



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060211

DOM
2015-02-13
Stockholm

Mål nr
P 4729-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-04-24 i mål nr P 7458-13, se bilaga

KLAGANDE

Krica Behandling och Utbildning AB

Ombud: A G

MOTPARTER

1. L K

2. J K

3. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun

SAKEN

Fråga om åtgärd på fastigheten X i Stockholms kommun kräver bygglov

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut den 8 augusti 2013 (Dnr 2012-00327-575).

Dok.Id 1180075

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Krica Behandling och Utbildning AB (Krica) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens beslut, innebärande bl.a. att åtgärden (verksamheten) på fastigheten X i Stockholms kommun, inte är bygglovspliktig.

J K och **L K** har, såsom det får förstås, bestritt Kricas yrkande.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) har avstått från att yttra sig i anledning av överklagandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Krica har i huvudsak anfört följande.

Kricas verksamhet avser ett s.k. HVB-boende (hem för vård och boende) för ungdomar med den huvudsakliga inriktningen boende. Boende är vad fastigheten tidigare använts för i en organiserad form och det fastigheten är utformad för.

Enligt detaljplanen får fastigheten endast användas för bostadsändamål. Det senaste bygglovets är från 1985 och bekräftar den då aktuella användningen av byggnaden på fastigheten som omsorgsboende. Omsorgsboendet i fastigheten var ett sådant boende som ryms inom begreppet bostadsändamål och användningen var således planenlig. Boendet var ett s.k. elevhem för ungdomar med i huvudsak lindrig till måttlig utvecklingsstörning. Elevhemmet öppnades 1972 och drevs inom Stockholms läns landsting. Landstinget hade helhetsansvaret för de boende. Som en konsekvens av bl.a. lagändringar gällande omsorgsboenden, kom de boende att avflytta till nya boenden i grupp- och servicebostäder.

Kricas verksamhet med boendeformen HVB innebär att man tar emot ungdomar för vård eller behandling i förening med boende. En HVB-verksamhet kan räknas som

boende i Boverkets och plan- och bygglagens (2010:900), PBL, mening förutsatt att det är boendet och inte vården som utgör den huvudsakliga delen av verksamheten.

Ungdomarna som ingår i Kricas verksamhet på fastigheten har ett mycket stort behov av ett hem. Verksamhetens främsta syfte är att skapa ett hemlikt vardagsboende med stöd av närvarande och engagerad personal. Någon vård för de boende förekommer inte. Den aktuella verksamheten ryms inom planbegreppet boende och omgivningspåverkan är begränsad och under alla omständigheter inte större än vad som tillåts i detaljplanen.

Kricas verksamhet är i likhet med tidigare omsorgsboende i huvudsak ett stödboende. Fastigheten och byggnaden har således inte tagits i anspråk för väsentligen annat ändamål på det sätt som avses i 9 kap. 2 § PBL och bygglov krävs därmed inte för åtgärden.

J K och **L K** har i huvudsak anfört följande.

Kricas kärnverksamhet är behandling och inte boende. Vårdverksamhet har ett väsentligt annat ändamål än omsorgsverksamhet. Dessutom är omgivningspåverkan av Kricas verksamhet negativ. Att behandling är kärnverksamheten för bolaget framgår bl.a. av bolagets namn, dess ändamål enligt bolagsregistret, tillståndsbeviset från Inspektionen för vård och omsorg, IVO, och även IVO:s rubricering av verksamheten i Trädgårds-villan Våruddsringen.

Kricas verksamhet på fastigheten är klassad som vård. Det tidigare boendet för utvecklingsstörda var däremot klassat som omsorg. Det väsentliga i skillnaden ligger i vad begreppen syftar till. Skillnaden mellan vård och omsorg är stor och väldokumenterad. Vård är alltid knutet till behandling och syftet med vård är alltid att komma till rätta med eller minska identifierade problem. Omsorg har inget med behandling att göra och syftet med omsorg är inte att komma till rätta med problem utan att ge hjälp och service i den dagliga livsföringen. HVB-boendet i Kricas behandlingsenhet har en annan karaktär än omsorgsboendet för de utvecklingsstörda.

Det är tillfälligt och patienterna är inte folkbokförda på fastigheten. Det primära syftet med vistelsen är inte boende utan behandling.

Kricas behandlingsenhet är också större än det tidigare omsorgsboendet – sex patienter plus åtta anställda att jämföra med fem boende och fyra personal. En skillnad på drygt 50 procent påverkar även den omgivande miljön, trafik m.m.

Alla uppräknade skillnader har negativ omgivningspåverkan. Rökning är utbrett på behandlingsenheten, även om mängden fimpar har minskat något efter tillsägelse.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utgångspunkter

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att ärendet inlets genom en ansökan om bygglov från Kricas sida. Nämnden har, med hänvisning till 9 kap. 2 § PBL, funnit att något bygglov inte krävs. Nämnden har inte funnit anledning att besluta om bygglov eller vidta någon annan åtgärd i frågan. Nämndens ställningstagande, som trots att det kommit till uttryck som ett beslut om avskrivning, kan närmast ses som ett tillsynsbeslut. Det har därför inte funnits något hinder mot att pröva J Ks och L Ks överklagande som får anses innefatta en begäran om ett agerande från nämndens sida mot Kricas användning av byggnaden. Frågan om nämnden borde ha prövat Kricas ansökan som en frivillig ansökan om bygglov eller tagit upp frågan om huruvida ansökan annars borde återkallas behöver därmed inte övervägas närmare i det här målet.

Frågan i målet är om den förändring av användningen av byggnaden som Kricas verksamhet innebär i förhållande till den tidigare användningen är en sådan väsentlig ändring som kräver bygglov och som därmed borde ha föranlett nämnden att vidta någon åtgärd.

Ändrad användning

Ett HVB-hem är ett hem inom ramen för socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i föreningen med boende. När det gäller Kricas verksamhet har bl.a.

följande framkommit av utredningen. Verksamheten syftar till att skapa en trygg och förutsägbar miljö för ungdomar som genomgår behandling. Behandlingen ska hjälpa och stödja de unga i att komma tillbaka till samhället, komma igång i skola eller med praktik/jobbsamt att de unga ska få ett meningsfullt och tillfredställande liv efter avslutad behandling. Boendetiden beräknas till cirka ett år. Sex ungdomar i åldern 14-18 år bor på fastigheten. En av de boende är 18 år och är folkbokförd på fastigheten. Ungdomar med uttalad missbruksproblematik eller kriminellt beteende tas inte emot. Verksamheten är öppen 365 dagar per år med ordinarie bemanning dygnet runt, vilket innebär att två – tre personer arbetar dagtid, två arbetar kvällstid och en arbetar natt. Utformningen av lokalerna är oförändrad. Av utredningen framgår vidare att under den tid då byggnaden användes som omsorgsboende bodde fem personer där och det fanns sex anställda och bemanning hela dygnet.

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 a) PBL krävs bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett *väsentligen* annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd. För en bedömning av om det är fråga om en sådan ändrad användning som kräver bygglov behöver en jämförelse göras mellan byggnadens tidigare faktiska användning, omsorgsboende för förståndshandikappade, och den nu aktuella användningen – dvs. verksamhet i form av ett HVB-hem.

Det som framför allt skiljer den tidigare användningen från den nu pågående är att det finns ett vårdinslag i Kricas verksamhet, men av utredningen framgår att verksamhetens främsta syfte inte är vård utan att tillgodose ungdomarnas behov av ett hem och framförallt skapa ett hemligt vardagsboende med stöd av personal. Boendet får också, med hänsyn till den tid ungdomarna avses bo där, anses vara av varaktig karaktär. Det har inte framkommit några väsentliga skillnader jämfört med tidigare vad gäller antal boende på fastigheten, personaltäthet eller lokalutformning. Vad gäller omgivningspåverkan finns det inte anledning att anta att den skiljer sig nämnvärt från vare sig den tidigare användningen eller vad som annars kan förekomma i ett bostadsområde. Det förhållandet att den nu aktuella boendeformen regleras inom

ramen för en annan lagstiftning än den tidigare föranleder inte någon annan bedömning.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att de skillnader som föreligger mellan den nya användningen av byggnaden och den tidigare inte kan anses vara väsentliga i den mening som avses i plan- och bygglagen. Bygglov krävs således inte och nämnden har haft fog för sitt beslut att inte ingripa. Överklagandet ska därför bifallas, mark- och miljödomstolens dom upphävas och Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut fastställas.

Mark- och miljööverdomstolens dom får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löv, tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson, referent, samt tf. hovrättassessorn Henrik Jonsson (skiljaktig).

Föredragande har varit Olga Johansson.

Skiljaktig mening

Tf. hovrättsassessorn Henrik Jonsson är skiljaktig och anför följande.

Frågan i målet är om den ändrade användningen av byggnaden – från vad som från början var ett omsorgsboende och sedermera en bostad med särskild service, till ett hem för vård eller boende – innebär att den tagits i anspråk för ett väsentligen annat ändamål.

Av 6 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) följer att den som har behov av att vårdas eller bo i ett annat hem än det egna ska tas emot i ett familjehem, eller i ett hem för vård eller boende. Vad som avses med ett hem för vård eller boende anges närmare i 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) och förarbetena till den äldre socialtjänstlagen (se prop. 1979/80:1 s. 324 ff. och 534 f.). Där sägs bland annat att det är fråga om ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Vården eller behandlingen kan exempelvis vara missbruksrelaterad eller beteendeinriktad. Att driva sådan institutionsvård kräver tillstånd och för varje vårdinsats ska socialnämnden upprätta en vårdplan. Om vårdinsatsen riktas mot barn eller unga ska en genomförandeplan upprättas. En vårdinsats i ett hem för vård eller boende påbörjas först efter att den enskilde har ansökt om sådan vård och dennes vårdbehov har prövats i samband med inskrivningen. Vården ska upphöra om ett sådant behov inte längre finns.

Som hem för vård eller boende räknas emellertid inte sådana särskilda boendeformer som exempelvis ålderdomshem, servicehus och gruppboenden. Inte heller omfattas boende som anordnas med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS-lagen (se 3 kap. 1 § andra stycket socialtjänstförordningen). Att ordna särskilt boende enligt LSS-lagen ligger också inom socialtjänstens ansvarsområde. Det är således socialnämnden som ska medverka till att den som på grund av funktionshinder möter betydande svårigheter i sin livsföring får bo på ett sätt som är anpassat efter dennes behov av särskilt stöd. Huruvida den enskilde har rätt till stöd och service prövas enligt LSS-lagen. Ett av de huvudsakliga syftena med lagen är att det bostadspolitiska målet att alla ska ges möjlighet till en bra bostad även ska komma personer med funktionshinder till del (se prop. 1992/93:159, s. 82 ff.).

Av redogörelsen ovan står det enligt min mening klart att de principiella utgångspunkterna för och syftet med å ena sidan bostad med särskild service, och å andra sidan hem för vård eller boende har betydande skillnader. Det huvudsakliga syftet med LSS-lagens bestämmelser om särskilt boende syftar således till att tillhandahålla en varaktig bostad åt personer med funktionshinder. Ett hem för vård eller boende däremot har som huvudsakligt syfte att till enskilda ge individuellt anpassad vård och behandling under en begränsad tid.

Av Kricas beskrivning av verksamheten kan vård- och behandlingsinslaget visserligen inte sägas vara särskilt framträdande. En annan bild, som talar för att vård och behandling är en central del av verksamheten, framkommer emellertid av såväl det tillståndsbevis som Inspektionen för vård och omsorg har meddelat Krica den 21 januari 2014, som myndighetens tillsynsbeslut den 29 april 2014. När det är fråga om en tillståndspliktig verksamhet som bedrivs yrkesmässigt går det inte heller att bortse ifrån de grundläggande principer och definitioner som bestämmer och reglerar en sådan verksamhet, eftersom tillstånd rimligen inte beviljas om dessa inte är uppfyllda. Mot bakgrund av resonemanget ovan får den verksamhet som Krica bedriver i byggnaden i första hand anses vara en institution för vård och behandling.

Kricas verksamhet riktar sig mot ungdomar som är i behov av vård och behandling. Tiden som ungdomarna bor i hemmet är förhållandevis kort, särskilt i jämförelse med kontinuiteten i det tidigare omsorgsboendet, och vårdinsatsernas omfattning kommer sannolikt skifta över tid beroende på hur ungdomarnas behov ser ut. Verksamheten innebär också att fler kommer att vistas på fastigheten än vad som tidigare varit fallet. Med hänsyn härtill går det inte att utesluta att Kricas verksamhet kommer att ha en större påverkan på omgivningen än vad omsorgsboendet hade. Till detta kommer att gällande detaljplan anger att den aktuella fastigheten får användas endast för bostadsändamål, och således inte för vårdinrättningar (jfr RÅ 1985 2:70 och 1998 ref 57). Förändringen av byggnadens användning är mot denna bakgrund väsentlig i den mening som avses i plan- och bygglagen. Bygglov krävs därför. Med anledning av detta bör målet visas åter till nämnden för erforderlig bedömning i den delen.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-04-24
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 7458-13

KLAGANDE

1. L K

2. J K

MOTPARTER

1. Krica behandling och utbildning AB

Ombud: A G

2. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2013-11-28 i ärende nr 40322-28590-2013,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Bygglovspliktig åtgärd på fastigheten X i Stockholms kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet och fastställer att ändringen i användningssätt är en bygglovspliktig åtgärd samt upphäver underinstansernas beslut.

Dok.Id 360268

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 8 augusti 2013 att avskriva en ansökan från Krica behandling och utbildning AB om bygglov för ändrad användning av byggnad på fastigheten X i Stockholms kommun.

Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som i det nu överklagade beslutet avlog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

L K och J K yrkar, så som det får förstås, att mark- och miljö-domstolen ska upphäva underinstansernas beslut och fastställa att det rör sig om en bygglovspliktig åtgärd.

Till stöd för sitt yrkande har L K och J K anfört bland annat följande. Den grundliga analys och allsidiga prövning som mark- och miljö-domstolen efterlyst saknas. Det är väsentliga skillnader mellan vård och omsorg. Vård är alltid knutet till behandling och syftet med vård är alltid att komma till rätta med eller minska identifierade problem. Omsorg har ett annat syfte och har inget med behandling att göra. Syftet är istället att ge hjälp och service i den dagliga livs-föringen. Boendeformerna och de för boendeformerna aktuella personkretsarna skiljer sig väsentligt åt. För de boende vid omsorgsboendet utgjorde byggnaden deras hem och de var folkbokförda där. Hemmet för vård och boende (HVB- hemmet) är av en annan karaktär. Boendet är tillfälligt, de boende är inte folkbok-förda där och det primära syftet med vistelsen är inte boende utan behandling. HVB-verksamhetens inriktning och volym är även omgivningspåverkande på ett annat sätt. HVB-hemmet genererar bl.a. omgivningspåverkan i form av ökad nedskräpning, ökad biltrafik och ombyggnation. Områdets karaktär som villa-område är viktig för de närboende. Att behandling utgör HVB-verksamhetens primära syfte styrks av att Krica behandling och utbildning AB på dess hemsida beskriver verksamheten som en behandlingsenhet och att behandling betonats i det presentationsblad som delats ut till närboende. Verksamhetsutövarens namn

markerar även att ändamålet med verksamheten är att driva behandling och utbildning. Aktuell byggnad utgörs av ett standardhus som inte är särskilt anpassat för vård. Det är svårt att förstå hur och på vilka grunder länsstyrelsen gjort graderingen av nu aktuell HVB-verksamhet. Enligt detaljplanen får fastigheten endast användas för bostadsändamål och området är endast avsett för enfamiljsbebyggelse. I det senaste beviljade bygglovet har användningssättet även slagits fast som boende. De väsentliga skillnaderna mellan verksamhetsformerna medför att det rör sig om en ändring som är bygglovspliktig.

Nämnden har avstått från att yttra sig över överklagandet.

Krica behandling och utbildning AB (bolaget) har i sitt yttrande motsatt sig bifall till överklagandet och anfört bland annat följande. HVB-boendet utgör i huvudsak ett omsorgsboende. Bolagets verksamhet består i dag av tre verksamhetsområden, däribland HVB-institutioner. Nu aktuell fastighet har använts som omsorgsboende sedan år 1972 och fastigheten är utformad och lämpad för detta ändamål. Sedan bolaget började hyra fastigheten har endast underhåll- och reparationsarbeten utförts. HVB-hemmet tar emot ungdomar i åldern 14-18 år som vuxit upp i familjer med omsorgssvikt. Ungdomarnas svårigheter tar sig därför i uttryck såsom depression, ångest, svårigheter med identitet och nära relationer samt bristande självkänsla. HVB-hemmet kommer inte att ta emot ungdomar med uttalad missbruksproblematik eller kriminellt beteende. Det kommer endast att vara sex ungdomar som bor i byggnaden och boendetiden beräknas uppgå till cirka ett år. HVB-hemmet kommer att vara öppet hela året med ordinarie bemanning dygnet runt. Verksamheten medför ingen yttre störning i området och biltrafiken kommer inte att öka. Verksamhetens målsättning är att skapa en trygg och förutsägbar bostadsmiljö för de boende ungdomarna och personalens uppgift är att skapa en bärande och trovärdig relation. Ungdomarna genomgår viss behandling. Behandlingen är aktiv och strategisk med tydliga mål för den enskilde. Avsikten är att utveckla funktionella reaktionsmönster och nya färdigheter i syfte att neutralisera ungdomarnas upplevelser. Syftet med behandlingen är att hjälpa och stödja ungdomarna att komma tillbaka till samhället, komma i gång med skola eller

jobb/praktik samt att ungdomarna ska få ett meningsfullt och tillfredställande liv efter avslutad behandling. Boendet är hemlikt för att skapa trygghet och ett vardagsboende för ungdomarna. Några väsentliga skillnader i denna verksamhet jämfört med det tidigare bedrivna omsorgsboendet föreligger inte. Utifrån detaljplanen, fastighetens historik och nu aktuell verksamhet bör HVB-hemmet inte anses utgöra en bygglovspliktig åtgärd.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser har redovisats i underinstansernas beslut.

Frågan i målet är om den på fastigheten bedrivna verksamheten i form av ett HVB-hem innebär ett ianspråktagande av byggnaden för ett sådant väsentligen annat ändamål än det omsorgsboende för förståndshandikappade personer för vilket byggnaden senast använts. Den i målet aktuella fastigheten ligger inom detaljplanlagt område. Enligt detaljplanen får fastigheten endast användas för bostadsändamål och området är endast avsett för enfamiljsbebyggelse. Det senaste beviljade bygglovets bekräftar även boende som aktuell användning.

Enligt Boverkets Allmänna råd (1996:1 ändrade genom 2002:1) avses med bostadsändamål att boendet ska vara verksamhetens huvudsyfte och att boendet ska vara av varaktig karaktär. I begreppet bostadsändamål ingår även gruppboendestäder och träningsboendestäder även om boendet kräver ständig tillsyn av personal. Vistelse som har ett annat huvudsyfte, exempelvis vård, hör inte till bostadsändamålet. Med begreppet vård följer andra villkor gällande utformning och miljö m.m. samt annan omgivningspåverkan. Byggnaden på fastigheten har tidigare använts som omsorgsboende för förståndshandikappade personer, numer används den som HVB-hem. Med HVB-hem avses enligt 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) ett hem som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med boende. I förenlighet med detta har angetts att den nu aktuella HVB-verksamhetens målsättning är att skapa en trygg och förutsägbar bostadsmiljö i förening med behandling i syfte att förbättra de boendes livssituation. Med omsorgsboende, tidigare reglerat i den nu upphävda lagen (1985:568) om särskilda omsorger om

psykiskt utvecklingsstörda m.fl., avses bostäder med särskild service för vuxna, numera reglerat i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vid bedömningen av om en byggnad tagits i anspråk för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket den senast har använts bör en jämförelse mellan verksamheterna göras (se t.ex. RÅ 1984 2:55). Vid en jämförelse mellan de båda verksamheterna kommer mark- och miljödomstolen fram till följande.

Verksamheten i form av HVB-hem innebär inslag av behandling och syftar till att åstadkomma en förbättring av de boendes livssituation genom behandling. Syftet med verksamheterna skiljer sig därför åt. Det råder skillnader beträffande kraven på verksamheternas lokaler som sådana och verksamheterna vänder sig till olika målgrupper, det råder även skillnader avseende boendets varaktighet. Nu aktuella skillnader ger upphov till ny omgivningspåverkan.

Då den nya användningen innebär annorlunda förhållanden i flera avseenden är det påkallat att pröva användningens lokalisering inom ramen för bygglovsreglerna. Mot denna bakgrund finner mark- och miljödomstolen att bolagets användning av byggnaden som HVB-hem har utgjort ett ianspråktagande av byggnaden för ett väsentligen annat ändamål än för vilket den senast har använts och att åtgärden följaktligen är bygglovspliktig. Vid denna utgång ska underinstansernas beslut upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 15 maj 2014. Prövningstillstånd krävs.

Johan Svensson

Kristina Littke

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Johan Svensson, ordförande, och tekniska rådet Kristina Littke. Föredragande har varit beredningsjuristen Elin Ljunglöf.