

# HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 3 november 2016

Mål nr

T 260-15

## **KLAGANDE**

OR

Ombud: Advokat JA och jur. kand. MK

## **MOTPART**

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun

134 81 Gustavsberg

## **SAKEN**

Förhandsbesked för bostadshus m.m.

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2014-12-18 i mål

P 430-14

---

## DOMSLUT

Högsta domstolen förklarar att Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun har haft rätt att – utan hinder av den allmänna principen om proportionalitet – avslå begäran om förhandsbesked på enbart den grunden att detaljplaneläggning först ska ske.

Högsta domstolen meddelar inte prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens domslut står därmed fast.

## YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

OR har yrkat att Högsta domstolen ska i första hand meddela ett positivt förhandsbesked avseende fastigheten X 1:30 i Värmdö kommun och i andra hand återförvisa målet till Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun för fortsatt handläggning.

Nämnden har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

Högsta domstolen har meddelat det prövningstillstånd som framgår av punkten 6. Frågan om prövningstillstånd rörande målet i övrigt har förklarats vilande.

## DOMSKÄL

### *Bakgrund*

1. OR äger tillsammans med släktingar till honom fastigheten X 1:30 i Värmdö kommun. Fastigheten är en obebyggd skogsfastighet och har en areal om drygt 40 000 m<sup>2</sup>. Den är belägen i närheten av detaljplanelagd bebyggelse men omfattas inte av någon detaljplan eller några områdesbestämmelser.

2. OR ansökte i juli 2011 om förhandsbesked hos Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden avseende nybyggnad av ett enbostadshus och ett garage på fastigheten. Nämnden fann i beslut att den begärda åtgärden inte kunde tillåtas. Bygglov kunde enligt nämnden inte påräknas eftersom det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande i området och då åtgärden därför bör föregås av detaljplaneläggning.
3. Länsstyrelsen avslog ORs överklagande. Mark- och miljödomstolen upphävde därefter länsstyrelsens och nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning.
4. Mark- och miljööverdomstolen har ändrat mark- och miljödomstolens dom och fastställt nämndens beslut. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att det råder ett stort bebyggelsetryck i det område där fastigheten är belägen och att förhållandena inte är sådana att förhandsbesked ändå kan medges utan att detaljplaneläggning först sker. Enligt Mark- och miljööverdomstolen är det inte oproportionerligt att OR, under den tid som nu kan överblickas, får avvakta kommunens detaljplaneläggning.
5. OR ansökte även om planbesked hos Samhällsplaneringsnämnden i Värmdö kommun. Ansökan syftade till att det skulle upprättas en detaljplan för fastigheten. Av ansökan framgick att OR avsåg att inom fastigheten avstycka åtta till tio fastigheter för bostadsändamål samt anordna grönområden och en gemensam vatten- och avloppsanläggning. Samhällsplaneringsnämnden avslog ansökan.
6. Högsta domstolen har med utgångspunkt i vad Mark- och miljööverdomstolen har funnit utrett, om att förhandsbesked för bygglov inte kan medges utan att detaljplaneläggning först sker och att det inte finns några konkreta planer på att detaljplanelägga området, meddelat prövningstillstånd i frågan om kommunen – med hänsyn till den allmänna principen om

proportionalitet – har haft rätt att avslå begäran om förhandsbesked enbart på den grunden att detaljplaneläggning först ska ske.

#### *Prövning genom detaljplan*

7. Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. kommunala planmonopolet på plan- och bygglagens område. Det innebär att kommunen i princip har ensamrätt när det gäller att anta planer och därmed att bestämma om planläggning ska ske eller inte.

8. I 4 kap. 2 och 3 §§ plan- och bygglagen uppställs krav på att kommunen i vissa angivna situationer ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk genom en detaljplan.

9. En av de situationer där det råder ett krav på detaljplan är vid uppförande av bygglovspliktiga byggnadsverk i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande (4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen, som motsvaras av första stycket 3 b i den lydelse som ska tillämpas i målet). Undantag från detta krav gäller enligt paragrafens andra stycke om förhållandena är sådana att byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

#### *Förhandsbesked*

10. Enligt 9 kap. 17 § plan- och bygglagen ska en byggnadsnämnd på begäran ge ett förhandsbesked i fråga om en bygglovspliktig åtgärd kan tillåtas på en viss avsedd plats. Av 9 kap. 31 § framgår att en bygglovspliktig åtgärd

utanför ett område med detaljplan kan tillåtas endast om den inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §.

#### *Planbesked*

11. På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs ska kommunen enligt 5 kap. 2 § plan- och bygglagen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning. Kommunen ska normalt ge sitt planbesked inom fyra månader (5 kap. 4 §). Det är inte möjligt att överklaga ett beslut om planbesked (13 kap. 2 §).

#### *Frågan i Högsta domstolen*

12. Beslutet om prövningstillstånd innebär att Högsta domstolen vid den fortsatta prövningen har att utgå från Mark- och miljööverdomstolens bedömning att förhållandena är sådana att områdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk ska regleras i en detaljplan eftersom det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. En annan utgångspunkt är att det inte finns några konkreta planer på att detaljplanelägga området.

13. Den fråga som domstolen mot denna bakgrund har att ta ställning till är om nämnden – med hänsyn till den allmänna principen om proportionalitet – har haft rätt att avslå begäran om förhandsbesked på enbart den grunden att detaljplaneläggning först ska ske.

*Proportionalitetsprincipen vid prövning enligt plan- och bygglagen*

14. I 2 kap. 1 § plan- och bygglagen anges att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen. Bestämmelsen är generell och gäller vid all prövning enligt lagen och tillämpas vid sidan av de mer specifika avvägningsbestämmelser som lagen innehåller beträffande särskilda frågor. Vid avvägningen kan olika intressen stå mot varandra. Ett tydligt fall är när enskilda intressen står mot allmänna. Men det kan också vara fråga om en avvägning mellan olika enskilda intressen eller mellan olika allmänna intressen.

15. När det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen får den s.k. proportionalitetsprincipen ofta stor betydelse. Den är en allmän rättsprincip i svensk rätt och kommer till uttryck i ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen och i praxis från de högsta domstolarna. Principen är en betydelsefull del av Europakonventionen. Den är också fastlagd i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

16. Proportionalitetsprincipen har i svensk förvaltningsrätt ansetts innebära att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses. (Jfr bl.a. Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 10 uppl., s. 115 f. och SOU 2010:29 s. 172 ff.)

17. Det framgår av förarbetena till 2 kap. 1 § plan- och bygglagen att avsikten är att en proportionalitetsbedömning ska ingå som ett moment i den prövning som ska göras enligt bestämmelsen. Det framhålls att Europakonventionen har blivit en del av svensk rätt sedan den tidigare plan- och bygglagen infördes år 1987 och att proportionalitetsprincipen är en del av

konventionen. Enligt förarbetena ska bestämmelsen utformas så att det inte råder något tvivel om att konventionen gäller. (Se prop. 2009/10:170 s. 160.)

18. Av det nu anförda följer att proportionalitetsprincipen utgör ett centralt moment i den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen och att de krav som Europakonventionen ställer i fråga om proportionalitet utgör en integrerad del av prövningen. Kravet på skydd för enskilda intressen kan ställas högre men inte lägre än vad som följer av Europakonventionen.

*Prövning av förhandsbesked i förhållande till kravet på planläggning*

19. Rättsfallet RÅ 2010 ref. 90 gällde en ansökan om förhandsbesked avseende nybyggnation i ett område med högt bebyggelsetryck. Kommunen hade i målet i nästan 50 års tid hävdats att det krävdes en detaljplan innan slutlig ställning kunde tas till ansökningen. Trots detta hade något planarbete inte påbörjats och det fanns inte heller några konkreta planer på att så skulle ske. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen kan en kommun ogilla en ansökan om bygglov eller förhandsbesked med åberopande av detaljplanekravet. Av den allmänna principen om proportionalitet får emellertid 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. Domstolen fann mot den bakgrunden att nämnden inte hade haft rätt att avslå ansökningen med enbart den motiveringen att fastigheten skulle detaljplaneläggas.

20. Det står således klart att den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen innefattar en proportionalitetsprövning som kan innebära att en ansökan om förhandsbesked ska bifallas, trots att kommunen enligt andra bestämmelser i lagen har haft grund för att avslå ansökningen.

21. Bedömningen av om ett avslag på ansökningen skulle strida mot proportionalitetsprincipen ska göras med utgångspunkt från förhållandena vid tiden då prövningen görs (jfr RÅ 2010 ref. 90, där det betonas att principen ”förr eller senare” kan ge upphov till särskilda skyldigheter för kommunen). Prövningen ska följaktligen inte grundas på någon bedömning av när en detaljplaneläggning skulle kunna bli aktuell.

*Bedömningen i detta fall*

22. OR har väntat i cirka fem år på besked huruvida den fastighet som han är delägare i kommer att kunna bebyggas. Fastigheten är en obebyggd skogsfastighet som gränsar till ett detaljplanelagt område. Det står klart att en byggnation av fastigheten utan föregående detaljplaneläggning kan försvåra en rationell planering av området. Det står också klart att kommunen, efter överväganden avseende markanvändningen inom kommunen, har skjutit frågan om detaljplaneläggning på framtiden.

23. Med utgångspunkt från de förhållanden som nu föreligger råder det inte ett sådant missförhållande mellan det allmänna intresset av detaljplaneläggning och ORs intresse av att bebygga fastigheten att det strider mot proportionalitetsprincipen att han får avvakta besked.



*Slutsats*

24. Svaret på den i prövningstillståndet ställda frågan är således att nämnden har haft rätt att – utan hinder av den allmänna principen om proportionalitet – avslå begäran om förhandsbesked på enbart den grunden att detaljplaneläggning först ska ske.

25. Det saknas med denna bedömning skäl att meddela prövningstillstånd i målet i övrigt. Mark- och miljööverdomstolens dom ska därmed stå fast.

---

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ann-Christine Lindeblad, Göran Lambertz, Agneta Bäcklund, Anders Eka (referent) och Sten Andersson  
Föredragande justitiesekreterare: Rickard Forsgren