



HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 10 juli 2024

Mål nr
T 2169-23

PARTER

Klagande

Ikano Bostadsutveckling AB, 556593-8924

c/o Ikano Bostad

Box 31066

200 49 Malmö

Ombud: Juristen TP

Motpart

Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun

177 80 Järfälla

SAKEN

Slutbesked för flerbostadshus på fastigheterna X 2:47, 2:48 och 2:49 i

Järfälla kommun

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2023-03-08 i
mål P 12528-21

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Ikano Bostadsutveckling AB har yrkat att Högsta domstolen ska bevilja sökt slutbesked eller undanröja Mark- och miljööverdomstolens dom och återförvisa målet till Miljö- och bygglovsnämnden för fortsatt handläggning.

Miljö- och bygglovsnämnden har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändras.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Vid nybyggnad krävs normalt bygglov. En byggnation som kräver bygglov får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Byggnaden får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om nämnden inte beslutar annat. (Se 9 kap. 1 §, 10 kap. 3 och 4 §§ plan- och bygglagen, 2010:900.)
2. Miljö- och bygglovsnämnden i Järfälla kommun beviljade Ikano bygglov för nybyggnation av flerbostadshus i Barkarby och gav startbesked.

3. Under byggnationen uppkom fråga om reglerna för brandskydd uppfylldes. Den lösning för utrymning i händelse av brand som Ikano hade valt innebar att utrymning skulle kunna ske genom lägenheternas fönster mot innergården, med hjälp av räddningstjänsten. Reglerna innebär, såvitt här är av intresse, att personer som befinner sig i byggnaden i händelse av brand ska kunna lämna den eller räddas på annat sätt. Det ska normalt finnas två av varandra oberoende utrymningsvägar. Det kan vara tillåtet att en av dem består i utrymning genom fönster, med hjälp av räddningstjänsten. Detta förutsätter bl.a. att räddningstjänsten har tillräckligt snabb insatstid och tillräcklig förmåga (jfr p. 9).

4. Under byggnationens gång lämnade nämnden interimistiska slutbesked för delar av byggnaden som innebar att dessa tillfälligt fick tas i bruk.

5. År 2020 beslutade nämnden att vägra slutbesked. Enligt nämnden hade det framkommit att det fanns brister i framkomligheten för räddningstjänstens fordon till de uppställningsplatser som finns på fastigheternas gemensamma innergård. Nämnden ansåg att byggnaden inte var åtkomlig för räddningsinsatser på det sätt som krävs och att gällande brandskyddsregler därför inte uppfylldes.

6. Länsstyrelsen upphävde nämndens beslut. Styrelsen ansåg att de brister i brandskyddet, som nämnden funnit, inte kunde hänföras till någon avvikelse från bygglovet, startbeskedet eller kontrollplanen och att det därför inte fanns förutsättningar att vägra slutbesked. Mark- och miljödomstolen gjorde samma bedömning.

7. Mark- och miljööverdomstolen har emellertid gjort en annan bedömning och fastställt nämndens beslut att vägra slutbesked. Domstolen har ansett att det förhållandet att nämnden vid startbeskedet tar ställning till om de tekniska egenskapskraven för byggnaden kan antas komma att

uppfyllas, inte innebär att frågan om åtgärden uppfyller dessa krav blir slutligt avgjord. Byggnadsnämndens bedömning av egenskapskraven inför startbesked omfattas därför som regel inte av rättskraft. Även om det kan finnas situationer när rättskraft kan aktualiseras blir det inte aktuellt när det gäller tvingande säkerhetskäl, såsom risken för allvarliga störningar i form av brand, eftersom gynnande förvaltningsbeslut kan ändras när sådana skäl kräver det. Domstolen har ansett att det funnits skäl att vägra slutbesked dels eftersom de krav som följer av brandskyddsbeskrivningen och därmed startbeskedet inte har uppfyllts, dels eftersom bristerna i brandskyddet varit sådana att det funnits förutsättningar för att förbjuda användning av byggnadsverket.

Frågan i målet

8. Frågan är om det, trots det startbesked som meddelats, har funnits förutsättningar att vägra slutbesked.

Byggnaders tekniska egenskaper

9. Enligt plan- och bygglagen ska byggnader ha vissa tekniska egenskaper, däribland sådana som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand (se 8 kap. 4 § första stycket 2 plan- och bygglagen). Vad som närmare krävs för att en byggnad ska uppfylla de tekniska egenskapskraven när det gäller brandsäkerhet framgår av plan- och byggförordningen (2011:338) och föreskrifter som meddelas av Boverket.¹

¹ Se 8 kap. 4 § andra stycket och 16 kap. 2 § 3 plan- och bygglagen, 3 kap. 8 § 4 och 10 kap. 3 § 2 plan- och byggförordningen samt Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.

Bygglov

10. För att uppföra en ny byggnad krävs som huvudregel bygglov. I 9 kap. 30 § plan- och bygglagen anges grundförutsättningarna för att bygglov ska ges inom område med detaljplan. En förutsättning är att åtgärden inte strider mot detaljplanen. Av paragrafen framgår vidare att åtgärden måste uppfylla de krav som finns i särskilt angivna bestämmelser i 2 och 8 kap. plan- och bygglagen. Bland annat får en byggnad inte lokaliseras, placeras eller utformas på sådant sätt att den avsedda användningen eller byggnaden innebär fara för människors hälsa och säkerhet (jfr 2 kap. 9 §). Det krävs också att en tomt, när den tas i anspråk genom att bebyggas, ska ordnas så att kravet på framkomlighet för utryckningsfordon tillgodoses (jfr 8 kap. 9 §).

11. Bygglovsprövningen innefattar emellertid inte en bedömning av om byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven (se 9 kap. 30 §, som inte hänvisar till 8 kap. 4 §). I stället prövas frågan om egenskapskraven är uppfyllda inom ramen för bedömningen av om start- och slutbesked ska ges. Brandskyddsfrågor prövas alltså även i senare skeden av byggprocessen.

12. Beslut om bygglov är ett sådant gynnande myndighetsbeslut som bara får ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller om en felaktighet beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (se t.ex. prop. 2016/17:180 s. 231 och 37 § andra stycket förvaltningslagen, 2017:900).

13. Ett beviljat bygglov ska också i många fall läggas till grund för senare myndighetsbeslut. Till exempel ska byggnadsnämnden, när den prövar om startbesked ska beviljas, normalt inte på nytt ta ställning till de frågor som bedömts när bygglovet beviljades. Utgångspunkten är också att

en tillsynsmyndighet i regel inte kan ingripa med tillsynsåtgärder för att byggnaden i ett visst avseende strider mot plan- och bygglagen, om den frågan bedömts av byggnadsnämnden vid bygglovets och byggnaden överensstämmer med bygglovets (jfr t.ex. prop. 2019/20:31 s. 9).

Startbesked

14. En åtgärd som kräver bygglov får inte påbörjas innan byggnadsnämnden har gett startbesked (se 10 kap. 3 § plan- och bygglagen).

Nämnden ska – såvitt här är av intresse – ge startbesked om åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (se 10 kap. 23 §).

15. I regel håller byggnadsnämnden ett tekniskt samråd innan startbesked meddelas (se 10 kap. 14 §). Inför samrådet ska byggherren redovisa ett förslag till kontrollplan samt de tekniska handlingar som krävs för att nämnden ska kunna pröva frågan om startbesked (se 10 kap. 18 §). Det ska finnas en kontrollansvarig som bl.a. biträder byggherren med att upprätta förslaget till kontrollplan, närvarar vid tekniskt samråd samt avger utlåtande till byggherren och nämnden som underlag för slutbesked (se 10 kap. 11 §).

16. I startbeskedet fastställer byggnadsnämnden kontrollplanen och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet. Nämnden ska också – om det behövs – bestämma villkor för att åtgärderna ska få påbörjas. (Se 10 kap. 24 § 1 och 2.)

17. Kravet på startbesked infördes med 2010 års plan- och bygglag i syfte att ge byggnadsnämnden möjlighet att ingripa i ett tidigt skede, innan några åtgärder har genomförts. I förarbetena framhölls att nämnden i normalfallet inte har anledning att misstro den byggherre som genom sin redovisning visar att ett byggprojekt kommer att uppfylla de tekniska

kraven. Det bedömdes att nämnden, utan att ta på sig något granskningsansvar, skulle kunna göra en tillräckligt ingående bedömning av om byggprojektet kan antas komma att uppfylla relevanta krav. (Jfr prop. 2009/10:170 s. 316 f.)

18. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att startbesked för bygglovsbefriade komplementbyggnader medför att en tillsynsmyndighet i ett tillsynsärende i regel endast kan ingripa med tillsynsåtgärder om byggnaden inte överensstämmer med det som framgår av anmälan om åtgärden (se bl.a. MÖD 2017:50 och MÖD 2018:22).

19. Startbesked för en bygglovsbefriad åtgärd har genom denna praxis i princip samma verkan som ett bygglov (jfr p. 12 och 13). Detta ska ses mot bakgrund av att byggnadsnämnden, när den prövar om startbesked ska meddelas för en bygglovsbefriad åtgärd, ska ta ställning till hur åtgärden förhåller sig till de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (se 10 kap. 23 § första stycket 1). Prövningen av om startbesked ska ges för bygglovsbefriade åtgärder kommer alltså att omfatta sådant som i andra fall hade prövats redan när bygglov beviljades, såsom krav på byggnadens placering och utformning (jfr 9 kap. 30 § första stycket 4 och 31 § 3).

Slutbesked

20. Byggnadsnämnden ska med ett slutbesked godkänna att åtgärder som avses med startbeskedet anses slutförda och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk.

21. Innan nämnden tar ställning till om slutbesked ska meddelas hålls normalt ett slutsamråd (se 10 kap. 30 § plan- och bygglagen). Vid samrådet ska bl.a. gås igenom hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts (se 10 kap. 32 §).

22. För att nämnden ska meddela slutbesked krävs – såvitt nu är aktuellt – att byggherren har visat att alla krav som gäller enligt bygglovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda. Detta förutsätts ske genom det utlåtande som den kontrollansvarige ska skicka till nämnden. Slutbesked får meddelas om de brister som finns är försumbara. (Se 10 kap. 34 § 1 och 35 § första stycket.)

23. Vidare kan byggnadsnämnden enligt 10 kap. 34 § vägra slutbesked om nämnden har funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. Byggnadsnämnden får bl.a. förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till en byggnad att använda hela eller delar av denna, om den har brister som kan äventyra säkerheten för någon som uppehåller sig i eller i närheten av byggnaden (se 11 kap. 33 §). Det är byggnadsnämnden som ska visa att det finns förutsättningar att ingripa. Vidare gäller att ingripandet ska vara ändamålsenligt och proportionerligt i förhållande till det avsedda resultatet (jfr 2 kap. 1 § plan- och bygglagen samt 5 § förvaltningslagen).

24. I förarbetena anges att syftet med bestämmelsen om slutbesked är att nämnden ska göra en bedömning av om de utförda åtgärderna är tillräckliga för att de ska kunna anses vara slutförda enligt gällande krav. Det betonas att ansvaret för att uppfylla lagens krav ligger kvar hos byggherren. (Se prop. 2009/10:170 s. 326 och 487.)

Startbeskedet innebär inte ett slutligt ställningstagande till de tekniska egenskapskraven

25. Som redan nämnts innefattar bygglovsprövningen inte en bedömning av om byggnaden uppfyller de tekniska egenskapskraven. Den frågan prövas i den process som föreskrivs i 10 kap. plan- och bygglagen. (Se p. 11.)

26. Enligt 10 kap. 23 § är en förutsättning för att byggnadsnämnden ska meddela startbesked att åtgärden, t.ex. en nybyggnation, kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Byggnadsnämnden ska alltså göra en förhandsbedömning av om t.ex. de tekniska egenskapskraven kommer att vara uppfyllda när åtgärden väl är slutförd. Genom ett slutbesked godkänner byggnadsnämnden att åtgärden ska anses slutförd och, i fråga om byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk. Bedömningen av om slutbesked ska meddelas ska göras utifrån den utredning som då finns och de bedömningsgrunder som anges i 10 kap. 34 §.

27. Att byggnadsnämnden genom startbeskedet har bedömt att de tekniska egenskapskraven kan antas komma att uppfyllas när åtgärden är slutförd utgör således inget hinder mot att nämnden vägrar slutbesked enligt 10 kap. 34 §. Det sagda gäller även om det inte finns någon tydlig avvikelse från underlaget i startbeskedet.

Bedömningen i detta fall

28. Frågan om flerbostadshuset är anordnat så att kravet på att personer som befinner sig i huset i händelse av brand ska kunna räddas hör till de tekniska egenskapskraven. Startbeskedet innebär inte att nämnden har tagit slutlig ställning till frågan om de tekniska egenskapskraven är uppfyllda. Startbeskedet har därmed inte utgjort något hinder mot att vägra slutbesked.

29. I fråga om det funnits skäl att vägra slutbesked enligt 10 kap. 34 § gör Högsta domstolen ingen annan bedömning än Mark- och miljööverdomstolen.

30. Mark- och miljööverdomstolens domslut ska därför fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Agneta Bäcklund, Stefan Johansson, Stefan Reimer, Jonas Malmberg (referent) och Christine Lager
Föredragande har varit justitiesekreteraren Petter Selberg