitetsprincipen har behandlats i rättstillämpningen i situationer när en kommun har åberopat detaljplanekravet som skäl för att avslå en ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

12. Rättsfallet RÅ 2010 ref. 90 gällde en ansökan om förhandsbesked avseende nybyggnation i ett område med högt bebyggelsetryck. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kan en kommun ogilla en ansökan om bygglov eller förhandsbesked med åberopande av detaljplanekravet. Kommunen hade emellertid i nästan 50 års tid hävdad att det krävdes en detaljplan innan slutlig ställning kunde tas till ansökan om förhandsbesked eller bygglov. Något planarbete hade inte påbörjats och det fanns inte heller några konkreta planer på att så skulle ske. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att kommunen vid dessa förhållanden inte hade haft rätt att avslå ansökningen enbart med hänvisning till detaljplanekravet, eftersom det av proportionalitetsprincipen

fick anses följa att det förr eller senare – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – inträder en skyldighet för kommunen att pröva den sökta åtgärden på ett sådant sätt att sökanden får besked om kommunens ställningstagande till åtgärden i fråga.

13. I rättsfallet ”Förhandsbeskedet i Värmdö” NJA 2016 s. 868 hade sökanden väntat i cirka fem år på besked huruvida han skulle få bebygga sin fastighet, en obebyggd skogsfastighet som gränsade till ett detaljplanelagt område. Med hänsyn till de förhållanden som förelåg fann Högsta domstolen att det inte utgjorde ett sådant missförhållande mellan det allmänna intresset av detaljplaneläggning och sökandens intresse att det stod i strid med proportionalitetsprincipen att sökanden fick avvakta besked.

14. Som framgår av rättsfallen kan proportionalitetsprövningen innebära att en ansökan om förhandsbesked eller bygglov kan behöva prövas i sak, trots att kommunen enligt andra bestämmelser i lagen har haft grund för att avslå ansökningen redan för att fastigheten inte ligger inom detaljplanelagt område (se ”Förhandsbeskedet i Värmdö” p. 20).

Några slutsatser

15. Genom rättsfallen står det klart att det är det allmänna intresset av att en prövning av frågor om lokalisering och lämplighet av nybyggnation kan ske på ett rationellt och sammanhållet sätt genom detaljplaneläggning som ska vägas mot det enskilda intresset av att få ett konkret besked om möjligheten att bygga på en viss fastighet.

16. Tyngden i intresset av detaljplaneläggning kan dock variera med hänsyn till typen av befintlig och förväntad bebyggelse samt planläggningen i närområdet. Ansökan kan exempelvis gälla en enstaka byggnad eller anläggning i ett område med befintlig sammanhållen bebyggelse med högt

bebyggelsetryck som i övrigt till stora delar redan är detaljplanelagt. I sådana fall kan intresset av att just genom en detaljplan lösa sådant som kommunikation och teknisk försörjning för en enstaka byggnad väga mindre tungt, eftersom de frågorna redan måste vara lösta för de kringliggande fastigheterna. Det kan utgöra ett skäl för kommunen att tillvarata det utrymme som finns att avstå från planläggning. Vid prövningen av en begäran om förhandsbesked kan intresset av detaljplaneläggning således inte alltid ges samma vikt när det ska vägas mot den enskildes intresse av att få en prövning i sak av sitt ärende. (Jfr prop. 2017/18:167 s. 12 ff.)

17. Vid en proportionalitetsavvägning får tidsaspekten stor betydelse. Ju längre tid som går, desto tyngre väger den enskildes intresse av att få en prövning. Utgångspunkten är den tid som gått sedan nämnden först gjorde gällande detaljplanekravet som hinder mot att pröva en ansökan (jfr RÅ 2010 ref. 90). Det enskilda intresset av att få en konkret prövning får anses vara knutet till fastigheten som sådan och inte till den som äger den. Även tidigare ansökningar från ägare av intilliggande fastigheter kan, beroende på förhållandena, få betydelse för tidsaspekten.

18. Men även om tidsaspekten kan bli avgörande så kan någon bestämd tidsgräns inte anges. Avvägningen ska göras med utgångspunkt från förhållandena i det enskilda fallet och det får då betydelse även vad kommunen åberopar som skäl för att upprätthålla behovet av detaljplaneläggning. Det kan behövas en förklaring från kommunen som tydligt motiverar behovet av att detaljplanelägga området i stället för att pröva lämpligheten av lokaliseringen av byggnaden i ärendet om förhandsbesked eller bygglov. I annat fall kan den enskildes intresse av att få ett ställningsstagande till ansökan väga över.

Bedömningen i detta fall

19. För den aktuella fastigheten har detaljplanekravet hävdats från nämndens sida i vart fall sedan början av 1990-talet. För bedömningen av om byggnadsnämnden har haft fog att avslå Fredric och Åsa Norefjälls ansökan om förhandsbesked – med motiveringen att detaljplaneläggning av fastigheten först ska ske – saknar det betydelse att fastigheten under en del av tiden har haft andra ägare.

20. Huvudregeln i 4 kap. 2 § första stycket 4 a) om krav på detaljplan får i och för sig anses tillämplig i detta fall. Tidsutdräkten leder emellertid vid proportionalitetsavvägningen till att en fortsatt hänvisning till detaljplanekravet inte utan vidare kan godtas som skäl för avslag av ansökan.

21. Några specifika behov avseende markanvändningen på den aktuella fastigheten som bara kan tillgodoses genom en kommande detaljplan har inte anförts av nämnden och det har inte heller framkommit att det finns någon konkret plan för detaljplaneläggning. Det kan härtill konstateras att fastigheten är belägen inom ett område där bebyggelsen i huvudsak redan är detaljplanlagd samt att det icke-detaljplanlagda området i fråga i sin helhet är avgränsat och av förhållandevis begränsad storlek (jfr p. 10 och 16).

22. Det råder därmed ett missförhållande mellan det allmänna intresset av att detaljplaneläggning först ska ske och Fredric och Åsa Norefjälls intresse av att få besked huruvida de kan ges tillåtelse att bygga på fastigheten. Proportionalitetsbedömningen leder därför till slutsatsen att nämnden inte har haft fog för att fortsatt avslå ansökan om förhandsbesked med motiveringen att fastigheten och området måste detaljplaneläggas. Ansökan ska prövas med bortseende från nämndens invändning om kravet på detaljplan.

23. En fristående och sammantagen bedömning av om förutsättningarna för att meddela positivt förhandsbesked är uppfyllda i förhållande till bl.a. 2 kap. plan- och bygglagen bör inte göras först av domstol utan av nämnden. Överklagandet ska alltså avslås och Mark- och miljööverdomstolens domslut om att undanröja nämndens beslut och återförvisa målet till nämnden ska fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Gudmund Toijer, Kerstin Calissendorff (referent), Johnny Herre, Svante O. Johansson, Johan Danelius. Föredragande har varit justitiesekreteraren Malin Broman Lindfors.