



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060104

**DOM**  
2022-01-27  
Stockholm

Mål nr  
P 14794-20

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-12-09 i mål nr P 1333-20, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

1. L.B.

2. G.K.

### Motparter

1. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stad

2. Sehlhall Gruppboväder 7 AB (f.d. A Fastigheter AB)

Ombud: Advokat G.B.

## SAKEN

Bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten A i Stockholms kommun

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms stads beslut den 25 april 2019, § 55, dnr 2019-02938-575, att ge bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten A i Stockholms kommun och avslår bygglovsansökan. \_\_\_\_\_

Dok.Id 1772813

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.hovratt@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00–16:30

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**G.K.** och **L.B.** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva Stadsbyggnadsnämndens beslut att ge bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten A i Stockholm kommun.

**Sehlhall Gruppboäder 7 AB** och **Stadsbyggnadsnämnden** har motsatt sig ändring.

Parterna har till stöd för sin talan i allt väsentligt anfört detsamma som i underinstanserna.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

A Fastigheter AB har ansökt om bygglov för ett s.k. LSS-boende med sex bostadslägenheter samt gemensamma utrymmen och personalrum. Den berörda fastigheten omfattas av en stadsplan från 1981 (P1 8084). Planen gäller som en detaljplan som har antagits enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL), se 17 kap. 4 § första stycket ÄPBL och p. 5 i övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Den del av fastigheten som får bebyggas ska enligt planen användas för allmänt ändamål, vilket i en planbestämmelse närmare angivits till barnstuga. Preciseringsen framgår även av en illustrationstext på plankartan. Frågan i målet är om gällande plan medger att sökt bygglov ges.

Före införandet av ÄPBL var det möjligt att i en stadsplan ange att kvartersmarken skulle användas för allmänt ändamål. Avsikten var att trygga det allmännas tillgång till mark för olika verksamheter. Inom begreppet *kvartersmark för allmänt ändamål* rymdes en rad skiftande verksamheter och all verksamhet som hade ett offentligt organ som huvudman inkluderades. (Se prop. 2013/14:126 s. 195, prop. 2009/10:170 s. 452 och prop. 1985/86:1 s. 712 f.)

Även om sökanden inte är ett offentligt organ så får bygglov ges för åtgärder på mark som utgör kvartersmark för allmänt ändamål (se 9 kap. 32 a § första stycket PBL).

Eftersom det allmänna ändamålet har närmare angivits i planen ska dock inte nämnda bestämmelses andra och tredje stycke tillämpas nu.

En första fråga är då om nybyggnad av ett s.k. LSS-boende på fastigheten vore i strid med detaljplanen där det allmänna ändamålet är närmare angivet till barnstuga (jfr 9 kap. 30 § PBL). Om så bedöms vara fallet ska en prövning göras av om det är möjligt att ge bygglov för avvikelser från detaljplanen. Ett något större utrymme för avvikelser från en plan finns om, vilket nu är fallet, genomförandetiden har gått ut. (Se 9 kap. 31 b och 31 c §§ PBL.) Enligt båda bestämmelserna förutsätts att avvikelserna är förenliga med planens syfte.

*Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömningar*

Mark- och miljööverdomstolen anser att nybyggnad av ett s.k. LSS-boende strider mot planen och att det utgör en avvikelse som inte är förenlig med planens syfte.

Bygglov kan inte heller beviljas på annan grund. Nämndens beslut om bygglov ska därför upphävas och bolagets ansökan om bygglov avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löf, Roger Wikström och Lars Olsson, referent, samt tekniska rådet Inga-Lill Segnestam.

Föredraganden har varit Ylva Svensson.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2020-12-09  
meddelad i  
Nacka

Mål nr P 1333-20

## **PARTER**

**Klagande**  
A Fastigheter AB

Ombud: Advokaten G.B.

## **Motpart**

1. G.K.

2. L.B.

3. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 6 februari 2020 i ärende nr 403-53671-2019, se bilaga 1

## **SAKEN**

Bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten A i Stockholms kommun

---

## **DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet och fastställer Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut den 25 april 2019, § 55, att bevilja bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten Stockholm A.

---

## BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun (nedan nämnden) beslutade den 25 april 2019, § 55, att bevilja bygglov för nybyggnad av LSS-boende på fastigheten Stockholm A.

G.K. och L.B. överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län (nedan länsstyrelsen) som i beslut den 6 februari 2020 beslutade att upphäva nämndens beslut.

## YRKANDEN M.M.

**A Fastigheter AB** (nedan bolaget) har yrkat att mark- och miljödomstolen, med ändring av länsstyrelsens beslut, ska fastställa bygglovet. Bolaget har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Bolaget har ansökt om och erhållit Bygglov för nybyggnad av så kallat LSS-boende på fastigheten. Det är mot denna användning som klagandena huvudsakligen vänt sig och således är det användningen som det finns skäl att främst fokusera på i detta överklagande. LSS-boende kan innebära något olika saker. Grundtanken är att medmänniskor med särskilda behov skall kunna leva ett liv så nära som möjligt det gemene man åtnjuter. Det kan till exempel innebära enbart ett gruppboende med visst stöd. I detta fall är dock boendet utformat så att personal kommer finnas på plats dygnets alla timmar, vilket gör att det närmar sig vad man skulle kunna kalla en slags öppenvård.

I första hand görs gällande att detaljplanen endast reglerar allmänt ändamål och rekommenderar barnstuga. I och med detta och att det inte finns några skäl att år 2019 göra skillnad mellan offentligt utförande i egen regi och privat aktör som utför verksamhet som är ett offentligt ansvar (jfr 9 kap. 32 a § första stycket plan- och bygglagen [2010:900, PBL]), är bygglovsansökan planenligt och bygglov kan meddelas med stöd av 9 kap. 30 § PBL.

I andra hand görs gällande (i) att de enda avvikelser från detaljplanen som kan föreligga är driftsformen/huvudmannaskapet (jfr 9 kap. 32 a § första stycket PBL) och/eller användningen inom det allmänna ändamålet, (ii) att bygga LSS-boende är förenligt med planens syfte att använda planområdet för social samhällsservice samt (iii) att avvikelsen eller avvikelserna är liten/små, varför bygglov kan meddelas med stöd av 9 kap. 31 b § 1 p. PBL.

I tredje rummet görs gällande att, i och med (i) att genomförandetiden för planen enligt 17 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL) gått ut, (ii) att de enda avvikelser som kan föreligga är driftsformen/huvudmannaskapet (jfr 9 kap. 32 a § första stycket PBL) och/eller användningen inom det allmänna ändamålet samt (iii) att behovet av LSS-boenden, som utgör ett allmänt intresse att tillgodose, är avsevärt och akut, bygglov kan meddelas med stöd av 9 kap. 31 c § 1 p. PBL.

I fjärde rummet görs gällande att den avsedda användningen av fastigheten enligt planen är barnstuga och att LSS-boendet enligt bygglovet, meddelat en privat huvudman, varken medför betydande miljöpåverkan eller medför någon begränsning av rättighet eller pågående verksamhet, som består av bostadsbebyggelse, i omgivningen, varför bygglov kan meddelas med stöd av 9 kap. 32 a § första och tredje styckena PBL.

Såvitt gäller klagandenas övriga invändningar rörande natur- och kulturvärden utgör dessa inte skäl mot bygglov i något av fallen ovan i och med att bygglovet är helt i enlighet med planen i frågor som utformning, byggvolym, byggnadens placering med mera liknande förhållanden.

#### *Övergripande synpunkter på beslutet*

Inledningsvis gör länsstyrelsen gällande att planer skall bedömas utifrån rättsläget vid tiden för planens antagande; ett annat förfarande skulle kunna leda till ett annat innehåll än vad planförfattaren avsett. Detta är en i generella termer helt korrekt utgångspunkt vid prövningar av äldre planers verkan idag. Emellertid är

denna utgångspunkt omöjlig att följa fullt ut just när det gäller äldre planer med användningen A. Detta för att just användningen A anknöt till vissa särregleringar som gav det allmänna "fördelar" mot andra aktörer, till exempel ur ett expropriativt hänseende. Dessa särregleringar känner inte dagens PBL, utan "allmännyttig" kvartersmark är i grunden ur dessa aspekter underkastad samma villkor i PBL som annan kvartersmark.

Med andra ord övergick det allmänna ändamålet A i samband med ÄPBL från att (främst) vara en bestämmelse om huvudmannaskap, till att främst bli en del av de "vanliga" användningsbestämmelserna för kvartersmark, se prop. 1985/86:1, s. 564 & 712 f., där en viss markanvändning skulle anges, till exempel D för vård. Det betyder att det idag egentligen saknas fog för att fästa avgörande vikt vid huvudmannaskapet på den bygglovssökande, jfr prop. 2013/14:126, s. 196 f.

Länsstyrelsens konstaterande i denna del medför även den kommentaren att bolaget hävdat att det endast är huvudmannaskapsfrågan som måste hanteras annorlunda idag med hänsyn till samhällsutvecklingen och inte användningsfrågan. Bolagets tolkning av planen är förenlig med rättsläget vid planens tillkomst i och med att användningen A då var mycket vid i sin tillämpning sett till vad det kunde gälla för typ av allmännyttig verksamhet, se prop. 1985/86:1, a.st.

Även länsstyrelsen fäster dock avseende på att det finns en särreglering i 9 kap. 32 a § (första och andra styckena) PBL, där det i vissa situationer blir lättare att få bygglov för privata organ där planen avser kvartersmark för allmänt ändamål. Regeln förutsätter dock (i ett fall som detta med icke föreskriven användning) att nytt bygglov ges för samma användning som fastigheten antingen använts för eller bygglovsgivits för. I och med att fastigheten inte har använts eller bygglovsgivits är 9 kap. 32 a § andra stycket PBL bestämmelse utan relevans.

Vad som dock bör noteras rörande 9 kap. 32 a § PBL är dess sista stycke, vilket i propositionen, prop. 2013/14:126, s. 197, förklaras med att det bör finnas en möjlighet att ge lov när föreslagen användning avviker från nuvarande användning och

planen inte specificerar någon användning. Det framgår vidare att det som lagstiftaren avsett att förhindra med det sista stycket i 9 kap. 32 a § PBL är verksamheter som medför betydande miljöpåverkan eller som försvårar omgivande marks användning. Detta för in på sista stycket i 9 kap. 32 a § PBL som alternativ grund för bygglovets meddelande. Det bör dock, med hänsyn till länsstyrelsens beslut, framhållas att 9 kap. 32 a § PBL givetvis inte kan tas till intäkt för att lagstiftaren inskränkt möjligheten till bygglov i aktuellt fall, varför det finns grund för bygglov redan med stöd av 9 kap. 31 b § 1 p. eller 9 kap. 31 c § PBL. Det framstår nämligen som uppenbart från prop. 2013/14:126 att lagstiftarens avsikt varit att utöka och förenkla möjligheterna till bygglov och inte tvärt om, vilket blir en konsekvens om 9 kap. 32 a § PBL ses som en exklusiv bygglovsgivningsregel i aktuellt fall.

Länsstyrelsen berör därefter särskilt huruvida barnstuga är en föreskriven användning av marken eller bara en illustration, vilket anges ha betydelse för såväl planlighet (9 kap. 30 § PBL) som syftförenlighet (9 kap. 31 b § 1 p. och 9 kap. 31 c § 1 p. PBL).

#### *Planförenlighet*

Vid planens antagande gällde fortfarande byggnadslagen (1947:385). Enligt II avd. 25 § gällde att stadsplanerna skulle ange, bland annat, vissa specialområden och "de ytterligare bestämmelser angående [...] användning i övrigt som finnas erforderliga." Bestämmelsen höll sig oförändrad, se omtrycket i SFS (1981:872). Denna text ger ingen ledning huruvida exempelvis illustrationstexten och planbestämmelserna skall tillmätas viss betydelse eller inte. Viss tillkommande vägledning gavs dock genom 12 § 2 mom. byggnadsstadgan (1959:612). Där framgår att planernas bestämmelser "skola avfattas i särskild handling." Planbestämmelserna har således större betydelse för planen än vad jämförande beskrivning har för dagens planer. Även denna bestämmelse höll sig i detta avseende oförändrad, se omtrycket i SFS (1981:873).



Det framstår inte som helt klart från byggnadslagen och byggnadsstadgan hur förhållandet är mellan planens karta och bestämmelser, utan ytterligare vägledning får hämtas från myndighetsanvisningar. Närmast inpå planens antagande finns Statens Planverks år 1976 utkomna Detaljplaneanvisningar — Anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag. Ur anvisningarna kan framhållas att den huvudsakliga användningen skall kunna utläsas direkt ur plankartan, s. 14, vilket innebär att det trots allt i första hand är kartan som är styrande. Och såvitt avser planen anges där endast A som användning och texten barnstuga är endast en illustration.

När det sedan gäller "A - Allmänt ändamål" anger anvisningarna följande på s. 26 f.: *Med allmän byggnad menas byggnad avsedd att tjäna sådant ändamål som det tillkommer stat eller kommun att tillgodose, exempelvis hus för post och tele, statlig ämbetsbyggnad, statskyrka, kommunalhus, brandstation, sjukhus, skola eller kommunal. Någon specifikation av markens användning för ena eller andra slaget av sådana byggnader erfordras inte. Uppgift om för vilket slags byggnad marken skall användas bör lämpligen införas i planbeskrivningen.*

Det kan således noteras att själva det allmänna huvudmannskapet spelar roll. Detta torde dock främst ha koppling till expropriativa bestämmelser, se 70 § 1947 års byggnadslag, och idag främmande regler om utevaror av bygglovsplikt, se Boverkets allmänna råd (1996:1, ändrade genom 2002:1) Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s. 150. Utlades nämligen mark för allmän byggnad i plan uppstod en lösenrätt (som saknar direkt motsvarighet i PBL), respektive skall bygglovsplikt ha saknats. Ur rättssäkerhetsperspektiv var det därför viktigt att just det allmänna ägandet poängterades, mer än den allmännyttiga uppgiften. Med tanke på att kvartersmarksbestämmelser numera inte utlöser principiellt olika lösenrätter beroende på olika användningar och att offentliga aktörer måste söka bygglov under samma förutsättningar som privata aktörer finns idag ingen anledning att fästa något avseende alls på själva huvudmannskapet/driftformen som sådant, utan endast på verksamhetens inriktning när det är fråga om att pröva en bygglovsansökan för en stadsplan med A som användningsändamål.

Det finns dock uttalanden i denna fråga som förutsätter att privat huvudmannaskap i sig självt utlöser en skyldighet att ändra planen. En sådan ordning är enligt ovan (i) ogrundad, mot bakgrund av anledningen till att A fanns som användning under 1947 års byggnadslag, (ii) olämplig mot bakgrund av att samhällsutvecklingen med ett stort antal privata aktörer som för det offentliga idag utför sådan verksamhet som tidigare det offentliga utförde i egen regi och (iii) onödig i och med att den inte fyller någon praktisk funktion, utan skulle närma sig en begreppsjurisprudens rättstillämpning. Det framstår därför som viktigt att det uttalas att ändamålet A principiellt inte alltid utgör hinder mot att meddela bygglov för en privat aktör som skall utföra sådan verksamhet som betraktades som allmän under de år som 1947 års byggnadslag var gällande rätt.

I förevarande fall är fastigheten i kommunal ägo och bolaget tilltänkt tomträttsinnehavare, vilket innebär att kommunen efter tomträttsupplåtelseidens slut skulle kunna återta marken för annat allmänt ändamål. Bolaget anser i och för sig inte att detta bör ha nämnvärd påverkan med tanke på vad som redan sagts. Omständigheten medför dock att än starkare skäl talar för att tillåta bygglovet när det underliggande ägandet kvarligg hos det allmänna.

En fråga som inställer sig är vad som är reglerat i förevarande fall eller bara "illustrerat" eller "rekommenderat". Vad som kan konstateras är att användningen barnstuga inte är reglerad utan endast illustrerad i planens karta. I planens bestämmelser anges också det allmänna ändamålet auktoritativt, men barnstuga anges endast inom parentes. Bolaget ifrågasätter därför att det i planen finns en begränsning till just barnstugor, utan planen får läsas som att planområdet skall användas för ett allmänt ändamål *sui generis* (vilket både boende reglerat i LSS och barnstuga är) och att den "rekommenderade" eller "föreslagna" användningen är barnstuga.

Här kan också nämnas rättsfallet RÅ 1992 ref. 2.1 fallet diskuterades förhållandet mellan allmänt ändamål och bostad i en stadsplan. Regeringsrättens grundläggande resonemang var att det går en huvudsaklig skiljelinje mellan vård och boende, men

att en sammanvägd bedömning måste ske av verksamhetens karaktär, byggnadens karaktär, ägandeförhållanden och vad planen tillåter. Utifrån denna praxisbildning bör noteras att LSS-boende är en särskild omsorgsform reglerad i en lag som skall erbjuda "särskilt stöd och särskild service", se 1 § LSS. Byggnadens karaktär och uttryck blir vidare inte särskilt annorlunda mot en barnstuga. Huvudmanskäpet/driftformen bör, enligt resonemanget ovan och 9 kap. 32 a § första stycket PBL, inte tillmätas samma betydelse idag år 2018 som vid tiden för rättsfallet år 1992. Som särskilt lyfts fram i nästa stycke kan inte heller barnstuga kontra LSS-boende anses vara så pass olika att det motiverar ett nekat bygglov. Sammantaget saknas mot bakgrund av gällande praxis grund att vägra bygglov.

Vad som dock är än viktigare är att den allmänna användningen som angavs i RÅ 1992 ref. 2 aktuell stadsplan var skyddsrum. Det bör noteras att detta faktum inte hindrade att Regeringsrätten uttalade att bygglovsansökan, som avsåg gruppboende, väl kunde anses rymmas inom planbestämmelsen, dock att skyddsrumsanvändningen skulle beaktas i den sammanvägda bedömningen. Detta innebär att skrivningarna om barnstuga i planen (ens om det skulle anses som en bestämd användning) inte kan läsas på det sättet att det utesluter andra allmänna användningar som planstridiga per se; en sådan slutsats är i strid med gällande praxis. Och det torde inte vara en kontroversiell slutsats att distansen mellan LSS-verksamhet och barnstuga är mindre än den mellan skyddsrum och gruppboende.

Det bör också noteras i sammanhanget att det inte behövde anges någon precisering alls i stadsplaner när användningen var allmänna ändamål, se 8 kap. 11 § fjärde stycket och 17 kap. 7 § ÄPBL (även 9 kap. 32 § samt 5 och 8 öpp. PBL), vilka regler innebar att utevaron av en specificerad användning i äldre planer inte medför att bygglov inte kan meddelas (vilket annars kom att bli norm enligt ÄPBL, se här Planverkets år 1987 utgivna Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s. 130). Det kan dock noteras att allmänt ändamål fortfarande fanns med som alternativ att ange i planeringen som användning, s. 72. Sedermera kom det allmänna ändamålet dock att helt utmönstras i och med att ÄPBL förutsatte att an-

vändningen i planerna angav en viss faktiskt tillåten användning och inte inriktade sig på huvudmannaskapet, se Boverkets allmänna råd (1993:3) Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s. 74.

Sammanfattningsvis görs gällande att det idag saknas anledning att beakta huvudmannaskap/driftformen som sådant vid bygglovsprövning av stadsplaner med användningen allmänt ändamål, att barnstuga inte är en bestämd utan endast rekommenderad användning i planen, att inte ens om det nu är så att användningen är begränsad till barnstuga det utgör hinder mot att tillåta användning för omsorg enligt LSS. Bygglovsansökan är därför förenlig med planen och bygglov kan meddelas.

#### *Tillåten avvikelse från planen*

Skulle domstolen finna att bygglovsansökan avviker från planen uppkommer frågan huruvida bygglov kan meddelas med stöd av 9 kap. 31 b eller c §§ PBL. Det finns tre förhållanden att beröra, verksamhetens karaktär/grad av omgivningspåverkan, hur bedömningen bör ske rörande avvikelsen i detta fall och hur planens syfte och den allmänna nyttan skall bestämmas.

Det kan möjligen framhållas att det i stort sett är samma parametrar som ur ett sakligt perspektiv skall beaktas vid en prövning både enligt 9 kap. 31 b § och 9 kap. 31 c § PBL. Skillnaderna mellan paragrafernas tillämpning kan närmast beskrivas som att 9 kap. 31 c § PBL blir tillämplig efter genomförandetidens utgång och att på grund av det faktum att Planen är äldre leder till att en vidare krets av icke helt planförenliga bygglov kan accepteras, se prop. 2013/14:126, s. 181 f., jfr även Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 6 juli 2017 i mål P 4472-17: *Ju äldre en detaljplan är, desto större är risken för att enskilda planbestämmelser har förlorat i aktualitet och omöjliggör åtgärder som inte kunnat förutses vid tiden för planläggningen men som i övrigt framstår som lämpliga. Efter det att genomförandetiden för en detaljplan löpt ut bör därför utrymmet för avvikelser från detaljplanen allmänt sett vara större.*

Klagandena har hyst farhågor rörande den planerade verksamheten enligt bygglovsansökan. Bolaget har i punkt 3 i inledningen redogjort för verksamheten.

Jämförs den planerade verksamheten med en barnstuga kan konstateras följande:

- Dagliga transporter till och från fastigheten kommer inskränka sig till att några av de två till tre samtidigt arbetande i personalen kommer att använda bil till arbetet. I barnstugefallet är personalstyrkan större, omkring 17 till 20, (och torde vara i motsvarande mån bilburen), men till det kommer att en förskola i förevarande typ av förort kommer generera ett antal bilburna hämtningar och lämningar per dag. Till det kommer varutransporter av främst mat, vilka även de är betydligt mer omfattande i barnstugefallet med tanke på det större antalet munnar att mätta. Sammantaget är transportpåverkan på omgivningen många gånger större från en förskola än från ett LSS-boende.
- Ett LSS-boende är till för boende med funktionsnedsättningar, i detta fall totalt sex personer. Det är ingen inrättning som vänder sig till särskilt stökiga eller exempelvis missbruksbelastade individer. Snarare är det så att funktionsnedsättningarna medför att personerna är mindre aktiva än gemene man. Detta skall jämföras med en förskolas alla barn, omkring 85 till 100 barn, som har rätt och behov att vistas ute och leka och stoja som barn gör. Även ur detta perspektiv är LSS-boende en mycket mindre omgivningspåverkande verksamhet än förskola. Detta även om förvisso de boende i LSS-verksamheten kommer att bo på fastigheten vid tider när förskolebarn gått hem. Men då gör de boende sådana saker som folk som bor gör, nämligen äta och sova.

Sammantaget blir omgivningspåverkan genom bygglovssökt åtgärd betydligt mindre än om den ostridigt uppenbart planenliga barnstugan anlagts. Ökad omgivningspåverkan utgör således inte hinder mot beviljade av bygglov med stöd av 9 kap. 31 b eller c §§ PBL.

För att det skall bli frågan om att användningen LSS-boende är planstridig måste domstolen, som framgått ovan och trots praxis, finna att LSS-boende inte ryms inom A - allmänt ändamål i detta fall.

Som redan noterats i föregående avsnitt är omgivningspåverkan från ett LSS-boende avsevärt mindre än från en barnstuga. Redan av denna anledning borde inte användningen i förevarande bygglovsansökan hindra bygglov eftersom det är fråga om en liten avvikelse från planen.

Slutligen har hävdats att en annan användning än i gällande plan aldrig kan vara en liten avvikelse från planen i fråga. Detta påstående är emellertid felaktigt. Redan av praxis under ÄPBL, se RÅ 2002 ref. 63, framgår att en annan användning kan utgöra en (då mindre) liten avvikelse; "frågan huruvida en avvikelse skulle betraktas som mindre [borde inte] bedömas i absolut bemärkelse." Denna riktning i praxis har bekräftats under PBL, se Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom den 15 april 2015 i mål P 8555-14 (vari bekräftades att en annan användning inte i sig självt medförde att det inte kan vara frågan en liten avvikelse) och dom den 18 maj 2015 i mål P 7611-14 (där en kommunikationsmast tilläts på mark för park eller plantering).

Sammanfattningsvis är LSS-boende en klart mindre omgivningspåverkande verksamhet än barnstuga och av praxis framgår att en annan användning inte i och för sig utgör grund att vägra bygglov för liten avvikelse. Att bygglovet avser LSS-verksamhet istället för barnstuga utgör således inte ett skäl att vägra bygglov.

#### *Planens syfte och behovet av LSS-boenden*

Den sista frågan att redogöra för är planens syfte och det allmänna behovet av LSS-boende. Plansyftet och allmänbehovet är olika viktade i 9 kap. 31 b och c §§ PBL, men i detta fall är de så pass besläktade att det finns skäl för att redogöra för dem i ett sammanhang.

Såvitt avser planens syfte torde framstå som uppenbart att det övergripande syftet med planläggningen var att kunna använda fastigheten för socialt inriktad allmän samhällsservice; att något annat skulle vara det underliggande syftet framgår inte av de (med dagens mått mätt) knapphändiga planhandlingarna och detta måste därför forma utgångspunkten för bedömningen, jfr prop. 1989:90:37, s. 54 ff. Detta

övergripande syfte uppnås i lika hög grad med såväl en barnstuga som en LSS-verksamhet med den omsorg det erbjuder. Ur detta perspektiv är således förutsättningarna för bygglov uppfyllda.

Den sista parametern — av särskild relevans för 9 kap. 31 c § PBL — är den allmänna nyttan. Även ur detta perspektiv är det värt att poängtera att det är det övergripande syftet som är av relevans, se i detta fall prop. 2013:14/126, s. 182 f. Som redan noterats ovan är detta syfte social samhällsservice. I planens fall kan konstateras att det inte uppstått något så pass konkret behov av en barnstuga att det byggts någon sådan sedan planen antogs år 1981. När det istället gäller det nuvarande behovet av LSS-boendet är det en reell "nytta för samhället", se prop. 2013/14:126, s. 309 f., att det med marginal finns skäl att meddela bygglov. Som redan nämnts ovan ter sig närmast detta allmänna behov som akut och det finns en avsevärd kö till denna lagreglerade omsorgsform som måste hanteras.

#### *Möjligt med bygglov vid privat huvudmannaskap*

Slutligen bör 9 kap. 32 a § PBL beröras. Bolaget är visserligen — som angetts ovan — av uppfattningen att bygglov kan meddelas med stöd av planenlighet enligt 9 kap. 30 § PBL eller med stöd av de "vanliga" reglerna om bygglov vid liten avvikelse i 9 kap. 31 b eller c §§ PBL. Skulle dock domstolen finna att så inte kan ske borde under alla förhållanden bygglov kunna meddelas med stöd av 9 kap. 32 a § PBL. En förutsättning för att hamna i denna bestämmelse (utöver första stycket) torde vara domstolen funnit att barnstuga faktiskt är en bestämd användning i planen, annars föreligger ju planenlighet.

Ett sätt att tolka 9 kap. 32 a § första stycket PBL är att — vid planer som har ett visst avsett ändamål — stycket utgör en "tilläggsbestämmelse" som innebär att vid prövningar enligt 9 kap. 30 — 31 c § PBL så skall inte längre huvudmannaskapsfrågan alls tillmätas betydelse under förutsättning att planen har en specifik användning (barnstuga i planens fall), se Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 5 juni 2019 i mål P 6693-18. Skall 9 kap. 32 a § första

stycket PBL förstås så är i detta mål förutsättningarna för bygglovet redan uppfyllda med konstaterandet att huvudmannaskapet är irrelevant.

En alternativ tolkning är dock att det bör ske en prövning i alla fall enligt 9 kap. 32 a § PBL i sak när planen anger det är frågan om allmän användning och den sökande inte är ett offentligt organ. Skulle så vara fallet anförs följande.

Bestämmelsen i 9 kap. 32 a § PBL innehåller några led, varav första stycket kan sägas vara en generell regel som ger möjlighet till bygglov för icke offentliga organ där planen, som i detta fall, föreskriver allmänt ändamål. Detta villkor uppfyller Svansätra FAB otvetydigt. Därutöver får 9 kap. 32 a § PBL läsas som att bygglov kan lämnas i två fall, enligt antingen 9 kap. 32 a § andra eller tredje styckena PBL. Vid icke närmare föreskrivna användningar förutsätter andra stycket för bygglov att bygglovet avser samma användning som tidigare faktiskt eller bygglovgiven användning. I och med att fastigheten består av råmark och inte varit föremål för tidigare bygglov är inte denna bestämmelse tillämplig.

Enligt 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL kan dock, därutöver, lov ges vid (i) en liten avvikelse, (ii) som avviker från den senaste eller "avsedda" användningen, (iii) förutsatt att lovet inte medför (a) betydande miljöpåverkan eller (b) begränsande av rättighet eller verksamhet i omgivningen. Dessa rekvisit kan beröras var för sig.

I fråga om liten avvikelse avses samma sak som 9 kap. 31 b § PBL, se prop. 2013/14:162, s. 313. Detta innebär att vad som anförts har motsvarande aktualitet här, dock med det undantaget att huvudmannaskapsfrågan självklart inte, på grund av 9 kap. 32 a § första stycket PBL, får någon betydelse för bedömningen. Frågan kommer därför närmast att utgå endast ifrån "avtrycken" från barnstuga respektive LSS-verksamhet. Och, som redogjorts för ovan, är avtrycket från verksamheten enligt bygglovet mindre än den som skulle bli följden av en barnstuga.

Nästa led gäller i detta fall avsedd verksamhet. Här skulle man möjligen kunna uppfatta "avsedd" som endast en verksamhet som det redan finns ett bygglov för en offentlig aktör för, men vilken verksamhet inte kommit till stånd, se prop.



2009/10:170, s. 467, och prop. 2013/14:126, s. 312. Det bör dock noteras att förarbetsuttalandena i denna äger tillämpning endast på andra stycket (som förutsätter ett tidigare bygglov). Såvitt gäller tredje stycket saknas någon sådan begränsning av begreppet avsedd, se prop. 2013/14:126, s. 313. Att avsedd i detta stycke endast skulle avse ett tidigare bygglovs medgivna verksamhet vinner inte heller stöd av lagtexten eller av allmänmotiveringen, se a. prop., s. 194 förslagsrutan (även s. 197 m) där det framgår att rätten till bygglov för privata aktörer endast måste begränsas när aktuell plan inte har "ett närmare angivet allmänt ändamål". Det sagda följer även av en logisk tolkning, i och med att om avsedd inte skulle hänföra sig till planens användning, skulle det knappast gå att göra en egentlig bedömning huruvida planavvikelsen är liten i och med att det inte skulle finnas något att mäta mot. Sammantaget räcker för tillämpning av 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL, sett till detta rekvisit, att LSS-verksamheten avviker från barnstuga.

Såvitt slutligen gäller begränsningen i lovgivningen när det kommer till hänsyn till omgivningen tar allmänmotiveringen upp, a. prop., s. 197 f., som exempel att ett reningsverk inte skall få anläggas där tanken i planen var att en skola skulle anläggas. Som framgår av a.st. kan även noteras att en verksamhet som kräver tyst omgivning inte skall ges lov i en omgivning där detta kan påverka möjligheterna för kringliggande störande verksamhet att fortsätta bedriva dess verksamhet. Det framstår som uppenbart att LSS-verksamhet för sex personer inte har betydande miljöpåverkan. Därmed kvarstår frågan huruvida LSS-verksamheten, i jämförelse med en barnstuga, skulle kunna påverka omgivande fastigheters rättigheter eller verksamheter. Den aktuella fastigheten befinner sig i ett egnahemsområde; LSS-verksamheten kan inte medföra någon skillnad för möjligheterna eller rättigheterna att fortsätta bedriva boende i omgivningen. Inte heller de omgivningshänsyn som skall tas enligt 9 kap. 32 a § tredje stycket 1 och 2 pp. PBL medför därför något hinder mot att bifalla Bygglovet.

Sammantaget utgör LSS-verksamhet enligt bygglovet, såvitt avser 9 kap. 32 a § PBL, ett bygglov för en privat aktör, vilket i sin tur utgör en liten avvikelse från planen och (om även 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL skall tillämpas) som inte

medför betydande miljöpåverkan eller begränsar rättigheter eller pågående verksamhet i fastighetens omgivning. Bygglov kan därmed meddelas med stöd av 9 kap. 32 a § första och tredje styckena PBL.

*Övriga anförda förhållanden*

Klagandena har berört två ytterligare förhållanden, nämligen platsens kultur- och naturvärden. Såvitt gäller kulturvärdena är de beaktade i bygglovsansökan och byggnadens utformning passar således i tillräckligt hög grad in i omgivningen. När det gäller naturvärdena ifrågasätts inte att ett naturreservat inrättats i området. Att så skett saknar dock intresse så länge det finns förutsättningar för att meddela bygglov i enlighet med Planen; något behov för ny planläggning finns inte, jfr prop. 2013/14:126, s. 198. Däremot är bolaget på ett principiellt plan ense med G.K. att i en situation när bygglov inte kan meddelas enligt planen och således en ny detaljplan behövs, denna nya plan behöver beakta naturreservatet och det kan påverka innehållet i en sådan ny plan.

**Stadsbyggnadsnämnden** har vidhållit sitt beslut och anført i huvudsak följande. I huvudsak anför bolaget att planen ska läsas så att den reglerar allmänt ändamål och rekommenderar barnstuga och därmed ska den rekommenderade användningen inte ses som bindande. Det anføres även att vem som har huvudmannaskapet bör kunna betraktas som en liten avvikelse eller hanteras som en åtgärd som tillgodoser ett allmänt intresse.

Nämnden vill här tillägga att man delar byggherrens resonemang kring huvudmannafrågan. Nämndens mening är att en detaljplan ska bedömas utifrån det rättsläge som gällde vid tiden för planens antagande och att det som bör vara avgörande är verksamhetens inriktning och inte huvudmannaskapet i sig vid bedömning av planenlighet. Nämnden delar bedömningen att ett traditionellt allmänt ändamål (vård, skola, omsorg) som inrättas på en A-tomt med privat aktör bör betraktas som planenligt eller kunna medges som en liten avvikelse. Nämnden ser denna fråga som principiell och behov finns av förtydligande.

Avgörande i detta ärende bör enligt nämnden inte vara frågan om huvudman utan snarare frågan om vilka verksamheter som ryms under bestämmelsen Allmänt Ändamål (barnstuga).

**G.K.** och **L.B.** har beretts tillfälle att yttra sig.

### **DOMSKÄL**

Det aktuella området omfattas av en stadsplan från 1981 som i enlighet med övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen (2010:900), PBL, punkten 5 och 17 kap. 4 § äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, ska gälla såsom detaljplan som antagits med stöd av ÄPBL. Området är på detaljplanens plankarta redovisat som kvartersmark för A, allmänt ändamål, med illustrationstexten barnstuga. I planbestämmelserna, § 1, anges att ”Med A betecknat område får användas endast för allmänt ändamål (barnstuga)”.

Enligt 9 kap. 32 a § första stycket PBL får bygglov ges för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om sökanden inte är ett offentligt organ.

Mark- och miljödomstolen anser att uppförandet av ett LSS-boende, med det behov av vård och tillsyn som här är aktuellt, får anses omfattas av begreppet allmänt ändamål. Att sökanden inte är ett offentligt organ utgör således inget hinder mot att bygglov ges.

Den avsedda användningen av marken är allmänt ändamål (barnstuga), vilket är vad som anges i planbestämmelserna. Enligt 9 kap. 32 a § tredje stycket PBL får bygglov ges för en åtgärd som innebär en liten avvikelse från den avsedda användningen om åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen. Uppförandet av ett LSS-boende på platsen bedömer mark- och miljödomstolen som en sådan liten avvikelse från den avsedda användningen som kan tillåtas i enlighet med 9 kap. 32 a § tredje

stycket PBL. Domstolen bedömer vidare att avvikelserna är förenliga med detaljplanens syfte, allmänt ändamål, och även är att anse som tillåtliga som en liten avvikelse i enlighet med 9 kap. 31 b § PBL respektive tillgodoser ett allmänt intresse i enlighet med 9 kap. 31 c § punkt 1 PBL.

Den aktuella platsen har vidare i detaljplanen redan prövats som lämplig för bebyggelse. Föreslagen byggnation är i sig planerig och med sitt läge en bit ifrån klagandenas bostadsfastigheter bedöms varken byggnationen eller dess användning innebära några betydande olägenheter för klagandena i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL. Några möjligheter att neka bygglov på dessa grunder finns således inte.

Sammanfattningsvis finner mark- och miljödomstolen att länsstyrelsens beslut ska upphävas och nämndens beslut att bevilja bygglov för nybyggnad av LSS-boende ska fastställas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 30 december 2020

Vibeke Sylten

Hans Ringstedt

---

I domstolens avgörande har deltagit chefsrådmannen Vibeke Sylten, ordförande, och tekniska rådet Hans Ringstedt.



## Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

### Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

### Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).