

Tio nyanser av
MINDRE AVVIKELSE

Andreas Nehlin
Filip Preston

Slutet är bättre än början, tålamod bättre än högmod.¹

¹ Pred 7:9.

Copyright © Andreas Nehlin och Filip Preston

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/15/5333 SE

Tio nyanser av mindre avvikelser

Ten shades of minor exemption

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Andreas Nehlin och Filip Preston, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Svante Nilsson, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet
Lotta Rylander, lantmätare, Sölscher Lantmäterikonsult AB

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, lektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Per Andersson och Klas Bergström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Fastighetsbildning, mindre avvikelser, detaljplan, FBL 3 kap 2 §, samhällsbyggnad

Keywords:

Property formation, minor exemption, zoning plan, FBL 3 ch. 2 §, urban planning

Abstract

Minor exemption

In the Swedish cadastral legislation, “minor exemption” is a concept which can be used when a cadastral measure is carried out within an area covered by a zoning plan. If the measure in question differs from the plan, it can still be allowed given that two conditions are met: the exemption must be minor, and it must not counteract the intentions of the plan.

The aim of this work is to answer the question “what main factors affect the assessment of what could be read as a minor exemption not counteracting the intentions of the plan.” In order to answer this question, we study the preparatory works of the laws involved, as well as a number of court cases covering minor exemption.

In our conclusions, we observe and describe in detail seven main factors that affect this assessment. Lastly, we present a small number of suggestions for improvement of the current Swedish legislation.

Petit dérogation

Dans la législation cadastrale suédoise, une « petit dérogation » est un concept que l'on peut utiliser quand un arrangement cadastral est effectué dans les limites d'un plan de zonage. Si l'arrangement en question écarte du plan, il peut être permis quand même pourvu que deux conditions soient remplies : la dérogation doit être petite, et il ne doit pas contrarier l'intention du plan.

Le but de cette ouvrage est de répondre à la question « Quel sont les éléments principaux influent sur l'évaluation de ce qui pourrait être interprété comme une petite dérogation qui ne contraire pas l'intention du plan. » Pour répondre à cette question, nous étudions les travaux préparatoires des lois impliquées, aussi bien qu'un nombre des affaires juridiques qui a traité des questions d'un « petit dérogation ».

Dans nos conclusions, nous observons et décrivons en détail sept éléments principaux influents sur cette évaluation. En fin, nous présentons un petit nombre de suggestions pour améliorer la législation actuel suédoise.

Sammanfattning

Mindre avvikelser är ett begrepp i fastighetsbildningslagen som ger möjlighet att inom vissa ramar göra avsteg från gällande detaljplan vid fastighetsbildning. Syftet med reglerna är bland annat att tillåta små avsteg utan att behöva göra det omfattande och tidskrävande arbetet att ändra en detaljplan. Bestämmelsen, så som den är formulerad i fastighetsbildningslagens 3 kap 2 §, ställer dock krav på att avvikelserna skall vara "mindre" och att de inte skall motverka detaljplanens syfte. För att undersöka hur dessa rekvisit skall tolkas har arbetet som syfte att utreda vilka huvudfaktorer som påverkar bedömningen av tillåtligheten av en mindre avvikelser samt att så långt som möjligt utreda i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa faktorer påverkar.

För att ta reda på detta har grundliga studier gjorts av förarbeten till såväl fastighetsbildningslagen som plan- och bygglagen. Av detta har framgått att regler om möjligheten att avvika från detaljplaner vid fastighetsbildning har funnits ända sedan jorddelningslagens tid. Reglernas exakta utformning i lagtext har över tiden ändrats i utformning, men mycket sällan har någon ändring i sak varit avsedd. De största förändringarna skedde vid införandet av 1987 års plan- och bygglag, där man bland annat konstaterade att mindre avvikelser i fastighetsbildningslagen skall bedömas efter samma grunder som i plan och bygglagen.

35 rättsfall som berör mindre avvikelser har analyserats. Av den rättspraxis som framträtt kan man tydligt utläsa att möjligheten att göra en mindre avvikelser är starkt beroende av vilken typ av avvikelser det rör sig om.

De huvudfaktorer som vi anser påverkar bedömningen av en mindre avvikelser är:

- Huruvida avvikelserna beror på att någon detalj i planen blivit felaktigt utformad eller ej tillräckligt studerad.
- Huruvida allmänna och/eller enskilda intressen påverkas av avvikelserna.
- Byggnadsnämndens inställning till avvikelserna.
- Huruvida avvikelserna sker från en bestämmelse som är ett väsentligt inslag i planen eller ej.
- Avvikelsens art och omfattning
- Områdets karaktär (känslig eller okänslig omgivning).
- Huruvida ett beslut om bygglov redan finns för den åtgärd som man önskar göra en mindre planavvikelser för.

Några faktorer har karaktären av direkt avgörande ja/nej-faktorer, medan andra snarare avgör den tillåtna storleken på en avvikelser. Om man vid en genomgång av faktorerna ovan finner att det inte föreligger något hinder för en mindre avvikelser, är vår slutsats att den som regel bör tillåtas. En bedömning i det enskilda fallet kommer dock alltid att vara nödvändig.

Slutligen ges ett antal förslag på förbättringar av nuvarande lagstiftning med grund i den övriga analysen.

Förord

Under nästan ett halvårs tid har undertecknade ägnat sitt fulla fokus på en enda mening, i ett enda stycke, i en enda paragraf uti en undanskymd speciallag. Som ett resultat kan vi här slutligen och äntligen presentera vårt examensarbete. Aldrig förr har väl så få skrivit så mycket om så lite. Det har hursom varit mycket givande att på djupet sätta sig in i en bestämmelse och verkligen vända och vrida på resonemang och problemställningar. En rad personer har varit till stor hjälp och vi vill här rikta ett varmt tack till:

Svante Nilsson på avdelningen för Fastighetsvetenskap, LTH och Lotta Rylander på Söllscher Lantmäterikonstult för uppmuntrande och engagerade handledning.

Mats Jansson och Åke Pettersson, tekniska råd vid mark- och miljödomstolen i Växjö för ypperlig service och oundgängligt material till arbetet, samt inte minst för en välsmaklig måltid på Ristorante Bella Lanterna.

Fredrik Warnquist på avdelningen för Fastighetsvetenskap, LTH, för de ständiga insticken som outtröttligt har utmanat vår analytiska förmåga.

Slutligen vill vi tacka lärare och medstudenter som gett fem års studier på LTH ett ypperligt innehåll.

Andres Nehlin

Filip Preston

Lund den 21 maj 2015

Författningar och begrepp

AL	Anläggningslag (1973:1149)
BL	Byggnadslag (1947:385)
BS	Byggnadsstadga (1959:612)
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
FBLS	Lag (1917:269) om fastighetsbildning i städer
JDL	Lag (1926:326) om delning av jord å landet
LL	Ledningsrättslag (1973:1144)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10). Härmed avses den äldre plan- och bygglagen som den 2 maj 2011 ersattes av plan- och bygglag (2010:900)
HD	Högsta Domstolen
HovR	Hovrätt
TR	Tingsrätt
MÖD	Mark- och miljööverdomstol
MMD	Mark- och miljödomstol
FD	Fastighetsdomstol
BN	Byggnadsnämnd
lantmäterimyndighet	För att förenkla förståelsen använder vi konsekvent begreppet lantmäterimyndighet i rapporten. Med detta begrepp avses således såväl den statliga myndigheten Lantmäteriet som kommunala lantmäterimyndigheter. Ingen åtskillnad har gjorts mellan nyare och äldre benämning.
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar

Innehållsförteckning

1 Inledning	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Syfte	16
1.3 Frågeställningar	17
1.4 Metod	17
1.5 Felkällor	18
1.6 Disposition	18
1.7 Avgränsningar	18
1.8 Tidigare arbeten på området	19
2 Allmänt om plansystemet i Sverige	21
2.1 Bakgrund	21
2.2 Behovet av reglering	21
2.2.1 Kort om planering	22
2.3 Historiska plantyper	23
2.3.1 Generalplan	23
2.3.2 Stadsplan	24
2.3.3 Byggnadsplan	24
2.3.4 Avstyckningsplan	25
2.3.5 Tomtindelning	25
2.3.6 Fastighetsplan	26
3 Om mindre avvikelser i FBL	27
3.1 Inledning	27
3.2 Historisk tillbakablick	28
3.3 Fastighetsbildningslagen	32
3.3.1 Införandet av FBL 3 kap 2 § 1 st	32
3.3.2 Om möjligheterna till avvikelser i FBL	34
3.3.3 Byggnadsnämndens roll i ett beslut om mindre avvikelse	40
3.3.4 Om LM:s bundenhet vid en tidigare prövning	43
4 Om mindre avvikelser i PBL	47
4.1 Har liten avvikelse i PBL liknande betydelse som mindre avvikelse i FBL? ...	47

4.2 Bakgrund till mindre avvikelser i PBL.....	48
4.2.1 Planstridigt	50
4.2.2 I enlighet med syftet med planen	51
4.2.3 ”Mindre”	51
4.2.4 Ett tredje rekvisit.....	52
4.2.5 Avvikelser som inte är mindre eller förenliga med planens syfte.....	53
4.2.6 Avvikelser vid fastighetsplan.....	53
4.2.7 Samma betydelse trots lagändringar?	54
4.3 Ny Plan- och bygglag.....	54
4.3.1 Frågan om kopplingen mellan PBL och FBL	56
4.3.2 2014 års ändringar i PBL	57
5 Rättsfall	63
5.1 Rättsfall om mindre avvikelser.....	67
5.1.1 Prejudicerande rättsfall	67
5.1.2 Vägledande rättsfall	70
5.2 Rättsfall om föråldrade planer.....	93
5.2.1 Prejudicerande rättsfall	93
5.2.2 Vägledande rättsfall	93
5.3 Rättsfall om följsamhet	94
5.3.1 Prejudicerande rättsfall	94
5.3.2 Vägledande rättsfall	95
5.4 Övriga intressanta rättsfall	97
6 Diskuterande analys	99
6.1 Bakgrund.....	99
6.1.1 Avvikelsemöjligheterna i JDL	99
6.1.2 Dispens och mindre avvikelser.....	101
6.1.3 Allmänna förutsättningar för mindre avvikelser	104
6.2 Huvudfaktorer som påverkar bedömningen av mindre avvikelser	107
6.2.1 Misstag vid planens antagande	108
6.2.2 Allmänna och enskilda intressen.....	110
6.2.3 Byggnadsnämndens inställning.....	112
6.2.4 Väsentligt inslag.....	116
6.2.5 Avvikelsens art och omfattning	118

Tio nyanser av mindre avvikelser

6.2.6 Områdets karaktär	122
6.2.7 Föråldrade planer	124
6.2.8 Enskilt eller kommunalt huvudmannaskap	125
6.2.9 Fastighetsindelningsbestämmelser och fastighetsplaner.....	126
6.2.10 Följsamhet.....	128
6.2.11 Sammanfattning av de faktorer som påverkar bedömningen av en mindre avvikelser.....	133
6.3 Specialfrågor	136
6.3.1 Om mindre avvikelser och planändring	136
6.3.2 Avvikelse i en angränsande plan.....	138
6.4 Förslag på förbättringar.....	139
6.4.1 Uppdatera begreppet mindre avvikelser i FBL	139
6.4.2 Inför en följsamhetsbestämmelse i FBL	140
6.4.3 Tillskapa en separat bygglovmyndighet.....	141
6.4.4 Planändrande verkan	142
6.4.5 Utökad samrådsrets	144
7 Slutsatser	145
7.1 Slutsatser om huvudfaktorerna.....	145
7.2 Övriga slutsatser.....	150
8 Källförteckning	152

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mindre avvikelser är ett begrepp i fastighetsbildningslagen, fortsättningsvis benämnd FBL, som ger möjlighet att inom vissa ramar göra avsteg från gällande detaljplan vid fastighetsbildning. Syftet med reglerna är bland annat att tillåta små avsteg utan att behöva göra ett omfattande och tidskrävande arbete att ändra en detaljplan, när denna i efterhand har visat sig få en inte helt tillfredsställande utformning.² Bestämmelsen, så som den är formulerad i FBL 3 kap 2 §, ställer dock krav på att avvikelserna skall vara "mindre" och att den inte skall motverka detaljplanens syfte.

Upprinnelsen till detta arbete är de åsikter som vi som författare har fått ta del av i diskussioner med yrkesverksamma på olika håll i fastighetsbranschen. Dessa personer som under flera decennier verkat i fastighetsbranschen vittnar om uppfattningen att möjligheterna att genom lantmäteriförrättning genomföra åtgärder som innebär en mindre avvikelser från detaljplan, har minskat markant de senaste 10-15 åren. En tongivande expert på Lantmäteriet lär i början av detta årtusende ha uttryckt sin inställning på ungefär följande vis:

"Tänk på den minsta avvikelser som ni någonsin har godkänt. Ta en tiondel av den, så har ni hur stor en mindre avvikelser bör vara."

Varifrån kommer denna åtstramande omtolkning av begreppet "mindre avvikelser"? Var det ett sätt att föra tillbaka tillämpningen av bestämmelsen till en nivå som var menad från början eller har denna strikta tolkning blivit något som saknar grund i rättsläget i övrigt? Med detta som bakgrund bestämde vi oss för att noggrant utreda hur begreppet mindre avvikelser bör tolkas.

Som ingång i arbetet valde vi att fokusera på vad vi misstänkte vara en avgörande faktor, nämligen den kommunala byggnadsnämndens inställning till en mindre avvikelser. Om ett ärende om mindre avvikelser prövas i domstol, kommer de fall då såväl byggnadsnämnden som alla inblandade fastighetsägare är positivt inställda naturligen aldrig att överklagas till högre instans, om byggnadsnämnden får rätt i lägre instans. Vår misstanke var därför att de domstolsärenden om mindre avvikelser då byggnadsnämnden är positiv ofta avgörs redan i första instans, och inte har uppmärksammas i tillskapandet av rättspraxis i samma utsträckning som de domstolsärenden då byggnadsnämnden varit negativ.

Efter hand som arbetet har fortskridit har vi dock insett att bedömningen av huruvida en mindre avvikelser är tillåtlig eller ej är beroende av betydligt fler faktorer än bara byggnadsnämndens inställning. Arbetet huvudfokus har därför utvecklats till att

² SOU 1963:68 s204 f

utreda vilka huvudfaktorer som påverkar tillåtligheten av en mindre avvikelse från detaljplan vid fastighetsbildning.

Vår utgångspunkt är att begreppet "mindre" inte är något som skall ses som en storleksangivelse i absolut mening, utan något som alltid måste ses i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall.³ Den givna följdfrågan blir då vilka dessa omständigheter är, och i vilken mån de påverkar bedömningen av "mindre". Samt, icke att förglömma, bedömningen av vad som "motverkar planens syfte".

Ämnet är vidare aktuellt med anledning av de ändringar som gjorts i plan- och bygglagen (fortsättningsvis benämnd PBL) de senaste åren, de sista så sent som vid årsskiftet 2014/2015. I motiven till dessa ändringar, och i samhällsdebatten i övrigt, lyfts ständigt behovet av en enklare planprocess för ett effektivare byggande. Hur strikt en antagen plan i efterkommande byggprocess måste följas, och när man kan göra avvikelser från densamma, är centrala frågor vars utfall påverkar denna önskade effektivitet. För det enskilda projektet kan möjligheten till en mindre avvikelse från detaljplan ha avgörande betydelse för genomförandet. Alternativet är ofta att ta sig igenom en invecklad planprocess, vilket kostar såväl tid som pengar.

Ett antal tidigare examensarbeten finns på området. De flesta behandlar i huvudsak mindre avvikelser enligt plan- och bygglagstiftningen och inte enligt FBL. De få examensarbeten som har haft FBL som huvudfokus har mestadels studerat vilken praxis som finns på landets lantmäterimyndigheter, och i viss mån analyserat rättsfall på området. Endast i liten utsträckning har någon analys gjorts av förarbeten till FBL och PBL. Vår ambition är därför att presentera en komplett bild av de förarbeten som ligger till grund för vad som bör bedömas som en mindre avvikelse, samt analysera rättsläget utifrån så många relevanta rättsfall som möjligt. Eftersom vi så objektivt som möjligt och med ett kritiskt öga gärna vill vara en inlaga till hur ansvariga myndigheter bör tolka begreppet kommer vi endast i mycket liten mån använda lantmäteriförrättningar och liknande som källor i arbetet.

1.2 Syfte

Syftet med detta arbete är **dels** att utreda vilka huvudfaktorer som påverkar bedömningen av tillåtligheten av en mindre avvikelse, **dels** att så långt som möjligt utreda i vilken utsträckning och på vilket sätt dessa faktorer påverkar nämnda bedömning. Detta för att i förlängningen kunna presentera rekommendationer till handhavandet av mindre avvikelser, samt förslag till förbättring av nuvarande lagstiftning.

³ Prop 1989/90:37 s 55

För att nå detta syfte har vi följande delmål:

- Att på ett grundligt sätt gå igenom relevanta förarbeten, för att ge en samlad bild av vad lagstiftarens intentioner varit med bestämmelsen genom tiderna. Detta är en aspekt som i tidigare examensarbeten inte har bearbetats allt för ingående, varför vi ser att det här finns en lucka att fylla.
- Att genom rättsfallsanalyser ge en bild av nuvarande rättsläge för att, om inte uttömmande så i vart fall så långt som möjligt, sammanfatta den rättspraxis som har utvecklats på området.

Ambitionen med detta arbete att det skall kunna utgöra ett användbart dokument för alla som i sin profession behöver handskas med frågan om mindre avvikelser, på ett eller annat sätt. Dessutom är förhoppningen att kunna ge något förslag till förbättring av nuvarande regelsystem, med grund i de resultat som detta arbete presenterar.

1.3 Frågeställningar

- Vilka huvudfaktorer påverkar bedömningen av mindre avvikelser?
- Hur påverkar dessa huvudfaktorer bedömningen av vad som är att betrakta som "mindre" och vad som inte motverkar planens syfte?
- Hur har lagstiftningen på området vuxit fram och utvecklats? Hur förhåller sig bestämmelsen om mindre avvikelser till de tidigare reglerna om dispens?
- Hur samverkar reglerna i PBL och FBL ifråga om avvikelser från detaljplan?

1.4 Metod

Arbetet bygger på litteraturstudier inom ämnesområdet, främst med utgångspunkt i förarbeten i form av propositioner och utredningar men även av doktrin och praxis. Med denna s.k. rättsdogmatiska metod vill vi ge en uttömmande sammanställning av hur förarbetena behandlar FBL:s bestämmelse om mindre avvikelser, samt en historisk genomgång av hur reglerna vuxit fram och deras syften. Eftersom regelverket i FBL och regelverket i PBL är intimt beroende av varandra innehåller arbetet även en hel del djupdykningar i förarbeten till PBL.

För att utreda hur rättspraxis har utvecklats på området görs en genomgång av ett antal relevanta rättsfall. Specifikt har vi granskat rättsfall från Mark- och miljödomstolen i Växjö. Anledningen till att vi på detta sätt lägger speciellt fokus på en lägre instans är att de rättsfall där kommun och sakägare är överens av naturliga skäl aldrig kommer att överklagas till högre instans. En fördel med detta är också att vi på detta vis får en samlad bild av rättsläget i domstolens upptagningsområde. Utöver Mark- och miljödomstolen i Växjö har samtliga relevanta rättsfall som i Lantmäteriets rättsfallsregister kategoriseras under rubriken "mindre avvikelser" analyserats, samt ett relativt stort antal rättsfall som återfunnits i andra rättsfallsdatabaser.

1.5 Felkällor

Vid inhämtningen av rättsfall har ambitionen varit att ge en så komplett bild som möjligt av rådande rättspraxis. Ur de källor vi inhämtat rättsfall har alla mål som behandlar mindre avvikelser tagits med i arbetet. Detta utesluter dock inte på något vis att ytterligare rättsfall kan finnas på området. Specifikt bör det finnas många rättsfall från andra Mark- och miljödomstolar än den i Växjö som inte har kommit med i arbetet, helt enkelt av den anledningen att vi inte haft möjlighet att genomsöka de lokala arkiven även i dessa. Vi vill därmed poängtera att de resultat som vi erhållit till stor del är beroende av de rättsfall som har analyserats, och att för oss okända rättsfall därmed kan vara en felkälla för arbetet. Speciell risk finns att våra slutsatser blivit starkt beroende av att en domstol blivit överrepresenterad i urvalet vilket skulle kunna dölja regionala skillnader i tillämpningen.

1.6 Disposition

Mot den bakgrund som är angiven ovan har vi valt att lägga upp arbetet på följande sätt. I kapitel 2 – *Allmänt om planering* inleds arbetet med en kortare genomgång av de planformer som används för att reglera markanvändningen i Sverige samt en bakgrund till framväxten av det system som används i dag. I detta inledande kapitel sätts begreppet mindre avvikelser i sitt sammanhang då det är just avvikelser från olika typer av planer som är i fokus för detta arbete. I kapitel 3 - *Om mindre avvikelser i FBL* behandlas FBL:s begrepp mindre avvikelser med utgångspunkt i lagens förarbeten. En historisk tillbakablick görs för att fånga upp syftet med bestämmelsen och hur den utvecklats med tiden. Kapitel 4 - *Om mindre avvikelser i PBL* behandlar sedan plan- och bygglagens motsvarighet till mindre avvikelser. En tydlig koppling finns mellan begreppen i de olika lagarna varför en genomgång, med utgångspunkt i förarbetena, görs av plan- och bygglagens begrepp liten avvikelser. I kapitel 5- *Rättsfall* behandlas rättsfall på området som ger vägledning för hur bestämmelsen skall tolkas. Detta kapitel behandlar samtliga fall från Mark- och miljödomstolen i Växjö som berör mindre avvikelser samt en rad andra viktiga rättsfall. Kapitel 6 – *Diskuterande analys* innehåller en analys utifrån rapportens frågeställningar. Slutligen presenteras slutsatserna i kapitel 7- *Slutsatser*.

1.7 Avgränsningar

En förutsättning för att bestämmelsen om mindre avvikelser skall bli aktuell är att det är tal om en konstaterad planstridig åtgärd. Detta arbete kommer dock inte att fokusera på att utreda var gränsen för planstridighet som sådan går.

Arbetet fokuserar på bestämmelsen om mindre avvikelser *enligt FBL*. PBL:s begrepp "liten avvikelser" kommer därför endast att beröras i den mån den påverkar bedömningen av begreppet i FBL. Några rättsfall berörande mindre avvikelser/liten

avvikelse enligt PBL kommer inte att analyseras. Någon övergripande genomgång av vare sig fastighetsbildningslagstiftningen eller plan- och bygglagstiftningen görs inte heller, varför kunskaper härom får inhämtas på annat sätt.

Begreppet ”mindre avvikelse” finns även i ledningsrättslagen och anläggningslagen. Mindre avvikelse enligt dessa lagar kommer endast undantagsvis att beröras, vid de tillfällen då det kan tjäna till ledning för hur man skall tolka mindre avvikelse enligt FBL. Hur mindre avvikelse skall tolkas när det gäller exempelvis en ledningsrätt är väl värt att studeras, men kommer att ligga utanför detta arbete eftersom vi valt att begränsa oss till mindre avvikelse enligt FBL. I begränsad utsträckning kommer dock övrig anslutande lagstiftning att beröras, främst i analysavsnittet. En genomgång av samtliga regler som kan samverka med bestämmelserna om mindre avvikelse är dessvärre ett allt för extensivt arbete för denna rapport, och i den mån sådana regler behandlas kommer de inte att föregås av någon grundlig genomgång.

I arbetet kommer främst avvikelse från detaljplan att behandlas. Avvikelse från områdesbestämmelser kommer ej att behandlas, främst på grund av att dessa bestämmelser används endast i mindre utsträckning.

1.8 Tidigare arbeten på området

Det finns sedan tidigare några examensarbeten om mindre avvikelse i detaljplan. Dessa har dock ett mer beskrivande syfte för att reda ut begrepp och till viss del även praxis. Här kan nämnas *Robert Eckerdal: Planavvikelser vid fastighetsbildning- En genomgång* och *Anna Wibling och Marie Olsson: Mindre avvikelse i detaljplan enligt fastighetsbildningslagen*, samt *Johan Norberg: Inaktuella detaljplaner* och *Madelaine Arvidsson Wäli: Plan- och Bygglagen, Mindre avvikelse från detaljplan* som tar sikte på PBL:s begrepp liten avvikelse. Vidare kan nämnas *Emma Bernvill: Fastighetsbildning och bygglov* som bland annat behandlar kopplingen mellan PBL och FBL.

I arbetet kommer delar ur Eckerdals och Bernvills examensarbeten att kommenteras. För Eckerdals del handlar det om en av hans slutsatser, att möjligheten till mindre avvikelse av allmän platsmark är beroende av om marken har kommunalt eller enskilt huvudmannaskap⁴. För Bernvills del handlar det om de slutsatser som gäller samordning mellan bygglovsgivning och fastighetsbildning i nuvarande lagstiftning, där Bernvill något sammanfattat anser att det helt saknas riktlinjer för detta och att dåvarande (arbetet är från 2011) tillämpning av lagstiftningen hos flertalet fastighetsdomstolar är felaktig.⁵

⁴ Eckerdal 2010, s. 28

⁵ Bervill 2011, s. 103

2 Allmänt om plansystemet i Sverige

2.1 Bakgrund

I Sverige finns en lång tradition av planering av mark- och vattenområden som gradvis vuxit fram under hundratals år. Det har länge legat i samhällets intresse att marken används och bebyggs på ett ändamålsenligt sätt och reglerna har anpassats till de behov och värderingar som varit aktuella i varje tid. Med hänsyn till befolkningens krav på goda levnadsförhållanden och en god miljö, men även för att kunna tillgodose viktiga samhällsintressen, har reglering av markens användande varit en viktig förutsättning för utvecklingen av samhället. Ofta har reglerna varit ett tydligt svar på uppkomna problem, stadsbränderna på 1800-talet resulterade till exempel i en rad nya regler för att minska omfattningen av skadorna, både för fastighetsägarna och för samhället i stort. Även nya tekniska möjligheter som vatten- och avloppssystem ställde krav på samordning i städerna. Urbaniseringstrenden under 1900-talet ökade sedan behovet av ett effektivt och starkt regelverk och i efterkrigstidens Sverige satsades stora resurser på att få fart på bostadsbyggandet vilket resulterade i nya regler på 1940- och 50-talet. Under 1970-talet var demokrati och medborgarinflytande ledord i samhällsdebatten vilket tydligt kom att påverka lagstiftningen in i modern tid.⁶

I detta kapitel skall vi i korthet beröra plansystemet så som det ser ut i Sverige idag, för att ge en bakgrund till varför vi överhuvud taget har planer, som det i sin tur kan behövas göra mindre avvikelser från.

2.2 Behovet av reglering

Varför är det nödvändigt att reglera markanvändningen? Kalbro och Lindgren tar i sin bok "Markexploatering" upp frågan och belyser syftet med en reglering genom att resonera över följderna av ett helt oreglerat system, där fastighetsägaren skulle ha full frihet att använda sina fastigheter utan inskränkningar. Ett sådant system skulle medföra stora risker för negativ påverkan på grannfastigheter och omgivande miljö. Genom en viss markanvändning skulle en fastighetsägare kunna fördärva eller försämma omgivningen t.ex. genom buller, luftföroreningar, ökad trafik eller genom rent olämpliga estetiska utformningar. Att i ett villaområde driva en industri är ett tydligt exempel på detta. För att undanröja risk för dessa s.k. externa effekter, ligger det följaktligen i fastighetsägarnas intresse att ha en viss reglering av markanvändningen.⁷

⁶ Mattson & Hagander, 2011, s. 125 ff.

⁷ Kalbro & Lindgren, 2010, s20 ff.

Som en variant på ett oregerat system kan man tänka sig att varje fastighetsägare skulle vara fri att göra vad denne vill, om eventuella berörda lämnar sitt medgivande därtill. En industriverksamhet skulle i så fall vara möjlig i ett villakvarter om verksamhetsutövaren, t.ex. mot en överenskommen ersättning, får medgivande från alla fastighetsägare i området. Så länge antalet berörda är begränsat är en sådan lösning tänkbar, men då antalet växer blir kostnaderna för förhandling så omfattande att många åtgärder aldrig skulle komma till stånd. För att undvika dessa så kallade transaktionskostnader är en myndighetskontroll av markanvändningen i många fall att föredra, både ur fastighetsägarnas och samhällets perspektiv.⁸

Externa effekter och transaktionskostnader är alltså två centrala motiv för en offentlig reglering av markanvändning och byggande, men även för att kunna tillgodose behovet av gemensamma anordningar som vägar och grönområden är en reglering att föredra. För sådana, så kallade kollektiva nyttigheter, är det svårt att förlita sig på frivilliga överenskommelser mellan användarna av nyttigheterna. En viss markanvändning kan dessutom vara lämplig ur samhällsekonomisk synpunkt och en reglering kan i sådana fall motverka den monopolställning som en enskild fastighetsägare har till följd av en fastighets orubbliga läge. En reglering möjliggör i detta fall utbyggnad av t.ex. infrastruktur där en enskild markägare i annat fall skulle kunna förhindra processen.⁹

Slutligen är en reglering viktig ur en fördelningspolitisk synvinkel. Genom lagstiftning kan samhället t.ex. ställa krav på byggnader för att tillgodose behovet av tillgänglighet för äldre eller personer med rörelsehinder. En annan viktig fördelningsaspekt är frågan ifall det är samhället eller fastighetsägaren som skall få tillgodogöra sig uppkommen värdestegring i samband med exploatering.¹⁰

2.2.1 Kort om planering

Som nämnts i avsnitt 1.7 kommer vi i detta arbete inte att ge någon mer ingående presentation av FBL och PBL. Ett kort avsnitt får dock belysa några viktiga aspekter i det svenska plan- och tillståndssystemet.

Som framgår av PBL 1 kap 2 § är det som huvudregel kommunernas uppgift att anta planer, vilket brukar uttryckas som att kommunen har planmonopol. Tanken med detta är att planering av markanvändning och bebyggelse skall förankras lokalt, med inflytande från allmänheten i närområdet. I PBL 4 kap 2 § anges de tillfällen då kommunen i en detaljplan skall pröva markens lämplighet för bebyggelse. Det handlar t.ex. om då ny sammanhållen bebyggelse planeras eller för en bebyggelse som skall förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang. I

⁸ Kalbro & Lindgren, 2010, s. 20 ff.

⁹ A.a. s. 20 ff.

¹⁰ A.a. s. 20 ff.

planläggningen bestäms vilken användning marken skall ha, till exempel bostäder, handel eller industri samt hur bebyggelsen skall utformas vad gäller höjd, storlek, antal lägenheter etc. I nästa steg prövas om tillstånd, d.v.s. bygglov, kan ges för det enskilda byggprojektet.¹¹ Regleringen är alltså utformad i två steg, dels genom forskrifter som fastighetsägaren är skyldig att följa och dels genom en tillståndsplikt för att få utföra vissa åtgärder.¹²

Som tidigare nämnts har tanken om medborgarinflytande haft en stor inverkan på lagstiftningen, vilket tydligt återspeglar sig i planeringsprocesserna där allmänheten återkommande ges tillfälle att yttra sig om den tänkta utvecklingen. Även vad gäller bygglov skall berörda grannar i vissa fall ges utrymme att yttra sig, t.ex. om den sökta åtgärden innebär en avvikelse från en detaljplans bestämmelser. Reglerna om detta återfinns i PBL 9 kap 25 §.

Slutligen skall en viktig princip i PBL understrykas, som återfinns i lagens 2 kap 1 §: Vid prövning av frågor enligt lagen skall en avvägning alltid göras mellan allmänna och enskilda intressen. Detta uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen anger att det skall finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser detta får för motstående intressen.¹³ I följande delar av arbetet är denna bakgrund viktig att ta med sig.

2.3 Historiska plantyper

För den följande vidare läsningen förutsätts att läsaren är någorlunda bekant med nuvarande lagstiftning, till exempel de olika plantyper som idag förekommer. I följande kapitel kommer dock en hel del referenser till äldre bygglagstiftning att göras, varom läsare av rapporten kan ha olika förkunskap. Här skall därför ges en kort genomgång av de historiska plantyper som läsaren kommer att stöta på.

2.3.1 Generalplan

1947 trädde en ny byggnadslag i kraft som introducerade plantypen generalplan. Denna skulle vara "en inomkommunal översiktsplan till ledning för framtida detaljplanering." I denna skulle grundragen för markens användning anges, såsom tätbebyggelse, viktigare trafikleder och andra allmänna platser. Även förbud mot viss bebyggelse eller användning kunde införas.¹⁴

¹¹ Mattson & Hagander, 2011, s. 32 ff.

¹² A.a. s. 26 f.

¹³ A.a. s. 28 f.

¹⁴ Cervin, Ulf, 1967, s. 149 f. ; Marklund, 1992, band 7 s. 383

Skillnad gjordes mellan en *antagen* generalplan och en *fastställd* generalplan. Antagande gjordes av kommunen, men innebar inte att planen blev rättsligt bindande. Detta kunde den bli först genom fastställelse av Kungl. Maj:t, en möjlighet som sällan utnyttjades på grund av att kommunen då kunde bli ersättningskyldig gentemot fastighetsägare som förhindrades att använda sin mark på något sätt.¹⁵

Generalplan är genom övergångsbestämmelse till ÄPBL idag att betrakta som områdesbestämmelser.¹⁶

2.3.2 Stadsplan

Begreppet stadsplan är betydligt äldre än generalplan, och har funnits inom svensk rätt sedan 1874, med under åren något skiftande innebörd. Ändamålet med plantypen, i vart fall enligt den lagstiftning som var gällande närmast innan ÄPBL, var "att närmare reglera bebyggelsen på den mark, som planläggningen avser."¹⁷

Stadsplaner upprättades för "tätare befolkade" orter, och skulle "utmärka och till gränserna ange för olika ändamål avsedda områden, å ena sidan kvarteret, å andra sidan gator och allmänna platser." Stadsplanen skulle antas av kommunfullmäktige, men för att bli rättsligt gällande var den tvungen att fastställas av Kungl. Maj:t. Då en stadsplan fastställdes inträdde automatiskt nybyggnadsförbud i strid mot planen, från detta kunde dock dispens medges.¹⁸

Stadsplaner är genom övergångsbestämmelse till ÄPBL idag att betrakta som detaljplaner.¹⁹

2.3.3 Byggnadsplan

För områden främst på landsbygden där "tätbebyggelse uppkommit eller kan väntas inom nära förestående tid" fanns möjligheten att upprätta byggnadsplan. Denna plantyp var något svagare än stadsplan, och skulle endast användas när det inte var aktuellt att upprätta en sådan.²⁰

Planen skulle "utmärka och till gränserna ange de för olika ändamål avsedda områden, som ingår i planen, såsom byggnadsmark, vägar och andra allmänna

¹⁵ Cervin, 1967, s. 150; Marklund, 1992, band 7 s. 383

¹⁶ Boverket, 2015a.

¹⁷ Cervin, Ulf, 1967, s. 151; Marklund, 1992, band 17 s. 186

¹⁸ Cervin, Ulf, 1967, s. 151 f.; Marklund, 1992, band 17 s. 186

¹⁹ Boverket, 2015a.

²⁰ Cervin, 1967, s. 152 f.; Marklund, 1992, band 3 s. 477

platser.” Även mer specifika bestämmelser om områdets bebyggande eller användning kunde intas i planen.²¹

En antagen och fastställd byggnadsplan innebar liksom vid stadsplan att nybyggnad inte fick företas i strid mot planen men från detta kunde medges undantag.²²

Byggnadsplaner är idag genom övergångsbestämmelser i ÄPBL att betrakta som detaljplaner.²³

2.3.4 Avstyckningsplan

Denna plantyp avskaffades redan 1947, vid införandet av den nya byggnadslagen. Syftet var att förhindra olämplig fastighetsbildning som kunde motverka en framtida planläggning. Man önskade lägga en “ordnande hand” på områden som visade tendenser mot begynnande samhällsbildning.²⁴

I planen skulle hänsyn tas till “trafik, utfartsfrågor, gemensamma platser samt ledningar för belysning vatten och avlopp.” Här kan särskilt noteras att plantypen inte på samma sätt som stadsplan och byggnadsplan skapades för att reglera tätbebyggelse, utan för att se till att avstyckningar i ett område redan från start skedde på ett kontrollerat sätt. Nybyggnadsförbud med dispensmöjlighet gällde för avstyckningsplan på motsvarande vis som för stadsplan och byggnadsplan.²⁵

Avstyckningsplaner kom genom övergångsbestämmelser 1947 att betraktas som byggnadsplaner (med ett fåtal undantag), och är idag alltså att betrakta som detaljplaner.²⁶

2.3.5 Tomtindelning

Ett planinstitut som är likgammalt med stadsplanen är tomtindelning. Medan stadsplanen fokuserade på att, likt dagens detaljplan, reglera markens användning inom staden var tomtindelningens syfte att reglera fastighetsindelningen i ett kvarter.²⁷

En viktig egenskap hos tomtindelning var den fastighetsbildande verkan som låg i själva antagandet av planen. En tomt inom tomtindelning avstyckades inte genom

²¹ Cervin, 1967, s. 153; Marklund, 1992, band 3 s. 477

²² Cervin, 1967, s. 153

²³ Boverket, 2015a

²⁴ Cervin, 1967, s. 154; Marklund, 1992, band 2 s. 170

²⁵ Cervin, 1967, s. 154; Marklund, 1992, band 2 s. 170

²⁶ Cervin, 1967, s. 155; Boverket, 2015a

²⁷ Julstad, 2011, s. 84 & 192

förrättning. Tomten ansågs bildad genom själva tomtindelningen. För att slutligen bestämma gränserna fanns dock åtgärden "tomtmätning", som endast var ett formellt förfarande, varvid gränser skulle markeras på marken och tomtkarta upprättas.²⁸

Tomtindelningar kom genom övergångsbestämmelser till ÄPBL att gälla som fastighetsplaner, se nedan.²⁹

2.3.6 Fastighetsplan

Denna planform infördes med ÄPBL och avskaffades så sent som vid införandet av PBL 2011. Fastighetsplanen skulle fungera som ett medel att genomföra en detaljplan och kunde omfatta en hel detaljplan eller endast en viss del därav. Tanken var att en fastighetsplan med bindande verkan skulle lägga ut de fastighetsgränser som skulle komma att gälla för området. Även servitut, ledningsrätter och gemensamhetsanläggningar kunde regleras bindande i en fastighetsplan.³⁰ Till skillnad från tomtindelningar som hade fastighetsbildande verkan, krävde fastighetsplan precis som idag lantmäteriförrättning för bildandet av fastigheter.

Sedan införandet av PBL gäller gamla fastighetsplaner (inklusive tidigare tomtindelningar) numera som detaljplanebestämmelser om fastighetsindelning (så kallade fastighetsindelningsbestämmelser, FIB).³¹

²⁸ A.a. s. 84 & 192

²⁹ Boverket, 2015a

³⁰ Julstad, 2005, s 82

³¹ Boverket, 2015a

3 Om mindre avvikelser i FBL

3.1 Inledning

Bestämmelser om fastighetsbildning återfinns i svensk lagstiftning i 1970 års fastighetsbildningslag (1970:988). Denna lag utgör det regelverk som har som uppgift att säkra att fast egendom i riket erhåller en indelning och utformning som tillfredsställer såväl enskilda intressen av att kunna nyttja sin egendom på önskat sätt, som allmänna intressen av att främja en ändamålsenlig användning av landets jord.³²

Lagen som sådan utgörs av en mängd regler som skall säkerställa att enskilda och allmänna intressen inte påverkas negativt vid fastighetsbildningar av olika slag. I förarbetena används uttrycket att allmänna och enskilda intressen inte får trädas förnär, vilket innebär att en bedömning skall göras så att de inte lider otillbörlig skada av en åtgärd. Bestämmelserna innehåller inte sällan en hel del utrymme till tolkningar, och innebär allt som oftast att avvägningar måste ske. Ansvarig myndighet för att göra dessa avvägningar, och därmed säkerställa att bestämmelserna i FBL följs är enligt lagens 2 kap 2 § i första hand den statliga myndigheten Lantmäteriet, samt de kommunala lantmäterimyndigheter som finns i 39 av landets kommuner.³³ Beslut av en sådan lantmäterimyndighet kan dock överklagas till i första hand någon av landets Mark- och miljödomstolar, därefter Mark- och Miljööverdomstolen; detta kräver dock prövningstillstånd. I sällsynta fall kan ett fastighetsbildningsbeslut överklagas ända till Högsta Domstolen, i de fall man bedömer att det finns behov av prejudikat.³⁴

I lagens tredje kapitel återfinns de allmänna bestämmelser som alltid måste beaktas oavsett vilken typ av fastighetsbildning det är tal om. Speciellt viktiga är de två inledande paragraferna, FBL 3 kap 1 § samt 3 kap 2 §. I FBL 3 kap 1 § behandlas det som brukar gå under benämningen "de allmänna lämplighetskraven". Här föreskrivs att fastighetsbildning måste ske så att "varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål." Därefter specificeras dessa krav ytterligare genom bl.a. krav på tillgång till vägar och VA-anläggningar. Denna paragraf behandlar således fastighetens lämplighet. När fastigheten väl är bildad skall den kunna användas för det ändamål som det var tänkt, både ur en rent teknisk men också ur en juridisk aspekt; fastigheten måste exempelvis ha tillgång till nödvändiga rättigheter.

En specifik juridisk aspekt på fastighetens lämplighet har man dock brutit ut, nämligen den att fastighetsbildning inte får ske i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelse som gäller för det område där den är belägen. Detta krav

³² Prop. 1969:128, del B s. 12-13

³³ Lantmäteriet, 2015a.

³⁴ Ekbäck, 2012, s. 104

återfinns i FBL 3 kap 2 §. Man kan förvisso argumentera även för att en fastighet som inte är överensstämmande med plan inte kan levas upp till kraven i FBL 3 kap 1 § om att vara "varaktigt lämpad för sitt ändamål"; detta har dock behandlats i ett antal rättsfall³⁵ där kontentan synes vara att ett eventuellt missförhållande gentemot en detaljplan eller områdesbestämmelse inte i sig bör kunna orsaka att fastighetsbildningen blir otillåten med hänseende till bestämmelserna i FBL 3 kap 1 §. (Däremot skulle fastigheten därmed kunna få en utformning som inte stämmer överens med omgivningen, och på så sätt riskera att inte vara varaktigt lämpad enligt FBL 3 kap 1 §) Den prövning som skall göras i förhållande till en plan hör således hemma i FBL 3 kap 2 §, och det är i denna paragraf som detta arbete till största delen kommer att befinna sig.

Första stycket i FBL 3 kap 2 § har följande lydelse:

"Inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras."

Vid en första anblick förefaller bestämmelsen vara relativt okomplicerad. Fastigheter får ej tillskapas om deras utformning är i strid mot ex. en gällande detaljplan. Däremot kan man få lov att göra en mindre avvikelse från denna plan om avvikelsen inte motverkar syftet med planen. Det är således fråga om två tydliga rekvisit: åtgärden måste vara mindre, och den får ej motverka planens syfte.

Vid en närmare anblick ställs dock den som har i uppgift att tolka bestämmelsen för en rad frågeställningar utan givet svar. Hur pass avvikande kan en åtgärd vara från en plan innan den anses vara i strid mot densamma? Hur pass tydligt måste ett syfte vara redovisat för att man skall kunna slå fast att en avvikelse motverkar det? Hur stor är en "mindre avvikelse"? För att reda ut begreppen har vi därför valt att göra en historisk tillbakablick för att få klarhet i var dessa bestämmelser kommer från.

3.2 Historisk tillbakablick

Den första gången en bestämmelse dyker upp i svensk lagstiftning som går att jämföra med nuvarande FBL 3 kap 2 § är i Lagen om Fastighetsbildning i Städer från 1917³⁶ (framgent förkortad FBL) samt lagen om delning av jord å landet från 1926³⁷ (även känd som Jorddelningslagen, framgent förkortad JDL). Vid denna tidpunkt

³⁵ Se ex. sammanställning i examensarbete: Eckerdal, Robert, 2010 s. 11 ff.

³⁶ SFS 1917:269, grundad på prop. 1916:23, antagen med viss ändring genom riksdagens skrivelse 1917:109

³⁷ SFS 1926:326, grundad på prop. 1926:38, antagen med vissa förändringar genom riksdagens skrivelse 1926:331

fanns ännu inte dagens detaljplan som planinstitut, utan de två typer av planer man hade att tillgå var stadsplan, som man ungefär kan jämföra med dagens detaljplan, samt avstyckningsplan. (För genomgång av äldre plantyper, se avsnitt 2.3.) Den sistnämnda var en något "svagare" typ av plan, som i allmänhet skulle upprättas då ett område utanför en stad började uppvisa tendenser mot en mindre samhällsbildning. I dessa två lagar fanns därför för det första vad gäller överensstämmelse med stadsplan vid avstyckning en bestämmelse (JDL 19 kap 13 § 2 st³⁸ respektive FBLS 5 kap 8 § 1 st³⁹), som var likalydande i de bägge lagarna:

"Avstyckning inom område, för vilket finnes fastställd stadsplan, må ej verkställas, att stadsplanens genomförande eller kvarterens lämpliga indelning i tomter därigenom försvåras"

Dessutom fanns det i JDL bestämmelser om när avstyckningsplan måste finnas (JDL 19 kap 1 §⁴⁰), att även de måste efterföljas vid fastighetsbildning (JDL 19 kap 13 § 5 st⁴¹) samt, desto mer intressant för vårt vidkommande, bestämmelser om när det var tillåtet att göra en "jämkning" mot en befintlig avstyckningsplan (JDL 19 kap 18 §⁴²). I lagkommentar anfördes att denna möjlighet skulle användas med stor varsamhet, och "skälen för åtgärdens vidtagande" skulle redovisas i protokollet.⁴³

När en ny byggnadslag antogs 1947 föranleddes vissa ändringar i såväl JDL som FBLS. För det första var de båda likalydande paragraferna i de två lagarna tvungna att skrivas om för att nu även innefatta den nya plantypen generalplan. (Byggnadsplan hade förts in i paragrafen vid en ändring redan 1931)⁴⁴ Avstyckningsplanen som institut slopades vid denna lagändring, och genom en övergångsbestämmelse i Byggnadslagens 168 § 2 st ansågs alla tidigare gjorda avstyckningsplaner gälla som byggnadsplaner.⁴⁵

Detta föranledde i sin tur att bestämmelserna i JDL 19 kap 18 § om möjlighet att göra jämkning från avstyckningsplan var tvungna att ses över. Man valde dock inte att helt ta bort denna bestämmelse utan andemeningen inkluderades i nya formuleringar av JDL 19 kap 13 § 2 st och FBLS 5 kap 8 § 1 st som kom att lyda:

"Avstyckning inom område, för vilket enligt fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller på annan grund särskilda bestämmelser med avseende å

³⁸ Grefberg, 1927, paragrafen återgiven i 1926 års lydelse

³⁹ Grefberg, 1917, paragrafen återgiven i 1917 års lydelse

⁴⁰ 1926 års lydelse

⁴¹ 1926 års lydelse

⁴² 1926 års lydelse

⁴³ Grefberg, 1927

⁴⁴ Cervin, 1983, s. 179

⁴⁵ Cervin, 1967, s. 154 f

markens bebyggande gälla, må ej verkställas så, att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas; dock må Konungens befallningshavande medgiva undantag, när särskilda skäl äro därtill.”

⁴⁶ ⁴⁷

Formuleringen “områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas” ansågs vara en formulering som mer såg till planens syfte än till exakta linjer och streck, och som alltså skulle täcka in även de åtgärder som det tidigare krävdes jämkning för att göra. I fastighetsbildningssakkunnigas utredning inför lagändringen skriver man:

“Lagens förbud mot avstyckning i strid mot planen motsvaras nämligen i förslaget av ett förbud att avstycka så att planen motverkas, vilken senare lokution ju mera hänvisar till de krav och önskemål, som kommit till uttryck i planen, än till varje kartlinje och annan detalj av planbilden på pappret. Den tanke som ligger till grund för lagens ifrågavarande bestämmelser i 18 §, torde vara att man vid plans upprättande icke alltid gjort sådana markundersökningar som erfordras för att exakt bestämma de tilltänkta, med planen avsedda gränslinjerna, och att planen därför i själva verket stundom icke kan anses fixera dessa så noga som t.ex. en vid skifte upprättad karta, varför det ej heller behöver vara nödvändigt att vid avstyckningarna utforska och följa den absoluta motsvarigheten på marken till den bild som plankartan ger.”⁴⁸

Man ger här uttryck för att i själva uttrycket “områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas” finns en inbyggd möjlighet att göra vissa avvikelser från planer, där de exakta gränsdragningarna inte bygger på så pass ingående förundersökningar som exempelvis vid en dåtida skiftesförrättning; kartorna upprättade vid dessa förrättningar var i mycket större utsträckning bindande dokument som tydligt skulle markera var de framtida gränserna skulle komma att gå, och kan väl i det närmaste jämföras med dagens förrättningskartor.

I den kommande propositionen har man anammat utredningens ståndpunkt.⁴⁹ Man skriver även följande:

Skyldigheten att vid avstyckning taga hänsyn till gällande planer och byggnadsreglerande bestämmelser är enligt fastighetsbildningssakkunnigas och stadsplaneutredningens förslag oeftergivlig. Såsom av vissa yttranden framgår, kan det dock vara nödvändigt att avstyckning sker i strid mot befintlig plan, nämligen då ändring av planen förutsättes. Även i andra fall torde avstyckning i

⁴⁶ Prop. 1947:232 s. 10, paragrafen återgiven i 1947 års lydelse

⁴⁷ Prop. 1947:232 s. 40 f, paragrafen återgiven i 1947 års lydelse

⁴⁸ SOU 1944:46 s. 164 f

⁴⁹ Prop. 1947:232 s. 189

strid mot gällande planer och bestämmelser kunna ifrågakomma. För att avstyckning i undantagsfall skall kunna fastställas, oaktat den strider mot fastställda planer eller bestämmelser, torde böra fordras att länsstyrelsen lämnat sitt medgivande.⁵⁰

Man börjar med att påpeka vikten av att planer efterföljs; en av de stora motiveringarna till att reformera lagen synes ha varit att denna efterföljelse varit dålig på många ställen i riket. Därefter konstaterar man dock nödvändigheten av att kunna medge undantag från planer. Detta är den enda uttryckliga motiveringen som återfinns i propositionen om bestämmelsen om *dispens*, som införs i 1947 års versioner av JDL och FBL. Denna bestämmelse medför att en avvikelse från planen kan medges, även om avvikelserna är större; detta kräver dock länsstyrelsens medgivande. Möjligen ville man införa denna bestämmelse för att fastighetslagstiftningen bättre skulle koordineras med den då gällande bygglagstiftningen. I denna fanns sedan gammalt bestämmelser om att nybyggnation inte fick ske i strid mot plan, men att undantag fick medges av länsstyrelsen.⁵¹ Det förefaller därför inte osannolikt att man ansett att länsstyrelsen rimligen skulle ha motsvarande möjlighet att medge dispens när det gällde fastighetsbildning företagen i strid mot en antagen plan.

Sammanfattningsvis kan man i 1947 års ändringar i JDL och FBL särskilt notera två viktiga förändringar i lagstiftningen. Dels att dispens, alltså möjligheten att göra *större* avvikelser, införs. Dels att den formulering som reglerar att avsteg vid fastighetsbildning inte får göras från planer genom sin förändrade, mer syftesorienterade lydelse efter 1947 anses innehålla en möjlighet att ändå göra mindre avvikelser. (Det senare bekräftas även i lagkommentaren till 1970 års FBL⁵²)

Den observante läsaren ställer sig nu frågan vilken betydelse detta har för dagens FBL. En hel del, skall det visa sig. I utredningen inför 1970 års fastighetsbildningslag (SOU 1963:68) skriver man nämligen:

“De nuvarande avstyckningsreglerna som här återgivits torde utan större ändringar kunna överföras till den nya lagstiftningen och göras tillämpliga på alla slag av fastighetsbildningsåtgärder.”⁵³

Det är därför vår uppfattning att uttalandena inför 1947 års ändringar av JDL och FBL till viss mån kan tjäna till ledning även vid tolkning av bestämmelser om mindre avvikelser i senare lagstiftning som bygger på dessa lagar, det vill säga 1970 års FBL.

⁵⁰ Prop. 1947:232, s. 184

⁵¹ Se ex. BL 34 & 109 §§ (1947 års lydelse), som i sin tur enl. prop. 1947:131 s. 199 & 276 bygger på bestämmelser från äldre stadsplanelagstiftning.

⁵² Landahl & Nordström, 1973, s.54

⁵³ SOU 1963:68 s. 204

3.3 Fastighetsbildningslagen

Dagens fastighetsbildningslag är ett resultat av det utredningsarbete som tog sin start år 1954, kallat "1954 års fastighetsbildningskommitté". Redan 1954 konstaterade man nämligen att de förutsättningar som låg till grund för rikets fastighetslagstiftning i mångt och mycket hade förändrats kraftigt. Jordbruket i riket hade genomgått stora förändringar, med en ny jordbrukspolitik som följde, och skillnaderna mellan stad och landsbygd hade minskat, för att nämna några motiv som föranledde riksdagen att inleda arbetet med att i grunden skriva om svensk fastighetslagstiftning.⁵⁴

Fastighetsbildningskommitténs förslag till ny lag resulterade i SOU 1963:68. Efter viss omarbetning resulterade denna slutligen i Kungl. Majt:s proposition 1969:128, som antogs av riksdagen 1970 såsom Fastighetsbildningslag (1970:988), den lag som än idag (med ett antal ändringar) gäller. Detta var, till skillnad från 1947 års ändringar, en helt ny lag som innebar att bestämmelser som tidigare återfunnits i en rad olika lagar nu samlades till ett ställe. Av betydelse för vårt vidkommande är särskilt att bestämmelserna i JDL och FBLS om att ta hänsyn till planer av olika slag vid avstyckning nu kom att samlas i en paragraf, som dessutom gäller all form av fastighetsbildning: FBL 3 kap 2 §. Dess ursprungliga lydelse var:

”Inom område med fastställd generalplan eller med stadsplan, tomtindelning eller byggnadsplan skall fastighetsbildning ske i överensstämmelse med planen.

Gäller eljest särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, såsom regionplan, utomplansbestämmelser eller naturvårdsföreskrifter, skall fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna icke motverkas.

Om särskilda skäl föreligger, får undantag från planen eller bestämmelserna medges av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av byggnadsnämnden. Även utan sådant medgivande får mindre avvikelser från planen eller bestämmelserna ske, om åtgärden är förenlig med planens eller bestämmelsernas syfte.

Får på grund av särskilt medgivande nybyggnad eller annan därmed jämförlig åtgärd företagas i strid mot plan eller bestämmelse som avses i första eller andra stycket, utgör denna paragraf ej hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet skall kunna utnyttjas.”

3.3.1 Införandet av FBL 3 kap 2 § 1 st

I första stycket av den ursprungliga lydelsen av 3 kap 2 § återfinns vi det allmänna förbudet mot att fastighetsbilda i strid mot en gällande plan, eller som det här uttrycks; att det skall ske i överensstämmelse med planen:

⁵⁴ SOU 1963:68 s. 88

“Inom område med fastställd generalplan eller med stadsplan, tomtindelning eller byggnadsplan skall fastighetsbildning ske i överensstämmelse med planen.”⁵⁵

Fastighetsbildningskommittén hade i sitt förslag låtit motsvarande stycke⁵⁶ ha samma formulering som i 1947 års lydelse av JDL 19 kap 13 § och FBL 5 kap 8 § (se avsnitt 3.2). I propositionen valde man dock att ge bestämmelsen en ny lydelse, med följande motivering:

”Även om en omformulering av bestämmelsen inte innebär någon ändring i sak, anser jag att en positiv utformning av bestämmelsen är att föredra framför kommitténs förslag. I departementsförslaget föreskrivs sålunda att fastighetsbildningen skall ske i överensstämmelse med planen. Därmed avses inte bara att fastställda planlinjer skall följas utan också som i gällande rätt att indelningen av marken skall vara ändamålsenlig från de synpunkter som ligger till grund för planen.”⁵⁷

Departementschefen understryker alltså att någon ändring av innebörden inte egentligen är menad, trots att man strukit frasen om att fastighetsbildning inte får ske så att “områdets ändamålsenliga användning i överensstämmelse med bestämmelserna försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas”.^{58 59} Tanken verkar vara att man återigen (jmf avsnitt 3.2, Prop. 1947:232 s. 189) vill lyfta upp vikten av att ta hänsyn till planens syfte. Kanske i första hand för att se till att en åtgärd, som förvisso stämmer överens med planbestämmelserna men ändå strider mot planens syfte, inte skall kunna genomföras (detta begränsas i och för sig av senare rättspraxis, se ex. RH 1983:7 där illustrationslinjer inte sågs som bindande; planens uppenbara vilja att begränsa antalet tomter kunde inte hindra en fastighetsbildning utan en uttrycklig föreskrift om detta i planen.) Möjligen inryms här dock också en ambition om att låta planens syfte ibland väga tyngre än en klumpigt utformad planbestämmelse, och alltså ge utrymme för att betrakta vissa avvikelser från “planlinjer” (eller som det uttrycks i den då gällande rätt som departementschefen hänvisar till: “varje kartlinje och annan detalj av planbilden på pappret”) som helt planenliga, om de synpunkter som legat till grund för planen väger tyngre.

⁵⁵ 1970 års lydelse

⁵⁶ SOU 1963:68 s. 17

⁵⁷ Prop. 1969:128 s. B 123

⁵⁸ SOU 1963:68 s. 17

⁵⁹ Landahl & Nordström, 1973, s.48

I samband med införandet av 1987 års PBL (ÄPBL) ändrades lydelsen av FBL 3 kap 2 § 1 st. Nuvarande lydelse är:

“Inom ett område med detaljplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.”

Bestämmelsen står alltså åter formulerad såsom en negativ utformning, att en åtgärd *inte får ske i strid mot plan*. Inte heller denna förändring var dock menad att innebära någon saklig förändring, utan var endast en anpassning till terminologin i ÄPBL.⁶⁰ Därmed kan vi konstatera att nuvarande formulering av FBL 3 kap 2 § 1 st första meningen faller tillbaka på uttalanden, där man menat att varje förändring av formuleringen i paragrafen sedan i vart fall 1947 inte skall vara behäftad med någon saklig förändring.

Vad som däremot var en verklig förändring i FBL 3 kap 2 § 1 st av 1987 års lydelse var att bestämmelsen om mindre avvikelser nu flyttat in i detta stycke, istället för att residera i ett eget. Mer om detta i avsnitt 3.3.2 nedan.

Vid prövning av FBL 3 kap 2 § första meningen har lantmäterimyndigheten alltså att pröva huruvida åtgärden strider mot planen eller inte. Detta sker genom s.k. *plantolkning*. Någon djupare utläggning om principer och rättspraxis kring plantolkning kommer ej att göras i detta arbete, men rent allmänt kan nämnas att det i huvudsak är användningsbestämmelser, bestämmelser om fastighetsstorlek, gräns mellan allmän platsmark och kvartersmark samt i förekommande fall fastighetsindelingsbestämmelser som förrättningslantmätaren har att utgå från vid bedömningen. Planbeskrivning och ev. illustrationslinjer är däremot inte bindande vid bedömningen av FBL 3 kap 2 §. En avvikelse från dessa är således inte att betrakta som en mindre avvikelse från plan, utan faller inom ramen för planens tolkningsmån.⁶²

3.3.2 Om möjligheterna till avvikelser i FBL

I tredje stycket av den ursprungliga lydelsen av FBL 3 kap 2 § återfanns i *första meningen* möjligheten för länsstyrelsen (eller efter förordnande byggnadsnämnd) att medge dispens för en fastighetsbildningsåtgärd som innebär avvikelse från en plan:

“Om särskilda skäl föreligger, får undantag från planen eller bestämmelserna medges av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av byggnadsnämnden. Även

⁶⁰ Prop. 1985/86:90 s. 104

⁶¹ Landahl & Nordström, 1991, s.59 f

⁶² Lantmäteriet, 2015b, s. 120 f

utan sådant medgivande får mindre avvikelser från planen eller bestämmelserna ske, om åtgärden är förenlig med planens eller bestämmelsernas syfte.”⁶³

I denna mening fanns alltså inga uttryckliga kriterier om att avvikelserna skall vara mindre eller att de skall vara förenliga med planens syfte, utan det enda rekvisitet var att det skall föreligga särskilda skäl. Denna möjlighet försvann i och med 1987 års ändringar av FBL till följd av införandet av ÄPBL. Eftersom man då tog bort möjligheten till dispens i bygglagstiftningen ansåg man utan vidare omsvep att motsvarande bestämmelse i FBL också skulle tas bort.⁶⁴ I senare kapitel i arbetet redogörs för motiveringen till varför man i bygglagstiftningen valde att slopa denna bestämmelse. För att gå händelserna något i förväg så var motiveringen inte så enkel som att ett rakt avskaffande av andemeningen var avsikten. Vi kommer därför i detta avsnitt även att lyfta fram uttalanden om dispens i förarbeten till FBL, eftersom de enligt vår mening i viss mån även kan tjäna till ledning för bedömning av begreppet *mindre avvikelser*.

I *andra meningen* av samma stycke återfinns nämligen den mening som reglerar den typ av planavvikelse som är fokus för detta arbete: mindre avvikelser. Denna mening ligger numera i FBL 3 kap 2 § 1 st som detta styckes andra mening, och är formulerad som:

“Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.”

Här skall noteras att bestämmelsen numera står formulerad som att planer inte får motverkas, alltså en negativ formulering, till skillnad från den ursprungliga formuleringen att åtgärden skall vara förenlig med planens syfte. Denna nya formulering erhöll bestämmelsen vid 1987 års följdändringar i FBL till följd av ÄPBL:s antagande. Lagrådet ansåg då att bestämmelsen borde formuleras på samma sätt som ÄPBL 6 kap 5 § (Om mindre avvikelser vid antagande av en fastighetsplan som avviker från detaljplan).⁶⁵ Man uppmärksammade uppenbarligen inte att en annan bestämmelse i ÄBPL, 8 kap 11 § 5 st (om mindre avvikelser vid bygglov), redan föreslogs bli formulerad “vara förenlig med” precis som den gällande formuleringen av FBL 3 kap 2 § 1 st. Däremot använder man just “vara förenlig med” i specialmotiveringen till ÄPBL 6 kap 5 § som en ren synonym till “inte motverka”⁶⁶, varför någon ändring av innebörden inte verkar vara åsyftad vid ändringen av bestämmelsens lydelse i FBL 3 kap 2 §.

⁶³ 1970 års lydelse

⁶⁴ Prop. 1985/86:90 s. 149

⁶⁵ A. Prop. s. 147

⁶⁶ Prop. 1985/86:1 s. 640

Fastighetsbildningskommitténs uttalanden

I fastighetsbildningskommitténs utredningsförslag inför FBL fanns bestämmelsen om mindre avvikelse inte med i själva lagtexten.⁶⁷ Man ansåg dock att möjligheten till mindre avvikelse skulle, likt då gällande rätt, finnas utan uttryckligt stadgande därom i lagtext:

”Det må påpekas att det fastighetsbildningsvillkor, som uppställes i denna paragraf, skall i likhet med motsvarande villkor i gällande lagstiftning medgiva mindre avvikelser från de uppräknade planerna, där det i tillämpningen visar sig att de fått ett innehåll som icke varit avsett. Dessa planer skola nämligen endast såtillvida binda fastighetsbildningen att markens ändamålsenliga användning i överensstämmelse med planbestämmelserna icke försvåras och syftet med bestämmelserna eljest icke motverkas. Ej ens en tomtindelning skall exakt behöva följas i oväsentliga detaljer. Det är emellertid uppenbart att de smärre avvikelser som sålunda äro tillåtna från tomtindelning liksom ock från annan i lagrummet angiven plan endast böra ske i den mån allmänna och enskilda intressen icke trädas för nära.”⁶⁸

Kommittén gör här ett viktigt uttalande om vad syftet med bestämmelserna om mindre avvikelse är, nämligen att det skall vara möjligt att göra mindre avvikelse från planer om det *i tillämpningen visar sig att de fått ett innehåll som icke varit avsett*. Anmärkningsvärt är att man i lagkommentaren här valt att formulera sig än skarpare, att det i tillämpningen skall ha visat sig att planen fått ett innehåll som *uppenbarligen* inte varit avsett.⁶⁹

Meningen därefter är mer eller mindre ett citat från den lydelse som kommittén förespråkade att paragrafens första stycke skulle utformas efter⁷⁰, om i vilken mån man skall följa planer. I kommitténs förslag var formuleringen av detta stycke i princip densamma som i då gällande lagstiftning.⁷¹ Detta stycke kom i propositionen att få en annan lydelse, se avsnitt 3.3.1. Den ändringen var dock inte menad att innebära någon “ändring i sak”.

Att kommittén uppfattar möjligheten till mindre avvikelse som viktig framkommer tydligt i tredje meningen, där man anger att inte ens en tomtindelning skall behöva följas exakt i oväsentliga detaljer. Som framgått av avsnitt 2.3.5 var en tomtindelning en mycket starkare plan än ex. stadsplan, där kraven på efterföljdsamhet var mycket större. (Att uttalandet gäller även efter det att tomtindelning försvunnit i

⁶⁷ SOU 1963:68 s. 17, kommitténs förslag 3 kap 12 § motsvarar FBL 3 kap 2 §

⁶⁸ A. SOU s. 204 f. ; Samma stycke återfinns även i princip i sin helhet i Prop. 1969:128 s. B 115

⁶⁹ Bonde et al, 2013, s. 3:2:4

⁷⁰ SOU 1963:68 s. 17

⁷¹ A. SOU s. 203

lagstiftningen kan man utläsa ur 1991 års kommentar till FBL, där man skriver "Inte ens en fastighetsplan skall behöva följas exakt i oväsentliga detaljer." ⁷²⁾

Slutligen framförs i fjärde meningen ett mycket viktigt rekvisit för att en mindre avvikelse över huvud taget skall kunna äga rum: allmänna och enskilda intressen får inte trädas förnär. Med andra ord: en mindre avvikelse får endast avse en åtgärd som inte påverkar några andra än de fastighetsägare som är direkt involverade i avvikelserna. En granne vars mark eller rättighet inte direkt påverkas av avvikelserna är nämligen inte sakägare i förrättningen, och har således ingen möjlighet att överklaga åtgärden. ⁷³⁾

Så långt vad gäller mindre avvikelser. Efter uttalandet om detta fortsätter sedan kommittén i sin specialmotivering av paragrafen att framföra motiven bakom bestämmelsen om dispens, den avvikelsebestämmelse som alltså ej längre finns. Man framför bland annat att dispensmöjligheten behövs med hänsyn till att planer lätt blir föråldrade. Vidare anför man följande:

"Härtill kommer, att mindre betydelsefulla frågor ofta icke kunna tillräckligt studeras under själva planläggningsarbetet med påföljd att de kunna genom planen erhålla en mindre ändamålsenlig lösning. Om man vid efterföljande fastighetsbildning finner att så är förhållandet, bör det vara möjligt att på ett enkelt sätt rätta till saken. Med hänsyn till den betydelse som ett fastställande av plan kan hava för enskilda markägare bör medgivande till undantag från plan endast lämnas, där det bedömes kunna ske utan efterrättande av enskilda berättigade intressen." ⁷⁴⁾

Första meningen i citatet är inte helt olik motiveringen bakom möjligheten till mindre avvikelser: att möjligheten till avvikelser skall finnas när det *i tillämpningen visar sig att de [planerna] fått ett innehåll som icke varit avsett*. Ett sådant innehåll torde enligt vår mening i de flesta fall vara resultatet av just att man ej tillräckligt studerat samtliga frågor som kan inverka på innehållet i planen. Å andra sidan kan man möjligen läsa in en viss nyansskillnad, att motiveringen bakom dispensmöjligheten främst skulle syfta på tillfällena då man vid planarbetet ej alls haft tid eller resurser att utreda en viss detalj, medan motiveringen bakom möjligheten till mindre avvikelser främst skulle syfta på tillfällena då man förvisso har utrett en detalj, men att resultatet av dess reglering i planen inte alls blev vad som varit avsett i utredningsarbetet.

Utöver vad som här sägs om motiv till när det kan vara påkallat att medge dispens, skall noteras att motsvarande rekvisit om att enskilda intressen inte får trädas förnär som framfördes i motiveringen till möjligheten till mindre avvikelser även finns med här. Att allmänna intressen inte nämns i motiveringen till möjligheten till dispens lär,

⁷²⁾ Landahl & Nordström, 1991, s. 61

⁷³⁾ Bonde et al, 2013, s. 3:2:5

⁷⁴⁾ SOU 1963:68 s. 205

enligt vår mening, sannolikt ha att göra med att det var länsstyrelsen (eller efter förordnande byggnadsnämnden) och inte fastighetsbildningsmyndigheten som medgav dispens. Dessa myndigheter har ju redan som främsta uppgift att företräda allmänna intressen.

FBL- propositionens uttalanden

Som tidigare har nämnts var principen om möjligheten att från plan göra mindre avvikelser vid fastighetsbildning inget nytt när FBL trädde i kraft. Även i tidigare lagstiftning ansågs det vara en princip, som dock saknade uttrycklig föreskrift i lagtext.⁷⁵ Vad som nu var nytt vid införandet av FBL var att principen kom att tydligt kodifieras som en egen bestämmelse. I propositionen inför FBL skriver departementschefen:

”Enligt kommitténs [dvs. fastighetsbildningskommittén] mening skall mindre avvikelser från de uppräknade planerna och särskilda bestämmelserna få ske även utan sådant medgivande som nyss nämnts. [dvs. dispens] Att så får ske anses förenligt med den utformning paragrafen f.n. har och som föreslagits av kommittén. Med den utformning paragrafen fått i departementsförslaget är det emellertid nödvändigt att i lagtexten ta in en uttrycklig föreskrift om i vilken utsträckning sådana avvikelser är tillåtna. I paragrafens tredje stycke föreskrivs därför att fastighetsbildningsmyndigheten även utan formligt medgivande av länsstyrelse eller byggnadsnämnd får företa mindre avvikelser från plan eller bestämmelse, som anges i första och andra styckena, om åtgärden är förenlig med planens eller bestämmelsens syfte. Någon ändring i förhållande till hittillsvarande praxis eller kommitténs förslag åsyftas inte härmed. Givetvis bör föreskriften tillämpas med försiktighet och samråd med byggnadsnämnden ske i tveksamma fall. Att allmänna och enskilda intressen inte får förnärmas genom sådana avvikelser är självklart. Enligt min mening saknas berättigad anledning att misstro fastighetsbildningsmyndigheternas vilja och förmåga att på ett förnuftigt och riktigt sätt förverkliga planintentionerna vid fastighetsbildningen.”⁷⁶

Departementschefen gör här alltså tydligt vilka rekvisit som är nödvändiga för att en mindre avvikelse skall få lov att göras. För det första måste åtgärden vara *förenlig med planens syfte*. (Detta uttrycks idag som att syftet med planen *inte skall motverkas*, men någon förändring i innebörd verkar inte ha varit åsyftad, se avsnitt 3.3.2) Här anger han att någon ändring i förhållande till dåtidens praxis, det vill säga motsvarande bestämmelser i JDL 19 kap 13 § samt FBLS 5 kap 8 §, ej var åsyftad.

⁷⁵ Landahl & Nordström, 1973, s. 54

⁷⁶ Prop. 1969:128 s. B 125

För det andra understryker här även departementschefen vikten av att allmänna och enskilda intressen inte får förnäras vid en mindre avvikelse; det ses som en självklarhet. Detta rekvisit skrivs dock inte in som lagtext, måhända just på grund av att det av alla parter ses som så självskrivet.

Ett tredje rekvisit är givetvis också att avvikelsen måste vara just mindre. Någon vidare precisering av vad "mindre" innebär ges dock inte i detta uttalande, såtillvida man inte möjligen kan se kravet på att allmänna och enskilda intressen inte får förnäras som ett krav som måste uppfyllas för att avvikelsen alls skall kunna betraktas som mindre, snarare än ett separat rekvisit.

Ytterligare två viktiga saker som här anförs av departementschefen är dels att föreskriften bör tillämpas med försiktighet, och dels att samråd bör ske byggnadsnämnden i tveksamma fall. Att byggnadsnämnden bör ha särskild möjlighet att påverka beslutet är något som återkommer på flera ställen i motiveringarna till bestämmelsen, mer om detta i avsnitt 3.3.3.

Även vad gäller propositionen skall kort redogöras för vilka grunder man anförde för att bibehålla möjligheten till dispens. Departementschefen skriver:

"Som kommittén har framhållit är det emellertid ibland nödvändigt att vid fastighetsbildningen avvika från planen eller bestämmelserna. Genomförandet av en planändring är inte sällan en så tidsödande och kostnadskrävande procedur att byggnadsverksamheten skulle allvarligt motverkas, om planändring skulle inväntas. Ibland kan en planändring dessutom vara obehövlig."⁷⁷

Departementschefen för alltså här ett resonemang med utgångspunkt i en effektiv byggnadsverksamhet. Detta är en utgångspunkt som senare återkommer även vad gäller mindre avvikelse, men också som målsättning för lagstiftningen i stort, se kapitel 4. Detta mål verkar vid just denna tidpunkt vara så högt värderat att det inte bara kan motivera mindre avvikelse, utan till och med rena dispensavvikelser.

Avslutningsvis påstår departementschefen att planändring ibland kan vara obehövlig. Någon närmare förklaring till vilka tillfällen som åsyftas ges ej. (I lagkommentar från 1973 formuleras samma mening som "Ibland kan dessutom en planändring vara en onödigt omständlig åtgärd", vilket måhända kan ge någon ledning.⁷⁸) Liknande resonemang återkommer dock i rättsfall om mindre avvikelse, vilket vi berör i kapitel 5.

⁷⁷ Prop. 1969:128 s. B 124 f.

⁷⁸ Landahl & Nordström, 1973, s. 52

Uttalanden i senare utredningar

Ytterligare ett uttalande finns att hämta om hur begreppet "mindre avvikelse" skall tolkas, nämligen en kort passus från utredningen inför införandet av ÄPBL. I deras redogörelse om behövliga följdändringar i FBL skriver man bland annat:

"I sammanhanget bör observeras att fastighetsindelningen ofta kan genomföras på flera olika sätt utan att planens syfte påverkas eller någons intresse träds för när. Gränserna för en tillämpning av bestämmelserna om en mindre avvikelse inom syftet med planen bör därför inte sättas för snävt."⁷⁹

Här kan speciellt noteras att man åter nämner att någons intresse inte får trädas för när som om det vore ett eget, separat rekvisit till bestämmelsen om mindre avvikelse.

3.3.3 Byggnadsnämndens roll i ett beslut om mindre avvikelse

I PBL anges det inte uttryckligen att det är byggnadsnämnden som skall ansvara för processen fram till antagandet av en plan.⁸⁰ Av kommunallagen 3 kap 14 § framgår dock att kommunala nämnder ansvarar såväl för att kommunfullmäktiges ärenden bereds, som att dess beslut verkställs. Det är alltså i praktiken den kommunala byggnadsnämndens uppgift såväl att ta fram en detaljplan, som att vara kommunens företrädare i frågor om rör dess genomförande.

Vid framtagande av en detaljplan skall planförfattaren, som framgår av avsnitt 2.2.1, ta hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen och göra en avvägning mellan dessa i planen. Vid fastighetsbildning skall sedan lantmäterimyndigheten bl.a. bevaka att sådana allmänna intressen som kommit till uttryck i planen inte träds för när. I propositionen till FBL uttrycks detta på följande vis:

"Bevakningen av de allmänna intressena vid fastighetsbildning måste, som fallet är både enligt gällande rätt och enligt kommitténs förslag, i princip läggas på fastighetsbildningsmyndigheten. /.../ Det måste emellertid tillses att de myndigheter som har till särskild uppgift att företräda allmänt intresse av betydelse vid fastighetsbildning, t.ex. intresset att bebyggelsen blir lämpligt planlagd och utformad, kan utnyttjas i tillräcklig grad vid bevakningen och får tillräcklig möjlighet att göra sig gällande. /.../ Fastighetsbildningsmyndigheten bör alltså vara skyldig att utreda vilka allmänna intressen som föreligger och att beakta dessa. Därvid bör fastighetsbildningsmyndigheten samråda med de myndigheter, vilkas verksamhetsområden berörs, i den mån sakens beskaffenhet kräver det."⁸¹

⁷⁹ SOU, 1979:66 s. 830

⁸⁰ Boverket, 2015b

⁸¹ Prop. 1969:128 s. B 57

Lantmäterimyndigheten är alltså skyldig dels att *utreda* vilka allmänna intressen som föreligger, dels att *bevaka* att dessa inte åsidosätts.

Vid fastighetsbildning inom planlagt område torde den största delen av nämnda utredning bestå i att tolka vilka allmänna intressen som detaljplanen har som syfte att säkerställa.⁸² Detta är ofrånkomligen i första hand lantmäterimyndighetens uppgift.⁸³

⁸⁴ Därmed inte sagt att lantmäterimyndigheten helt självständigt kan bestämma vilka allmänna intressen en plan representerar, och hur dessa skall tolkas. Propositionen är här tydlig med att myndigheter som har att företräda allmänna intressen skall utnyttjas och beredas möjlighet att göra sig gällande. Samråd med dessa myndigheter bör ske i den mån sakens beskaffenhet kräver det.

Att byggnadsnämnden är en sådan myndighet som avses i propositionen anser vi vara givet, eftersom dess ansvar vid planläggningen (och fullbordandet av densamma) rör just "att bebyggelsen blir lämpligt planlagd och utformad". Med den tolkningen följer alltså att byggnadsnämnden är en given samrådspart när det gäller att tolka huruvida en fastighetsbildningsåtgärd strider mot ett allmänt intresse eller ej. Kommentaren till fastighetsbildningslagen stödjer denna tolkning, och anför vad gäller mindre avvikelser att "endast i uppenbara fall bör samråd med byggnadsnämnden underlåtas"⁸⁵ och i äldre upplaga av kommentaren framförs rakt på sak att "Byggnadsnämnd har tillagts befogenhet att uppträda i förrättningar och där hävda de intressen som den företräder."⁸⁶ Vad gäller specifikt mindre avvikelser finns det dessutom uttryckliga uttalanden i såväl propositionen om införandet av FBL⁸⁷ som i utredningen inför ÄPBL⁸⁸ att lantmäterimyndigheten skall samråda med byggnadsnämnden för att få vägledning när det är tveksamt vilka avvikelser som kan accepteras inom ramen för planens syfte.

I propositionen anför departementschefen vidare:

"Men det bör inte komma ifråga att ett ställningstagande av en administrativ myndighet som har att särskilt svara för visst allmänt intresse frångås på den grunden att fastighetsbildningsmyndigheten uppfattar det allmänna intresset i och för sig på annat sätt än den administrativa myndigheten. Till det sist sagda kan fogas den reservationen att jämkningar i förhållande till administrativa beslut av praktiska skäl bör kunna ske vid fastighetsbildning, om beslutsorganets

⁸² Se Bonde et al 2013, s. 3:2:3, om att lämpligheten enligt FBL 3:1 redan kan ha varit föremål för utredning vid planarbetet.

⁸³ Prop. 1985/86:90 s. 104

⁸⁴ Bonde et al 2013, s. 3:2:2

⁸⁵ A.a. s. 3:2:4

⁸⁶ Landahl & Nordström, 1973, s. 20

⁸⁷ Prop. 1969:128 s. B 125

⁸⁸ SOU 1979:66 s. 830

huvudsakliga intentioner inte äventyras. Vidare bör tilläggas att den här förda diskussionen gäller fastighetsbildningsbeslutens förhållande inte bara till administrativa beslut av planeringskaraktär utan också till andra administrativa ställningstaganden, t.ex. sådana som görs vid samråd i fastighetsbildningsärenden.”⁸⁹

Första meningen i citatet förklarar att lantmäterimyndigheten förvisso har yttersta ansvaret att göra själva bedömningen av om en åtgärd strider mot ett allmänt intresse eller ej, men den har ingen möjlighet att på egen hand göra en bedömning *om själva allmänna intresset*, och hur det skall tolkas. Där har myndigheten som fastslagit det allmänna intresset, i vårt fall byggnadsnämnden, tolkningsföreträde.

Andra meningen i citatet är mest ytterligare en bekräftelse av departementschefens önskan att möjligheten till mindre avvikelser skall finnas. Sista meningen är däremot den viktiga i detta avsnitts sammanhang. Lantmäterimyndighetens bundenhet vid byggnadsnämndens tolkning av ett allmänt intresse rör sig nämligen inte bara om tillfällen när byggnadsnämnden i plan förklarar att ett allmänt intresse skall tolkas på ett visst sätt. Det rör sig lika mycket om tillfällen när byggnadsnämnden t.ex. vid ett samråd förklarar hur dessa allmänna intressen skall tolkas.

Detta kan, enligt vår mening, appliceras på de fall när en fastighetsbildningsåtgärd innebär att en mindre avvikelse måste göras. Om byggnadsnämnden vid ett samråd anser att ett i plan angivet allmänt intresse skall tolkas på ett visst sätt bör lantmäterimyndigheten enligt ovan inte kunna tolka planen på ett annat sätt vad gäller det allmänna intresset. Om byggnadsnämnden motsatsvis anser att inga allmänna intressen påverkas, bör lantmäterimyndigheten på samma sätt inte kunna inta motsatt hållning att vissa allmänna intressen visst påverkas.

Även vad gäller de tidigare reglerna om dispens hade byggnadsnämnden en viktig ställning. Då det fortfarande gick att erhålla dispens från plan, krävdes det nämligen att just byggnadsnämnden tillstyrkt dispensen om länsstyrelsen var den myndighet som utfärdat den.⁹⁰

Det skall dock poängteras att det endast var vid dispens som denna närmast vetolikhande regel gällde. I övriga fall fanns (och finns) beslutsrätten alltså hos lantmäterimyndigheten, som dock skall ta stor hänsyn till byggnadsnämndens åsikt. En äldre lagkommentar uttrycker det som:

”Skyldigheten att samråda innebär inte någon inskränkning i FBM:s [dvs. Fastighetsbildningsmyndighetens] självständiga beslutanderätt, men man får

⁸⁹ Prop. 1969:128 s. B 58

⁹⁰ Prop. 1971:180 s. 5 & 95

förvänta att de synpunkter som framförs vid samrådet kommer att utöva ett starkt inflytande på ärendena.”⁹¹

Att inte låta byggnadsnämnden vara ansvarig för det faktiska beslutet verkar ha varit ett aktivt val från lagstiftarens sida. Vid följdändringarna av FBL i samband med införandet av ÄPBL konstaterade man nämligen att en sådan ordning redan fanns i såväl AL som LL, nämligen att frågan om planöverensstämmelse skulle hänskjutas till byggnadsnämnden vid förrättningar enligt dessa lagar. Man valde då att ändra på AL och LL istället för att ändra på FBL, med motiveringen att det förfarandet var “onödigt tyngande vid förrättningshandläggningen”.⁹²

3.3.4 Om LM:s bundenhet vid en tidigare prövning.

Ytterligare ett stycke i den ursprungliga lydelsen av FBL 3 kap 2 § skall kommenteras, nämligen det fjärde och sista. Detta stycke handlade om något av ett specialfall vad gäller Lantmäterimyndighetens skyldighet att ta hänsyn till byggnadsnämndens åsikt, nämligen då byggnadsnämnden (eller någon annan myndighet) redan tagit ett beslut som innebär att bebyggelse tillåts ske i strid mot en plan. Bestämmelsen var i fjärde stycket formulerad på detta vis:

”Får på grund av särskilt medgivande nybyggnad eller annan därmed jämförlig åtgärd företagas i strid mot plan eller bestämmelse som avses i första eller andra stycket, utgör denna paragraf ej hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet skall kunna utnyttjas.”⁹³

Även detta stycke kom att ändras i samband med införandet av ÄPBL 1987, men från början fanns här alltså en strikt skyldighet för Lantmäterimyndigheten att genomföra en fastighetsbildning även om åtgärden skulle strida mot FBL 3 kap 2 § 1 st, förutsatt att den avvikelser från planen som på detta vis skulle komma till stånd redan blivit bedömd som godtagbar av en annan myndighet. I propositionen motiverar man detta på följande sätt:

”Enligt byggnadslagstiftningen kan i vissa fall dispens lämnas från fastställd plan eller byggnadsreglerande bestämmelse. De tillstånd till olika byggnadsföretag som vederbörande myndigheter meddelar i dylika dispensärenden torde ibland förutsätta att den för ifrågavarande företag behövliga fastighetsbildningen kan komma till stånd, fastän den på motsvarande sätt strider mot plan eller annan bestämmelse. Att i dessa fall kräva särskilt medgivande av länsstyrelsen till undantag från denna paragraf skulle otvivelaktigt medföra en onödig omgång

⁹¹ Landahl & Nordström, 1973, s. 20

⁹² Prop. 1985/86:90 s. 104

⁹³ 1970 års lydelse

och skulle även kunna vålla komplikationer, när byggnadsdispensen meddelats av annan myndighet än länsstyrelsen. Kommittén har därför funnit att bestämmelsens räckvidd bör genom uttrycklig föreskrift begränsas att inte gälla fastighetsbildning som behövs för att meddelad dispens i byggnadsärende skall kunna utnyttjas.”⁹⁴

Det går ur denna motivering att utläsa att det främst var på grund av bestämmelserna om *dispens* i bygglagstiftningen som denna s.k. följsamhetsbestämmelse infördes i FBL. Eftersom det ofta var länsstyrelsen som beviljade sådana dispenser⁹⁵ var det motiverat att de inte skulle behöva ta upp samma fråga en gång till när det kom till den fastighetsbildning som föranleddes av dispensen. Bestämmelsen var dock inte begränsad till att enbart gälla dispens, utan kunde användas även med hänseende på andra typer av medgivanden.⁹⁶

I citatet från propositionen tar man även upp problemet som skulle kunnat uppstå enligt dåvarande bygglagstiftning (där länsstyrelsen kunde delegera beslut om dispenser till byggnadsnämnd⁹⁷) när beslut om dispens skulle meddelas av två olika myndigheter. Detta problem är mycket likt de fall som idag finns då det å ena sidan är byggnadsnämnden som avgör om en mindre avvikelse från plan kan göras i ett bygglovsärende, medan det å andra sidan är lantmäterimyndigheten som avgör om en mindre avvikelse från plan kan göras i ett fastighetsbildningsärende.

Trots denna klara likhet var denna bestämmelse dock inget som levde vidare intakt efter följdändringarna i ÄPBL:s kölvatten. Vid införandet av ÄPBL tog man, som vi senare skall beröra mer i detalj, bort alla bestämmelser om dispens i bygglagstiftningen. Detta ledde till att man utan vidare omsvep även tog bort möjligheten till dispens i FBL.⁹⁸ I samband med alla förändringar passade man även på att göra en omarrondering av hela strukturen i FBL 3 kap 2 §, med resultat att följsamhetsbestämmelsen flyttar in i nuvarande andra stycket om naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser.

Att det fortfarande fanns situationer där beslut om en och samma avvikelse skulle kunna komma att hanteras av två olika myndigheter i två olika prövningar, var inget som lagstiftaren direkt verkade uppmärksamma. Detta märks inte minst i propositionens motivering till varför man flyttar in följsamhetsbestämmelsen i nuvarande andra stycket. Departementschefen skriver om detta blott “Den andra meningen i andra stycket motsvarar nuvarande fjärde stycke”,⁹⁹ och nämner alltså inte med ett ord att man därmed tagit bort bestämmelsens koppling till avvikelser från

⁹⁴ Prop. 1969:128 s. B116

⁹⁵ Se 67 § Byggnadsstadgan (1959:612)

⁹⁶ SOU 1979:66 s. 620

⁹⁷ Se 67 § 2 st Byggnadsstadgan (1959:612)

⁹⁸ Prop. 1985/86:90 s. 149

⁹⁹ Prop. 1985/86:90 s. 149

planer. Möjligen ansåg man att denna koppling så nära hörde samman med bestämmelserna om dispens att den inte var motiverad att ha kvar efter att dessa försvann, men något faktiskt uttalande härom går inte att utläsa. Tvärtom skriver man i utredningen inför ÄPBL att "Regeln tar främst sikte på ett medgivande, t.ex. dispens, som har meddelats enligt BL, men den är inte begränsad till detta."¹⁰⁰

Det är i detta sammanhang spännande att konstatera att nämnda utredning föreslår något helt annat, nämligen att följsamhetsbestämmelsen "bör i sak behållas". Man menar dock att den torde få mycket liten tillämpning med hänsyn till den samordning som utredningen förespråkar mellan ÄPBL och speciallagar, som vad gäller FBL kan sammanfattas någorlunda med meningen "En allmän grundsats som bör gälla är att plan- och tillståndsbesluten enligt PBL skall vara styrande för fastighetsbildningen."¹⁰¹

Det är med detta som bakgrund mycket svårtolkat vad avsikten egentligen var när man 1987 arronderade om FBL 3 kap 2 § så att följsamhetsbestämmelsen kom att enbart hänvisa till naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser, och inte längre till planer. Utredningens förslag var att behålla hänvisningen till planer, och i propositionen återfinns ingen motivering till varför man inte gör det. Faktum är att man knappt verkar medveten om att man tar bort den hänvisningen.

Oaktat detta eventuella tillstånd av förvirring hos lagstiftaren finns dock ett uttalande från lagrådet som kan ge någorlunda klarhet i vad som gäller. I deras yttrande över lagförslaget anmärker de nämligen på den följsamhetsbestämmelse som lagstiftaren trots allt väljer att ha kvar när det gäller naturvårdsföreskrifter och andra särskilda bestämmelser, och menar att denna egentligen är överflödigt. Man hänvisar till anläggningslagen, där ingen sådan bestämmelse fanns, och skriver:

"Det har nämligen ansetts (se NJA II 1974 s. 26 f) stå klart även utan direkt föreskrift att undantag som medgetts enligt byggnadslagen eller annan särskild lagstiftning också gäller vid prövning enligt anläggningslagen. Detsamma låter sig naturligtvis sägas också såvitt avser prövning enligt FBL. Lagrådet har emellertid inte funnit något behov föreligga av att föreslå ändring av denna punkt i FBL."¹⁰²

Sammanfattningsvis får det alltså enligt förarbetena anses vara tydligt att, trots den otydliga lagtexten, ett beslut om mindre avvikelser fattat i ett bygglovsärende gäller även vid en prövning enligt FBL. Detta behandlas även i ett antal senare rättsfall, se avsnitt 5.3, där man kommer till en snarlik men något vagare slutsats, liksom i Lantmäteriets handbok för FBL. (I den senare finner man för övrigt ett intressant

¹⁰⁰ SOU 1979:66 s. 620

¹⁰¹ A. SOU s. 609 & 831

¹⁰² Prop. 1985/86:90 s. 358

exempel, där Lantmäteriet kommenterar fallet Ö 4263-04 (se avsnitt 5.1.2.5) där två bygglov har beviljats för byggnader på samma fastighet. Skulle denna fastighet komma att delas i två, med gräns dragen mellan byggnaderna, skulle dessa dock inte uppfylla detaljplanens krav på minsta avstånd från fastighetsgräns. Här anser handboks författaren att i och med att byggnadernas placering redan har godtagits i en bygglovsprocess så har det "i praktiken tillskapats två separata tomtplatser, vilket bör kunna fullföljas med en fastighetsbildning."¹⁰³

Ytterligare ett uttalande om vikten av samordning mellan beslut enligt PBL och beslut enligt FBL kan man utläsa i en proposition från så sent som 2014. Propositionen handlar förvisso i huvudsak om samordning vid fastighetsbildning utom planlagt område, men i ett generellt utlåtande skriver man:

"Det är önskvärt att de olika processer som en sökande är beroende av för att kunna genomföra en ändrad markanvändning är samordnade med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Det är också önskvärt att utgången av en förrättning eller en tillståndsprövning blir densamma oavsett vilken myndighet som sökanden först vänder sig till."¹⁰⁴

¹⁰³ Lantmäteriet, 2015b, s. 139

¹⁰⁴ Prop. 2013/14:58 s. 19

4 Om mindre avvikelser i PBL

4.1 Har liten avvikelse i PBL liknande betydelse som mindre avvikelser i FBL?

I följande kapitel redogörs för hur begreppet liten avvikelse regleras i PBL. Begreppet återfinns i PBL 9 kap 31 b § och tillkom vid införandet av ÄPBL då i 8 kap 11§ 5 st¹⁰⁵, då uttryckt som ”mindre avvikelse”. Med anledning av uttalanden i förarbetena till ÄPBL finns belägg för att uttrycken i de båda lagarna skall tolkas på samma sätt.

En samordning mellan bygglagstiftningen och fastighetsbildningslagstiftningen är något man strävat efter under lång tid. Historiskt kan man se en klar koppling mellan lagarna, där ändringar ofta skett i fastighetslagstiftningen för att den skall anpassas till rådande bygglagstiftning. (Se avsnitt 3.2 med en historisk tillbakablick.)

Denna strävan efter samordning har fortsatt även in i de lagar som idag är gällande på området. Det tidigaste exemplet på ett direkt uttalande om detta i förarbeten finner man i propositionen om införande av FBL. Där uttrycks en tydlig önskan om att den dåvarande möjligheten till dispens för en åtgärd som strider mot plan skall vara anpassad efter grunderna för dispens enligt byggnadslagstiftningen.¹⁰⁶ Som ett exempel kan nämnas den ändring av FBL som gjordes bara något år senare för att en formulering beträffande länsstyrelses möjlighet att ge dispens (nämligen att byggnadsnämnden behövde tillstyrka dispensen) som fanns i bygglagstiftningen inte hade kommit med i ursprungsförslaget till FBL.¹⁰⁷

Reglerna om dispens finns som bekant inte längre kvar. Dessa togs i bygglagstiftningen bort i samband med införandet av ÄPBL 1987. Som ytterligare ett tecken på de bägge lagstiftningarnas samordning valde man då att även ta bort bestämmelsen om dispens i FBL; detta skedde helt utan någon annan motivering än att om bestämmelsen inte fanns i ÄPBL så skulle den inte heller finnas i FBL.¹⁰⁸

Den viktigaste kopplingen mellan lagarna, för detta arbetes vidkommande, är dock det uttalande som Bostadsutskottet gjorde i sitt betänkande om införandet av ÄPBL:

”I PBL-propositionen (s 713) har den närmare innebörden av bestämmelsen ”mindre avvikelse” behandlats. Utskottet anser att detta uttalande i relevanta delar bör tjäna till ledning också vid tillämpningen av

¹⁰⁵ Prop 1985/86:1 s. 27

¹⁰⁶ Prop. 1969:128 s. B 125

¹⁰⁷ Prop. 1971:180 s. 5 & 95

¹⁰⁸ Prop 1985/86:90 s. 149

fastighetsbildningslagstiftningen och annan lagstiftning som på motsvarande sätt ansluter till PBL”¹⁰⁹.

Ur detta citat kan tydligt utläsas att begreppen i de olika lagarna har en koppling. Bostadsutskottet gör här ett förtydligande inför antagandet av plan- och bygglagen att mindre avvikelser bör tolkas på liknande sätt i de båda lagarna. Bostadsutskottets uttalande tas också med i kommentaren¹¹⁰ till FBL 3 kap 2 §.

Av detta drar vi slutsatsen att det är av vikt att förstå vad begreppet “mindre avvikelser” innebär även i PBL för att kunna ge en rättvis bild av vad begreppet har för innebörd i FBL. Detta kapitel syftar därför till att beskriva de delar av PBL som har betydelse för tolkningen av begreppet “mindre avvikelser”.

4.2 Bakgrund till mindre avvikelser i PBL

Huvudregeln i Plan- och bygglagen är att bygglovspliktiga åtgärder inte får ske i strid mot bestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser. Bebyggelse skall regleras genom lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner som skapar en förutsägbarhet i myndighetsutövningen såväl som i byggandet. I vissa fall uppkommer dock oförutsedda situationer efter planläggning och för att på ett ändamålsenligt sätt kunna hantera dessa har reglerna om avvikelser från detaljplan uppkommit. Begreppet mindre avvikelser tillkom vid införandet av äldre Plan- och bygglagen 1987 och ersatte de tidigare bestämmelserna om dispens som kommit att tillämpas relativt vidlyftigt.¹¹¹

Förutsättningar för när bygglov skall lämnas infördes i ÄPBL 8 kap 11-14 §§ och möjligheten att medge avvikelser stadgades i 8 kap 11 § 6 st 1:

”Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen.”

Vid införandet av lagen konstaterades i förarbetena att detaljplaner och områdesbestämmelser är bindande för den enskilde i bemärkelsen att man inte har rätt att utföra bygglovspliktiga åtgärder utöver vad som anges i planen. Med anledning av de krav som ställs upp för att en avvikelse skall kunna medges anför departementschefen:

”Befogenheten att medge avvikelser har sina klara gränser, något som får anses mycket viktigt bl.a. med tanke på medborgarinflytandet. Avsteg som inte ligger i

¹⁰⁹ BoU 1986/87:4 s. 33

¹¹⁰ Bonde et al, 2013, s. 3:2:5

¹¹¹ Mattson & Hagander, 2011, s. 85

linje med planens syfte får inte medges, utan i sådana fall krävs en planändring. Detsamma gäller alla avsteg som inte är att anse som ”mindre”.¹¹²

Möjligheten att göra avsteg från gällande planer fanns även före antagandet av ÄPBL, i Byggnadsstadgan och Byggnadslagen. Avvikelserna prövades främst av länsstyrelsen som medgav dispens; i de fall kommunerna besatt en tillräcklig sakkunskap kunde möjligheten att ge dispens även delegeras till byggnadsnämnderna (BS 67 §)¹¹³. De regler som gällde närmast innan ÄPBL, tillkom efter förslag i prop. 1972:111 bil 2. Departementschefen gjorde i propositionen följande uttalande:

”Att dispensen såsom f.n. föreskrivs beträffande stadsplan (34§ BL) inte för försvåra en ändamålsenlig användning av marken bör självfallet iaktas utan särskild föreskrift härom. En bedömning härvidlag måste givetvis ske som ett led i prövningen huruvida särskilda skäl för dispens föreligger. Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger torde vidare utan särskild föreskrift beaktas intresset av att planen såvitt möjligt fullföljs i enlighet med sitt syfte.”¹¹⁴

En dispens fick alltså medges om särskilda skäl förelåg men åtgärden fick inte försvåra området ändamålsenliga bebyggelse och intresset att planen *såvitt möjligt* fullföljdes enligt sitt syfte skulle beaktas. Vid detta tillfälle fanns dispenserregler med något olika lydelse i olika lagar, och en samordning ansågs nödvändig. Vid genomsynen av dessa olika formuleringar kom man till slutsatsen att rekvisitet ”att särskilda skäl föreligger” egentligen borde vara tillräckligt för att fånga upp innebörden av alla dessa olika lydelse.¹¹⁵ Att uttryckligen i lagtext styra vad som fick utgöra ett särskilt skäl ansågs onödigt, vad som fick medges med dispens låg i sakens natur. I den praktiska tillämpningen av dispenserreglerna fick de dock efter hand en oönskat vidlyftig innebörd, d.v.s. den praxis som utvecklades blev mer långtgående än vad som var avsett¹¹⁶. I förarbetena till ÄPBL betonar departementschefen att man med begreppet mindre avvikelser vill återgå till *syftet* med de tidigare dispenserreglerna:

”Flera remissinstanser har vänt sig mot förslaget att inskränka möjligheterna att direkt i bygglovsärendena göra avvikelser från planen. Min uppfattning är att möjligheterna till avsteg bör vara ungefär desamma som motsvarar lagstiftarens mening med de nu gällande reglerna.”¹¹⁷

Av uttalandet kan utläsas att bakgrunden till bestämmelserna om dispens skall innefattas också i det för plan- och bygglagstiftningen nya begreppet mindre avvikelser. Bedömningen om att medge en mindre avvikelse skall alltså handla om att

¹¹² Prop. 1985/86:1 s 713.

¹¹³ Prop. 1959:168 s. 148 f.

¹¹⁴ Prop. 1972:111 bil 2, s. 370 ff.

¹¹⁵ A. Prop. s. 370 ff.

¹¹⁶ Didón et al, 1987, s. 463

¹¹⁷ Prop 1985/86:1 s. 714

åtgärden inte skall motverka områdets ändamålsenliga bebyggande och att planen skall fullföljas i enlighet med sitt syfte (Jmf JDL 19 kap 13 § i avsnitt 3.2).

Det kan här noteras att lagstiftaren inte verkar ha tagit hänsyn till att begreppet "mindre avvikelse" redan fanns i FBL. Det går med andra ord inte i propositionen om införande av ÄPBL att utläsa något som tyder på att man använt FBL 3 kap 2 § som inspiration när man tog in formuleringen "mindre avvikelse" i ÄPBL 8 kap 11 §. Motivet verkar tvärt om ha varit att hitta ett nytt namn för möjligheten till dispens, utan att ändra den ursprungliga sakliga innebörden. Genom utlåandet i Bostadsutskottets betänkande, se avsnitt 4.1, kan vi dock utläsa att samordningen lagarna emellan verkar ha bedömts vara så viktig att man ville förtydliga att uttrycket skulle tolkas på samma sätt i FBL som i PBL, i relevanta delar. Införandet av begreppet "mindre avvikelse" i PBL kom på så vis att påverka tolkningen av samma uttryck i FBL.

I "Regeringens proposition om ingripanden mot olovlig kontorisering, mm" förklarades 1989 ytterligare bakgrunden till reglerna om avvikelser. Där angavs att det vid ett planlägningsarbete är mycket svårt att vara så förutseende att ett behov av flexibilitet i reglerna inte uppkommer när ett projekt kommer till lovstadiet. Som exempel nämns att grundläggande tillgänglighets- och säkerhetsfrågor ofta uppkommer i takt med att kunskapen i många avseenden växer under tiden som arbetet fortskrider. Förskjutningar av byggnadskroppar, till- eller nybyggnader för sophantering, trappor, hissar och transformatorer föranledda av denna problematik är ofta inte förenliga med en strikt tolkning av detaljplanen. Beroende på samhällsutvecklingen uppstår också nya krav som omöjligt kunnat förutses vid planläggningen och som behöver tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt. Det är mot denna bakgrund begreppet mindre avvikelse skall ses.¹¹⁸

4.2.1 Planstridigt

En mindre avvikelse tillämpas först då en sökt åtgärd otvetydigt skiljer sig från planen. En viss osäkerhet kan finnas i de handlingar som upprättats och själva ritnoggrannheten kan ge ett litet utrymme för tolkning. En byggnadshöjd bör till exempel vara planenlig inom en marginal på några decimeter. Även utskjutande byggnadsdelar som burspråk, ventilationsanordningar och små takkupor för ljusintag till vind bör räknas hit.¹¹⁹ Detta är typexempel på frågor som faller inom ramen för begreppet "plantolkning", som alltså syftar till att utreda om åtgärd är planstridig eller ej. Eftersom plantolkning faller utanför ramen för detta arbete kommer vi inte att ytterligare gå in på dess gränser.

¹¹⁸ Prop 1989/90:37 s. 54

¹¹⁹ A. Prop s. 55

4.2.2 I enlighet med syftet med planen

Prövningen av huruvida en avvikelse kan medges skall göras mot detaljplanens syfte. Finns ett uttalat syfte måste detta alltid beaktas och givetvis underlättas denna prövning av en planbeskrivning. I vissa fall finns inget uttalat syfte utan en bedömning får göras av vad som kan utläsas som ett underförstått syfte. Bredden på förgårdsområden eller hur stor andel yta som får bebyggas är exempel på bestämmelser som kan ligga till grund för tolkningen av ett icke uttalat syfte.¹²⁰

4.2.3 "Mindre"

I propositionen inför ÄPBL gjorde departementschefen ett visst förtydligande med vad som skall avses som en mindre avvikelse. Till att börja med framfördes att utgångspunkten med begreppet *mindre* är att begränsa de möjligheter till avsteg som tidigare fanns. En viktig del i införandet av ÄPBL var att öka medborgarinflytandet och en begränsning av möjligheten till avsteg låg helt i linje med detta. Vidare anfördes att man även ville undvika att få så många situationer där planerna efter genomförandet inte avspeglade de faktiska förhållandena på platsen. Men att alltid behöva ändra detaljplanerna så fort en åtgärd kunde komma att strida mot dem i någon detalj anfördes som onödigt komplicerat samtidigt som åtgärder som får konsekvenser för ett större område bör föregås av en planändring. Smärre avsteg bör alltså tillåtas och till dessa hör t.ex. att placera en byggnad någon meter in på punktprickad mark¹²¹ eller att överskrida högsta tillåten byggnadshöjd om det är motiverat av byggtekniska skäl. Även ett överskridande av tillåten byggnadsarea för att uppnå en god planlösning är ett sådant smärre avsteg. Däremot kan en mindre avvikelse inte vara aktuell om någon vill använda mark för ett i planen inte avsett ändamål.¹²²

Vidare ansåg departementschefen i "Regeringens proposition om ingripanden mot olovlig kontoriserings, mm" något år senare, att huruvida en åtgärd skall bedömas som mindre eller ej bör inte göras i någon absolut bemärkelse utan kan skilja från fall till fall. Avvikelsens omfattning och art måste relateras till karaktären och skalan i den omgivande miljön. Detta innebär att en mindre förskjutning i en känslig gatubild inte innefattas av begreppet mindre avvikelse medan en större förskjutning i byggrätten på ett industriområde i vissa fall kan göra det. Detsamma gäller för byggnadsytan där man i ett bostadsområde med stora tomter kan medge en större ökning än vad man kan göra i ett område med fritidshus om åtgärden ökar möjligheten till permanentboende i området.¹²³ Särskilt tydligt blir departementschefens hållning i följande stycke:

¹²⁰ Didón et al, 1987, s. 455 ff.

¹²¹ Punktprickad mark, dvs. mark där förbud mot bebyggelse finns.

¹²² Prop. 1985/86:1 s. 714

¹²³ Prop. 1989/90:37 s. 56

”Ordet mindre har vid tillämpningen ibland uppfattats som synonymt med ordet liten i absolut mening. Detta har då lett till en diskussion om t. ex. hur många kvadratmeter en avvikelse skall få omfatta för att vara ”mindre”. Detta har givetvis inte varit avsikten vid bestämmelsens utformning. Uttryckssättet anger ju att avvikelsen skall vara ”mindre”, dvs. avvikelsen skall bedömas relativt i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall.”¹²⁴

En viktig avgränsning av ordet mindre kan dock göras utifrån förfarandet vid bygglovsprövning och detaljplaneläggning. Är en sökt åtgärd av intresse för en bredare allmänhet eller en vidare krets än den som skulle beredas tillfälle att yttra sig i en bygglovsprövning, är åtgärden inte möjlig att omfattas av begreppet mindre.¹²⁵ Detta rymmer väl med vad man anfört (se avsnitt 3.3.2) om möjligheterna till mindre avvikelser enligt FBL i denna lags förarbeten, nämligen ”att allmänna och enskilda intressen inte får förnäras genom sådana avvikelser är självklart.”¹²⁶

4.2.4 Ett tredje rekvisit

I förvaltningsrättslig tidskrift för Lindberg ett intressant resonemang. I 8 kap 11 § ÄPBL stadgas att bygglov *skall* lämnas för åtgärder som överensstämmer med detaljplanen. Men i 6:e stycket om mindre avvikelser stadgas att bygglov *får* lämnas för sådana åtgärder. I ordet *får* ligger en befogenhet att medge lov, inte någon plikt. Vid en objektiv bedömning av en sökt åtgärd som innebär avvikelser, framstår det kanske som olämpligt att medge lov även om avvikelsen är mindre och förenlig med detaljplanens syfte. I förevarande fall föreligger alltså inget krav på att ge bygglov. I lämplighetsbedömningen ligger en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och andra intressen som skyddas av PBL eller annan lag. Ett exempel på detta är när en åtgärd kan få prejudicerande verkan. Det kan så vara att åtgärden i sig är att anse som mindre men om den företas i upprepade fall får åtgärden en betydande inverkan på miljön i området. Detta är ett exempel där en skälighetsbedömning bör göras och bygglov inte medges. Sammantaget måste alltså en åtgärd som avviker från planen vara mindre och förenlig med detaljplanens syfte samt måste det på objektiva grunder anses som lämpligt att medge avvikelsen.¹²⁷ Detta resonemang stödjer sig på grundtanken om medborgarinflytande. En åtgärd som bedöms få prejudicerande verkan kan påverka kretsen av berörda och då kräva ett mer omfattande samrådsförfarande än vad som erbjuds vid en bygglovsprövning.¹²⁸

¹²⁴ Prop. 1989/90:37 s. 55

¹²⁵ Boverket 2004, s. 80 ff.

¹²⁶ Prop. 1969:128 s. B 125

¹²⁷ Lindberg, 2003

¹²⁸ Prop. 1989/90:37 s. 56

4.2.5 Avvikelser som inte är mindre eller förenliga med planens syfte

För åtgärder som inte faller inom ramen för mindre avvikelser infördes möjligheten till så kallat enkelt planförfarande i ÄPBL. Åtgärder av begränsad betydelse som inte är av intresse för en bredare allmänhet och som överensstämmer med översiktsplanen samt Länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, kan genomföras efter en planändring med enklare krav på samråd och utställning. Enkelt planförfarande motsvarar till en del de tidigare reglerna om dispens.¹²⁹

4.2.6 Avvikelser vid fastighetsplan

Mindre avvikelser kunde också bli aktuella vid antagandet av fastighetsplan. Detta planinstitut fanns i ÄPBL och motsvarade dagens fastighetsindelningsbestämmelser, reglerna härom fanns i ÄPBL 6 kap. Syftet med fastighetsplanen var enligt ÄPBL 1 kap 3 § att underlätta genomförandet av detaljplanen och låsa den blivande fastighetsindelningen och tillkomsten av gemensamhetsanläggningar. Planen var inte obligatorisk och kunde antas för områden där en antagen detaljplan fanns. Fastighetsplanen fick inte upprättas i strid med detaljplanen, mindre avvikelser förenliga med syftet i planen fick dock göras. Att avvikelserna skulle vara mindre innefattade ett krav på att avvikelserna inte påverkade planutformningen.¹³⁰

En avvikelse innebar att detaljplanen ansågs ändrad i enlighet med fastighetsplanen. För att tydliggöra att detaljplanen ändrats skulle en upplysning härom skickas till de myndigheter som tidigare fått detaljplanen. En notering om avvikelserna skulle enligt Plan- och byggförordningen anges på detaljplanen och av fastighetsplanens beskrivning skulle det framgå i vilka avseenden detaljplanen ändrades.¹³¹ Syftet med att avvikelserna skulle ha en planändrande verkan var att detaljplanerna smidigt skulle anpassas till den fastighetsindelning som skulle genomföras.¹³²

Liknande tankegångar fanns vad gällde mindre avvikelser vid fastighetsbildning, d.v.s. att även dessa skulle få planändrande verkan. Enligt departementschefen hade dock en sådan bestämmelse i det sammanhanget ingen egentlig funktion och skulle sannolikt vålla praktiska problem för kommunerna att hålla detaljplanerna uppdaterade på grund av beslut från en annan myndighet.¹³³

Vid införandet av nya PBL 2011 togs fastighetsplanen bort som planform och ersattes av fastighetsindelningsbestämmelser som en del av detaljplanen.

¹²⁹ Prop. 1985/86:1 s. 621 ff. ; Didón et al, 1987, s. 317 f.

¹³⁰ Prop. 1985/86:1 s 214

¹³¹ Didón et al, 1987. s. 349

¹³² Prop. 1985/86:1 s. 213; SOU 1979:66 s. 378

¹³³ Prop. 1985/86:90 s 148

4.2.7 Samma betydelse trots lagändringar?

Vid införande av ÄPBL fanns möjligheten till mindre avvikelser i 8 kap 11 § 5 st¹³⁴. ÄPBL har ändrats frekvent men begreppet mindre avvikelser har levt kvar med samma innebörd.

Med ikraftträdande 1990¹³⁵ ändrades strukturen på paragrafen och bestämmelsen om avvikelser flyttades ner till ett 6 st. I samma lagändring kompletterades även bestämmelsen med ett krav på en samlad bedömning av tidigare avvikelser för att undvika att man med successiva mindre avvikelser åstadkom ett otillåtet avsteg från detaljplan.¹³⁶

Några år senare¹³⁷ gjordes en mindre justering av ordalydelsen i ÄPBL 8 kap 11 § men 6 st, om mindre avvikelser, behölls oförändrat.¹³⁸

4.3 Ny Plan- och bygglag

Efter ett omfattande utredningsarbete infördes efter förslag i prop. 2009/10:170 en ny Plan- och bygglag med syfte att bland annat effektivisera plan- och tillståndsprocessen och ge en ökad förutsägbarhet för vid bygglovsprövning. På grund av brister i tillämpningen av ÄPBL var syftet med den nya lagen också att ge tydligare stöd i tillämpningen och ha en enklare och tydligare lagtext.¹³⁹ För att få en bättre struktur och ett mer tydligt och överskådligt lagsystem förändrades även dispositionen av lagen.¹⁴⁰

I utredningsarbetet inför nya PBL berörde PBL-kommittén, i SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*, erfarenheter och problem med användandet av bestämmelserna om mindre avvikelser:

“Problemen med möjligheterna att medge mindre avvikelser från planbestämmelser handlar både om hur begreppet ska eller bör tolkas, och om hur det faktiskt tillämpas i praktiken. Tolkningssvårigheterna uppkommer dels av att en mindre avvikelse är något relativt, och en absolut gräns i det enskilda fallet följaktligen är svår att sätta och motivera, dels av att planens syfte inte alltid är uppenbart eller angivet avseende den berörda planbestämmelsen. Men

¹³⁴ Prop. 1985/86:1 s. 27

¹³⁵ Ändringen skedde genom Lag (1989:1049) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

¹³⁶ Prop. 1989/90:37 s. 75

¹³⁷ Ändringen skedde genom Lag (1994:852) om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

¹³⁸ Prop. 1993/94:178 s. 15

¹³⁹ Mattson & Hagander, 2011, s. 27

¹⁴⁰ Prop. 2009/10:17 s. 127

syftet kan även vara uppenbart inaktuellt, och ändå innebära ett formellt hinder för att medge en mindre avvikelse.

Tillämpningsproblemen är av två slag. Bestämmelserna anses å ena sidan vara alltför begränsande vid bygglovsprövningen och onödigtvis ställa krav på resurskrävande planändringar för lämpliga åtgärder, och å andra sidan inte följas i praktiken. Erfarenheterna av kommunernas tillämpning visar på tydliga tendenser till allt större avvikelser i strid mot bestämmelserna. Detta bekräftas även vid överprövningar, som i allmänhet visar att det lagliga utrymmet som finns är betydligt mindre än vad som i vissa fall beviljas av kommunerna.”¹⁴¹

Precis som vid införandet av ÄPBL tycks alltså tillämpningen av reglerna tagit ett vidare uttryck än vad som var menat. Byggprocessutredningen gav i ännu en utredning inför samma lag, SOU 2008:68 *Bygg – Helt enkelt!*, en liknande bild:

“Nuvarande strikta koppling till underliggande planer i 8 kap. 11 § skapar stora praktiska och moraliska problem i de flesta kommuner. När ett behov av förnyelse eller förändring uppstår på en enstaka fastighet är frestelsen stor för kommunen att trots allt medge avsteg från planen på det enklaste och billigaste sättet. I stället för att göra den planändring som lagen kräver beslutar därför kommunen om bygglov för den sökta åtgärden, fastän avvikelsen i själva verket inte kan hänföras till ”mindre” och i vissa fall även om den skulle strida mot planens syfte i den begränsade delen. Alternativet är att den sökta åtgärden måste avslås, eftersom den enligt lagen nödvändiga planändringen aldrig kommer till stånd av resurs- eller kostnadsskäl. Detta betyder att även sådana förnyelseåtgärder som med ett nutida synsätt uppfattas som helt godtagbara av både kommunen och alla berörda intressenter vållar problem i den kommunala hanteringen.”¹⁴²

De båda utredningarna framförde helt olika lösningar på problemen i tillämpningen. PBL-kommittén ansåg att reglerna borde förtydligas och i viss mån även begränsas. Byggprocessutredningen framförde i en helt annan riktning att reglerna borde ändras så att avvikelser i större utsträckning skulle tillåtas. Remissinstanserna vände sig dock mot båda utredningarnas förslag och departementschefen anförde i propositionen:

“Frågan är dock hur gränserna för möjligheten att göra avvikelser bör se ut. Att som PBL-kommittén och några remissinstanser har föreslagit väsentligt begränsa utrymmet för små avvikelser är inte lämpligt. Alltför kraftiga inskränkningar i utrymmet för planavvikelser skulle kunna leda till ett omfattande behov av ett resurs- och tidskrävande arbete med ändringar av nuvarande planer. Konsekvenserna skulle kunna bli orimliga, särskilt i områden med äldre planer. Alltför vida och oprecisa bestämmelser som ram för

¹⁴¹ SOU 2005:77 s. 616

¹⁴² SOU 2008:68 s. 173 f.

möjligheten att göra avsteg från planen, i linje med Byggprocessutredningens förslag, kan å andra sidan få en motsatt effekt och riskera att urholka planernas legitimitet och motverka en översyn av inaktuella planer.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de starka invändningarna mot båda utredningsförslagen bedömer regeringen att det för närvarande inte finns tillräckligt med beredningsunderlag för att i sak ändra de bestämmelser om avvikelser från plan som finns enligt den nuvarande plan- och bygglagen. Dessa bestämmelser bör således behållas tills vidare även i den nya lagen.”¹⁴³

En språklig revidering av reglerna gjordes dock och ordet *mindre* ersattes av *liten* utan att någon ändring i betydelsen avsågs.¹⁴⁴ I nya PBL är alltså begreppet *liten* avvikelser detsamma som begreppet *mindre* avvikelser i ÄPBL. På grund av den nya dispositionen i lagen återfanns nu reglerna om avvikelser i 9 kap 31§.

4.3.1 Frågan om kopplingen mellan PBL och FBL

Som delfråga i resonemanget om avvikelser diskuterades i SOU 2005:77 samordningen mellan PBL och FBL vid mindre avvikelser i detaljplan. Genom prop. 1989/90:37 infördes bestämmelser i ÄPBL 8 kap 11 § att ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplaner skall bifallas, om fastigheten avviker från dessa planer men avvikelserna godtagits vid en bygglovsprövning eller vid en fastighetsbildning enligt FBL 3 kap. 2 § första stycket andra meningen. Bestämmelsen återfinns idag i PBL 9 kap 30 §. Som motiv för bestämmelsen framförde man att det skulle vara orimligt om en fastighetsägare skulle drabbas av ett förbud mot åtgärder som redan blivit godkända vid ett annat myndighetsbeslut.

Efter ett beslut om avvikelser från plan, vare sig det meddelats enligt PBL eller FBL, skall alltså fastigheten inte ses som planstridig inför en kommande bygglovsprövning. Byggnadsnämnden är bunden av fastighetsbildningsmyndighetens beslut att godta en avvikelser. (En viss begränsning av denna bundenhet verkar dock finnas. HD resonerar i NJA 1990 s. 800 för att ett fel som gjorts vid antagande av ett bygglov inte kan ”läkas genom att en fastighetsbildningsåtgärd grundad på samma missbedömning föregått beslutet om lov.”) Huruvida lantmäterimyndigheten på liknande sätt skulle vara bunden av byggnadsnämndens bedömning i frågan framfördes i utredningen följande:

“Det skulle i och för sig kunna hävdas, att om byggnadsnämnden har beslutat om en s.k. mindre avvikelser så bör det vara en “självklarhet” att lantmäterimyndigheten ska göra en anslutande bedömning när samma ärende blir en fastighetsbildningsfråga. Erfarenheterna har dock visat att så inte alltid är fallet. Det inträffar således att byggnadsnämnden ger positivt förhandsbesked

¹⁴³ Prop 2009/10:170 s. 291.

¹⁴⁴ A. Prop s. 474.

eller bygglov till en viss åtgärd, som förutsätter att fastighetsindelningen ändras i strid mot planen, varefter lantmäterimyndigheten gör bedömningen att avvikelserna vid fastighetsbildningen inte är "mindre" och därför enligt 3 kap. 2§ FBL inte kan tillåtas. Det är i detta sammanhang viktigt att understryka att det inte handlar om olika bedömningar av samma lagrum, utan om prövningar som görs enligt olika lagar. Att bedömningen kan bli olika ligger således inbyggt i systemet."¹⁴⁵

Det ligger alltså i sakens natur att samma uttryck i två lagar inte automatiskt tolkas på samma sätt eftersom det är två olika myndigheter som gör bedömningen. Fram till 2011 var det även olika domstolar som tog hand om överklaganden, förvaltningsdomstolen prövade PBL-fallen och fastighetsdomstolen prövade liknande fall enligt FBL. Vid införande av ÄPBL anförde dock Bostadsutskottet (se avsnitt 4.1) att begreppen skall tolkas på samma sätt trots att de återfinns i olika lagar. Huruvida man i utredningsarbetet medvetet utlämnat en hänvisning till detta betänkande är svårt att uttala sig om. Utredningen anför dock att bedömningen av begreppen inte skall drabba den enskilde fastighetsägaren:

"För att den enskilde fastighetsägaren inte ska komma i kläm mellan olika bedömningar av olika myndigheter och för att förenkla och förbilliga genomförandeprocessen bör således en följsamhetsbestämmelse införas i FBL. Om det krävs att fastighetsindelningen ändras på visst sätt för att kunna genomföra ett lagakraftvunnet bygglov eller förhandsbesked enligt PBL, bör således fastighetsbildning kunna ske utan förnyad prövning av planöverensstämmelsen. En sådan ordning förefaller naturlig även med tanke på att den prövning som görs enligt PBL bör ses som den primära, när det gäller effekterna på omgivningen m.m., och att en därtill anslutande fastighetsbildning alltså i huvudsak är en följd effekt."¹⁴⁶

Utredningen förespråkade alltså en bestämmelse som binder lantmäterimyndigheten vid byggnadsnämndens tidigare bygglovsprövning för att inte den enskilde skall komma i kläm mellan olika myndigheter och för att göra processen billigare. Utredningen lade dock inte fram något konkret lagförslag och frågan togs inte upp vid införandet av nya PBL. En bestämmelse likt utredningens förslag fanns tidigare i FBL men togs bort vid införandet av ÄPBL.(se avsnitt 3.3.4)

4.3.2 2014 års ändringar i PBL

I den senaste revideringen av PBL, genom lag 2014:900 med ikraftträdande 1:e januari 2015, har relativt omfattande förändringar av reglerna om avvikelser gjorts. Regeringen anförde i propositionen att ett av de största hindren för en effektivisering

¹⁴⁵ SOU 2005:77 s. 580 f

¹⁴⁶ A. SOU s. 581

av plan- och bygglovsprocesserna är att det finns ett otydligt och i vissa fall ett alltför begränsat utrymme att avvika från gällande planer. Tillämpningen av reglerna kan skilja sig åt vilket är oacceptabelt, inte minst med tanke på rättssäkerheten. Vidare anfördes att det är svårt att motivera varför kommunerna i det enskilda fallet skall vara tvingade att utföra ett omfattande arbete med att upphäva eller ändra en föråldrad detaljplan för att kunna genomföra en önskad åtgärd. Många gånger aktualiseras vid planändringar också en rad nya frågeställningar och intressen som inte berörs vid ett enskilt bygglov. Med de nya reglerna har syftet varit att ge större möjligheter till avvikelser, framförallt i detaljplaner där genomförandetiden gått ut.¹⁴⁷

Avvikelser innan genomförandetiden gått ut

I PBL 9 kap 31 b § regleras den befogenhet byggnadsnämnden har att medge avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser.

”Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

1. avvikelserna är lita, eller
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.”

Paragrafen är uppdelad i två delar där den första behandlar det som tidigare föreskrevs för begreppet liten/mindre avvikelse som är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte.¹⁴⁸ De tidigare reglerna om avvikelser gäller alltså även i fortsättning och i princip skall endast små avvikelser kunna godtas.¹⁴⁹

Den andra delen av paragrafen är ny och ger möjlighet att medge avvikelser för åtgärder som är av begränsad omfattning och nödvändiga för att ett område skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.¹⁵⁰ Avvikelserna måste med denna nya bestämmelse alltså inte falla inom ramen för *mindre* för att kunna godtas, däremot måste de vara förenliga med planens syfte och nödvändiga för att området skall kunna bebyggas. Som exempel på en tillämpning av bestämmelsen nämns uppförande av ett bullerplank eller andra skydds- och säkerhetsåtgärder. Även då ett område bebyggs kan behovet uppkomma av åtgärder som tillgodoser myndighetskrav på exempelvis sopsortering.¹⁵¹

¹⁴⁷ Prop. 2013/14:126 s. 178 f

¹⁴⁸ Didón et al, 2014, s. 21.

¹⁴⁹ Prop. 2013/14:126 s. 178

¹⁵⁰ Didón et al, 2014, s. 21.

¹⁵¹ Prop. 2013/14:126 s. 179 f

“Syftet med den tänkta bestämmelsen är att det ska vara möjligt att åstadkomma sådana avvikelser som är nödvändiga för att kunna tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades, förutsatt att behoven framstår som angelägna utifrån allmän synpunkt. Typiskt sett är det således fråga om att avvikelsen är nödvändig för att kompensera för ofullständigheter eller andra brister i detaljplanen. Det måste således finnas ett nära samband mellan den markanvändning som planen anger och den åtgärd som bedöms vara nödvändig.”¹⁵²

Syftet med dessa utökade möjligheter till avvikelser är alltså, precis som vid införandet av ÄPBL, att ge möjlighet att utföra åtgärder trots brister i en detaljplan. Vilka åtgärder som kan tillåtas måste, enligt regeringen, bedömas i det enskilda fallet och omfattningen måste vara begränsad; den nödvändiga åtgärden får aldrig bli ett dominerande inslag i bebyggelsen. Vidare är avsikten inte att möjliggöra att det byggs väsentligt mer än vad som anges i detaljplanen¹⁵³.

Avvikelser efter genomförandetidens utgång

Föråldrade detaljplaner har länge vållat problem vilket nämnts såväl vid införandet av FBL som PBL. I den senaste ändringen av PBL har därför en ny paragraf, 31 c §, tagits in som ger ökade möjligheter för åtgärder som innebär avvikelser i detaljplaner där genomförandetiden gått ut. Som bakgrund till varför man inför denna möjlighet anges följande:

“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. Som framgår av Plangenomförandeutredningen och ett antal remissynpunkter är tillämpningen av nuvarande bestämmelser särskilt problematisk i områden som omfattas av planer av äldre datum. Många gånger innehåller planerna inaktuella och i vissa fall även direkt föråldrade bestämmelser, som hindrar lämpliga och angelägna åtgärder och kompletteringar utan föregående planändring. Regeringen anser att det inte är ändamålsenligt att önskvärda förtätningar och kompletteringar hindras av inaktuella planer med uppenbart ålderdomliga bestämmelser.

Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har löpt ut, bör utrymmet för avvikelser i förhållande till vad som anges i detaljplanen därför allmänt sett vara större. Vid denna tidpunkt har det gått så lång tid från det att planen antogs att det inte finns skäl att tro att avvikelser från vad som har bestämts i planen skulle

¹⁵² Prop. 2013/14:126 s. 180

¹⁵³ A. Prop. s. 180

kunna undergräva förtroendet för planeringen och de demokratiska processerna.”¹⁵⁴

År 2015 infördes alltså ny paragraf, 31 c §, som behandlar avvikelser då genomförandetiden för en detaljplan gått ut:

”Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut får bygglov utöver vad som följer av 31 b § ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden

1. är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller
2. innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen.”

Här ges möjlighet att efter genomförandetiden medge bygglov för åtgärder som antingen är förenliga med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller för åtgärder som är ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i detaljplanen.¹⁵⁵

I propositionen anges att de åtgärder som kan tillåtas innan genomförandetiden gått ut givetvis skall kunna medges även efter. Det är alltså efter genomförandetidens utgång även möjligt att ge lov för åtgärder som avviker från detaljplanen, om avvikelserna är liten och förenliga med detaljplanens syften.¹⁵⁶

Enligt 1 st 1 kan bygglov ges för åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. För att detta skall vara aktuellt krävs att det är väsentligt för flera människor att åtgärden kommer till stånd. Som exempel anges förråd för förvaring av cyklar eller en komplementbyggnad som inrymmer en ny tvättstuga för dem som bor i flerbostadshus. Med bestämmelsen kan åtgärder inte medges för enstaka en- eller tvåbostadshus, däremot om åtgärden tillgodoser ett angeläget behov som är gemensamt för flera boende i sådana hus. Som exempel anges garage eller förråd som används av flera husägare gemensamt.

Att detta gemensamma behov skall vara angeläget, innebär att genomförandet av åtgärden innebär väsentliga fördelar för dem som får nytta av åtgärden. Bedömningen härav bör göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet, att ingen motsätter sig åtgärden är inte tillräckligt för att bygglov skall medges.¹⁵⁷ Slutligen måste åtgärden vara i enlighet med detaljplanens syfte. Regeringen anför angående detta att: “I dessa

¹⁵⁴ Prop. 2013/14:126 s. 181

¹⁵⁵ Didón et al, 2014, s. 22

¹⁵⁶ Prop. 2013/14:126 s. 181

¹⁵⁷ A. Prop. s. 310

fall bör det vara detaljplanens övergripande syfte som är det väsentliga, t.ex. vilken typ av bebyggelse som planen avser att möjliggöra, snarare än syftet med enskilda planbestämmelser.”¹⁵⁸

Utöver detta kan bygglov medges för en användning som utgör ett lämpligt komplement till den användning som bestämts i detaljplanen. Service och mindre verksamheter som inte är störande kan som exempel godtas i bostadsområden i syfte att få en blandning av funktioner och en mer levande stadsmiljö. Ytterligare exempel är en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att en byggnad delvis inreds som kontor i områden med en- eller tvåbostadshus. Bestämmelsen ger alltså möjlighet att avvika från användningsbestämmelser men ger inte möjlighet att medge ytterligare avvikelser från bestämmelser om byggnadens egenskaper. Att åtgärden skall utgöra ett komplement innebär att användningen inte får bli dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Det är således inte möjligt att inreda en byggnad för bostadsändamål helt och håller för ett annat ändamål än bostad. Slutligen skall den avvikande användningen vara lämplig som komplement. Hänsyn skall här tas till mängden trafik som kan uppstå om verksamheten tilldrar sig många besökare och förutsätter ett behov av bil. Bullriga eller störande verksamheter kan inte heller komma ifråga. Därutöver skall den allmänna trevnaden i området beaktas.¹⁵⁹

Ytterligare två paragrafer infördes 2015, 31 d § som innebär att en samlad bedömning skall göras av den avvikande åtgärd som söks och de avvikelser som sedan tidigare godkänts, samt 31 e § som nekar bygglov om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan eller en begränsning av rättigheter eller pågående markanvändning i omgivningen.¹⁶⁰

Samordning med andra lagar

I förarbetena inför de senaste ändringarna i PBL påpekade Lantmäteriet att samordningen med anslutande lagar bör ses över. Regeringen menade att frågan borde utredas ytterligare och framförde:

”Lantmäteriet har pekat på sambandet mellan PBL och de lagar som ligger till grund för genomförande av detaljplanen, dvs. fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen och anläggningslagen. Lantmäteriet har bl.a. pekat på att det i dessa lagar bör införas bestämmelser som innebär att beslut ska kunna ske utan förnyad prövning av planöverensstämelsen för att undvika diskussioner om plantolkningen, i de fall där byggnadsnämnden har godtagit en avvikelse. Regeringen anser dock att frågan behöver beredas ytterligare innan det kan ligga till grund för författningsändringar.”¹⁶¹

¹⁵⁸ Prop. 2013/14:126 s. 182

¹⁵⁹ A. Prop. s. 310

¹⁶⁰ Didón et al, 2014, s. 23

¹⁶¹ Prop. 2013/14:126 s 186.

5 Rättsfall

Som redogjorts för i föregående två kapitel finns en ganska gedigen grund att stå på vad gäller förarbeten till såväl FBL:s som PBL:s begrepp "mindre avvikelser". Förarbeten är dock endast en av de rättskällor som kan ge ledning för hur begreppet "mindre avvikelser" skall tolkas. För att få en mer komplett bild av rättsläget måste man även beakta praxis som finns på området i form av rättsfall.

Inom ramen för detta arbete har vi analyserat ett antal rättsfall som på olika sätt handlar om mindre avvikelser. Rättsfallen kommer dels från Mark- och Miljödomstolen i Växjö, där vi har genomskött 608 domar från maj 2011 (då Mark- och miljödomstolarna bildades) till och med 2014 och gallrat ut de 11 som handlar om mindre avvikelser. Från Mark och miljödomstolen i Växjö presenteras alltså samtliga fall som på något sätt berört mindre avvikelser. Utöver detta har vi analyserat samtliga relevanta rättsfall som redovisas under rubriken "Mindre avvikelser" i Lantmäteriets rättsfallsregister. Dessutom finns ett antal rättsfall med i presentationen som har återfunnits i andra rättsfallsdatabaser. Rättsfall från tidigare än 2011 och från andra domstolar än Mark- och miljödomstolen i Växjö utgör alltså ingen uttömmande sammanställning, utan är de rättsfall vi har hittat på området. Under respektive rubrik presenteras rättsfallen kronologiskt utan åtskillnad på var vi har hittat rättsfallen.

Inför den kommande framställningen är det viktigt att särskilja rättsfall som är *prejudicerande* (dvs. har avgörande betydelse för hur rättsskipningen även framöver skall tolka en bestämmelse) och rättsfall som enbart är vägledande. Rättsfall av den förstnämnda typen återfinns i domar från HD, samt i de flesta domar från Mark- och miljööverdomstolen. Denna typ av rättsfall har vi endast ett fåtal exempel på i denna framställning; ett som direkt berör tolkningen av mindre avvikelser, och tre ytterligare som berör kopplingen mellan PBL och FBL. Övriga rättsfall är från lägre instans; trots att de alltså inte är prejudicerande kan de ändå vara användbara eftersom de ger en bild av rådande praxis.

Vi har valt att i framställningen sortera rättsfallen utifrån ämne. Först presenteras de rättsfall som direkt berör hur man skall tolka begreppet mindre avvikelser. Först ut är dels två fall från Mark- och miljööverdomstolen, dels ett fall från Högsta Domstolen. Det senare introducerar begreppet "väsentligt inslag", något som återkommer i flera av de vägledande rättsfallen. Dessa har i sin tur grupperats efter vilken typ av avvikelser de rör sig om. Vi har använt följande kategorisering:

- Arealavvikelser
Med arealavvikelser åsyftas i detta arbete avvikelser från planbestämmelser med syfte att reglera minsta tomtstorlek eller liknande inom ett kvarter.
- Avvikelser från högsta antal tomter inom ett område
Ett specialfall av arealbestämmelser är den äldre typ av bestämmelse som anger hur många tomter det maximalt får finnas inom ett område.

Denna typ av bestämmelse gick att införa i en detaljplan enligt ÄPBL, där kommunen i en detaljplan fick bestämma "principerna för fastighetsindelning". Sedan den nya Plan- och Bygglagen trädde i kraft 2011 är denna möjlighet borttagen, och numera kan kommunen reglera sådana frågor genom bestämmelser om största eller minsta storlek på fastigheter.¹⁶² Bestämmelser om maximalt antal tomter går alltså numera ej att använda i detaljplaner men finns kvar i många gamla planer, därför är även dessa avvikelser intressanta att studera närmre.

- Gränsavvikelser

Det finns en rad rättsfall där mark som är detaljplanerad för ett visst ändamål genom fastighetsbildning kommer att användas för ett annat. Ofta rör det sig om ett mindre område allmän platsmark som regleras till en bostadsfastighet, men det kan även vara andra ändamål. Nedan redogörs för rättsfall där detaljplaners användningsgräns efter fastighetsbildning inte helt kommer att stämma överens med fastighetsgränserna, varför avsnittet benämns gränsavvikelser. Notera att de rättsfall som berör då fastigheter bildas för ett helt annat ändamål än det som planen anger, kategoriseras som användningsavvikelser, se nedan.

- Användningsavvikelser

Med användningsavvikelse menas i detta arbete avvikelser från den typ av bestämmelser som varje detaljplan måste innehålla, det vill säga vad varje kvarter skall användas till. Om ett område exempelvis är utlagt för bostadsändamål och man trots detta önskar fastighetsbilda för industriverksamhet, är detta enligt vår definition, en användningsavvikelse.

- Övriga avvikelser

Alla typer av avvikelser går givetvis inte att sortera in under ovanstående kategorier. Ett par av de rättsfall vi analyserat behandlar exempelvis situationer där en fastighetsgräns efter sökt åtgärd skulle hamna för nära befintliga byggnader. Dessa rättsfall presenteras under en separat kategori.

Här skall direkt poängteras att denna indelning på intet sätt är någon självklar, objektiv sådan. Detta är helt enkelt den indelning som vi har gjort efter de tendenser vi inledningsvis har sett i de olika rättsfallens utfall.

Utöver rättsfall som direkt handlar om hur man bör tolka begreppet mindre avvikelser finns även ett par rättsfall med i framställningen som behandlar avvikelsemöjligheter vid föråldrade planer, d.v.s. sådana planer där genomförandetiden sedan länge varit utgången och där planens utformning och syfte med tiden blivit mer och mer inaktuellt.

¹⁶² Se resonemanget i F 2925-12, Mark- och Miljödomstolen Nacka 2012-08-22 s 5 f.

Vidare presenteras ett antal rättsfall som behandlar vad vi har valt att kalla "följsamhet". Med detta menar vi de situationer där en mindre avvikelse från plan först har godkänts vid en bygglovsprövning och sedan skall genomgå prövning för fastighetsbildning. Det är alltså fråga om vilken följsamhet som lantmäterimyndigheten behöver ha gentemot det tidigare fattade bygglovsbeslutet.

Inom den förstnämnda kategorin, om föråldrade planer, presenteras två prejudicerande och två vägledande rättsfall som samtliga pekar på att en plans ålder inte påverkar möjligheten att göra en mindre avvikelse. Inom kategorin följsamhet presenteras först tre rättsfall från Högsta Domstolen, som samtliga ger stöd för något som närmast liknar en rättslig grundsats: att beslut enligt PBL och beslut enligt FBL i möjligaste mån skall vara samordnade. Samtliga rättsfall avser förvisso åtgärder företagna före införandet av ÄPBL, och åtgärder utförda utom detaljplanelagt område. Den rättsliga grundsats de uttrycker är dock mycket generell utformad, och de vägledande rättsfall (från efter 1987) som därefter presenteras har hänvisat till dessa prejudicerande rättsfall även inom detaljplanelagt område.

Slutligen presenteras två något speciella rättsfall som inte riktigt kan placeras in under någon av ovanstående rubriker. Det ena eftersom parterna i målet förlikades innan dom hade avkunnats, det andra eftersom frågan om mindre avvikelse aldrig explicit behandlades i målet. Rättsfallet väcker dock en intressant fråga, som är värd att föra fram, nämligen i vilken mån ett misstag i någon detalj vid framtagande av en plan kan föranleda att mindre avvikelser kan godtas i en *angränsande* plan.

För att få en överblick över de rättsfall vi analyserat presenteras samtliga mål i tabell 1 nedan. Analys av fallen sker löpande i kapitel 6 och det går även utmärkt att läsa analysdelen och återkomma till presentationerna av rättsfallen i den mån det behövs för förståelsen av resonemangen.

Tio nyanser av mindre avvikelser

Tabell 1. Sammanställning av rättsfall efter kategori.

	<u>Domstol</u>	<u>Datum</u>	<u>Målnummer</u>
Rättsfall om mindre avvikelser			
-Prejudicerande	HD	1984-02-03	Ö 1477-82
	MÖD	2012-06-19	F 9755-11
	MÖD	2014-05-02	F 9619-13
-Vägledande, om arealavvikelser	Svea HovR	1988-12-22	Ö 1956/88
	HovR Skåne/Blekinge	1997-05-26	Ö 1775-96
	Malmö TR	1998-11-23	F 7697-98
	Göta HovR	1998-12-14	Ö 712/98
	Svea HovR	2006-12-22	Ö 6062-06
	HovR västra Sverige	2010-12-09	Ö 4140-10
	MMD Växjö	2013-09-19	F 3595-13
-Vägledande, om högsta antal tomter	MMD Växjö	2011-08-23	F 1566-11
	MMD Nacka	2012-08-22	F 2925-12
-Vägledande, om gränsavvikelser	HovR västra Sverige	2004-01-20	Ö 4957-02
	HovR västra Sverige	2005-01-04	Ö 2846-04
	HovR västra Sverige	2006-02-07	Ö 4966-04
	MMD Växjö	2011-11-09	F 3808-11
	Vänersborgs TR	2012-02-20	F 6338-11
	MMD Växjö	2014-05-28	F 3684-13
	MMD Växjö	2014-06-23	F 839-14
	MMD Växjö	2014-08-08	F 4130-13
	MMD Växjö	2014-11-06	F 308-14
-Vägledande, om användningsavvikelser	Svea HovR	1993-02-18	Ö 1671/91:58
	Göta HovR	2007-10-05	Ö 226-07
	MMD Växjö	2011-08-23	F 1566-11
-Vägledande, om övriga avvikelser	HovR västra Sverige	2005-06-13	Ö 4263-04
	HovR övre Norrland	2005-12-20	Ö 818-04
Rättsfall om föråldrade planer			
-Prejudicerande	Regeringsrätten	RÅ 1996 ref. 96	
	HD	2006-12-29	Ö 4566-04
-Vägledande	MMD Växjö	2014-09-15	F 2573-14
	MMD Växjö	2014-08-08	F 4130-13
Rättsfall om följsamhet			
-Prejudicerande	HD	NJA 1978 s. 261	
	HD	NJA 1979 s. 433	
	HD	NJA 1984 s. 122	
-Vägledande	FD Malmö	2010-02-09	F 9020-09
	MMD Växjö	2011-09-06	F 1832-11
Övriga intressanta rättsfall	MMD Växjö		F 2519-12
	MMD Växjö	2012-08-16	F 195-12

5.1 Rättsfall om mindre avvikelser

Under denna rubrik presenteras de rättsfall där man direkt har berört frågan om vad som är ”mindre” eller vad som motverkar planens syfte. Avsnittet inleds med tre prejudicerande rättsfall för att därefter fortsätta med ett antal fall från lägre instanser.

5.1.1 Prejudicerande rättsfall

Av prejudicerande rättsfall finns under denna rubrik en dom från HD samt två domar från Mark- och miljööverdomstolen:

HD, 1984-02-03, Mål nr. Ö 1477-82, NJA 1984 s. 60

Från högsta domstolen finns ett avgörande vad gäller mindre avvikelser, återgivet i NJA 1984 s. 60. Förutsättningarna i fallet var följande:

Ägaren till fastigheten Oxhalsö 2:222, omfattande 8 400 kvm, hade ansökt om avstyckning av en del av fastigheten för fritidsändamål. Fastigheten, som omfattades av en byggnadsplan, låg till 3 700 kvm inom område avsatt för mark och bostadsändamål, och resterande del om 4 700 kvm låg inom område avsett för park- och vägmark. Planen innehöll även en bestämmelse om minsta tomtstorlek på 2000 kvm, vilket innebar att en avstyckning enligt ansökan skulle resultera i antingen en stamfastighet eller en styckningslott som skulle strida mot denna bestämmelse med minst 150 kvm, eller 7,5 %.

Lantmäteriet ställde in förrättningen med motivering att det uppenbarligen var planens syfte att endast en tomtplats skulle rymmas inom fastigheten. Även byggnadsnämnden var avvisande, och avstyrkte den sökta avstyckningen. I HD preciserade byggnadsnämnden sina skäl med bland annat en farhåga om att en avstyckning likt denna skulle få prejudicerande effekter för hela området.

Efter att avstyckningen vunnit bifall i TR, men fått avslag i HovR, nådde fallet slutligen HD. Av de skäl som framfördes av föredraganden, kan särskilt nämnas att man citerade SOU 1963:68 s. 204 f, där man bland annat framförde att en mindre avvikelse kan vara aktuell där planen fått ett innehåll som inte varit avsett. (Se mer i kapitel 3) Även stycket om att bestämmelsen skall tillämpas med försiktighet och samråd med byggnadsnämnden skall hållas i tveksamma fall citerades. Vidare framförde föredraganden:

“Varken lagtextens lydelse eller vad förarbetena innehåller ger stöd för annat än att undantagsbestämmelsens tillämpning förutsätter två av varandra oberoende villkor, nämligen dels att planavvikelsen är mindre dels att fastighetsbildningsåtgärden ej strider mot planens syfte. Det kan alltså vara tillräckligt att inskränka prövningen såsom HovR:n gjort till ett konstaterande att villkoret att planavvikelsen skall vara mindre ej är uppfyllt. Huruvida en avvikelse från byggnadsplan är mindre eller ej måste bedömas med hänsyn till

Tio nyanser av mindre avvikelser

omständigheterna i varje enskilt fall. Detta gäller även en avvikelse av förevarande slag, vars storlek lätt kan anges i siffror. Avvikelsen, vilken, som tidigare framhållits, berör såväl stamfastighet som styckningslott, kan inte anses vara mindre.”

I de slutliga domskälen går HD mycket på samma linje. Man hänvisar återigen till SOU 1963:68 s 204 f, prop. 1969:128 s B 57 f och s B 125 (se avsnitt 3.3.2) och gör sedan ett uttalande:

”Av förarbetena till lagstiftningen /.../ framgår att det förutsatts att man vid tillämpning av detta lagrum i allmänhet bör fästa avgörande vikt vid den ståndpunkt som planmyndigheterna på sakliga grunder intar till avvikelsen från planen.”

Det bör här särskilt anmärkas att såväl uttrycket ”avgörande vikt” som ”på sakliga grunder” inte är ett citat från förarbetena, utan ett helt nytt uttalande som HD här gör för att precisera tolkningen av nämnda förarbeten.

Det viktigaste uttalande som HD gör i detta rättsfall är troligen följande:

”Arealbestämmelserna i byggnadsplanen, som avser attraktiv kustmark med tät fritidsbebyggelse, får anses utgöra ett väsentligt inslag i planen. Med hänsyn härtill bör det endast i bagatellartade fall vara möjligt att vid fastighetsbildning avvika från dessa bestämmelser utan vederbörligt medgivande av planmyndighet. Den avvikelse avstyckningen skulle innebära överstiger klart vad som sålunda kan godtas. På grund härav bör, såsom HovR:n funnit, den begärda avstyckningen inte tillåtas.”

Begreppet ”bagatellartade fall” är något som har kommit att hänvisas till i många senare rättsfall. Innebörden är alltså att i *det fall* man prövar en avvikelse från en planbestämmelse som utgör ”ett väsentligt inslag i planen”, är utrymmet för avvikelse betydligt mindre än om, motsatsvis tolkat, det skulle röra sig om en planbestämmelse av mindre väsentligt slag för planen. Begreppet ”bagatellartade fall” är således en precisering av hur stor en mindre avvikelse kan vara, givet att avvikelsen görs från en bestämmelse som är ett väsentligt inslag.

Exakt vilka kriterier som föreligger för att en bestämmelse i en plan skall kunna anses som ”väsentlig” anger HD inte. Man konstaterar endast att i just detta fall, där det rörde sig om en bestämmelse om minsta tomtstorlek, var det att betrakta som ett väsentligt inslag. Om denna tolkningsgrund handlar om hur man skall bedöma ”mindre”, hur man skall bedöma ”förenlig med planens syfte” (numera ”inte motverkas” se avsnitt 3.3.2) eller om det är ett sätt att väga samman de båda rekvisiten framgår inte heller av domskälen.

I stycket görs också begreppet ”bagatellartade fall” beroende av ytterligare en förutsättning, nämligen att planmyndigheten inte gett ”vederbörligt medgivande”.

Tio nyanser av mindre avvikelser

Exakt vilket slags medgivande som här åsyftas anser vi vara oklart. En tolkning är att det finns möjlighet till mindre avvikelser, inte endast i bagatellartade fall, om planmyndighet (på saklig grund) gett medgivande till detta. Det skulle i så fall rimma väl med uttalandet tidigare i domskälen att avgörande vikt bör fästas vid planmyndighets ståndpunkt. En annan tolkning är att man med "vederbörligt medgivande" åsyftar möjligheten att ge dispens, som ännu fanns vid denna tidpunkt. Denna tolkning ligger troligen något närmre till hands; det verkar något omotiverat att en planmyndighet vid denna tidpunkt skulle kunna "ge medgivande" till en mindre avvikelse, när lagtexten uttryckligen angav att "mindre avvikelse" var en sådan avvikelse som kunde göras utan kommunens (dispens-)medgivande.

Grovt sammanfattat handlar NJA 1984:12 om en avvikelse från bestämmelse om minsta tomtstorlek som till slut inte fick genomföras. HD myntar i domen begreppet "bagatellartade fall" som anges vara hur stor en mindre avvikelse får vara när den avser avsteg från ett "väsentligt inslag i planen". Kommunen var i fallet negativt inställd, vilket kan ha påverkat utfallet. HD klargör dock att man "i allmänhet bör fästa avgörande vikt vid den ståndpunkt som planmyndigheterna på sakliga grunder intar till avvikelser från planen."

Storlek på avvikelse:	150 kvm (7,5 %)
Utfall:	Mindre avvikelse nekades

Mark- och Miljööverdomstolen, 2012-06-19, Mål nr. F 9755-11

Fråga om tre avstyckningar från tre olika fastigheter. Vid ärendets inledande var en äldre plan gällande, som inte innehöll någon bestämmelse som kunde hindra avstyckningarna. Efter att kommunen överklagat förrättningen inleddes dock arbete med att anta en ny detaljplan, som vann laga kraft innan ärendet om avstyckning slutligen nådde Mark- och Miljööverdomstolen. Domstolen konstaterade att "en tilltänkt fastighetsbildning skall prövas med utgångspunkt i den vid prövningstillfället gällande detaljplanen." Åtgärdens planlighet bedömdes således efter den nya planen, varvid domstolen gjorde bedömningen att "sökt avstyckning strider mot planens bestämmelse om tillåtet antal tomter. Avstyckningen utgör inte heller sådan mindre avvikelse som kan godtas.

Mark- och Miljööverdomstolen, 2014-05-02, Mål nr. F 9619-13

Fråga om avstyckning inom detaljplan, som bl.a. hade följande bestämmelse:

"Inom bebyggelseområde får fastighetsbildning i huvudsak endast ske i enlighet med vad som illustreras på plankartan. Sådant område får icke indelas i fler tomter än vad som illustrationsvis angetts på plankartan."

Upprinnelsen till hela tvisten i detta rättsfall är denna otydliga formulering, som i grunden består av två olika bestämmelser. *Första meningen* är något som i mångt och mycket liknar dagens möjlighet till fastighetsindelingsbestämmelser. Formuleringen

är dock sådan att det, som första instans Mark- och Miljödomstolen uttrycker det, medger "visst utrymme för bedömning avseende fastigheternas läge". Mark- och Miljödomstolen väljer därför att inte lägga sitt huvudsakliga resonemang kring denna mening, utan går istället på *andra meningen*, som är en mer renodlad bestämmelse om högsta tillåtna antalet tomter. Man för därvid ett resonemang som grundar sig i att antalet tillåtna tomter inom området är indirekt givet eftersom området i planen saknar illustrationslinjer, som skulle ha medgett ett annat antal tomter än det antal som redan fanns. Mark- och Miljödomstolen landar slutligen i att avstyckningen skulle strida mot bestämmelsen om maximalt antal tomter inom området, och att det inte skulle vara en mindre avvikelse att frånga denna bestämmelse.

Fallet överklagas till Mark och Miljööverdomstolen som har en annan ingång i rättsfallet. Man väljer att se till planbestämmelserna i sin helhet, där mycket annat talar för att en begränsning av förtätningen var en viktig del av syftet med planen. Man resonerar, något sammanfattat, att illustrationslinjerna utgör en viktig del av planens syfte och att det därmed får anses vara avsiktligt att illustrationslinjer har utelämnats i det aktuella området. Huruvida denna bedömning är riktig är en fråga som visserligen kan diskuteras (ett tekniskt råd är till exempel skiljaktigt och framför vissa beaktansvärda invändningar däremot), men om man godtar denna tolkning blir illustrationslinjerna i kombination med planbestämmelsen ovan, något som liknar en fastighetsindelingsbestämmelse.

Hur det nu än är med den saken, så fortsätter Mark- och Miljööverdomstolen i sin framställning genom att referera till dels förarbetsuttalandet om att avvikelser får ske om det visar sig i tillämpningen att planen eller områdesbestämmelserna fått ett innehåll som uppenbarligen inte varit avsett, dels till att bestämmelsen skall användas med försiktighet och i samråd med byggnadsnämnden i tveksamma fall (se avsnitt 3.3.2). Dessutom hänvisar man till Bostadsutskottets uttalande om att det som sägs om mindre avvikelser i förarbeten till ÄPBL i relevanta delar även bör kunna tjäna till ledning vid tillämpningen av FBL (se avsnitt 4.1) och man refererar även till NJA 1984 s 60 och uttalandena som där gjordes om när en avvikelse endast kan tillåtas vara bagatellartad. Slutligen konstaterar domstolen:

"Mark- och miljööverdomstolen bedömer, med hänsyn till att frågan om hur förtätning ska ske inom planområdet får anses ha varit av väsentlig betydelse för planens utformning samt då någon avstyckning i området inte alls avsetts, att avvikelser i detta fall inte kan godtas som en sådan mindre avvikelse som avses i 3 kap 2 § FBL."

5.1.2 Vägledande rättsfall

Utöver rättsfallen från HD och Mark- och miljööverdomstolen ovan finns ett stort antal rättsfall från olika håll i landet där frågan om var gränsen går för mindre avvikelser har behandlats. Viktigt är som tidigare nämnts att komma ihåg att rättsfall

från lägre instanser inte är prejudicerande, men väl kan tjäna till ledning i hur man bör tolka en bestämmelse.

För att ge någon form av struktur i framställningen är rättsfallen indelade i tre kategorier: mindre avvikelse från arealbestämmelser, från gränsbestämmelser samt från användningsbestämmelser. Dessutom redovisas två rättsfall under en ”övriga rättsfall”-kategori. Vår utgångspunkt är att dessa olika typer av avvikelser måste behandlas var för sig, eftersom bedömningsgrunden och, till viss del, praxis för de olika typerna av avvikelser är olika.

5.1.2.1 Arealavvikelser

Med arealavvikelse åsyftas i detta arbete avvikelser från planbestämmelser med syfte att reglera minsta tomtstorlek eller liknande inom ett kvarter. Då avvikelsernas storlek redovisas i procent menas avvikelsernas storlek i förhållande till planbestämmelsens angivna minsta storlek på tomt.

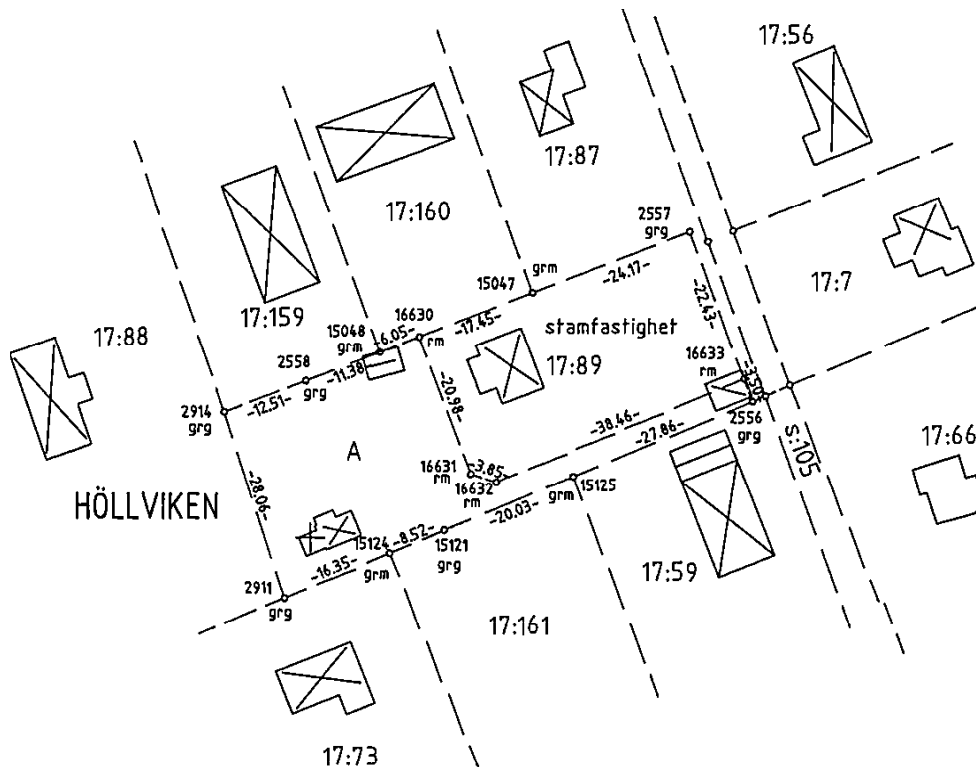
Svea HovR, 1988-12-22, Mål nr. Ö 1956/88

Fråga om fastighetsreglering av 140 kvm från tomt som därmed skulle komma att omfatta 747 kvm. Planen angav minsta tomtstorlek 800 kvm. Avvikelsen ansågs inte vara ”av mindre omfattning”.

Storlek på avvikelse:	53 kvm (6,6 %)
Utfall:	Mindre avvikelse nekades

HovR Skåne/Blekinge, 1997-05-26, Mål nr. Ö 1775-96

Fråga om avstyckning av ett område om 993 kvm från stamfastighet som därmed skulle komma att omfatta 950 kvm, se figur 1. Planen (med namn ”Hejda förtätningen”) angav minsta tomtstorlek om 1000 kvm. Kommunens byggnadsnämnd var därmed negativt inställd till åtgärden.



Figur 1. Karta över sökt åtgärd. Styckningslotten är betecknad med ett "A".
(Lantmäteriet, 1996)

Hovrätten fastställde Tingsrättens utslag, som bl.a. innehöll följande uttalanden av intresse:

“Genom tillkomsten av plan- och bygglagen 1987 har samordningen med fastighetsbildningslagstiftningen stärkts och av såväl lagändringarna som förarbetena framgår att lantmäterimyndighetens ställningstaganden till avsteg från gällande detaljplaner och andra planmässiga bedömningar normalt skall grundas på den uppfattning som byggnadsnämnden företräder.”

Vidare hänvisas till bostadsutskottets utlåtande om att begreppet “mindre avvikelse” bör bedömas på samma sätt i FBL som i PBL (se avsnitt 4.1), samt till propositionstext om att bedömning skall ske relativt till omständigheterna i varje enskilt fall (se avsnitt 4.2.3). Man skriver:

“Prövningen av om en avvikelse från detaljplanen kan medges skall i första hand göras mot syftet med planen, varvid ett uttalat syfte alltid måste beaktas.”

Tingsrätten gjorde vidare en utveckling av resonemanget från NJA 1984 s. 60 om att det rör sig om två skilda rekvisit som måste vara uppfyllda för att mindre avvikelse

skall kunna göras, samt en utveckling av resonemanget om hur byggnadsnämndens inställning bör beaktas:

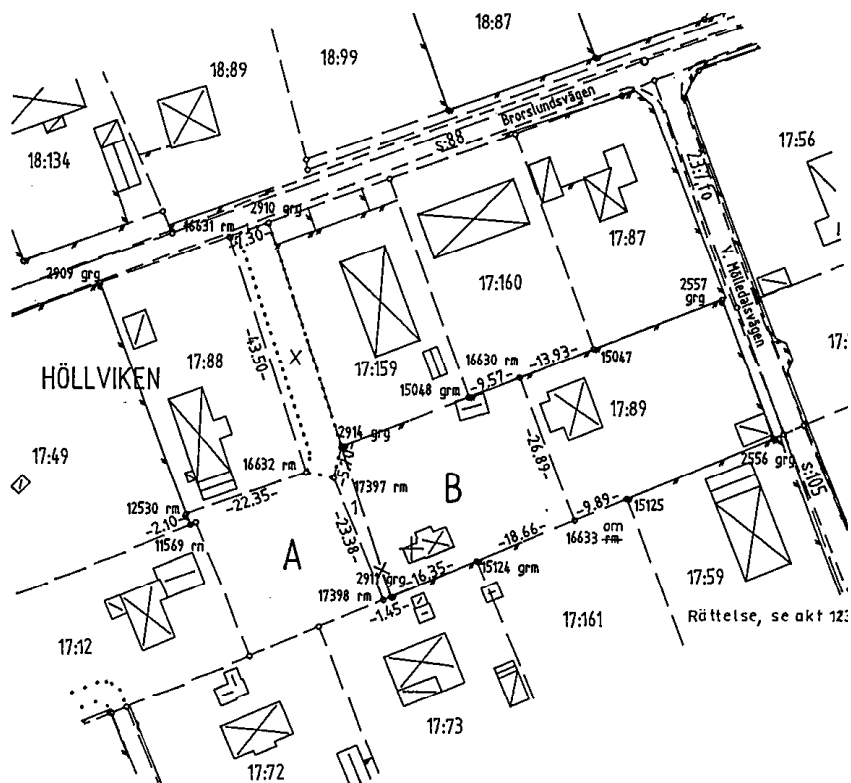
Frågan är då dels om den ifrågasatta avvikelserna kan betecknas som mindre, dels om den motverkar syftet med planen eller ej. Denna prövning bör i enlighet med vad som anförts ovan ske i ett sammanhang eftersom ett ställningstagande till vad som utgör "mindre" avvikelser naturligen kommer att påverkas av vad som är detaljplanens syfte i den del frågan om avsteg uppkommit. Primärt åligger det lantmäterimyndigheten att göra denna bedömning men myndigheten har en skyldighet att vid behov samråda med de andra myndigheter som berörs av åtgärden. I förevarande fall har samråd skett med byggnadsnämnden som här företräder det allmänna intresset och inom kommunen utövar tillsyn över plan- och byggverksamheten. Normalt bör den uppfattning som byggnadsnämnden därvid gett uttryck för godtas av lantmäterimyndigheten."

Därefter konstaterades att bestämmelserna om minsta tomtareal var ett väsentligt inslag i planen, direkt kopplat till dess syfte. Man konstaterade även att arealavvikelser som i absoluta tal var små kunde riskera att bli prejudicerande, och därmed på sikt riskera att strida mot planens syfte. Slutligen kom man till slutsatsen att avsteg från planen i en fråga som denna endast borde komma ifråga i *klart bagatellartade fall*, vilket man inte fann vara för handen.

Storlek på avvikelser:	<i>Styckningslott: 7 kvm (0,7 %)</i> <i>Stamfastighet: 50 kvm (5 %)</i>
Utfall:	Avstyckning nekades
Övriga omständigheter:	Kravet på "bagatellartat fall" applicerades

Malmö Tingsrätt, 1998-11-23, Mål nr. F 7697-98

Trots att detta mål endast nådde Tingsrätt är det intressant eftersom det i praktiken är en fortsättning på föregående rättsfall. Samma fastighetsägare hade nu kommit överens med grannen, och tillsammans ansökte de om att få bilda två nya tomter av mark från bägge fastigheterna. De två styckningslotterna kom därmed att omfatta 999 respektive 997 kvm, varjämte stamfastigheterna kom att omfatta 1001 kvm vardera, se figur 2. (Planen angav minsta tomtstorlek 1000 kvm se ovan.) Byggnadsnämnden var även denna gång negativ till åtgärden.



Figur 2. Karta över sökt åtgärd. Två tomter tillskapas i detta fall, A och B. (Lantmäteriet, 1998)

Rättsfallet berörde, vad gäller avvikelse från detaljplan, två frågor. Dels huruvida avvikelserna om en respektive tre kvadratmeter var godtagbara. Domstolen ansåg härvid att avvikelserna var "så ringa att den beslutade fastighetsbildningen inte kan anses stå i strid med planens syfte vad utnyttjandegraden beträffar." Man nämner alltså inte uttryckligen ordet "bagatellartad", men sett i sammanhanget med föregående rättsfall förefaller det högst sannolikt att det var detta uttryck man tog sikte på med detta citat. (Förretningslantmätaren till förretningen som blev överklagad använde däremot uttryckligen ordet "bagatellartad".)

Även byggnadsnämnden medgav att avvikelserna var så försumbara att inte innebar någon avvikelse från kravet på minsta tomstorlek. Däremot förde nämnden ett resonemang där man lyfte fram planens syfte, att hejda förtätningen i Höllviken, och menade att detta bör väga så tungt att även fastighetens utformning är av betydelse.

Tio nyanser av mindre avvikelse

Om detta anförde Tingsrätten:

“Om tomtens storlek ligger inom ramen för den tillåtna utnyttjandegraden, utgör detaljplanens syfte i den delen inte grund för att ställa större krav på tomtplatsens utformning än vad som i annat fall hade kunnat göras.”

Tingsrätten fastställde avstyckningen.

Storlek på avvikelse: 3 kvm (0,3 %)
Utfall: Avstyckning beviljades

Göta HovR, 1998-12-14, Mål nr. Ö 712/98

Fråga om avstyckning som skulle ha resulterat i två tomter om 1017 respektive 1014 kvm, med syfte att uppföra ett fritidshus på vardera fastigheten. Detaljplan för området angav 1100 kvm som minsta tomtstorlek. Kommunens byggnadsnämnd var negativt inställd till åtgärden.

Tingsrätten hänvisade till förarbetsuttalanden om att syftet med bestämmelsen är att medge avvikelse om det vid tillämpningen visar sig att planen fått ett innehåll som uppenbarligen inte varit avsett (se avsnitt 3.3.2, notera att tingsrätten lägger till ordet ”uppenbarligen”), samt att man vid bedömningen måste betrakta effekterna av avvikelsen, i detta fall att två huvudbyggnader skulle kunna uppföras istället för en. Hovrätten ansåg det uppenbart att avvikelsen inte kunde betraktas som mindre.

Storlek på avvikelse: 83 resp. 86 kvm (7,5 resp. 7,8 %)
Utfall: Avstyckning nekades

Svea HovR, 2006-12-22, Mål nr. Ö 6062-06

Fråga om avstyckning av 776 kvm för nybyggnation från en 1552 kvm stor fastighet. Detaljplan för området angav 800 kvm som minsta tomtstorlek. Syftet med detaljplanen var “att möjliggöra en förtätning av området och samtidigt bevara området karaktär”. Kommunens byggnadsnämnd var negativt inställd till åtgärden.

Tingsrätten hänvisar i sitt domskäl dels till att ”regeln tar sikte på fall då en plan i någon detaljfråga fått ett mindre lämpligt innehåll”, vilket troligen är en referens till förarbetsuttalandena inför FBL (se avsnitt 3.3.2), dels hänvisar man till ett uttalande i prop. 1985/86 om att avsteg som varken ligger i linje med planen syfte eller är att avse som mindre, inte får medges (se avsnitt 4.2). Därefter bedöms, med hänvisning till NJA 1984 s. 60 (se avsnitt 5.1.1), att planens arealbestämmelser får anses vara ett väsentligt inslag i planen; därmed bör det endast i bagatellartade fall vara möjligt att göra avvikelse.

Hovrätten följer i stort samma linje och hänvisar också till NJA 1984 s. 60. Man hänvisar dock endast till “att det endast är bagatellartade avvikelser som skall

Tio nyanser av mindre avvikelse

godtas”, och utelämnar förutsättningen att det endast är vid väsentliga inslag i planen som detta gäller. Därefter citeras förarbetsuttalandet om att bestämmelsen skall tillämpas med försiktighet och i samråd med byggnadsnämnden i tveksamma fall (se avsnitt 3.3.2). Slutligen konstaterar man att avvikelsen ej är att se som bagatellartad och “med beaktande av den vikt som bör fästas vid kommunens ståndpunkt” finner hovrätten att avstyckningen inte bör beviljas.

Storlek på avvikelse:	24 kvm (3 %) på respektive lott, i rättsfallet mäter man dock av någon anledning avvikelsen från <i>innan</i> avstyckning, d.v.s. 48 kvm.
Utfall:	Avstyckning nekades
Övriga omständigheter:	Kravet på “bagatellartade fall” applicerades, Hovrättens hänvisning till NJA 1984 s 60 var dock något ofullständig.

HovR för västra Sverige, 2010-12-09, Mål nr. Ö 4140-10

Fråga om avstyckning av 531 kvm för nybyggnation av enbostadshus. Byggnadsplan angav 800 kvm som minsta tomtstorlek, men medgav också 600 kvm “då sådana omständigheter därtill förleda”. Kommunen ansåg att det inte fanns förutsättningar för planändring.

Tingsrätten hänvisar helt och hållet till Lantmäterimyndighetens bedömning, där man anser att avvikelsen inte kan ses som mindre “enär syftet med detaljplanens tomtstorlekar motverkas”. Hovrätten fann ej skäl att meddela prövningstillstånd.

Storlek på avvikelse:	69 kvm (11,5 %)
Utfall:	Avstyckning nekades

Mark- och Miljödomstolen, Växjö 2013-09-19, Mål nr. F 3595-13

Fråga om avstyckning från en fastighet om 1452 kvm. Detaljplan för området angav en minsta tomtstorlek om 900 kvm. Mark - och miljödomstolen sällade sig till Lantmäterimyndighetens uppfattning och bedömde att avvikelsen inte kunde betraktas som mindre.

Storlek på avvikelse:	Stamfastigheten saknade 348 kvm (19,8 %)
Utfall:	Avstyckning nekades

5.1.2.2 Avvikelse från bestämmelse om högsta antal tomter inom ett område

Ett specialfall av arealbestämmelser är den äldre typ av bestämmelse som anger hur många tomter det maximalt får lov att finnas inom ett område. Denna typ av bestämmelse gick att införa i en detaljplan enligt ÄPBL, där kommunen i en detaljplan fick bestämma "principerna för fastighetsindelning". Sedan den nya Plan- och Bygglagen trädde i kraft 2011 är denna möjlighet borttagen, och numera kan kommunen reglera sådana frågor genom bestämmelser om största eller minsta storlek på fastigheter.¹⁶³ Bestämmelser om maximalt antal tomter går alltså numera ej att använda i detaljplaner men finns kvar i många gamla planer, därför är även dessa avvikelser intressanta att studera närmre.

Notera att det utöver dessa vägledande rättsfall även finns två domar från Mark- och Miljöödomstolen som berör denna typ av avvikelse. Dessa domar är sammanfattade i avsnitt 5.1.1.

Mark- och Miljöödomstolen, Växjö 2011-08-23, Mål nr. F 1566-11

Rättsfallet berör dels en avvikelse från antal tomter inom ett område, men också avvikelse från ändamål. Se sammanfattning under rubriken "Ändamålsavvikelser" nedan.

Mark- och Miljöödomstolen, Nacka 2012-08-22, Mål nr. F 2925-12

Fråga om avstyckning inom ett område där detaljplan angav maximalt antal tomter till 25 st; detta antal tomter var redan uppnått. Kommunen var negativt inställd till avstyckningen.

I rättsfallet görs ett stort antal hänvisningar till förarbeten av såväl fastighetsägaren som överklagar, som av domstolen. Specifikt kan nämnas domstolens tolkning av förarbetena till FBL:

"Av förarbetena till FBL framgår att avvikelserna för att betraktas som en mindre avvikelse dels inte får motverka planens syfte, dels ska vara begränsad till sin omfattning, eftersom varken allmänna eller enskilda intressen får förnärmas."

Vidare lyfte domstolen den demokratiska aspekten. I ett planarbete har grannar och andra berörda inflytande och möjlighet att överklaga, medan denna möjlighet inte finns i ett fastighetsbildningsbeslut.

"Därför är det viktigt från rättssäkerhetssynpunkt att de avvikelser som medges från vad planbestämmelserna föreskriver inte är så stora att de mer än marginellt påverkar grannarnas rätt."

¹⁶³ Se resonemanget i F 2925-12, Mark- och Miljöödomstolen Nacka 2012-08-22 s 5 f.

Efter att ha konstaterat att bestämmelsen om antal tomter inte endast var ungefärligen angiven, och att avstyckningen därmed var i strid mot planen, så bedömde domstolen slutligen att ett överskridande av högsta antal tillåtna tomter ej var att betrakta som en mindre avvikelse. Härvid hänvisade man till F 9755-11 i Mark- och Miljööverdomstolen (se avsnitt 5.1.1).

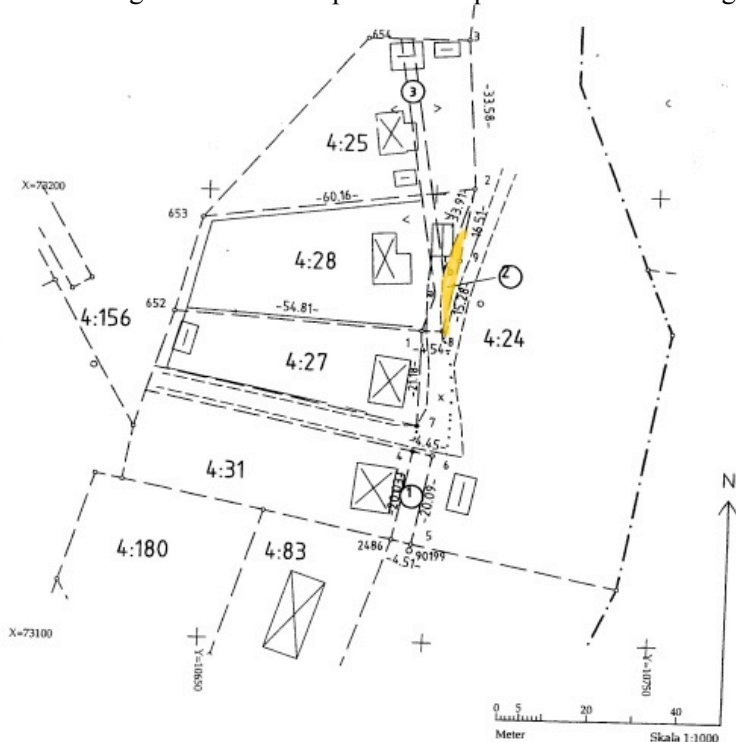
5.1.2.3 Gränsavvikelser

Det finns en rad rättsfall där mark som är detaljplanerad för ett visst ändamål genom fastighetsbildning kommer att användas för ett annat. Ofta rör det sig om ett mindre område allmän platsmark som regleras till en bostadsfastighet, men det kan även vara andra ändamål. Nedan redogörs för rättsfall där detaljplaners användningsgräns efter fastighetsbildning inte helt kommer att stämma överens med fastighetsgränserna, varför avsnittet benämns gränsavvikelser. Notera att de rättsfall som berör då fastigheter bildas för ett helt annat ändamål än det som planen anger, kategoriseras som användningsavvikelser och presenteras i avsnitt 5.1.2.4.

Då avvikelsernas storlek redovisas i procent menas hur stor avvikelserna är i förhållande till fastigheten *innan* åtgärden genomförts. I de fall där avvikelse görs från en gräns mellan kvartersmark och allmän platsmark syftar siffran i procent på fastigheten belägen inom kvartersmark.

HovR Västra Sverige 2004-01-20, Mål nr. Ö 4957-02

Rättsfallet berör en fastighetsreglering av en slänt omfattande ca 75 kvadratmeter allmän platsmark till en bostadsfastighet samt nybildning av servitut för utfart, se figur 3. Klaganden anförde i fastighetsdomstolen att såväl fastighetsregleringen som servitutet stred mot byggnadsplanen och framförde att det inte fanns någon möjlighet till avvikelser från kvartersgränser berörande fastighetsregleringen samt att servitutet till sin belägenhet stred mot planen. Motparten bestred ändringen.



Figur 3: Gulmarkerat område visar den reglering som överklagats. Servitutområdet betecknas med x. (Lantmäteriet 2015c. Redigering: Filip Preston)

Byggnadsnämnden anförde att den berörda allmänna platsmarken inte kunde anses vara så värdefull för allmänheten att detta skulle utgöra ett hinder mot regleringen. Som grund för bedömningen beaktade byggnadsnämnden bl.a. att den ianspråkstagna marken utgör en mindre del av ett större område och att allmänheten trots åtgärden inte hindras från att passera över det aktuella området. Vidare ansåg byggnadsnämnden det skäligt att tomtgränsen placeras några meter från byggnaderna på tomten. Vad gällde servitutet konstaterade byggnadsnämnden att inget hinder förelåg mot placeringen.

Fastighetsdomstolen konstaterade inledningsvis att åtgärden skall prövas mot FBL 3 kap 2 §. Vidare underströks att byggnadsnämnden tillstyrkt åtgärden och att den

Tio nyanser av mindre avvikelser

allmänna platsmarken inte är av intresse för andra närliggande bostäder och inte heller av funktionell betydelse för grannfastigheten. Med beaktande av hävdförhållandena samt att byggnadsplanen var gammal fann fastighetsdomstolen att åtgärden kunde genomföras med stöd av FBL 3 kap 2 §.

Målet överklagades till Hovrätten som fastställde Tingsrättens bedömning.

Avvikelsens storlek: 75 kvm (4,7%)
Utfall: Fastighetsreglering beviljades

HovR Västra Sverige 2005-01-04, Mål nr. Ö 2846-04

Ägaren till fritidsfastigheten Skaftö-Fiskebäck 1:278 med en areal på 54 kvm, ansökte om fastighetsreglering av 35 kvadratmeter mark från det intilliggande hamnområdet. Detaljplanen för området angav att den ursprungliga fastigheten skulle användas för bostäder samt att området var en kulturhistoriskt värdefull miljö. För marken som skulle regleras, gällde att området endast fick användas för hamntrafik och därmed samhörigt ändamål. Någon överenskommelse med hamnfastighetens ägare fanns inte. Lantmäteriet beslutade, efter att ha samrått med byggnadsnämnden, att ställa in förrättningen med motiveringen att åtgärden stred mot FBL 3 kap 2 §.

Beslutet överklagades av ägaren till Skaftö-Fiskebäck 1:278 som menade att åtgärden inte stred mot nämnda paragraf då fastighetsregleringen inte stod i strid mot planens syfte och borde anses vara en mindre avvikelse. Vidare anförde ägaren att marken redan användes för annat ändamål än hamntransporter då ett befintligt trädäck var anlagt på platsen samt att den redan belastades av ett officialservitut för underhåll av byggnader.

Fastighetsdomstolen konstaterade inledningsvis att åtgärden stod i strid med gällande detaljplan och att frågan gällde ifall åtgärden kunde godtas som en mindre avvikelse. Domstolen noterade att fastighetsregleringen stod i strid med hamnfastighetsägarens önskemål och att byggnadsnämnden avstyrkt bifall till överklagandet. Överklagandet avslogs med motiveringen att den berörda åtgärden skulle öka fritidsfastighetens areal med mer än 50 procent. Dessutom skulle markens användning helt ändras vilket skulle motverka planens syfte.

Målet överklagades till Hovrätten som kort konstaterade att åtgärden stod i strid mot gällande detaljplan och inte gick att genomföra som en mindre avvikelse.

Detaljplanens syfte har i detta fall vägt tungt då området utgör kulturhistoriskt värdefull miljö. Att åtgärden dessutom, relativt sett, är stor påverkar givetvis utfallet.

Avvikelsens storlek: 35 kvadratmeter (54% ökning av fastighetens storlek)
Utfall: Avslag.

HovR för Västra Sverige, 2006-02-07, Mål nr. Ö 4966-04

Ägaren till fastigheterna Lönndal 1:60 och 1:61 ansökte efter överenskommelse med ägaren till Lönndal 1:7, Lysekils kommun, om fastighetsreglering av 80 kvadratmeter mark från grannfastigheten. En liten del, ca 10 kvadratmeter, var detaljplanerat med ändamål ”sjöbodrar med särskild miljöhänsyn” där kommunen arrenderade ut mark för sjöbodrar och där övrig mark skulle hållas tillgänglig för allmänheten, se figur 4. Byggnadsnämnden överklagade förrättningen med motiveringen att åtgärden stred mot detaljplanen. Vidare anförde man att marköverföringen inte exakt följde den överenskommelse som fanns med kommunen och att markområde som avvek från avtalet utgjorde en planstridig del i fastighetsregleringen. Ägaren till Lönndal 1:60 valde att inte yttra sig.



Figur 4. Karta från överklagad förrättning. Den röda linjen visar hur gränsen kom att dras efter domslutet.

(Lantmäteriet 2015c samt Lantmäteriet 2008. Redigering: Filip Preston)

Fastighetsdomstolen erinrade inledningsvis att såväl lantmäterimyndigheten och byggnadsnämnden konstaterat att åtgärden stred mot detaljplanen. Frågan var således ifall den yrkade åtgärden kunde godtas på grund av att den inte stred mot planens syfte och att det var fråga om en mindre avvikelse från planen. Domstolen konstaterade att även andra omständigheter än areal måste beaktas vid tillämpning av undantagsreglerna i FBL 3 kap 2 §.

Den mark som var i fråga var belägen vid en trång passage mellan ett vattendrag och Lönndal 1:60. Ändamålet för marken var angivet för sjöbodrar och med särskild miljöhänsyn och byggnadsnämnden gjorde gällande att omständigheterna inte var sådana att åtgärden kunde ses som en mindre avvikelse och att den stred mot planens syfte. Ägaren av 1:60 argumenterade emot dessa påståenden.

Domstolen fann vid en samlad bedömning att fastighetsregleringen innefattade en avvikelse som inte kunde godtas och lantmäteriets beslut undanröjdes.

Målet överklagades till Hovrätten som mer ingående studerade syftet med detaljplanen. Domstolen konstaterade att den berörda marken endast fick användas för sjöbodar och att den särskilda miljöhänsynen innebar att området utgjorde kulturhistoriskt värdefull miljö. Inom området skulle alltså bebyggelsens yttre och den utvändiga miljön behandlas pietetsfullt så att den typiska karaktären för västkusten behölls.

Hovrätten fastslog det tidigare utfallet med motiveringen att avvikelser från planen inte är stora men att den med hänsyn till områdets speciella karaktär får anses motverka planens syfte.

Fastighetsrådet var skiljaktigt i domen och hänvisade bl.a. till Bostadsutskottets betänkande 1986/87:4 s33 där det fastslås att mindre avvikelser i PBL också kan tjäna till ledning för hur begreppet skall tolkas i FBL. Rådet jämförde sedan den exemplifierade avvikelser i förarbetena till ÄPBL, där en mindre avvikelse kan vara att placera en byggnad någon meter in på punktprickad mark, med den aktuella avvikelser som innebar att en gräns flyttades motsvarande sträcka. Fastighetsrådet menade att det är betydligt mer ingripande att placera ett hus på punktprickad mark än att flytta en gräns.

Vidare framförde rådet att Byggnadsnämnden i sina skrivelser inte pekat på någon konkret olägenhet, vare sig ur allmän eller enskild synpunkt, som skulle kunna uppkomma om regleringen genomfördes. Utifrån reglerna i 1 kap 5 § ÄPBL, där enskilda och allmänna intressen skall beaktas vid prövning enligt PBL, får det anses vara ett krav att en enskild inte i onödan skall drabbas av ett överklagande från en myndighet.

Fastighetsrådet anförde ytterligare att man, beträffande planens utformning, inte tagit tillräcklig hänsyn till behovet av respektavstånd mellan bostadshus och sjöbodsområde. Planen har således fått en mindre lyckad utformning i aktuellt planavsnitt och ett syfte med reglerna om mindre avvikelser är att rätta till sådana missar.

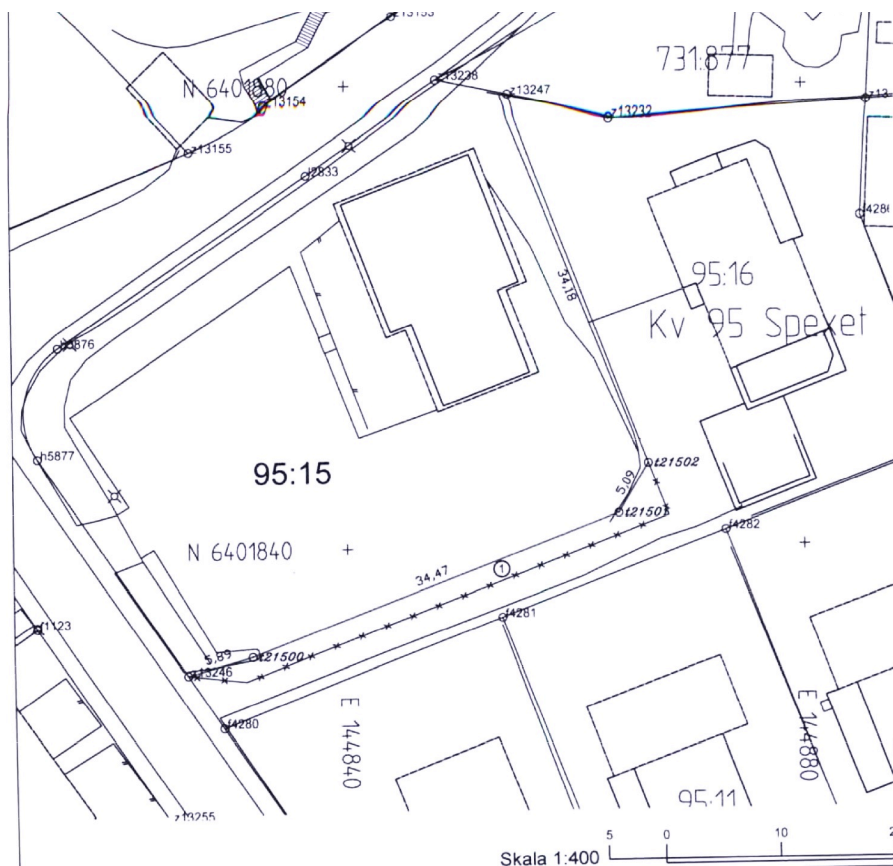
Fastighetsrådet menade slutsatsvis att åtgärden egentligen borde falla inom begreppet plantolkning och att den i vart fall inte stred mot bestämmelserna i FBL 3 kap 2 §.

Som en kommentar till ovanstående dom ställer vi oss undrande till huruvida utfallet berodde på svarandens svaga argumentation i rätten. Domstolen dömer på det underlag som ges in från parterna och kan inte hur som helst tolka in begrepp som inte framförts i målet. Med hänsyn till tekniska rådets synpunkter verkar det inte ha saknats förutsättningar att på goda grunder få ett annat utfall.

Avvikelsens storlek: 10 kvadratmeter (0,3 % ökning av fastighetens storlek)
Utfall: Ej mindre avvikelser.

Vänersborgs Tingsrätt, 2012-02-20, Mål nr. F 6338-11

Ägarna till skaffastigheten Tolered 95:16 ansökte tillsammans med ägaren till grannfastigheten, Tolered 95:15, om fastighetsreglering för breddning av skaffastighetens infartsväg. Regleringen innebar en breddning av utfartsvägen med ungefär 1,5 meter samt en mindre avfasning i båda ändarna på infartsvägen. Efter regleringen skulle utfarten få en bredd på ungefär 4,5 meter, se figur 5.



Figur 5. Breddning av utfartsskaft för Tolered 95:16. (Lantmäteriet, 2012)

Lantmäterimyndigheten ställde in förrättningen med motiveringen att den sökta åtgärden stred mot gällande detaljplan och att åtgärden inte kunde ses som en mindre avvikelse. Något samråd med byggnadsnämnden i Göteborg hade inte ägt rum. Beslutet överklagades av fastighetsägarna gemensamt.

Klagande anförde i Mark-och miljödomstolen att yrkandet om breddning av vägen innebar en mindre avvikelse från fastighetsplanen och att den borde godkännas eftersom syftet med fastighetsplanens förslag till ändamålsenlig infart för skaffastigheten inte motverkades. Vidare framfördes att även då fastighetsplaner är

relativt detaljerade måste syftet med planens utformning värderas och avsikten i detta fall var att tillfarten skulle bli lämplig och ändamålsenlig.

Byggnadsnämnden instämde i Lantmäteriets bedömning och menade att en breddning av vägen på 1-1,5 meter var tveksam eftersom det arealmässigt utgjorde ett område på 55 kvadratmeter. Nämnden framförde vidare att utrymmet för avvikelser i fastighetsplaner får anses begränsat men, mot beaktande av samtliga omständigheter i detta enskilda fall kunde åtgärden vara möjlig att ses som en mindre avvikelse.

Domstolen anförde inledningsvis att den sökta åtgärden stred mot fastighetsplanen som angav ett utfartsskift på 3,0 meter. Frågan preciserades således till att gälla huruvida åtgärden var möjlig att ses som en mindre avvikelse. Domstolen konstaterade vidare att avsteg från fastighetsindelningsbestämmelser normalt endast bör komma i fråga i klart bagatellartade fall. En avvikelse från plan måste dock alltid bedömas inte endast utifrån absoluta mått eller tal, utan efter de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. För skafffastigheten konstaterades således att en utfartsbredd på 3,0 meter inte var tillräcklig ”och att en ändrad fastighetsindelning behövs för att få en fungerande utfart”. Slutligen konstaterades att varken grannintressen eller allmänna intressen berördes av den sökta fastighetsregleringen.

Domstolen bedömde, efter att särskild hänsyn tagits till de omständigheter som förelåg i målet, att den sökta fastighetsregleringen var att anses som en mindre avvikelse.

Avvikelsens storlek: 82 kvadratmeter (7,7 % ökning av fastighetens storlek)
Utfall: Mindre avvikelse.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-05-28, Mål nr. F 3684-13

Under 2010 upprättades överenskommelser om fastighetsreglering av mark från Kävlinge kommuns fastighet till bostadsfastigheterna Löddeköpinge 90:250 samt 90:251. Den berörda marken gällde allmän platsmark som skulle överföras till bostadsfastigheterna. Under 2013 beslutade Lantmäteriet att ställa in förrättningen med motiveringen att åtgärden inte uppfyllde villkoren i FBL 3 kap. 1 och 2 §§.

Kävlinge kommun överklagade beslutet och anförde att fastigheterna även efter en reglering blir varaktigt lämpade föra sina ändamål samt att områdena som avsågs regleras utgjorde en mindre avvikelse enligt FBL 3 kap 2 §. Som stöd för detta angav kommunen att man genom att överföra 45 respektive 30 kvadratmeter till bostadsfastigheterna Löddeköpinge 90:250 samt Löddeköpinge 90:251 inte påverkade fastigheternas varaktighet som bostadsfastigheter. Vidare framfördes att det var oomtvistat att planens syfte inte motverkades på grund av den sökta åtgärden och att regleringen syftade till att anpassa bostadsfastigheterna efter omgivande terräng i form av en skyddsvall. Allmänhetens rätt till plantering i anslutning till skyddsvallen ansågs vidare inte påverkas.

Kommunens planenhet yttrade sig om åtgärden och konstaterade att planens syfte med den allmänna platsmarken inte på något sätt skulle motverkas vid en ändring av fastighetsgränserna i enlighet med ansökan.

Mark- och miljödomstolen konstaterade inledningsvis att den sökta åtgärden stred mot gällande detaljplan och att frågan gällde ifall avvikelsen var så liten att den kunde genomföras trots planstridigheten. Domstolen poängterade även att mindre avvikelser inte får stå i strid med detaljplanens syfte och att varken allmänna eller enskilda intressen får trädas förnär. Vidare framfördes:

“Av [kommunens] yttrandet framgår att avvikelsen från detaljplanen ses som bagatellartad och att den därmed utgör en liten avvikelse som ryms inom den gällande lagstiftningen. Vid bedömningen av om avvikelsen är en mindre avvikelse och har stöd i gällande lagstiftning är det inte enbart avvikelsen i kvadratmeter som är avgörande utan även övriga omständigheter. I det nu aktuella målet kan en avvikelse enligt ansökan inte anses påverka varken allmänna eller enskilda intressen. /.../ En fastighetsreglering i enlighet med ansökan kan därför genomföras med en mindre avvikelse med reglerna i 3 kap. 2§ FBL.”

Avvikelsens storlek: 30 respektive 45 kvadratmeter (6 % respektive 10% ökning av fastigheternas storlek)

Utfall: Fastighetsreglering beviljades, se figur 6.



Figur 6. Förrättningskarta för efterföljande fastighetsbildning. (Lantmäteriet, 2014)

Tio nyanser av mindre avvikelse

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-06-23, Mål nr. F 839-14

Frågan gällde fastighetsreglering angående ett område omfattande en brygga och ett båthus i Valdemarsvik. För området gällde en byggnadsplan från 1972 där den aktuella marken var planlagd som allmän plats. Lantmäteriet ställde in förrättningen med motiveringen att åtgärden stred mot gällande detaljplan och att den inte kunde ses som en mindre avvikelse från denna. Vidare menade Lantmäterimyndigheten att en fastighetsreglering:

“...enligt ansökan skulle medföra att ett betydande markområde avsett för allmänheten privatiseras och ändrar användningen till bostadsmark. Detta är inte att betrakta som en mindre avvikelse och åtgärden är därför planstridig.”

Lantmäteriet bedömde även att det i planen var tydligt att bryggan och båthuset inte skulle inrymmas i bostadsfastigheten.

Beslutet överklagades av fastighetsägaren till den mottagande fastigheten som anförde att den sökta fastighetsregleringen skulle ses som en mindre avvikelse från planen och således genomföras. Som stöd för överklagandet anfördes att allmänheten under de 40 år som detaljplanen funnits inte utnyttjat området och att marken runt båthuset låg svårtillgängligt på grund av naturliga förhållanden. Vidare anfördes att det i detaljplanen inte fanns något speciellt syfte med området och att alla tänkbara allmänna behov redan var tillgodosedda i andra delar av trakten. Båthuset ansågs även vara fel inritat i planen och att den därför fått en felaktig utformning. Vidare framfördes att båthuset och bryggan var mycket viktiga för fastigheten och att strandskyddet i området sedan tidigare var upphävt.

Mark- och Miljödomstolen konstaterade att åtgärden stred mot gällande detaljplan och delade Lantmäteriets bedömning att åtgärden inte gick att ses som en mindre avvikelse.

Avvikelsens storlek: Ingen uppgift
Utfall: Ej mindre avvikelse.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2011-11-09, Mål nr. F 3808-11

Fråga om fastighetsreglering av ett område om 89 kvm från kommunens fastighet till en bostadsfastighet. Av detta bestod 18 kvm av mark som var planlagd som allmän platsmark.

Överenskommelse hade slutits mellan ägaren av bostadsfastigheten och kommunen genom kommunstyrelsens ordförande. Miljö- och byggnadsnämnden överklagade dock fastighetsregleringen, och anförde att det stred mot planens syfte att överföra allmän platsmark till en bostadsfastighet. Ägaren till bostadsfastigheten delade däremot lantmäterimyndighetens uppfattning “att det måste tolkas som ett förbiseende

Tio nyanser av mindre avvikelser

i planarbetet att inte hela området fram till Ällingestigen lades ut som kvartersmark vid planändringen 1986.”

Domstolen framförde bl.a. följande i sitt domskäl:

“Vid planändringen 2006 var avsikten att ta bort gång- och cykelvägen mellan Ällingestigen och den blivande parkeringen. Det framgår inte av planhandlingarna något motiv för att undanta 18 kvadratmeter närmast Ällingestigen. Det framstår därför som sannolikt att detta var ett förbiseende i planarbetet. Lantmäterimyndigheten har därför fog för sitt beslut att se detta som en mindre avvikelse från detaljplanen tillåten enligt 3 kap 2 § första stycket fastighetsbildningslagen.”

Storlek på avvikelse:	18 kvm (2,2 % av fastigheten inkl. den otvistiga överföringen)
Utfall:	Mindre avvikelse beviljades, mot byggnadsnämndens vilja

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-08-08, Mål nr. F 4130-13

Fråga om en tomtförsäljning där Vadstena kommun i egenskap av säljare hade angett felaktig arealuppgift till köparen. Anledningen var att man hade förlitat sig på en felaktig återgivning av gränsen i registerkartan. I ett försök att rätta till felet ansökte kommunen och den nya ägaren om fastighetsreglering, varvid ett stycke mark om ca 60 kvm från grannfastigheten, en kommunal campingplats, skulle överföras till den försålda fastigheten.

Mark- och miljödomstolen instämde helt och hållet med förrättningslantmätaren, som skrev:

”En fastighetsreglering enligt ansökan skulle medföra att användningen för detta markområde ändras, något som på intet sätt kan betraktas som en mindre avvikelse från planen. En detaljplans syfte är till stor del att reglera just markanvändningen och därför är den sökta fastighetsregleringen en ren stridighet mot planen.”

Kommunen och de nya ägarna framhöll även att genomförandetiden hade gått ut för åtta år sedan. Mot detta svarade dock förrättningslantmätaren endast:

“Detaljplanens genomförandetid må ha utgått, men detta påverkar inte planens rättsstatus.”

Avvikelsens storlek:	60 kvm (37 % av tomtens storlek innan reglering)
Utfall:	Fastighetsreglering nekades

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-11-06, Mål nr. F 308-14

Under åren 2003 och 2004 anlade Kävlinge kommun en gång- och cykelväg i anslutning till en av huvudgatorna i Furulund. För att möjliggöra denna utbyggnad tog man i anspråk smala remsor av tomtmarken på intilliggande bostadsfastigheter och på några fastigheter anlades en stödmur. De aktuella markområdena berördes av två detaljplaner där marken var planerad för bostadsändamål och kommunen hade träffat överenskommelser med samtliga fastighetsägare om fastighetsreglering av tomtmark samt servitutsbildning för stödmur.

Under 2012 ansökte kommunen om fastighetsreglering av den berörda marken och förnyade samtliga överenskommelser. Lantmäteriet ställde in förrättningen avseende servitutsbildningen samt merparten av marköverföringarna och menade att åtgärden stred mot bestämmelserna i FBL 3 kap 2 §.

Beslutet överklagades av kommunen som anförde att såväl marköverföringarna som servitutsbildningen var att anse som mindre avvikelser som inte motverkar planens syfte. Som stöd för resonemanget anförde kommunen att gång- och cykelvägen redan var byggd med stöd av överenskommelser från samtliga fastighetsägare och att fastighetsbildningen således inte skulle medföra några fysiska förändringar. Vidare anfördes att fastigheterna även efter fastighetsbildningen skulle uppfylla de allmänna lämplighetsvillkoren i FBL 3 kap 1 § samt att kommunen, i egenskap av planmyndighet, inte hade något att erinra mot förslaget. Man anförde också att enbart de sökta fastighetsregleringarna inte motiverade en omfattande och kostsam procedur med detaljplaneändring.

Domstolen konstaterade att frågan rörde om en mindre avvikelse av detta slag kunde tillåtas enligt FBL 3 kap 2 § och att det i praxis råder restriktivitet kring bedömningen av avvikelser. Domstolen erinrade om att avvikelser som inte går att genomföra som mindre avvikelser kan prövas i en planändring. Domstolen slog dock fast att gång- och cykelbanan byggts efter överenskommelser med alla berörda och att det inte fanns några konflikter som motiverade att frågan togs upp i ett planarbete. I övrigt fanns inte några andra samhällsbyggnadsfrågor som behövde lösas genom en ändring i detaljplanerna.

Domstolen anförde vidare att en situation där en mindre avvikelse kan övervägas är när en anpassning sker till terrängen eller till utförda anläggningar; i detta fall handlade ansökan om att anpassa fastigheterna till den nybyggda gång- och cykelvägen. Eftersom överenskommelser fanns och kvartersmark skulle överföras till en kommunägd gatufastighet menade domstolen att några enskilda intressen knappast kunde trädas för när. Även storleksmässigt handlade avvikelserna på mellan 8 och 27 kvadratmeter för de fastigheter som avträdde mark.

Slutligen fastslog domstolen att varken servitutsbildandet eller fastighetsregleringen kunde anses stå i strid med detaljplanernas syften och att ärendet skulle återförvisas för förnyad handläggning.

Avvikelsens storlek: 8 - 27 kvm (Mellan 0,8 och potentiellt maximalt 5,5 %)
Utfall: Godtogs som mindre avvikelse.

5.1.2.4 Användningsavvikelser

Med användningsavvikelse menas i detta avsnitt avvikelser från den typ av bestämmelser som varje detaljplan måste innehålla, det vill säga vad varje kvarter skall användas till. Om ett område exempelvis är utlagt för bostadsändamål och man trots detta önskar fastighetsbilda för industriverksamhet, är detta enligt vår definition en användningsavvikelse.

Svea HovR, 1993-02-18, Mål nr. Ö 1671/91:58

Detta fall är något av ett gränsfall mellan gränsavvikelse och användningsavvikelse, men vi har valt att kategorisera det under det senare. Frågan rörde inrättande av en gemensamhetsanläggning (detta sker genom AL och inte genom FBL, AL 9 § är dock i det närmaste identisk med FBL 3 kap 2 §). För området ifråga fanns en äldre byggnadsplan, vilket alltså innebar att områden utlagda som allmän platsmark i planen skulle ha enskilt huvudmannaskap och därmed ingå i gemensamhetsanläggningen. I planen fanns dock även ett område reserverat för "allmän väg", i syfte att säkra marktillgång till en eventuell framtida vägbyggnation.

Lantmäterimyndigheten hade i förrättningen medtagit vägreservatet i gemensamhetsanläggningen, vilket överklagades till FD. FD fann att avvikelsen inte var att betrakta som mindre, men att syftet med planen inte motverkades, och att det var högst oklart om reservatet någonsin skulle komma att utnyttjas för byggande av allmän väg. Därmed godkände man inrättande av gemensamhetsanläggning även inom vägreservatet.

Beslutet överklagades till HovR, som bland annat anförde:

"Såsom tingsrätten funnit strider den yrkade gemensamhetsanläggningen mot byggnadsplanen i det att viss mark, det s k vägreservatet, enligt planen skall användas för allmän väg i ny sträckning; och det skulle inte, anser hovrätten, innebära endast en mindre avvikelse från planen att i stället ta den marken i anspråk för anläggningen. Vid denna prövning är det, till skillnad mot vad tingsrätten funnit, så länge planen gäller utan betydelse i målet huruvida syftet med planen motverkas genom gemensamhetsanläggningen."

Hovrätten konstaterar således att eftersom åtgärden faller redan på att avvikelsen inte kan betraktas som mindre är det utan betydelse för utgången i målet huruvida den motverkar planens syfte eller ej. Inrättandet av gemensamhetsanläggningen undanröjdes.

Göta HovR, 2007-10-05, Mål nr. Ö 226-07

Ett byggföretag ansökte om avstyckning av åtta tomter för industriändamål. Sex av tomterna var bebyggda med bostadshus för helårsboende och en var bebyggd med en kontorsbyggnad. Detaljplanen stadgade att området skulle användas för småindustri och att tomter inte fick avstyckas för bostadsändamål. Avstyckningen godkändes i förrättningen och i fastighetsdomstolen där åtgärden inte ansågs strida mot detaljplanen.

Efter överklagande argumenterade sedan Hovrätten för att tomterna, som småindustritomter, inte hade en lämplig eller planmässig utformning och att i princip samtliga byggnader var tvungna att rivas för att uppnå en god utformning. Att acceptera avstyckningarna skulle innebära att den pågående planstridiga markanvändningen cementerades. Konsekvensen av utformningen skulle bli att man rent faktiskt kringgick detaljplanens bestämmelse om förbud mot avstyckning för bostadsändamål. Förrättningen inställdes därför.

I målet argumenteras inte huruvida avstyckningen kan godtas som mindre avvikelse trots att lagrummet berörs hastigast. Den faktiska markanvändningen strider mot det angivna ändamålet för området vilket enligt förarbetena inte kan ses som en mindre avvikelse.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2011-08-23, Mål nr. F 1566-11

Osby kommun försålde ett område om 1 200 kvm, innehållandes en äldre bunker avsedd att användas för bostadsändamål, till en privatperson. Området var belägen inom såväl en äldre stadsplan som inom en äldre tomtindelning. I stadsplanen är det aktuella området utlagt för ”allmänt ändamål”, en äldre beteckning som innebar att området skulle användas för något ändamål med stat eller kommun som huvudman. Enligt tomtindelningen skall området ingå i en större fastighet. Avstyckningen skulle komma att strida mot bägge dessa planer; mot tomtindelningen genom att området skulle komma att innehålla fler fastigheter än avsett, och mot stadsplanen genom att området skulle komma att användas för annat ändamål än det i planen avsedda.

Klaganden argumenterade såväl för att åtgärden alls inte var planstridig, som att den i det fall den var att betrakta som planstridig i vart fall var en mindre avvikelse. Till stöd för det senare anfördes bland annat att avsikten med planen aldrig varit att förhindra fastighetsbildning för befintlig bebyggelse.

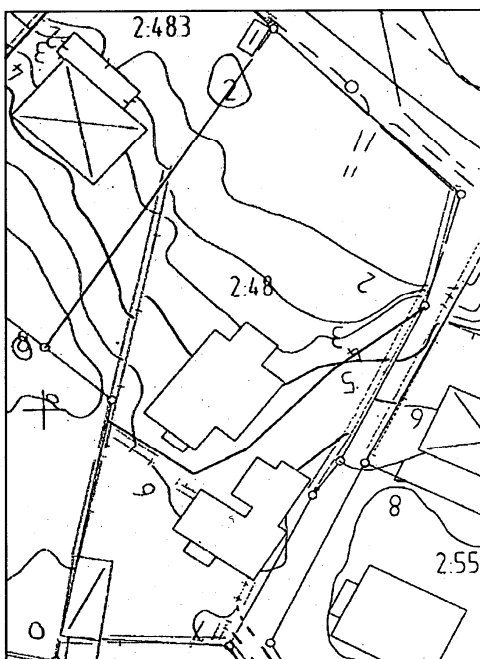
Domstolen avslog överklagan med, såvitt gällde frågan om möjlighet till mindre avvikelse, motiveringen att inga av de omständigheter som klaganden framfört kunde medföra att avstyckningen kunde anses som en mindre avvikelse.

5.1.2.5 Övriga typer av avvikelser

Avvikelsestyperna i avsnitten 5.1.2.1-4 ovan är på intet sätt en uttömmande lista över samtliga typer av avvikelser som kan förekomma. De är helt enkelt de vanligaste typerna av avvikelse från plan som påverkar fastighetsbildning. Ett rättsfall som vi har hittat faller dock inte in under någon av dessa kategorier, utan presenteras här separat.

HovR Västra Sverige, 2005-06-13, Mål nr Ö 4263-04

På fastigheten Öckerö 2:87 ligger två byggnader anpassade för åretruntboende. Ägarna ansökte om avstyckning för att tillskapa en tomt för vardera hus. De båda byggnaderna var tidigare belägna på varsin fastighet och hade vid ett tidigare tillfälle sammanförts genom fastighetsreglering. Lantmäteriet genomförde avstyckningen och en tomtgräns drogs mellan de båda bostadshusen med ett avstånd mellan hus och gräns på 2,25 meter, se figur 7. Öckerö kommun överklagade förrättningen och anförde att fastighetsbildningen stred mot aktuellt planprogram för området.



Figur 7. Karta över fastigheten med de två byggnaderna på Öckerö. (Lantmäteriet, 2015c)

Tio nyanser av mindre avvikelse

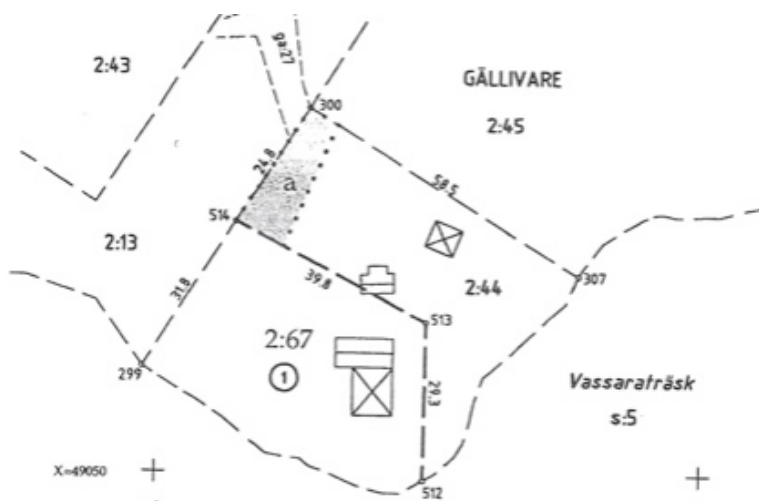
FD konstaterade inledningsvis att de båda fastigheterna var varaktigt lämpade för sina ändamål och att det inte framkommit något i målet som skulle tyda på att fastigheterna stred mot gällande detaljplan. Angående det planprogram som antagits konstaterade domstolen att ett planprogram inte förgås av samma process som en detaljplan och att ett program därför inte kan tillerkännas några rättsverkningar. Domstolen lämnade överklagandet utan bifall.

Kommunen överklagade till HovR och anförde att fastigheterna inte skulle vara lämpliga för sitt ändamål på grund av avståndet mellan huvudbyggnad och tomtgräns på 2,25 meter. Kommunen anförde att om inget annat förskrivs i plan gäller enligt ÄPBL 17 kap 4 §, att 39 § BS skall tillämpas som bestämmelse i planen. I 39 § BS föreskrivs att byggnad inte får ligga närmre tomtgräns än 4,5 meter. Vidare hade kommunen antagit riktlinjer avseende avståndet mellan tomtgräns och byggnader och fastighetsbildningen stred även mot detta.

HovR:n gick på kommunens linje och fastslog att avstyckningen skulle strida mot detaljplanen och att åtgärden inte kunde ses som en mindre avvikelse mot bakgrund av de riktlinjer kommunen antagit. Överklagandet bifölls och förrättningen ställdes in.

HovR för Övre Norrland, 2005-12 20, Mål nr. Ö 818-04

Avstyckning beviljades av lantmäterimyndigheten trots att gränsen kom att gå rakt genom en komplementbyggnad, för vilken rivningslov hade erhållits. Se figur 7. Kommunen överklagade avstyckningen, eftersom planen angav att minsta avstånd mellan byggnad och tomtgräns skulle vara sex meter. Såväl FD som HovR ansåg att denna avvikelse från plan inte kunde anses vara en mindre avvikelse.



Figur 7. Förrättningskarta i mål nr 818-04.
(Lantmäteriet, 2015c)

5.2 Rättsfall om föråldrade planer

En aspekt som vi ville undersöka specifikt var hur en plans aktualitet påverkar möjligheten att göra en mindre avvikelse. Vi har därför även sökt rättsfall som inte explicit handlar om mindre avvikelse, men som kan ge ledning i frågan: Är det lättare att göra mindre avvikelse från en föråldrad plan?

5.2.1 Prejudicerande rättsfall

Som grund för resonemang kring föråldrade planer kan det vara av vikt att känna till nedanstående två rättsfall från högsta instans. Dessa behandlar frågan om en åtgärd skall bedömas efter den plan som gällde vid ansökan om åtgärden eller efter en ny plan som under ärendets lopp har hunnit att antas innan ärendet nått högsta instans.

Regeringsrätten, 1996-10-31, RÅ 1996 ref. 96

Fråga om huruvida förutsättningarna för bygglov till en utbyggnad av ett fritidshus skulle bedömas efter förhållandena vid ärendets inledande (då ingen plan för området fanns) eller efter förhållandena då ärendet nått Regeringsrätten (då områdesbestämmelser antagits). Regeringsrätten fann att "prövningen skall ske med utgångspunkt i de vid prövningstillfället gällande planbestämmelserna".

HD, 2006-12-29, Mål nr. Ö 4566-04

Fråga om korrigerande av ett felaktigt andelstal i gemensamhetsanläggning, grundat på hur många byggrätter (avstyckningsbara tomter) som fanns inom en fastighet. När ärendet till slut nådde Högsta Domstolen hade detaljplanen hunnit att ändras, varför domstolen förklarade att det var den vid prövningstillfället gällande planen som skulle användas som bedömningsgrund.

5.2.2 Vägledande rättsfall

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-09-15, F 2573-14

Fråga om avstyckning inom en detaljplan som kommunen avsåg att ändra. Domstolen konstaterade dock att inget hinder fanns mot avstyckningen i gällande detaljplan, och att hinder därmed inte förelåg enligt FBL 3 kap 2 §. Däremot förtydligade man att det generellt är så att om genomförandetiden har gått ut kan en prövning enligt FBL 3 kap 1 § ändå leda till att fastighetsbildningen vägras trots att den skulle stå i överensstämmelse med planen.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2014-08-08, Mål nr. F 4130-13

Detta fall finns sammanfattat ovan under ”gränsavvikelser” (se avsnitt 5.1.2.3). Av intresse för frågan om föräldrade planer inverkar på ett beslut om mindre avvikelser är förrättningslantmätarens uttalande (som domstolen senare instämde i):

”Detaljplanens genomförandetid må ha utgått, men detta påverkar inte planens rättsstatus.”

5.3 Rättsfall om följsamhet

Med följsamhet menas i detta fall i vilken mån ett beslut om att tillåta mindre avvikelser enligt PBL är tvingande för en kommande bedömning enligt FBL (eller någon annan lag).

5.3.1 Prejudicerande rättsfall

Nedan presenteras tre stycken rättsfall från Högsta domstolen, som samtliga ger stöd för något som närmast liknar en rättslig grundsats: att beslut enligt PBL och beslut enligt FBL i möjligaste mån skall vara samordnade. Samtliga rättsfall avser förvisso åtgärder företagna före införandet av ÄPBL, och åtgärder utförda utom detaljplanelagt område. Den rättsliga grundsats de uttrycker är dock mycket generell utformad, och senare rättsfall (efter 1987) har hänvisat till dessa prejudicerande rättsfall även inom detaljplanelagt område.

NJA 1978 s 261

Fallet rörde i huvudsak om huruvida avstyckning utom detaljplanelagt område strider mot FBL 3 kap 3 § eller ej. I sammanhanget berörs dock frågan om samordning med byggnadslagstiftningen, varvid Högsta domstolen skriver:

“Både i förarbetena till fastighetsbildningslagen i dess ursprungliga lydelse och i förarbetena till senare ändringar i fastighetsbildningslagen och byggnadslagen har starkt framhållits nödvändigheten av en samordning av fastighetsbildningsmyndigheters och planmyndigheters verksamhet. Den eftersträlvade samordningen skall åstadkommas dels genom att ett nära samråd mellan myndigheterna äger rum både i deras allmänna verksamhet och under handläggningen av enskilda ärenden, dels genom att också fastighetsbildningsmyndigheterna grundar sin bedömning av enskilda ärenden på planmässiga överväganden efter samma normer och riktlinjer som är att tillämpa i frågor om tillstånd enligt byggnadslagen (rörande det nu sagda, se prop 1969:128 s B 57 ff och 137, 1972: 111 Bil 2 s 326, 1973: 160 s 479 och 1976/77: 122 s 23 f). Det framstår också som en naturlig ordning att fastighetsbildnings- och planmyndigheters bedömning av enskilda bebyggelseärenden sker efter i princip samma linjer. Härigenom får man förutsättningar att så långt möjligt undgå det

Tio nyanser av mindre avvikelser

otillfredsställande resultatet att prövningen av ett ärende rörande fastighetsbildning för bebyggelse och prövningen av ärende rörande byggnadslov för samma bebyggelse utfaller olika.”

NJA 1979 s 433

Huvudfråga i målet var huruvida en dispens från 1958 för uppförande av sommarstuga fortfarande var gällande. Liksom i ovanstående fall berördes frågan om samordning mellan PBL och FBL, varvid Högsta domstolen anförde:

“Både i förarbetena till FBL i dess ursprungliga lydelse och i förarbeten till senare ändringar i FBL och byggnadslagen har starkt framhållits nödvändigheten av en samordning av fastighetsbildnings- och planmyndigheters verksamhet. Det framstår också som naturligt, att man så långt möjligt söker undvika det otillfredsställande resultatet att prövningen av ett ärende rörande fastighetsbildning för bebyggelse och prövningen av ärende rörande byggnadslov för samma bebyggelse utfaller olika (jfr NJA 1978 s 261).”

NJA 1984 s 122

Föremål för prövning var i detta fall huvudsakligen huruvida en avstyckning mötte hinder enligt de allmänna lämplighetskraven i FBL 3 kap 1 § eller enligt FBL 3 kap 6 § om hinder för jordbruket. Även här berördes frågan om samordning mellan PBL och FBL:

“I det sammanhanget finns anledning att erinra om en grundsats som HD i bla rättsfallet NJA 1979 s 433 (särskilt s 441) givit uttryck åt, nämligen att det framstår som naturligt att man så långt möjligt söker undvika det otillfredsställande resultatet att prövningen av ett ärende rörande fastighetsbildning för bebyggelse och prövningen av ärende rörande byggnadslov för samma bebyggelse utfaller olika.”

5.3.2 Vägledande rättsfall

Fastighetsdomstolen Malmö, 2010-02-09, Mål nr. F 9020-09

Fråga om en fastighetsägare som först har fått ett bygglov beviljat av byggnadsnämnd, men sedan fått avstyckning nekad av Lantmäteriet.

För området gäller en detaljplan, där i princip samtlig mark som inte redan är bebyggd har blivit avsatt som prickmark. I domen använder man begreppet ”bevarandeplan” för att beskriva planens karaktär. På platsen för det aktuella bygglovet hade det på 40-talet funnits en byggnad, och den nya byggnaden hade anpassats efter området, varför byggnadsnämnden hade bedömt att bygglovet låg inom ramen för planens syfte och bedömt det som en mindre avvikelse.

Frågan i domen var således i vilken grad lantmäterimyndigheten är bunden att göra samma bedömning av en mindre avvikelse som en byggnadsnämnd redan gjort. Om detta skriver domstolen bland annat:

”Den samordning som eftersträvats i den aktuella lagstiftningen, vilken gett byggnadsnämndens planmässiga bedömning företräde i vart fall för bebyggelse utom detaljplan, bör normalt även inom plan leda till samma bedömning beträffande möjligheten att uppföra viss bebyggelse och för fastighetsbildning för samma bebyggelse. En sådan ståndpunkt vinner stöd även i rättspraxis före tillkomsten av PBL, bl.a. i rättsfallet NJA 1978 s. 261. Kravet på samordnad bedömning bör dock inte kunna göras gällande vid grova överträdelser av vad som enligt lagstiftning och praxis rymms inom begreppet ”mindre avvikelse som inte motverkat syftet med planen”.”

Fastighetsdomstolen argumenterade sig sedan fram till att den mark som det var fråga om kommer att kunna användas för att uppföra ett bostadshus oavsett om avstyckningen blev beviljad eller ej, och att en avstyckning i praktiken inte medför någon ytterligare konflikt med planen utöver vad det som det beviljade bygglovet inneburit. Man ansåg att den bedömning man hade att ta ställning till därför kunde jämföras med situationen att den avsåg en pågående och tillåten markanvändning även om den står i strid med detaljplanen. För att ytterligare stärka sin argumentation skriver man dessutom att i analogi med vad som gäller i de situationer som avses i 3 kap. 2 § 2 st FBL (alltså om naturvårdsbestämmelser och dylikt, där lantmäterimyndigheten inte på nytt skall pröva en dispens som redan givits av annan myndighet, se avsnitt 3.3.4) borde därför avstyckning kunna medges. Denna analogi anser vi förvisso att man bör betrakta med viss skepsis, men domstolen avslutar sin argumentation med de desto starkare argumenten om kraven på samordning mellan PBL och FBL samt den starka målsättningen att den enskilde om möjligt inte skall drabbas av att myndigheter gör olika bedömningar i likartade frågor.

Fastighetsdomstolen fann alltså slutligen att den sökta avstyckningen kunde betraktas som en mindre avvikelse.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2011-09-06, Mål nr. F 1832-11

Detta fall är, till skillnad från ovanstående, ett fall där domstolen *inte* bedömde att lantmäterimyndigheten var bunden av ett tidigare beslut från byggnadsnämnd, i detta fall ett förhandsbesked. Bakgrunden till rättsfallet är att en exploatör av ett bostadsområde har ansökt om fastighetsbildning för 13 tomter. Två av dessa tomter skulle dock få en sådan utformning att de, på grund av områden i plan reserverade för underjordiska ledningar samt på grund av prickmark, inte skulle kunna bebyggas med hus av konventionell typ.

Domstolen skrev inledningsvis att lantmäterimyndigheten inte är bunden av ett beslut av byggnadsnämnden, men hänvisade till fallen från högsta domstolen refererade ovan, samt den praxis som där etablerats att man så långt som möjligt skall undvika

det otillfredsställande resultatet att prövningen av ett fastighetsbildningsärende och prövningen av ett bygglovsärende för samma bebyggelse utfaller olika. Därefter anfördes följande:

”Mark- och miljödomstolen konstaterar att de aktuella tomterna B och D inte kommer att kunna bebyggas med vanligast förekommande hustyper, och att det på tomten D – på grund av att den till största delen består av så kallad punktprickad mark, som inte får bebyggas – inte finns tillräckligt mycket byggbar mark för att möjliggöra sådan gårdsbyggnad som enligt planbestämmelserna får uppföras. Mark- och miljödomstolen bedömer vidare att det inte saknas helt planliga och lämpliga alternativ till den ansökta åtgärden, avseende den typ av exploatering som är syftet med fastighetsbildningen. Sammantaget bedömer mark- och miljödomstolen att villkoret i 3 kap. 1 § första stycket FBL inte kan anses uppfyllt, och att lantmäterimyndigheten därför haft fog för sitt beslut att ställa in förrättningen.”

Det som domstolen i första hand anmärker på är således lämpligheten enligt 3 kap. 1 § FBL. Att man inte kan utnyttja samtliga friheter som en plan medger kan enligt vår mening knappast i sig innebära att åtgärden är planstridig, så länge åtgärden som sådan inte är förbjuden i plan. Att göra allt för stora slutsatser om 3 kap. 2 § FBL utifrån detta rättsfall är därför vanskligt. Det kan dock konstateras att man med stöd att detta rättsfall kan konstatera att den strävan efter att de två olika myndigheterna inte skall göra olika bedömning i fråga om samma bebyggelse har en begränsning.

5.4 Övriga intressanta rättsfall

Vid genomsökningen av rättsfall från Lantmäteriets rättsfallsregister samt från Mark- och miljödomstolen i Växjö stötte vi på ett antal rättsfall som inte sorterar in under någon av ovanstående kategorier, men som ändå kan vara av intresse.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, Mål nr. F 2519-12

Fråga om inrättande av ledningsrätt för befintliga ledningar på Region Skånes fastighet i Lund. I Region Skånes överklagande av Lantmäterimyndighetens beslut påpekas den i deras tycke bristfälliga prövningen av FBL 3 kap 2 § i ledningsförrättningen:

“Ledningsrätten avviker från flera av detaljplanerna på så sätt att ledningarna belastar kvartersmark med byggrätt. Samråd har skett med byggnadsnämnden (8 § LL) /.../. Byggnadsnämnden tillstyrker ansökan.”

FBL:s bestämmelse om mindre avvikelser har sin motsvarighet i Ledningsrättslagens (LL) 8 §. I sitt överklagande anförde Region Skåne bland mycket annat att

Tio nyanser av mindre avvikelser

Lantmäterimyndigheten inte alls hade motiverat hur den avvikelser som beskrevs i citatet ovan kunde vara en sådan mindre avvikelser som medges i denna paragraf.

Parterna förlikades, varför någon dom aldrig avkunnades.

Mark- och miljödomstolen, Växjö, 2012-08-16, Mål nr. F 195-12

Genom en planändring medgavs ökade byggrätter för fastigheten Repslagaren 29. Grannfastigheten, Repslagaren 28, var belastad av ett vägservitut till förmån för Repslagaren 29. Genom planändringen befarade ägaren till Repslagaren 28 att belastningen av detta servitut skulle komma att öka. Vid planprocessen för den nya planen hade man därför påpekat detta, varvid en överenskommelse hade gjorts fastighetsägarna och byggnadsnämnden emellan om att servitutet skulle upphävas. Vid ansökan hos lantmäteriet uppdagades dock att Repslagaren 28 omfattades av en tomtindelning, där servitutet redovisades. Såväl Lantmäteriet som domstolen ansåg att ett upphävande skulle strida mot den gällande tomtindelningen, varför servitutet fortsatte att gälla.

Anmärkningsvärt i detta fall är att frågan om mindre avvikelser ej tas upp.

6 Diskuterande analys

I det följande kommer vi att presentera de tankar och idéer som är resultatet av den analys vi har gjort av kapitel 2-5. Eftersom syftet med arbetet är att identifiera vilka huvudfaktorer som påverkar bedömningen av vad som kan godkännas som en mindre avvikelse, samt beskriva hur dessa huvudfaktorer påverkar nämnda bedömning, kommer analysen att vara uppbyggd på följande vis: Först redogörs för några allmänna slutsatser som tjänar som bakgrund för resten av analysen. Därefter presenterar vi de omständigheter som vi genom arbetets gång har noterat och som vi valt att lägga fram som potentiella huvudfaktorer, för att sedan beskriva dessa huvudfaktorer en och en, för att antingen kunna bekräfta eller avfärda dem. Vidare behandlas två specialfrågor om gränslandet mellan mindre avvikelse och planändring samt avvikelsemöjligheter på grund av fel i en angränsande plan, och till slut ges några förslag till förbättring av nuvarande lagstiftning med grund i den övriga analysen.

6.1 Bakgrund

6.1.1 Avvikelsemöjligheterna i JDL

För att till fullo förstå begreppet mindre avvikelse är det viktigt att förstå dess bakgrund. Som redogörs för i avsnitt 3.2 är den bestämmelse som uttrycket rymmer inom inte direkt någon novis i lagboken utan har funnit med ett bra tag, om än i skiftande form. Ofta när det i olika sammanhang talas om mindre avvikelse finns det en viss historisk medvetenhet, och såväl i rättsfall som i den allmänna diskussionen om mindre avvikelse (i den mån man nu alls kan kalla den "allmän") kommenteras ofta uttalandena i förarbetena till FBL. Vad som ofta förbigås är dock att bestämmelsen har ännu äldre rötter än så.

Som redogjorts för i avsnitt 3.2 måste man söka sig ända till JDL för att hitta det ursprungliga motivet till varför man införde den bestämmelse som skulle komma att bli dagens mindre avvikelse. Redan 1926 fanns vad gällde avstyckningsplan möjligheten att göra en jämkning. Likheten mellan denna jämkning och dagens mindre avvikelse skall förvisso inte överdrivas; desto mer relevant blir det dock när man betraktar de ändringar som gjordes i JDL 1947. Speciellt intressant är att betrakta förändringen av JDL 19 kap 13 §:

Tio nyanser av mindre avvikelser

JDL 19 kap 13 § 2 st år 1926

Avstyckning inom område, för vilket finnes fastställd stadsplan, må ej verkställas, att **stadsplanens genomförande** eller kvarterens lämpliga indelning i tomter **därigenom försvåras**.

JDL 19 kap 13 § 2 st år 1947

Avstyckning inom område, för vilket enligt fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan eller på annan grund särskilda bestämmelser med avseende å markens bebyggande gälla, må ej verkställas så, att **områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras** eller **syftet med bestämmelserna eljest motverkas**; dock må Konungens befallningshavande medgiva undantag, när särskilda skäl äro därtill.

Notera speciellt förändringarna i de av oss markerade partierna. Genom denna ändring förskjuts fokus från att det tvunget skall vara planen så som den ser ut på papperet som skall följas, till att det snarare skall vara syftet bakom planen som skall följas. Eller, för att uttrycka det som det gjordes när det begav sig:

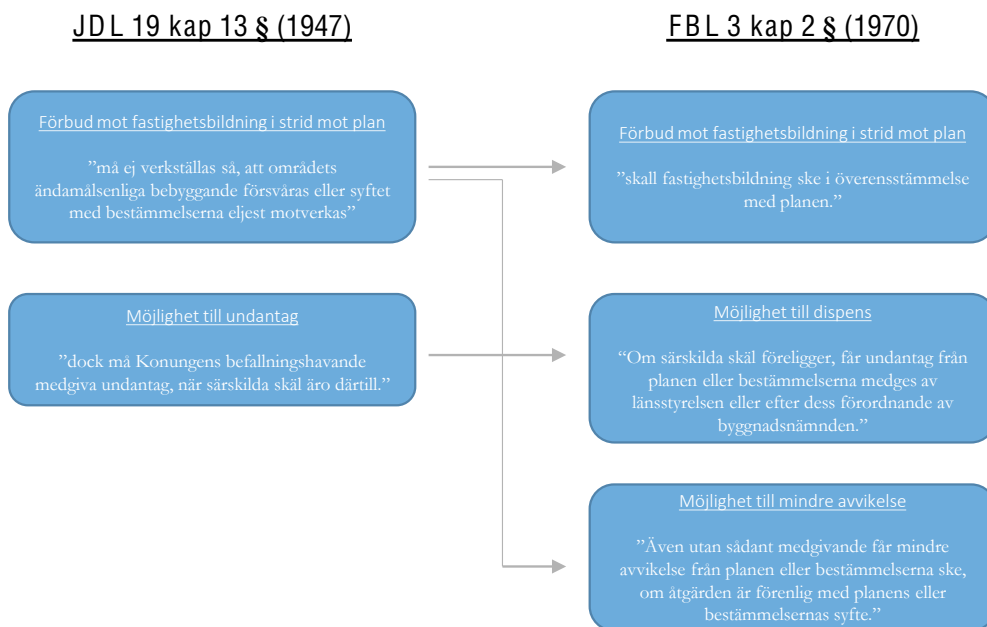
“Lagens förbud mot avstyckning i strid mot planen motsvaras nämligen i förslaget av ett förbud att avstycka så att planen motverkas, vilken senare lokution ju mera hänvisar till de krav och önskemål, som kommit till uttryck i planen, än till varje kartlinje och annan detalj av planbilden på pappret.”

Genom 1947 års formulering av JDL 19 kap 13 § 2 st fanns alltså en möjlighet att göra det som vi idag skulle kalla en mindre avvikelse från plan vid avstyckning. Intressant i sammanhanget är att man med denna formulering ansåg att bestämmelsen om jämkning från avstyckningsplan inte längre behövdes; denna jämkningsmöjlighet ingick nu i den nya lydelsen av JDL 19 kap 13 § 2 st. Konstateras kan alltså att möjligheterna till avvikelser från samtliga planer efter 1947 måste ha varit minst lika stora som möjligheterna till avvikelse från avstyckningsplan innan 1947.

Detta är av intresse än idag. Vid införandet av FBL uttalade man sig nämligen om avstyckningsreglerna i JDL, och sade:

“De nuvarande avstyckningsreglerna som här återgivits torde utan större ändringar kunna överföras till den nya lagstiftningen och göras tillämpliga på alla slag av fastighetsbildningsåtgärder.”

I FBL kom dock formuleringen av bestämmelsen att anta en ny form. Istället för uttrycket ”må ej verkställas så, att områdets ändamålsenliga bebyggande försvåras eller syftet med bestämmelserna eljest motverkas” kom paragrafen nu att lyda ”skall fastighetsbildning ske i överensstämmelse med planen.” Detta innebar rent semantiskt en skärpning varför man även lade till en uttrycklig möjlighet till mindre avvikelse i tredje stycket av FBL 3 kap 2 §, för att fånga upp hela innebörden av den tidigare formuleringen i JDL, se figur 8.



Figur 8. Förändringar vid införandet av FBL.

Efter detta har bestämmelsens exakta formulering förändrats ett antal gånger, men som redogjorts för i avsnitt 3.3.1 har ingen av dessa ändringar inneburit någon förändring i sak. Utgångspunkten när man analyserar räckvidden av begreppet mindre avvikelser måste därför vara att redan när man antog FBL omfattade begreppet snarare ”de krav och önskemål som kommit till uttryck i planen, än /.../ varje kartlinje och annan detalj av planbilden.”

6.1.2 Dispens och mindre avvikelser

Ytterligare ett historiskt förhållande behöver klargöras för att helt kunna greppa vad mindre avvikelser är: förhållandet till de tidigare dispensreglerna.

Dispens, det vill säga möjligheten för länsstyrelse (eller efter länsstyrelsens förordnande även byggnadsnämnd) att medge en avvikelse från plan utan krav på att den skall vara mindre eller i enlighet med planens syfte, infördes i JDL 1947. Där och då fanns ingen större motivering än att det kunde ”vara nödvändigt att avstyckning sker i strid mot befintlig plan” då planen är föråldrad, eller vid andra tillfällen.

För att hitta mer ingående motiv får man istället vända sig till förarbetena inför FBL, dvs. Fastighetskommitténs utredning och propositionen som kom att bygga på denna. Dessa uttalanden är kommenterade under avsnitt 3.3.2. Något sammanfattat kan man säga att dessa dels handlar om nödvändigheten att kunna göra avsteg vid föråldrade

planer; men också om att upprättandet av en plan är ett så synnerligen tidsödande och kostnadskrävande förfarande att ”byggnadsverksamheten skulle allvarligt motverkas, om planändring skulle inväntas.” Man går till och med så långt att man skriver att ”Ibland kan en planändring dessutom vara obehövlig.

I Fastighetskommitténs utredning nämner man ytterligare ett motiv, nämligen att ”Härtill kommer att mindre betydelsefulla frågor ofta icke kunna tillräckligt studeras under själva planlägningsarbetet med påföljd att de kunna genom planen erhålla en mindre ändamålsenlig lösning.” Som vi noterat i avsnitt 3.3.2 är detta motiv väldigt likt motivet till varför man skall ha en bestämmelse om mindre avvikelser.

När möjligheten till dispens slutligen formulerades i FBL blev det enda rekvisitet att det skulle föreligga ”särskilda skäl”. Detta visade sig med tiden bli något problematiskt vid samspelet med dispenser enligt bygglagstiftningen, eftersom det i denna lagstiftning på sina ställen fanns ytterligare rekvisit såsom att en dispens inte fick ”försvåra en ändamålsenlig användning av marken”. Som redogjorts för i avsnitt 4.2 gjorde man därför år 1972 en översyn av alla de ställen i lagstiftningen där dispens från plan förekom, och lät ”särskilda skäl” vara det enda rekvisitet. Att en dispens inte fick försvåra en ändamålsenlig användning av marken ansåg man ingå i uttrycket ”särskilda skäl”. Likaså ansåg man att intresset av att planen, såvitt möjligt, fullföljs i enlighet med sitt syfte var inbegripet i ”särskilda skäl”.

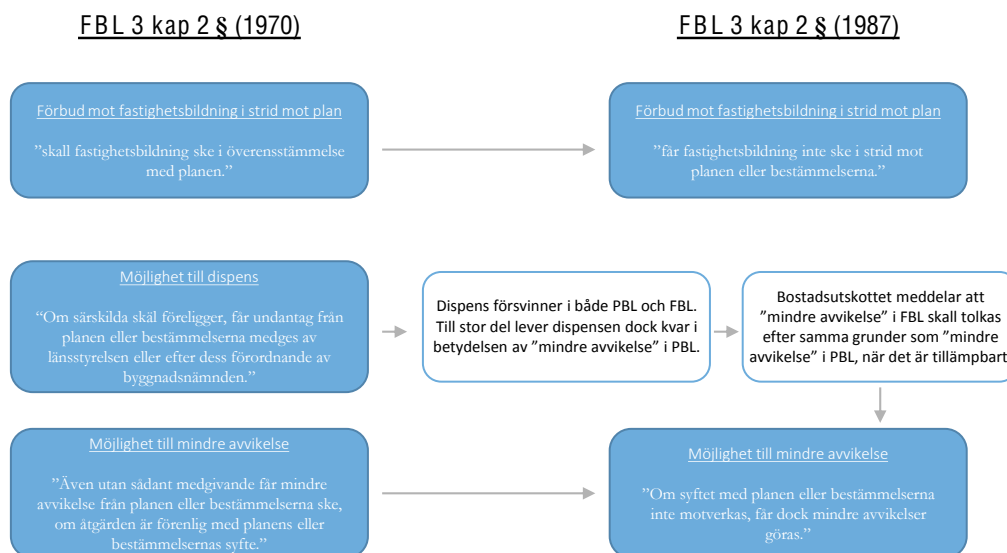
Med tiden kom dock tillämpningen av regelverket kring dispens att bli mer vidlyftigt än vad man 1972 hade avsett. Vid införandet av ÄPBL passade man därför på att ta ett omtag, och möjligheten till dispens avskaffades. I debatten har tolkningen framförts att man tog bort dispensen men lät möjligheten till mindre avvikelser finnas kvar, och att detta därmed skall tolkas som att alla avvikelser som tidigare föll inom dispensreglerna nu är omöjliga att genomföra. Vi vill argumentera mot detta synsätt.

För det första kan konstateras att borttagandet av dispens i första hand gjordes genom att äldre bygglagstiftning ersattes av ÄPBL. Här är det viktigt att komma ihåg att i den äldre bygglagstiftningen fanns inte mindre avvikelser med som begrepp över huvud taget. När ÄPBL infördes var det ett nytt begrepp som man *ersatte* regelverket kring dispens med. Tolkningen att man tog bort dispens men lät mindre avvikelser vara kvar stämmer helt enkelt inte när man betraktar bygglagstiftningen.

När man betraktar borttagandet av dispensen i FBL blir bilden lite mer komplicerad. Här fanns redan vid ÄPBL:s införande begreppet mindre avvikelser, som ett komplement till dispens. Det gör att man ställs inför frågan: är det mindre avvikelser så som den sedan tidigare uttryckts i FBL som bevaras, eller är det mindre avvikelser *i den tappning som den blir i den nya ÄPBL* som bevaras? Som tur är uppmärksammade våra folkvalda representanter denna potentiella konflikt, och Bostadsutskottets uttalande, återgivet i avsnitt 4.1, slår fast att den innebörd som ”mindre avvikelser” fick i ÄPBL även skulle tjäna till ledning vid tillämpning av

Tio nyanser av mindre avvikelse

mindre avvikelse i FBL, i tillämpliga delar. Man kan alltså säga att innebörden av mindre avvikelse i FBL uppdaterades i och med införandet av ÄPBL, se figur 9.



Figur 9. Förändringar i FBL i och med införandet av ÄPBL 1987.

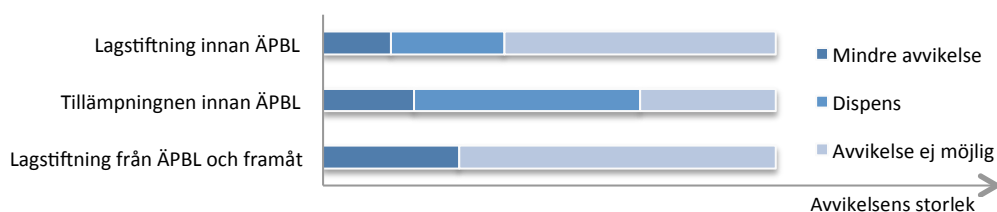
Vad innebar då denna "uppdatering"? Frågan kommer att besvaras i sin helhet senare i analysen, men i detta sammanhang är det intressant att betrakta hur mindre avvikelse förändrades jämfört med begreppet dispens. Här kan för det första konstateras att *andemeningen med dispensen aldrig blev avskaffad*. Departementschefen skriver tydligt i propositionstexten att "Min uppfattning är att möjligheterna till avsteg bör vara ungefär desamma som motsvarar lagstiftarens mening med de nu gällande reglerna". Med andra ord: avsikten med att ersätta dispens med mindre avvikelse i bygglagstiftningen var inte att skapa någon slags nytt paradigm i avvikelsefrågor, utan att tygla den spretande praxis som uppstått och föra tillbaka möjligheten till att göra avvikelse till 1972 års nivå.

Viss inskränkning i möjligheten till att avvika från plan innebar dock ändringarna i samband med införandet av ÄPBL. Som redogjorts för i avsnitt 4.2.3 innebar övergången från "dispens" till "mindre avvikelse" att en viss avgränsning gjordes i hur stor en avvikelse kan vara. Som exempel på vad som inte längre skulle kunna vara en acceptabel avvikelse nämnde departementschefen att använda mark för "ett i planen icke avsett ändamål". Att placera en byggnad någon meter in på punktprickad mark var dock ett exempel på avvikelse som föll innanför "mindre avvikelse".

Ytterligare en inskränkning som gjordes med införandet av ÄPBL var regleringen kring i vilken mån man är tvungen att inte motverka planens syfte. I 1972 års förtydligande kring möjligheterna till dispens hette det "att planen såvitt möjligt

fullföljs i enlighet med sitt syfte”. Efter införandet av ÄPBL kom lagtexten däremot att vara formulerad undantagslöst: syftet med en plan får inte motverkas vid en mindre avvikelse.

Sammanfattningsvis kan man alltså, med ledning av vad som sägs i propositionen inför ÄPBL, konstatera att dispensen enligt bygglagstiftningen aldrig blev avskaffad, den blev omformulerad till att bli den mindre avvikelser vi har i PBL idag. Genom Bostadsutskottets utlåtande skall mindre avvikelser enligt FBL i tillämpliga delar tolkas på samma sätt som denna mindre avvikelser i PBL. En stor del av de avvikelser som tidigare kunde genomföras som dispenser (enligt 1972 års riktlinjer) kan därmed numera genomföras som mindre avvikelser, se figur 10.



Figur 10. Jämförelse mellan reglerna för mindre avvikelser och dispens innan införandet av ÄPBL 1987, den faktiska tillämpningen av reglerna innan 1987 samt reglerna för mindre avvikelser efter 1987.

De typer av avvikelser som tidigare föll inom dispenskategorin som inte följde med in i den nya mindre avvikelsekategorin är dels avvikelser som rent storleksmässigt inte kan betraktas som mindre, samt avvikelser där man går ifrån planens syfte, hur välmotiverat detta än må vara. (Ett exempel på det sistnämnda skulle exempelvis kunna vara en önskan att göra avvikelse från en plan som har skapats utifrån en väldigt tydlig förutsättning som sedermera har försvunnit, t.ex. att anpassa bebyggelse till en järnväghållplats som har upphört. En avvikelse som skulle strida mot detta uppenbart föråldrade syfte bör ha kunnat vara möjligt enligt de gamla dispenserreglerna, men lär inte längre gå att genomföra som en mindre avvikelse.) Var gränsen går för det förstnämnda, vad som är att betrakta som ”mindre”, är mer diffust och är precis vad detta arbete syftar till att klargöra.

6.1.3 Allmänna förutsättningar för mindre avvikelser

Bestämmelsen i 3 kap 2 § FBL om mindre avvikelser från detaljplan innehåller två rekvisit som skall vara uppfyllda för att en avvikelse skall bli tillåtlig, avvikelserna skall vara mindre och inte motverka planens syfte.

Mindre

Vad gäller rekvisitet mindre har förarbetena till FBL inte något uttryckligt resonemang om vad som får räknas hit. Man konstaterar endast att de avvikelser som

varit möjliga enligt JDL fortfarande skall vara möjliga, men att de vid införandet av FBL skulle formuleras uttryckligen i lagtext som en egen föreskrift (se avsnitt 3.3.2). I förarbetena till JDL uttrycks att man vid fastighetsbildning mer skall se till de krav och önskemål som kommit till uttryck i planen än till varje enskild planlinje på kartan (se avsnitt 3.2 samt 6.1.1).

I samband med ändringar i FBL vid införandet av ÄPBL, kommenteras mindre avvikelser i SOU 1979:66 (se avsnitt 3.3.2). Man anför bland annat att fastighetsbildning ofta kan genomföras på olika sätt utan att planens syfte direkt motverkas och gränserna för vad som får tillåtas som mindre avvikelser inte skall sättas för snävt. Å andra sidan framför man vid införandet av ÄPBL (se avsnitt 4.2) att avvikelser från plan har sina klara gränser med hänsyn till medborgarinflytandet. I en förrättning har inte alla berörda grannar möjlighet att påverka, vilket måste poängteras. Detta förhållande bekräftas även av flera rättsfall, varav kanske tydligast i F 2925-12. Här finns alltså en borte gräns: att inte tillåta allt för vidlyftiga avvikelser är en fråga om demokrati.

I förarbetena till ÄPBL, som i tillämpliga delar bör tjäna till vägledning även för FBL, gör departementschefen några uttalanden till ledning för vad som är att anses som mindre (se avsnitt 4.2.3). Att flytta en byggnad någon meter in på punktprickad mark eller att överskrida tillåten byggnadsyta för att uppnå en god planlösning är två exempel på vad som kan betraktas som mindre. Däremot är det inte aktuellt att använda mark för annat ändamål än det som anges i plan. Man kan med fog mena att samtidigt som departementschefen här exemplifierar vad som kan betraktas som mindre, sätts den övre gränsen relativt högt. Det är en avsevärd skillnad mellan att placera en byggnad in på en punktprickad mark och att använda mark för ett i planen inte angivet ändamål.

I ”Regeringens proposition om ingripanden mot olovlig kontorisering, m.m.” (se avsnitt 4.2.3) diskuteras vidare hur begreppet skall ses:

”Ordet mindre har vid tillämpningen ibland uppfattats som synonymt med ordet liten i absolut mening. Detta har då lett till en diskussion om t. ex. hur många kvadratmeter en avvikelse skall få omfatta för att vara ”mindre”. Detta har givetvis inte varit avsikten vid bestämmelsens utformning. Uttryckssättet anger ju att avvikelsen skall vara ”mindre”, dvs. avvikelsen skall bedömas relativt i förhållande till omständigheterna i varje enskilt fall.”

Vad som inbegrips i rekvisitet mindre är alltså inte exakt angivet i förarbetena utan beror på omständigheterna i det enskilda fallet; ett stort utrymme för tolkning finns med andra ord. Två saker anger förarbetena till FBL dock specifikt. Det ena är att ”allmänna och enskilda intressen inte får trädas för när” av en sökt åtgärd (se avsnitt 3.3.2). Detta kommer nämnas som en av de faktorer som påverkar bedömningen av mindre avvikelser men förtjänar att även nämnas här. I rättsfallet F 2925-12, se avsnitt 5.1.2.2, görs följande uttalande:

Tio nyanser av mindre avvikelser

“Av förarbetena till FBL framgår att avvikelserna för att betraktas som en mindre avvikelse dels inte får motverka planens syfte, dels ska vara begränsad till sin omfattning, eftersom varken allmänna eller enskilda intressen får förnärmas.”

Den andra saken som förarbetena till FBL specifikt skriver att man skall ta hänsyn till är att bestämmelsen skall användas ”med försiktighet”. Exakt vad detta innebär förtydligas inte i förarbetena. Som vi ser det kan man läsa uttrycket som en arbetsinstruktion till tjänstgörande lantmätare att inte hastiga beslut om mindre avvikelser, utan tänka igenom dem noga. Man kan också läsa det som en viljeyttring från lagstiftarens sida att det i själva verket inte skall vara särskilt många avvikelser som kan godtas. Eller så kan det läsas som att i ett osäkert fall, där vågskålarna för och emot en mindre avvikelse väger lika tungt, så skall man hellre säga nej än ja.

Vad man egentligen menat med ”med försiktighet” är således oklart. Enligt vår mening är dock den förstnämnda tolkningen något långsökt, och att det skulle röra sig om en önskan om att det mycket sällan skall vara möjligt att genomföra en mindre avvikelse sägs emot av många av de andra förarbeteskällor som vi studerat, t.ex. Prop. 1985/86:1. Inte heller finns det några egentliga belegg för att det skulle vara ett ledord vid fall där vågskålarna väger jämnt. Följaktligen är det svårt att uttyda vad lagstiftaren menat och vi anser därför att uttrycket inte egentligen bör ges den vikt som det ibland tillmätts.

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att vad som kan godtas som mindre inte är en exakt vetenskap. Utifrån förarbetena vet vi dock att gränsen inte skall sättas för snävt samtidigt som avvikelser från plan har sina klara gränser med hänsyn till medborgarinflytandet; en borte gräns är exempelvis om man använder marken för ett i planen inte avsett ändamål, vilket kräver planändring där alla berörda kommer till tals.

Planens syfte

Vad gäller rekvisitetet att inte motverka planens syfte, framförs i avsnitt 3.3.1 att det inte bara är fastställda planlinjer som skall följas, utan att det även skall tillses att indelningen av marken blir ändamålsenlig utifrån de synpunkter som ligger till grund för planen. För att få en vidare tolkningsgrund för vad som menas med att inte motverka planens syfte är förarbetena till ÄPBL även här behjälpliga. Som redan har redogjorts för, har mindre avvikelser i plan- och bygglagstiftningen sin bakgrund i dispensreglerna där det krävdes särskilda skäl för att få genomföra en åtgärd i strid mot plan (se avsnitt 4.2)

”Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger torde vidare utan särskild föreskrift beaktas intresset av att planen såvitt möjligt fullföljs i enlighet med sitt syfte.”

I citatet fastslås vikten av att en plan fullföljs enligt sitt syfte. Lite senare resonerar departementschefen om hur en plans syfte skall utläsas. Ett uttalat syfte är givetvis det

mest fördelaktiga men även bestämmelser om exploateringsgrad eller hur stora förgårdsområden som finns utritade kan ge ledning i vad som är planens syfte.

Två rekvisit?

I lagtexten ställs de båda rekvisiten upp var för sig men i de rättsfall som vi presenterat görs bedömningen av rekvisiten starkt beroende av varandra. Även uttalandet som berör vad som är att anse som mindre, där departementschefen uttrycker att ”avvikelsen skall bedömas relativt till omständigheterna i varje enskilt fall”, ger stöd för en koppling mellan rekvisiten mindre samt rekvisitet att inte motverka planens syfte.

I rättsfallet Ö 1775-96, se avsnitt 5.1.2.1, bekräftas synen på att rekvisiten är helt beroende av varandra:

“Frågan är då dels om den ifrågasatta avvikelsen kan betecknas som mindre, dels om den motverkar syftet med planen eller ej. Denna prövning bör i enlighet med vad som anförts ovan ske i ett sammanhang eftersom ett ställningstagande till vad som utgör ”mindre” avvikelser naturligen kommer att påverkas av vad som är detaljplanens syfte i den del frågan om avsteg uppkommit.”

Vidare i samma avsnitt gör domstolen i rättsfallet Ö 4140-10 bedömningen att en avvikelser är ”så ringa att den beslutade fastighetsbildningen inte kan anses stå i strid med planens syfte vad utnyttjandegraden beträffar.” Återigen kopplas syftet ihop med begreppet mindre.

Slutsatsen av uttalanden i såväl förarbeten som rättsfall måste alltså vara att vi har att göra med två fristående rekvisit vilka dock måste bedömas gemensamt.

6.2 Huvudfaktorer som påverkar bedömningen av mindre avvikelser

Ovan har beskrivits de allmänna förutsättningar som ligger till grund för bedömning av begreppet mindre avvikelser. Inte minst har analyserats vad som egentligen är innebörden av de två rekvisiten ”mindre” samt att ”syftet med planen inte motverkas”. Som framgår av avsnitt 6.1.3 är dessa två rekvisit mycket vagt definierade, troligen på grund av att lagstiftaren helt enkelt velat ha flexibilitet i systemet. Nackdelen med detta är att det skapar svårigheter vid tillämpningen av bestämmelserna. För att om möjligt underlätta för beslutsfattare i frågor om mindre avvikelser har vi därför valt att presentera våra resultat som ett antal huvudfaktorer, som vi menar påverkar bedömningen av om en avvikelser uppfyller de två rekvisiten eller ej. Dessa huvudfaktorer skall läsas som omständigheter som normalt skall vara uppfyllda för att en mindre avvikelser skall gå att genomföra, eller i vissa fall omständigheter som kan påverka hur stor avvikelser som kan vara godtagbar.

De omständigheter som under arbetets gång har utkristalliserats som potentiella huvudfaktorer är:

- Huruvida avvikelserna beror på att någon detalj i planen blivit felaktigt utformad eller ej tillräckligt studerad.
- Huruvida allmänna och/eller enskilda intressen påverkas av avvikelserna.
- Byggnadsnämndens inställning till avvikelserna.
- Huruvida avvikelserna sker från en bestämmelse som är ett väsentligt inslag i planen eller ej.
- Avvikelsens art och omfattning
- Områdets karaktär (känslig eller okänslig omgivning).
- Huruvida avvikelserna görs från en ny plan eller från en föråldrad plan.
- Vid avvikelser som berör allmän platsmark: Huruvida den allmänna platsmarken har enskilt eller kommunalt huvudmannskap.
- Huruvida avvikelserna görs från en ”vanlig” detaljplanebestämmelse eller från en fastighetsindelingsbestämmelse.
- Huruvida ett beslut om bygglov redan finns för den åtgärd som man önskar göra en mindre planavvikelse för.

6.2.1 Misstag vid planens antagande

Som motiv för att bestämmelsen om mindre avvikelser existerar anförs i förarbetena till såväl FBL (se 3.3.2) som PBL (se 4.2) att, lite olika formulerat i de bägge lagarna, bestämmelsen kan tillämpas då en detaljplan fått ett innehåll som i efterhand visat sig vara olämpligt i någon mån. Man anför att det är svårt att vara så förutseende vid planläggningen att samtliga detaljer får en perfekt utformning. Ofta ökar också kunskapen när projekten fortskrider vilket leder till nya frågeställningar och i takt med att samhället förändras uppkommer även nya behov som måste tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt. Mindre avvikelser är alltså en nödvändighet dels ur effektivitetssynpunkt, men på sätt och vis också ur rättssäkerhetssynpunkt. Inte ens en kommunal planhandläggare är ofelbar, och därmed behövs en lagteknisk ventil för att korrigera misstag som begåtts vid planläggningen. Detta är således en faktor som måste beaktas. I någon mening säger det sig själv; hade planer varit helt perfekta och fullständigt förutseende hade behovet av avvikelser aldrig uppkommit.

Att planen fått ett innehåll som inte varit avsett, som det uttrycks i förarbetena till FBL, är något som inte är ett uttryckt rekvisit för mindre avvikelser men som i rättsfallen fått viss betydelse. Frågan är sällan avgörande för utfallet i de rättsfall vi analyserat, men nämns ofta som en del i argumentationen.

I mål F 3808-11 (se avsnitt 5.1.2.3) verkar denna faktor dock ha varit avgörande. I målet görs en fastighetsreglering av allmän platsmark till en bostadsfastighet med motiveringen att ”det måste tolkas som ett förbiseende i planarbetet att inte hela området fram till Ällingestigen lades ut som kvartersmark vid planändringen 1986”. Detta resonemang fick även stöd av domstolen som tillstyrkte förrättningen.

Även i mål F 308-14 görs en hänvisning till uttrycket när man anpassar fastighetsgränsen till en nybyggd gång- och cykelbana, som inte fanns med i planen. En sådan anpassning till anläggningar som utförts i efterhand kan enligt oss mycket väl ses som ett fall där planen fått ett oönskat innehåll som man med mindre avvikelser kan bortse ifrån. Detta givetvis förutsatt att den utförda anläggningen var nödvändig för att planens syfte skulle tillgodoses. I sådana fall kan man mycket väl argumentera för att det i realiteten har skett ett misstag vid planens antagande, eftersom man inte kunnat förutse behovet av en framtida anläggning.

En dom som går i motsatt riktning finner vi i F 4130-13 (se avsnitt 5.1.2.3). Här önskade kommunen överföra ett område från den kommunala campingplatsen till en angränsande fastighet, som kommunen precis sålt. Anledningen var dock inte som i ovanstående fall att något uppenbart misstag skett vid planläggningen, eller att ett behov uppstått som man misslyckats att förutse vid planläggningen. Istället var hela åtgärden föranledd av att kommunen förlitat sig på en felaktigt redovisad gränslinje i registerkartan när man angivit areal i köpekontraktet, och att man nu ville rätta till misstaget. I domen argumenterades visserligen inte explicit för att det inte handlade om att planen ”fått ett innehåll som inte varit avsett” och att det därför inte skulle gå att genomföra, men vår tolkning är att detta vägde in i bedömningen av att avvikelser inte kunde anses vara i linje med planens syfte. Orsaken till att man ville göra avvikelser var ren försummelse från kommunens sida, och inte att planen faktiskt fått ett innehåll som inte varit avsett. I bedömningen kan dock även den faktiska storleken på området ha haft betydelse.

Vidare finns flera rättsfall där man i argumentationen tar upp frågan om att planen fått ett oönskat innehåll. Här kan nämnas NJA 1984 s. 60 och Hovrättsfallet Ö 712/98 som berör arealavvikelser, där domstolen hänvisar till förarbetsuttalanden just om denna situation. Domstolarna gör dock bedömningen att avvikelser inte uppfyller lagens krav på mindre, varför fastighetsbildning avslås redan därför.

Vilken slutsats man kan dra av detta är något svårtolkat. Klart är dock att då planen i tillämpningen visar sig ha fått ett innehåll som inte varit avsett så finns enligt förarbetena normalt möjligheten att göra avvikelser. Varken förarbetena eller rättsfallen kopplar denna förutsättning till något givet rekvisit men rent logiskt hänger den ihop med rekvisitet att inte motverka planens syfte. Har planen i någon detalj blivit fel, kan det rimligen inte vara dess syfte att genomföra dessa felaktigheter.

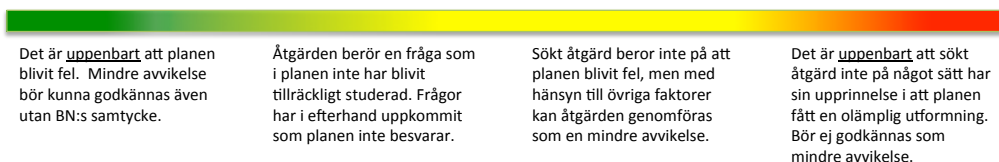
Hur stor vikt man kan tillmäta denna faktor är oklart. Som det uttrycks i förarbetena är *syftet* med bestämmelsen om mindre avvikelser att man skall kunna rätta till när ”det i tillämpningen visar sig att de [planerna] fått ett innehåll som icke varit avsett”. Frågan är om det innebär att detta är ett nödvändigt rekvisit för att över huvud taget kunna genomföra en mindre avvikelse; om det måste föreligga att planen faktiskt blivit felaktigt utförd i någon detalj för att en avvikelse skall kunna göras. (Låt vara att ”fel” mycket väl kan tolkas relativt brett så att även oförutsedda framtida behov räknas in som fel i planen.)

För att komma fram till en slutsats i denna fråga bör man enligt vår mening ställa sig frågan vad lagstiftarens mening med bestämmelsen kan ha varit. Att bestämmelsen skulle kunna användas när en plan på något vis fått ett oönskat innehåll står klart. Av rättsläget att döma är det dock inget absolut krav att en plan har fått ett icke avsett innehåll för att man skall kunna göra en mindre avvikelse. Det må vara syftet till varför bestämmelsen uppkom, men med tiden verkar det ha uppstått fler tillfällen då en mindre avvikelse kan anses godtagbar, se figur 11.

Två extremfall har dock observeras bland de analyserade rättsfallen. Å ena sidan har vi fallet F 4130-13, där åtgärden nekades. Den tolkning som vi gör utifrån detta rättsfall är att om det är uppenbart att avvikelserna inte grundar sig i att planen på något vis är att anse som otillräcklig, utan det enbart handlar om försummelse eller individuella önskemål, kan en åtgärd möta hinder på grund av detta.

Å andra sidan har vi fallet F 3808-11, där mindre avvikelser tilläts i strid mot byggnadsnämndens vilja. Av detta drar vi slutsatsen att ett uppenbart fel i planen, som beror på ett rent handläggningsfel, är en så stark faktor att den väger tyngre än byggnadsnämndens inställning.

Det är inte uteslutet att ett uppenbart handläggningsfel även skulle kunna väga tyngre än några av de andra faktorerna, eller rent av innebära att rekvisitet ”mindre” inte alls behöver vara uppfyllt. Av endast ett rättsfall kan vi dock inte dra en sådan slutsats. I själva verket skall en viss försiktighet tillmätas båda de två sistnämnda slutsatserna, eftersom dessa enbart bygger på ett rättsfall vardera.



Figur 11. Fyra typfall där en mindre avvikelse i varierande grad beror på felaktigheter i detaljplanen. Endast i de två extremfallen får denna faktor direkt påverkan på tillåtligheten

6.2.2 Allmänna och enskilda intressen

Som en förutsättning för att reglerna om mindre avvikelser skall kunna tillämpas nämns i förarbetena till FBL att allmänna och enskilda intressen inte får trädas förnär (se 3.3). Uttrycket återkommer såväl i utredningar som i propositioner och att intressen inte får förnäras är oeftergivligt och ses samtidigt som en självklarhet. Kanske är det också därför man väljer att inte uttryckligen skriva ut det som ett eget rekvisit i lagtexten. Att allmänna och enskilda intressen inte får påverkas hänger samman med att de som inte direkt berörs av förrättningen inte har möjlighet att föra

sin talan eller överklaga beslutet. Det är således en skyddsaspekt som så tydligt poängteras.

Uppgiften att utreda vilka allmänna intressen som berörs samt att beakta dessa, vilar på lantmäterimyndigheten (se 3.3.3). I de fall andra myndigheter bevakar något allmänt intresse skall dessa beredas tillfälle att yttra sig. Kommunen, representerad av byggnadsnämnden, får i plansammanhang ses som företrädare för det allmänna och det är också därför byggnadsnämndens inställning ges en särskild betydelse för bedömningen av en mindre avvikelse, vilket vi återkommer till i avsnitt 6.2.3 nedan. Vi har valt att redovisa det som en egen faktor att ta hänsyn till men kopplingen till det allmänna intresset är klar. Vad gäller de enskilda intressena underlättas lantmäterimyndighetens bedömning ifall det finns överenskommelser till grund för den sökta åtgärden. Det är i det närmaste en förutsättning att alla som påverkas av en avvikelse är överens för att den skall kunna godkännas, eller åtminstone att det saknas skäliga argument för att ett enskilt intresse träds förenär.

I rättsfallen nämns allmänna och enskilda intressen ett flertal gånger. I F 2925-12 (se avsnitt 5.1.2.2) kopplas intressena till rekvisitet mindre; anledningen till att en avvikelse måste vara begränsad i sin omfattning är just att varken allmänna eller enskilda intressen får förnäras. Man skriver även att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att ”de avvikelser som medges från vad planbestämmelserna föreskriver inte är så stora att de mer än marginellt påverkar grannars rätt”. I mål F 6338-11 (se avsnitt 5.1.2.3), där lantmäterimyndigheten avslagit ansökan om fastighetsreglering i syfte att bredda ett utfartsskaft, konstaterar domstolen att varken allmänna eller enskilda intressen förnäras av åtgärden och att ett avsteg från fastighetsindelingsbestämmelserna i det fallet kunde godtas.

En situation där allmänna intressen berörs är då allmän platsmark tas i anspråk. Detta uppmärksammas i några rättsfall. I rättsfallet Ö 4957-02 (se avsnitt 5.1.2.3) framför byggnadsnämnden att den bit allmän platsmark som skall regleras inte kan anses vara så betydelsefull att det utgör ett hinder för fastighetsregleringen. I nämnda fall är det en berörd granne som överklagar men argumenten som grannen framför får inte stöd av domstolen. Även i F 3684-13 (se avsnitt 5.1.2.3) tas allmän platsmark i anspråk. I målet, som berör fastighetsreglering av allmän platsmark till en grupp bostadsfastigheter, får sökanden avslag hos lantmäterimyndigheten. I fallet var berörda sakägare överens och kommunen ställde sig positiv till åtgärden. Domstolen fann att varken allmänna eller enskilda intressen förnärmades och att åtgärden gick att genomföra med stöd av FBL 3:2.

I mål Ö 2846-04 (se avsnitt 5.1.2.3) behandlas en fastighetsreglering där det i domskälen nämns att grannfastighetens ägare inte är positivt inställd till åtgärden, inte heller byggnadsnämnden. Här påverkas alltså grannens enskilda intresse och åtgärden är inte tillåtlig. Hur mycket byggnadsnämndens åsikt inverkar på domslutet går inte att utläsa ur domskälet. Argumentet att något allmänt intresse påverkas, framförs även i mål F 839-14 (se avsnitt 5.1.2.3) där frågan berör överföring av allmän

platsmark till en bostadsfastighet. Såväl lantmäterimyndigheten som domstolen konstaterar att ”åtgärden skulle innebära att ett betydande markområde avsett för allmänheten privatiseras och ändrar användningen till bostadsmark” vilket inte var att betrakta som en mindre avvikelse.

Ett rättsfall som mycket uppenbart handlar om enskilda intressen är F 2519-12. (se avsnitt 5.4) Detta fall blev tyvärr aldrig slutligen avgjort i domstol utan parterna förlikades, varför det är svårt att egentligen göra någon mer ingående analys av rättsfallet. I Region Skånes överklagan av ledningsrätten som energibolaget ville dra över deras fastighet klagade man dock över att ledningsrätten skulle komma att inskränka deras byggrätt på fastigheten, och att det därmed inte kunde ses som en mindre avvikelse. Förlusten av en byggrätt skulle enligt vår mening i allra högsta grad innebära ett avsteg från planen som inte går att betrakta som en mindre avvikelse just på grund av den stora inverkan det får på ett enskilt intresse. Att parterna slutligen förlikades istället för att fallet fick avgöras i domstol kan möjligen ses som en bekräftelse på att Region Skåne hade fog för detta och skulle ha rönt viss framgång med sitt överklagande om förlikning ej skett.

Att allmänna och enskilda intressen inte förnärmas är av allt att döma en förutsättning för att en åtgärd skall vara möjlig att genomföra med stöd av bestämmelserna i FBL 3 kap 2 §. Vid en genomgång av förarbetena ligger det nära till hands att förundras över varför lagstiftaren inte gör en uttrycklig föreskrift angående intressena. Byggnadsnämnden har i bedömningen av de allmänna intressena en viktig roll, vilket skall behandlas mer ingående i följande avsnitt.

6.2.3 Byggnadsnämndens inställning

Om samspelet mellan byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet har vi skrivit i avsnitt 3.3.3, och av det vi där observerat kan sammanfattningsvis sägas att fastighetsbildningsprocessen i mångt och mycket är ett samspel mellan dessa bägge aktörer. Lantmäterimyndigheten är den myndighet som har det yttersta ansvaret att göra de avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som en lantmäteriförrättning allt som oftast innebär. För att få ledning i hur man skall tolka olika allmänna intressen har lantmäterimyndigheten dock skyldighet att i den mån det behövs samråda med de andra myndigheter som har som uttrycklig uppgift att företräda dessa. När det gäller tolkning av allmänna intressen i en detaljplan är det kommunens byggnadsnämnd som är den därmed ansvariga myndigheten.

Här skall två saker observeras. Det ena är arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Byggnadsnämndens ansvar är att tolka *vilka* allmänna intressen en viss plan är avsedd att skydda, samt *hur* dessa påverkas av en viss åtgärd. Lantmäterimyndighetens ansvar är sedan att avgöra huruvida denna påverkan är godtagbar inom lagens ramar. Om en byggnadsnämnd gör bedömningen, vilket kan bli aktuellt i samband med en mindre avvikelse från detaljplan, att inga allmänna intressen påverkas bör

lantmäterimyndigheten alltså inte kunna göra en egenhändig, separat bedömning att detta inte stämmer. Det ligger inte inom lantmäterimyndighetens kompetensområde.

Det andra som skall observeras är den vikt som byggnadsnämnden åsikt skall tillmätas. En äldre lagkommentar uttryckte detta på ett mycket träffande sätt:

”Skyldigheten att samråda innebär inte någon inskränkning i FBM:s [dvs. Fastighetsbildningsmyndighetens] självständiga beslutanderätt, men man får förvänta att de synpunkter som framförs vid samrådet kommer att utöva ett starkt inflytande på ärendena.”

Denna inställning, att byggnadsnämndens åsikt är något som skall tillmätas stor vikt, är något som återkommer även i rättspraxis. I NJA 1984 s. 60 (se avsnitt 5.1.1) verkar det rentav vara en avgörande faktor. Där skriver man:

”Av förarbetena till lagstiftningen /.../ framgår att det förutsatts att man vid tillämpning av detta lagrum i allmänhet bör fästa avgörande vikt vid den ståndpunkt som planmyndigheterna på sakliga grunder intar till avvikelser från planen.”

HD skapar med denna dom en mycket klar praxis beträffande i vilken mån lantmäterimyndigheten behöver ta hänsyn till byggnadsnämndens ståndpunkt i frågor om mindre avvikelser: den skall tillmätas avgörande vikt. ”Avgörande” kan enligt vår mening inte läsas på annat sätt än att endast vid grovt ”felaktiga” ståndpunkter från byggnadsnämndens sida kan lantmäterimyndigheten komma till annan slutsats. (Jämför med resonemangen kring följsamhet, avsnitt 6.2.10) Detta följer även indirekt av den därefter följande delen i rättsfallsreferatet, att det är den ståndpunkt som byggnadsnämnden intar ”på sakliga grunder” som lantmäterimyndigheten skall fästa vikt vid. Byggnadsnämnden måste givetvis, precis som alla andra myndigheter, alltid se till att ha en god grund för sin ståndpunkt; har man inte det behöver lantmäterimyndigheten inte heller fästa avgörande vikt vid byggnadsnämndens ställningstagande.

Vikten av att kommunen har sakliga grunder framgår med all önskvärd tydlighet i rättsfallet F 3808-11 (se avsnitt 5.1.2.3) där domstolen helt enkelt konstaterade att det var ett uppenbart fel vid planarbetet som gjorde att marken ifråga inte blivit utlagd som kvartersmark. Byggnadsnämnden var tydligt negativt inställd till avvikelserna, men eftersom den inte hade någon saklig grund för sitt ställningstagande så kunde domstolen gå emot detta. Ett liknande resonemang förs även av det skiljaktiga rådet i Ö 4966-04 (se avsnitt 5.1.2.3) där han anser att kommunen som grund för sin aviga inställning inte pekat på någon konkret olägenhet, vare sig ur allmän eller enskild synpunkt, som skulle kunna uppkomma om regleringen genomfördes och att avvikelserna därför borde vara möjliga att genomföra.

Ytterligare två rättsfall finns där man gått emot en byggnadsnämnds inställning. Dels F 7697-98 där avvikelserna var så liten att den (som det får förstås) betraktades som

Tio nyanser av mindre avvikelser

”bagatellartad”, ett uttryck som vi skriver mer om i avsnitt 6.2.4 nedan. Dels F 4130-13, som inte är särskilt detaljrik i sin argumentation, men som det får förstås finner domstolen inte heller här att kommunen har några sakliga grunder.

Betraktar man istället de tillfällen där kommunen vunnit gehör för sin åsikt är rättsfallen desto fler. Förutom NJA 1984 s. 60 nämnt ovan, så anger respektive domstol att byggnadsnämndens åsikt varit en mer eller mindre avgörande faktor i fem rättsfall, och i ytterligare elva rättsfall har i vart fall domsluten blivit i enlighet med kommunens inställning i frågan, även om kommunens inställning inte explicit har nämnts som orsaken (ofta på grund av att det varit uppenbart att avvikelserna av andra orsaker inte kunnat genomföras).

Nedanstående tabell 2 innehåller samtliga rättsfall som vi analyserat där kommunens åsikt framgått.

Tabell 2. Sammanställning av rättsfall där kommunens inställning framgår

Målnummer	BN:s inställning	Utfall	Utfall följer BN	Angavs BN:s inställning som delskäl för utfallet?
NJA 1984 s. 60	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	Ja
Ö 1775-96	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	Ja
F 7697-98	Negativ	Ja till mindre avvikelse	Nej	
Ö 712/98	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
Ö 6062-06	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	Ja
Ö 4140-10	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
F 9755-11	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
F 2925-12	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
F 9619-13	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	Förarbetsuttalanden om vikten av att samråda med byggnadsnämnden nämns
Ö 4957-02	Positiv	Ja till mindre avvikelse	Ja	Ja
Ö 2846-04	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	Ja
Ö 4966-04	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
F 6338-11	Positiv	Ja till mindre avvikelse	Ja	
F 3684-13	Positiv	Ja till mindre avvikelse	Ja	
F 3808-11	Negativ	Ja till mindre avvikelse	Nej	
F 4130-13	Positiv	Nej till mindre avvikelse	Nej	
F 308-14	Positiv	Ja till mindre avvikelse	Ja	
Ö 4263-04	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	
Ö 818-04	Negativ	Nej till mindre avvikelse	Ja	

Det går tydligt att utläsa att byggnadsnämndens inställning och domstolens utfall oftast går hand i hand. Detta kan läsas på två sätt: antingen som att landets byggnadsnämnder är väl pålästa vad gäller reglerna kring mindre avvikelser och därmed ofta når framgång i domstolsprocesser, eller som att byggnadsnämndens inställning i sig är något som påverkat utfallet, i enlighet med förarbetsuttalandena ovan. Med tanke på den skepsis till byggnadsnämndernas korrekta hanterande av mindre avvikelser vid bygglov, som uttrycks i SOU 2005:77 (se avsnitt 4.2) lutar vi helt klart åt den senare tolkningen. Detta stärks inte minst av att i fem av rättsfallen har kommunens inställning presenterats som ett (av flera) direkta argument till varför utfallet blir som det blir, ofta tillsammans med att man citerat förarbetena.

Vår slutsats så långt blir att byggnadsnämndens inställning till huruvida en mindre avvikelse bör tillåtas eller ej i allmänhet skall tillmätas avgörande vikt, såsom det uttrycks i NJA 1984 s. 60 och som vi kan se att man i allmänhet har gjort i de övriga rättsfall som vi analyserat. Detta eftersom det i grund och botten är byggnadsnämnden som är ansvarig myndighet för att bevaka att planer genomförs i enlighet med sitt syfte (se avsnitt 3.3.3). En förutsättning för att byggnadsnämndens åsikt skall tillmätas avgörande vikt är dock att byggnadsnämnden har sakliga grunder för sin inställning. Detta är givetvis något man får utgå från att nämnden har, eftersom en byggnadsnämnd är en myndighet som precis som alla andra myndigheter skall redovisa motiven för sina ställningstaganden. I de förhoppningsvis undantagsvisa fall där byggnadsnämnden brister på denna punkt är inte heller lantmäterimyndigheten skyldig att låta byggnadsnämndens inställning påverka utgången i fallet.

Lantmäterimyndigheten sätts här i en motsägelsefull situation, eftersom man å ena sidan enligt förarbeten skall acceptera byggnadsnämndens tolkning av vilka allmänna intressen som kan tänkas påverkas av en mindre avvikelse, men å andra sidan enligt rättspraxis endast skall lyssna till denna tolkning om den bygger på sakliga grunder. En viss granskning av byggnadsnämndens argument måste således göras, trots att lantmäterimyndigheten som grundprincip inte skall ha en egen åsikt i de frågor som byggnadsnämnden är ansvarig myndighet för.

Hur man än vrider och vänder på denna till synes moment 22-liknande situation, så måste man landa i att det inte är lantmäterimyndighetens roll att vara vakthund till byggnadsnämnden. Byggnadsnämnderna må ofta göra en bedömning i frågor där lantmäterimyndigheten kanhända hade gjort en annan (se uttalandet i SOU 2005:77 i avsnitt 4.2), men så länge frågan rör byggnadsnämndens kompetensområde, och byggnadsnämndens bedömning inte är uppenbart felaktig så bör inte lantmäterimyndigheten sätta sig över den. Enligt vår mening måste lantmäterimyndigheten ha som utgångspunkt att byggnadsnämnden gör det den är betrodd att göra, det vill säga fatta väl grundade och fullt lagenliga beslut inom de områden man har ansvar över. Det vore ohållbart och snudd på rättsosäkert om en myndighet börjar betvivla en annan myndighets kompetens. Vår slutsats vad gäller ”saklig grund” blir således att endast när det är uppenbart att en byggnadsnämnd

saknar saklig grund för sitt ställningstagande bör en lantmäterimyndighet gå emot denna byggnadsnämnds inställning i en fråga om mindre avvikelse från detaljplan.

6.2.4 Väsentligt inslag

I NJA 1984 s. 60 (se avsnitt 5.1.1) inför HD begreppet ”väsentligt inslag” som fått stor betydelse för den praxis som utvecklats. Fallet berör avvikelse från bestämmelse om minsta tomtstorlek. HD anför:

”Arealbestämmelserna i byggnadsplanen, som avser attraktiv kustmark med tät fritidsbebyggelse, får anses utgöra ett väsentligt inslag i planen. Med hänsyn härtill bör det endast i bagatellartade fall vara möjligt att vid fastighetsbildning avvika från dessa bestämmelser utan vederbörligt medgivande av planmyndighet. Den avvikelse avstyckningen skulle innebära överstiger klart vad som sålunda kan godtas. På grund härav bör, såsom HovR:n funnit, den begärda avstyckningen inte tillåtas.”

Ifall bestämmelsen utgör ett väsentligt inslag i planen är det alltså endast i bagatellartade fall möjligt att göra avvikelser från en detaljplan. Begreppen som införas kopplas tydligt till vad som är syftet med en detaljplan och HD antyder att det finns grader för hur viktig en bestämmelse är i det avseendet.

Dessa nya begrepp tas upp i flera av de rättsfall vi analyserat. I Ö 1775-96 rör målet en arealavvikelse från en detaljplan med namn ”Hejda förtätningen” där byggnadsnämnden överklagat en avstyckning med motiveringen att åtgärden stred mot detaljplanen. Hovrätten konstaterade att arealbestämmelsen var direkt kopplat till planens syfte och att en avvikelse endast kunde komma ifråga ifall den kunde anses vara klart bagatellartad. Avvikelsen storlek på 50 kvadratmeter (5%) kunde inte anses vara ett sådant bagatellartat fall.

Som fortsättning på föregående rättsfall, kom året efter ett nytt förslag på avvikelse upp för prövning, i mål F 7697-98. Fastighetsägarna hade då ansökt om en avstyckning där avvikelsen skulle röra sig om 3 kvadratmeter (0,3 %) inom samma plan. Här fann domstolen att avvikelsen var så ringa att den inte kunde anses stå i strid med planens syfte. I målet är det inte explicit uttryckt att avvikelsen ses som bagatellartad men mot bakgrund av det tidigare rättsfallet, är det svårt att dra någon annan slutsats.

I Svea Hovrätt, mål Ö 6062-06, behandlas ännu en arealavvikelse från en detaljplan som hade som syfte ”att möjliggöra en förtätning av området och samtidigt bevara området karaktär”. Målet berörde en avstyckning där fastigheterna skulle avvika med 24 kvadratmeter på respektive lott från den i planen angivna minsta tomtstorleken. I den överklagade domen från Tingsrätten görs bedömningen att med hänsyn till att det precis som i NJA 1984 s. 60 är fråga om en arealbestämmelse så bör bestämmelsen betraktas som ett väsentligt inslag. Hovrätten refererar också till NJA 1984 s. 60 och

skriver att endast bagatellartade avvikelser kan godkännas. Man nämner dock inte den koppling som HD gör mellan ett väsentligt inslag och dessa bagatellartade fall. Det är möjligt att Hovrätten bedömer arealbestämmelsen som väsentlig utan att direkt uttrycka det. I vilket fall bedömer hovrätten att avstyckningen inte är att betrakta som bagatellartad, och därför inte är godtagbar som mindre avvikelse.

I en avstyckningssituation, i mål F 9619-13, nekas åtgärden med motiveringen att "...hur förtätning ska ske inom planområdet får anses ha varit av väsentlig betydelse för planens utformning samt då någon avstyckning i området inte alls avsetts, att avvikelsen i detta fall inte kan godtas som en sådan mindre avvikelse som avses i 3 kap 2 § FBL."

Även i F 6338-11 nämns begreppet "väsentligt inslag". I det fallet rör det sig om en avvikelse från fastighetsplan, varvid domstolen anförde att en avvikelse från fastighetsindelningsbestämmelser normalt endast bör komma ifråga i bagatellartade fall. Fastighetsregleringen genomfördes till slut med hänsyn till omständigheterna i målet, trots att avvikelserns omfattning inte kunde ses som bagatellartad, vilket måste ses som ett utfall av att detta var ett av få tillfällen då den exakta dragningen av fastighetsindelningsbestämmelsen inte tvunget behövde betraktas som ett väsentligt inslag. (Se mer om fastighetsindelningsbestämmelser i avsnitt 6.2.9)

Slutligen finns ett rättsfall där kommunen, i mål F 3684-13, argumenterar för att en sökt fastighetsreglering var att anse som en bagatellartad mindre avvikelse. Genom en god kännedom om de faktorer som påverkar bedömningen av en mindre avvikelse, verkar kommunen helt enkelt ha varit noga med att låta domstolen förstå att användningsgränsen skulle vara möjlig att avvika från på sökt vis även om den bedömdes vara ett väsentligt inslag. I domstolen fördes dock inget resonemang om väsentligt inslag, utan man godkände regleringen som innebar en avvikelse från detaljplanens användningsgräns med motiveringen att varken allmänna eller enskilda intressen skulle påverkas.

Mot bakgrund av rättsfallen ovan drar vi slutsatsen att ifall en bestämmelse utgör ett väsentligt inslag i en detaljplan begränsas utrymmet att avvika från den bestämmelsen. Som HD anför är det endast i bagatellartade fall som en mindre avvikelse i sådana fall kan godtas. Den givna följdfrågan är då dels vad som är att betrakta som ett väsentligt inslag, och vad som kan betraktas som en bagatellartad avvikelse. Vad gäller väsentligt inslag så är grundregeln, som vanligt när det gäller frågor som har med mindre avvikelse att göra, att det måste bedömas med hänsyn till planens syfte i varje enskilt fall. Bestämmelser som har en klar koppling till planens syfte, och som behövs för att detta syfte skall kunna realiserats, bör bedömas som väsentliga inslag. Med ledning i rättsfallen kan vi se att det finns en klar tendens att fastighetsindelningsbestämmelser och tomtstorleksbestämmelser blir betraktade som väsentliga inslag i planen, i vart fall i känsliga områden eller i planer som har tydlig prägel av att vilja reglera förtätning. (Om tomtstorleksbestämmelser och fastighetsindelningsbestämmelser, se avsnitt 6.2.5 respektive 6.2.9.)

Vad gäller vad som kan betraktas som en bagatellartad avvikelse är vårt underlag väldigt knapert. Av själva uttrycket kan man sluta sig till att det skall vara en avvikelse som i praktiken är försumbar. Endast ett rättsfall där en avvikelse har betraktats som bagatellartad har påträffats. Då har det handlat om en avvikelse på 3 kvm, eller 0,3 % av planbestämmelsens angivna minsta tillåtna storlek. I andra ändan är den minsta avvikelse som inte blivit betraktad som bagatellartad på 24 kvm, eller 3 % av planbestämmelsens angivna minsta storlek. Någon säker slutsats på var den exakta gränsen för "bagatellartad" går kan vi därför inte dra, men den bör ligga någonstans mellan dessa värden.

6.2.5 Avvikelsens art och omfattning

Av rekvisitet "mindre" förstår man att en mindre avvikelse är något litet men som vi redan berört (se 6.1.3) görs bedömningen av vad som är mindre alltid utifrån syftet med planen. Dessutom är inget fall av mindre avvikelse identiskt med något annat, och i NJA 1984 s. 60 (se avsnitt 5.1.1) skriver föredragande att "Huruvida en avvikelse från byggnadsplan är mindre eller ej måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Detta gäller även en avvikelse av förevarande slag, vars storlek lätt kan anges i siffror."

Beroende på vad avvikelsen gäller, påverkas syftet i varierande grad och vad som är mindre varierar således också i omfattning från fall till fall (se avsnitt 4.2.3). Även vad gäller avvikelser som lätt kan kvantifieras måste hänsyn tas till vilka effekter åtgärden får, till exempel om en avvikelse (som i Ö 712/98) skulle kunna leda till att två byggnader kan uppföras istället för en. Ändå kvarstår det faktum att storleken har betydelse och att man vid bedömningen måste beakta just avvikelsens fysiska omfattning. Utifrån de rättsfall och den kategorisering av avvikelser som vi tidigare gjort, skall vi analysera vad som kan anses som mindre utifrån den typ av avvikelse som ligger för handen. I kategoriseringen av rättsfall har vi delat in målen i tre huvudkategorier utifrån de frågor som berörs i målet: arealavvikelser, gränsavvikelser och användningsavvikelser. Alla rättsfall om mindre avvikelse faller inte in helt i dessa kategorier och vi har således även en kategori med övriga fall.

Tio nyanser av mindre avvikelser

Arealavvikelser

Vad gäller avvikelser från bestämmelser om areal har de fall som vi tidigare presenterat sammanställts i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Sammanställning av rättsfall berörande arealavvikelser

<u>Domstol</u>	<u>Mål nr.</u>	<u>Avvikelse (kvm)</u>	<u>Avvikelse (%)</u>	<u>Godkänd</u>
<i>HD</i>	Ö 1477-82	150	7,5	nej
<i>Svea HovR</i>	Ö 1956/88	53	6,6	nej
<i>HovR Skåne/Blekinge</i>	Ö 1775-96	50	5	nej
<i>Malmö TR</i>	F 7697-98	3	0,3	ja
<i>Göta HovR</i>	Ö 712/98	86	7,8	nej
<i>Svea HovR</i>	Ö 6062-06	24	3	nej
<i>HovR västra Sverige</i>	Ö 4140-10	69	11,5	nej
<i>MMD Växjö</i>	F 3595-13	348	19,8	nej

Av tabellen kan vi snabbt konstatera att utrymmet för avvikelser från arealbestämmelser är starkt begränsat. Det enda fall som godkänts är mål F 7697-98 i Malmö TR där frågan berör en avstyckning i Höllviken. I målet har byggnadsnämnden ställt sig starkt kritiska till avstyckningen och detaljplanen har som uttalat syfte att hejda förtätningen i området. Domstolen gör bedömningen att avvikelserna på 3 kvadratmeter (0,3 %) är så liten att den kan anses som bagatellartad även om bestämmelsen i fråga utgör ett väsentligt inslag i planen.

Samma argument, att en avvikelse skall vara bagatellartad, lyfts även fram i mål Ö 6062-06. Detta är ett något tveksamt resonemang då man i övrigt inte argumenterar för att arealbestämmelsen är ett väsentligt inslag för planens syfte. I tabellen ovan är detta den minsta arealavvikelse, 24 kvadratmeter (3 %), som inte godkänns som mindre avvikelse. Även i detta fall var kommunen negativt inställd vilket poängterades i domskälen.

I övrigt godkänns i de fall vi har analyserat inte någon avvikelse från arealbestämmelser, vilket vi tolkar som att utrymme för avvikelser från denna typ av reglering är starkt begränsat. Vi vill inte dra det så långt att det som princip är omöjligt, men vår slutsats är att just arealbestämmelser generellt är sådana som får anses som väsentliga inslag i en plan (se avsnitt 6.2.4) då de starkt begränsar såväl byggrätt som exploateringsgrad. Alltså har vi att göra med bagatellartade fall och rent storleksmässigt drar vi slutsatsen att bagatellartade avvikelser berörande arealbestämmelser kan omfatta 3 (0,3 %) men inte så mycket som 24 (3 %) kvadratmeter tomtmark.

Vad gäller specialfallet med avvikelse från äldre bestämmelser om högsta antal tomter inom ett område så synes möjligheten till avvikelse vara än mindre. I såväl F 9755-11 som F 2925-12 har respektive domstol bedömt att avvikelse från en sådan

Tio nyanser av mindre avvikelser

typ av bestämmelse inte kan anses som mindre. Liknande bedömningar har gjorts i F 1566-11 och F 9619-13, där dock även andra faktorer haft betydelse för avgörandet. Vår slutsats vad gäller denna typ av avvikelser är därför att de generellt inte kan ses som mindre, och därför i princip är omöjliga att genomföra som mindre avvikelser enligt FBL 3 kap 2 §.

Gränsavvikelser

Vad gäller gränsavvikelser råder andra förutsättningar. Då är frågan i huvudsak om allmänna eller enskilda intressen påverkas av att en fastighet innehåller mark som är detaljplanerad för olika ändamål. Ändå måste avvikelserna fortfarande vara mindre varför storleksfrågan har betydelse. I tabell 4 redovisas utfallen från dessa mål.

Tabell 4. Sammanställning av rättsfall berörande gränsavvikelser

<u>Domstol</u>	<u>Mål nr.</u>	<u>Avvikelse (kvm)</u>	<u>Avvikelse (%)</u>	<u>Godkänd</u>
<i>HovR västra Sverige</i>	Ö 4957-02	75	4,7	ja
<i>HovR västra Sverige</i>	Ö 2846-04	35	54	nej
<i>HovR västra Sverige</i>	Ö 4966-04	10	3,2	nej
<i>Vänersborgs TR</i>	F 6338-11	82	7,7	ja
<i>MMD Växjö</i>	F 3684-13	45	10	ja
<i>MMD Växjö</i>	F 839-14	saknas	saknas	nej
<i>MMD Växjö</i>	F 3808-11	18	2,2	ja
<i>MMD Växjö</i>	F 4130-13	60	37	nej
<i>MMD Växjö</i>	F 308-14	27	5,5	ja

Av tabell 2 kan vi utläsa att den största gränsavvikelsen som godkänts omfattar 82 kvadratmeter (7,7 %). I detta mål, F6338-11, fanns dessutom en fastighetsindelingsbestämmelse i form av en fastighetsplan som var styrande för fastighetsindelningen. I målet angav byggnadsnämnden att den yrkade fastighetsregleringen på grund av omständigheterna i det enskilda fallet kunde ses som en mindre avvikelse, samt att varken allmänna eller enskilda intressen berördes.

Den minsta avvikelserna som nekats rör sig om 10 kvadratmeter i skärgårdsmiljö av kulturhistoriskt värde. Målet, Ö 4966-04, tydliggör att omständigheterna i det enskilda fallet har stor inverkan på utrymmet för avvikelser från plan, se avsnitt 6.2.6.

Av dessa två ytterligheter i tabellen drar vi slutsatsen att tolkningsutrymmet för vad som kan innefattas i begreppet mindre, är mycket stort vad gäller kategorin avvikelser från användningsgränser i detaljplaner.

Användningsavvikelser

Vad gäller de fall vi har kategoriserat som användningsavvikelser är utrymmet starkt begränsat. I de tre fall vi analyserat, där en fastighet i sin helhet bildas för ett annat ändamål än vad som anges i planen, har ingen avvikelse medgivits. Detta stämmer

Tio nyanser av mindre avvikelser

mycket bra överens med förarbetena till PBL där departementschefen sätter just användningen som en tydlig borte gräns; en mindre avvikelse är inte aktuell om någon vill använda mark för ett i planen inte avsett ändamål (se 4.2.3). I tabell 5 redovisas utfallen från mål som berör användningsavvikelser.

Tabell 5. Sammanställning av rättsfall berörande användningsavvikelser

Domstol	Datum	Mål nr.	Godkänd	Angiven användning i detaljplan	Önskad användning
Svea HovR	1993-02-18	Ö 1671/91:58	Nej	Vägreservat för allmän väg	GA för väg med enskilt huvudmannaskap
Göta HovR	2007-10-05	Ö 226-07	Nej	Industri	Bostad
MMD Växjö	2011-08-23	F 1566-11	Nej	Allmänt ändamål	Bostad

Övriga typer av avvikelser

Som övrig typ av mindre avvikelse har vi tagit med ett par rättsfall berörande avstånd mellan fastighetsgräns och byggnader. Utifrån dessa fall kan vi inte dra alltför stora slutsatser men det kan konstateras att avstånd mellan byggnad och fastighetsgräns kan ha betydelse för utgången. Värt att notera är att det är kommunen som i målen, Ö4263-04 samt Ö 814-04, framhåller vikten av avståndsregeln. Man skulle alltså kunna hävda att det snarare är kommunens åsikt än själva avståndet som är avgörande. Som jämförelse kan nämnas Ö 4966-04, där kommunen yrkar att en fastighetsgräns förläggs nära byggnader, för på så vis undvika att en bit allmän platsmark inkluderas i bostadsfastigheten.

Enskilda planbestämmelser kan alltså ges betydande vikt vid bedömningen av tillåtligheten av en mindre avvikelse. Det bör inte vara helt omöjligt att avvika från en avståndsbestämmelse i ett fall där kommunen är positivt inställd, men utifrån vårt underlag kan vi inte säga hur mycket man i så fall skulle kunna avvika.

Sammanfattning

Avvikelsens karaktär har stor inverkan på vad som kan anses som en mindre avvikelse. Vad gäller arealavvikelser, som oftast är ett väsentligt inslag i planen, har en avvikelse på tre kvadratmeter godkänts med motiveringen att det kunde anses bagatellartat. Den minsta avvikelse från en arealbestämmelse som nekats omfattade 24 kvadratmeter mark. Slutsatsen är alltså att en bagatellartad avvikelse kan röra sig om 3 men inte 24 kvadratmeter. Vad som i ett arealfall skulle kunna tillåtas, ifall bestämmelsen inte utgör ett väsentligt inslag i planen, är mer oklart; det borde dock kunna röra sig om något fler kvadratmeter än i de bagatellartade fallen. Vad gäller specialfallet med äldre bestämmelser om högsta antal tomter i ett område så är bilden

än mer restriktiv, från dessa bestämmelser är verkar avvikelsemöjligheterna vara så gott som obefintliga.

Gränsavvikelser är de fall där avvikelser tillåts i störst utsträckning bland de överklagade fallen som vi har analyserat. Här har avvikelser på över 80 kvadratmeter godkänts samtidigt som avvikelser på 10 kvadratmeter fått avslag. Det finns alltså ett stort utrymme för andra faktorer att inverka på tolkningen när det rör sig om avvikelser från användningsgränser i en detaljplan. Vid prövningen av en gränsavvikelse krävs alltså ett omfattande undersökningsarbete och samråd bör ske med byggnadsnämnden. Att endast ta sikte på kvadratmeter eller göra jämförelser med kända fall som berör *arealavvikelser*, är alltså något som tenderar att resultera i en felaktig bedömning.

I de rättsfall vi kategoriserat som användningsavvikelser har ingen avvikelse godtagits vid en prövning i domstol. Utifrån rättsfallen kan alltså det faktum att man till sin helhet bildar fastigheter för ett i planen inte avsett ändamål, aldrig anses vara mindre. Den faktiska storleken på avvikelsen har alltså ingen betydelse i detta fall.

Här skall poängteras att gränsdragningen mellan det vi valt att kalla gränsavvikelser och det vi valt att kalla användningsavvikelser inte är knivskarp. Detta blir inte minst intressant med tanke på att dessa två typer av avvikelse i vår analys hamnat i var sin ände av skalan. Även vid en gränsavvikelse kommer ju ett visst stycke mark faktiskt att användas för ett annat ändamål än vad som i planen angetts, vilket enligt förarbeten inte är tillåtet. Vår bedömning är dock att man måste se till vilken bestämmelse det är man *huvudsakligen* gör ett avsteg från. Vid en renodlad användningsavvikelse är det framför allt själva *användningsbestämmelsen* som man gör avsteg från, medan det vid en gränsavvikelse framför allt är *användningsgränsen* som avsteget görs från. Detta menar vi är förklaringen till att möjligheterna till mindre avvikelse kan skilja sig åt så markant: Det ena handlar om den faktiska bestämmelsen om vad ett område skall användas till, medan det andra endast handlar om att justera en gräns mellan två olika användningar.

Slutligen kan vi återigen konstatera att tillåtligheten av en avvikelse beror på omständigheterna i det enskilda fallet samt att det generellt finns störst utrymme för avvikelser i de fall avvikelsen sker från en användningsgräns i detaljplan.

6.2.6 Områdets karaktär

En mindre avvikelse skall bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och i något rättsfall motiveras beslutet med att hänsyn tagits till områdets speciella karaktär. Vi ser det därför som en faktor som påverkar bedömningen av vad som är en mindre avvikelse. Egentligen rör det sig om en kombination av de två rekvisiten i FBL 3 kap 2 § och ”områdets speciella karaktär” nämns när det är fråga om avvikelser i känslig kulturhistoriskt värdefull miljö. Vi har här att göra med faktiska omständigheter på platsen som kanske inte alltid helt återspeglas i

planbestämmelserna och vi vill därför poängtera distinktionen mellan väsentliga inslag i en detaljplan, som rör just planbestämmelser, och områdets karaktär som tar sikte på att se till omständigheterna i verkligheten. Till denna faktor hör också avvikelser som kan få prejudicerande verkan och om de upprepas får konsekvenser för ett helt område.

Departementschefen uttrycker sig i förarbetena till PBL (se avsnitt 4.2.3) mycket träffande angående vad som kan betraktas som mindre i förhållande till ett områdes karaktär. Han framför att avvikelens omfattning och art måste relateras till karaktären och skalan i den omgivande miljön. Som exempel nämns att en liten förskjutning av en byggnad i en känslig gatubild kanske inte kan innefattas av begreppet mindre medan en större förskjutning på ett industriområde mycket väl kan göra det.

I mål Ö 4966-04 konstaterar domstolen att den mark som genom fastighetsreglering skulle överföras var en del av ett område som utgjorde kulturhistoriskt värdefull miljö. Inom området skulle alltså bebyggelsens yttre och den utvändiga miljön behandlas pietetsfullt så att den typiska karaktären för västkusten behölls. Hovrätten fastslog att avvikelsen från planen inte var stor men att den med hänsyn till områdets speciella karaktär fick anses motverka planens syfte. Markområdet som var föremål för ansökt fastighetsreglering bestod av tio kvadratmeter allmän platsmark och kommunen var negativt inställd till åtgärden.

Även i mål Ö 2846-04 argumenterar byggnadsnämnden för att marken som enligt den sökta fastighetsregleringen skulle överföras, utgjorde en del av en kulturhistoriskt värdefull miljö. Domstolen tar dock inte med detta uttryckligt i domskälen utan nämner bara att marken efter regleringen skulle få en helt annan användning varvid åtgärden inte kunde anses som en mindre avvikelse.

Mellan raderna kan man i mål Ö 4957-02 utläsa att domstolen, med hänsyn till områdets karaktär, bedömer att en överföring av allmän platsmark är tillåtlig som en mindre avvikelse. Domstolen menar att den ianspråkstagna marken endast utgör en mindre del av ett större område allmän plats och att allmänheten inte hindras att passera över området.

En enkel slutsats av detta är att om det finns ett skyddsintresse med anledning av ett områdes speciella karaktär kan utrymmet för avvikelser begränsas. Åt andra hållet kan det vara en förmildrande faktor att området inte påverkas av en sökt åtgärd.

I vissa fall kan en åtgärd, som i sig kan bedömas som en mindre avvikelse, påverka området i en otillåten utsträckning ifall den upprepas på flera fastigheter t.ex. för alla bostadsfastigheter i samma kvarter. Detta diskuteras t.ex. i mål Ö 1775-96. Det finns således tillfällen då en åtgärd inte kan tillåtas som mindre avvikelse på den grunden att den skulle få prejudicerande verkan. Precis som i flera övriga fall spelar kommunens inställning stor roll i bedömningen av hur allmänna intressen berörs.

Att bestämmelsen i 3 kap 2 § FBL är formulerad som att fastighetsbildning *får* ske, och inte att den *skall* ske om planer eller bestämmelser inte motverkas tyder (analogt med resonemanget i avsnitt 4.2.4) på att en skälighetsbedömning av effekterna av mindre avvikelser i förhållande till detaljplanens syfte bör göras vid bedömningen av tillåtligheten. I Lindbergs resonemang, återgivet i samma avsnitt, menas dock att denna skälighetsbedömning skulle ligga som en extra prövning i slutet av processen, frikopplat från de två rekvisiten mindre och inte motverka planens syfte. När det gäller en prövning enligt FBL kan vi dock inte se att det skulle finnas utrymme för någon sådan fristående prövning; den fångas i så fall upp av 3 kap 1 § FBL. Vår slutsats är därmed att områdets karaktär är något som påverkar bedömningen av de två rekvisiten, främst rekvisitet mindre, men att det inte innebär någon fristående separat bedömning.

6.2.7 Föråldrade planer

I förarbeten till såväl JDL som FBL nämns förhållandet att en plan är föråldrad (om än inte alltid med just detta uttryck) som ett motiv för reglerna om dispens (se avsnitt 3.2, 3.3.2 samt 6.1.2). Som redogjorts för i avsnitt 6.1.2 avskaffades aldrig andemeningen med bestämmelserna om dispens helt, utan viss ledning kan fortfarande ges vad beträffar begreppet mindre avvikelser genom att studera tidigare uttalanden om dispens. Frågan är om detta är exempel på sådana uttalanden.

För att svara på frågan måste man ta i beaktande det uttalande som gjordes i prop 1972:111 (se avsnitt 4.2), där man beskrev inom vilka ramar man kunde medge en dispens: ”Vid bedömningen om särskilda skäl föreligger torde vidare utan särskild föreskrift beaktas intresset av att planen såvitt möjligt fullföljs i enlighet med sitt syfte.” Som noterats i avsnitt 6.1.2 skiljer sig detta från nuvarande rekvisit för att kunna medge en mindre avvikelse på så vis att frasen ”såvitt möjligt” inte togs med vid införandet av ÄPBL. Av allt att döma var detta ett medvetet val, och just en av de begränsningar som man avsåg med att omformulera bestämmelserna om dispens i bygglagstiftningen till ”mindre avvikelse”. Att en avvikelse inte fick motverka planens syfte skulle hädanefter vara ovillkorligt, oavsett hur gammal planen var.

Detta är en tolkning som det finns stöd för i de rättsfall vi analyserat. Där kan man till en början notera de två fall från Högsta Domstolen (se avsnitt 5.2.1) där det konstateras att till grund för ett beslut om mindre avvikelser skall man alltid använda den plan som vid prövningstillfället är gällande, även om en ny plan håller på att framtas.

Även i de vägledande rättsfall vi har analyserat kan man finna stöd för att en plans ålder inte påverkar utfallet. I fallet F 4130-13 önskade en kommun tillsammans med en fastighetsägare genomföra en fastighetsreglering i strid mot plan, varvid man bland annat anförde att planen var gammal. Förrättningslantmätaren skriver därvid rakt ut att ”Detaljplanens genomförandetid må ha utgått, men detta påverkar inte planens rättsstatus”, vilket domstolen senare instämde i.

Ett omvänt scenario finner vi i fallet F 2573-14, där en fastighetsägare önskade genomföra en fullt planenlig åtgärd mot kommunens vilja; kommunen avsåg ta fram en ny plan för området. Domstolen konstaterade dock att den äldre planen fortfarande gällde, och det var således inte alls fråga om en planstridig åtgärd. Däremot erinrade man om att en åtgärd i en sådan situation mycket väl kan falla på FBL 3 kap 1 §, eftersom det kan vara olämpligt av annan anledning att fastighetsbilda på så sätt som planen anger om den blivit inaktuell.

Föråldrade planer har också diskuterats inför de senaste ändringarna i PBL. I förarbetena anger man att dessa skapar stora problem i bygglovsprövningar då bestämmelser kan vara otidsenliga och motverka en utveckling som egentligen är önskad (se 4.3.2). Nya bestämmelser har därför införts som vidgar utrymmet för avvikelser i planer där genomförandetiden gått ut. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i FBL vilket vi diskuterar mer under avsnitt 6.2.10.1 samt ger förslag på åtgärd i avsnitt 6.4.1.

Slutsatsen blir således att en plans ålder eller dess eventuella grad av ”föråldring” visserligen var något som tidigare kunde påverka möjligheten att genomföra en avvikelse enligt reglerna om dispens, men som inte längre påverkar möjligheten att genomföra en ”mindre avvikelse”. Det är alltså varken lättare att genomföra en mindre avvikelse enligt FBL för att planen är föråldrad, eller lättare att förhindra en.

6.2.8 Enskilt eller kommunalt huvudmannaskap

I ett tidigare examensarbete om mindre avvikelser argumenterar Robert Eckerdal för att möjligheten till mindre avvikelser är beroende av huruvida planen man önskar göra avvikelser från har enskilt eller kommunalt huvudmannaskap, detta i de fall då avvikelserna ifråga berör allmän platsmark. Eckerdal menar att i planer med enskilt huvudmannaskap är det lättare att avvika från en gräns mellan kvartersmark och allmän platsmark, medan det i en plan med kommunalt huvudmannaskap inte bör tillåtas mindre avvikelser från sådana gränser. Som stöd för detta hänvisar han, som det får förstås, till lagkommentaren till ÄPBL. Eckerdal anför alltså att just frågan om huvudmannaskap påverkar bedömningen av en mindre avvikelse, varför vi här väljer att kommentera detta examensarbete.

I det förstnämnda vill vi delvis instämma. I planer med enskilt huvudmannaskap är det mindre viktigt vem som faktiskt äger marken som är utlagd för allmän platsmark; åtkomst för att till exempel uppföra en väg kan åstadkommas genom att inrätta gemensamhetsanläggning på marken ifråga. Därmed bör det inte vara något problem att en fastighet för bostadsändamål även innehåller mark avsedd för exempelvis allmän väg. Enligt vår mening handlar detta dock inte om mindre avvikelser, utan är en fråga om att åtgärden i så fall inte är planstridig över huvud taget.

I det andra fallet, då planen har kommunalt huvudmannaskap, menar vi att Eckerdal har missuppfattat lagkommentaren och gjort en alltför generaliserande tolkning. I kommentaren som Eckerdal stödjer sig på nämns förvisso att det ej bör ses som en

mindre avvikelse att bevilja ett bygglov på en fastighet som delvis ligger inom gatemark med kommunalt huvudmannaskap. Enligt vår uppfattning tar dock detta uttalande sikte på tillfällen när en tidigare existerande fastighet kommer att innehålla allmän platsmark *genom att man antar en ny plan*, och inte genom fastighetsbildning. Ett medgivande till mindre avvikelse vid en påföljande bygglovsprövning skulle då endast vara ett sätt att låta markägaren slippa en kostsam flytt av gränsen, vilket skulle motverka planens genomförande. Detta bör enligt vår bestämda mening inte läsas som att det generellt är omöjligt att genom mindre avvikelse överföra ett markområde planlagt som allmän platsmark till exempelvis en bostadsfastighet, om behov för detta har uppstått *efter* planens ikraftträdande; detta givetvis förutsatt att avvikelserna i alla övriga hänseenden är att betrakta som mindre och i enlighet med planens syfte.

Vår slutsats i denna del blir helt enkelt att vi inte finner något stöd för att det skulle vara svårare att genomföra en mindre avvikelse enbart på grund av att marken är planlagd som allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap. Inga rättsfall som vi har analyserat har tagit upp detta som något att ta hänsyn till, ej heller har vi hittat något uttalande i förarbeten som skulle stödja detta. Väl värt att notera är dock att det i viss mån kan bli problematiskt att en fastighet innehåller allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap, på grund av kommunens rätt enligt PBL att lösa in denna mark. Även om det inte i sig bör påverka möjligheten att göra en mindre avvikelse, kan det leda till oönskade konsekvenser för den enskilde, som i framtiden eventuellt kan behöva avstå marken igen för det fall att kommunen har ändrat sig. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.4.4.

6.2.9 Fastighetsindelingsbestämmelser och fastighetsplaner

Något vi velat undersöka är huruvida det är svårare att avvika från fastighetsplaner än detaljplaner. Som framgår av avsnitt 2.3.6 är detta en typ av plan som inte längre går att skapa, men många äldre fastighetsplaner lever kvar som s.k. fastighetsindelingsbestämmelser i detaljplaner.

Till att börja med skall konstateras att avvikelser från fastighetsplan aldrig var omöjligt. Såväl i FBL 3:2 som i ÄPBL 8:11, paragraferna som reglerar respektive reglerade mindre avvikelser i de två lagarna, stod fastighetsplan med. I förarbetena till FBL skriver man dessutom att ”ej ens en tomtindelning skall exakt behöva följas i oväsentliga detaljer.” (Se avsnitt 3.3.2) En tomtindelning var, som redogjorts för i avsnitt 2.6.5, en äldre typ av plan som var ännu mer bindande än en fastighetsplan, i det att det ej ens behövdes en förrättning för att stycka en tomt inom tomtindelning. Fastighetsindelningen inom tomtindelningens område ansågs redan lagligen bestämd. Till och med från denna mycket strikta planform fanns alltså teoretisk möjlighet till att göra en avvikelse.

För tomtindelningar gällde alltså att en avvikelse var fullt möjlig, om det handlade om en oväsentlig detalj. Detta uttalande är, om än omvänt uttryckt, påfallande likt uttalandet i NJA 1984 s. 60 (se avsnitt 5.1.1) där man skriver att från avvikelser som

utgör ett "väsentligt inslag" i en detaljplan kan man endast göra bagatellartade avvikelser.

Tomtindelningar kom vid införandet av ÄPBL att gälla som fastighetsplaner, som i sin tur numera gäller som detaljplanebestämmelser. I och med detta anser vi att det saknas skäl för att bedöma dessa detaljplanebestämmelser annorlunda än andra typer av detaljplanebestämmelser. Med detta vill vi mena, att en avvikelse från en fastighetsindelningsbestämmelse, oavsett om den är stiftad som en sådan från början eller om den härstammar från en fastighetsplan eller en tomtindelning, kan göras förutsatt att bestämmelsen inte är ett väsentligt inslag i planen. Eller, alternativt uttryckt, ifall fastighetsindelningsbestämmelsen man vill göra avsteg från är en "oväsentlig detalj".

I uttalandet i förarbetet till FBL är det i och för sig underförstått (man skriver "inte ens") att det vanligtvis skall vara svårare att göra avsteg från en tomtindelning. Synsättet ovan, att gradskillnaden mellan tomtindelningar/fastighetsplaner har tvättats bort genom att de bägge plantyperna numera blivit detaljplanebestämmelser, är i och för sig logiskt, men bilden blir inte komplett om man inte tar in NJA 1984 s. 60 i bilden.

Det torde vanligtvis vara så att en fastighetsindelningsbestämmelse är just ett väsentligt inslag. I och med att en detaljplan aldrig får göras mer detaljerad än vad som behövs för att uppfylla dess syfte, är det svårt att tänka sig särskilt många fall när planläggaren anser att en fastighetsindelningsbestämmelse behövs, utan att den bör betraktas som ett väsentligt inslag. Det ligger så att säga i sakens natur att en dylik bestämmelse oftast är väsentlig. Ett liknande resonemang kan man finna i rättsfall F 6338-11 (se avsnitt 5.1.2.3), där man skriver att "avsteg från fastighetsindelningsbestämmelserna bör normalt endast komma i fråga i klart bagatellartade fall". Bagatellartade fall är, som redogjorts för i tidigare avsnitt, en åtstramning av utrymmet för att göra en mindre avvikelse, som skall appliceras just då det handlar om ett väsentligt inslag i planen. F 6338-11 bör i ljuset av detta läsas som att domstolen anser att normalt är en fastighetsindelningsbestämmelse ett väsentligt inslag i en plan, och därmed är det normalt endast i bagatellartade fall man kan göra avsteg från sådana bestämmelser. Undantagsvis kan dock även större avvikelser än blott bagatellartade vara acceptabla, vilket är aktuellt i just detta rättsfall.

Därmed kommer man fram till samma resultat som i förarbetet, nämligen att det förvisso går att göra avsteg från en fastighetsindelningsbestämmelse, men endast i de undantagsvisa fall när den inte utgör ett väsentligt inslag. I övriga fall, alltså när det är ett väsentligt inslag, torde endast bagatellartade avvikelser kunna göras.

6.2.10 Följsamhet

En faktor som är något speciell jämfört med de övriga faktorer som vi har identifierat är den vi har valt att kalla "följsamhet". Som framgår av kapitel 5 menas med följsamhet i detta arbete huruvida en lantmäterimyndighet, i sin bedömning av om en viss åtgärd är möjlig att godta som en mindre avvikelse, är bunden av en byggnadsnämnds beslut om bygglov för samma åtgärd. Med andra ord: om lantmäterimyndigheten är förbunden att visa följsamhet gentemot det tidigare fattade beslutet om bygglov.

Till att börja med kan hänvisas till avsnitt 4.3.1, och det konstaterande som där görs att i motsatt riktning framgår följsamheten av lagtext. Ett beslut om fastighetsbildning för viss byggnation binder alltid byggnadsnämnden att vid påföljande beslut om bygglov för samma bebyggelse lämna ett medgivande. Motivet när man införde denna lagbestämmelse var att det skulle vara orimligt om den enskilda fastighetsägaren blev lidande av ett förbud att utföra en åtgärd på en fastighet som avviker från plan, om avvikelser redan godkänts vid ett tidigare myndighetsbeslut. I sammanhanget finns dock även ett uttalande från HD i NJA 1990 s. 800, där man verkar mena att byggnadsnämndens följsamhetsplikt, trots lagtextens uttryckliga förskrift därom, inte är total. Som vi ser det bör det dock krävas att lantmäterimyndigheten gjort ett synnerligen grovt fel i sin bedömning för att denna i så fall inte skall vara bindande för byggnadsnämnden. Vår slutsats om detta blir i vart fall att ett medgivande till mindre avvikelser i en lantmäteriförrättning aldrig kan anses olämpligt enbart på den grund att det skulle orsaka problem vid bygglovsprövningen, om beslutet i övrigt är väl underbyggt.

Ser man till motsatt förhållande, alltså när ett beslut om bygglov har inneburit en mindre avvikelse från plan och detta sedan skall följas av fastighetsbildning, är bilden mer komplicerad. Motivet till följsamhetsbestämmelsen i PBL skulle ju mycket väl kunna fungera som argument även för följsamhet åt andra hållet, men i FBL finns i nuläget ingen bestämmelse som binder lantmäterimyndigheten att göra samma bedömning av avvikelserns tillåtlighet som Byggnadsnämnden har gjort. Ser man enbart till lagtexten finns det därför inget stöd för att det finns ett krav på följsamhet från lantmäterimyndighetens sida.

Bilden blir dock en annan om man betraktar förarbetena till FBL. För det första vill vi nämligen poängtera att vid införande av lagen fanns det en följsamhetsbestämmelse även i FBL, se avsnitt 3.3.4. Denna verkar dock i första hand ha syftat på dispens, alltså att ett medgivande om dispens enligt dåvarande bygglagstiftning skulle följas även vid den fastighetsbildning som var nödvändig för att dispensen skulle kunna utnyttjas.

Som redogjorts för i avsnitt 3.3.4 försvann dock denna följsamhetsbestämmelse, trots att den av allt att döma egentligen hade behövts även efter ÄPBL:s införande. Med tanke på att inget motiv framlades till varför man tog bort följsamhetsbestämmelsen (man verkade av förarbetet att döma knappt medveten om att man tog bort den, se

avsnitt 3.3.4), samt med tanke på att utredningen inför propositionen tvärt om föreslog att bestämmelsen ”bör i sak behållas” är vår tolkning att lagstiftaren helt enkelt inte förutsåg att det kunde bli problematiskt att två olika myndigheter skulle få i uppdrag att bedöma om samma åtgärd var en mindre avvikelse enligt PBL respektive enligt FBL. Det handlar enligt vår bedömning helt enkelt om en lagstiftningsmiss vid införandet av ÄPBL, som ledde till att en viktig bestämmelse försvann utan att så egentligen var avsikten.

Som framförs i avsnitt 3.3.4 finns dock ett uttalande från lagrådet, som ger stöd för en tolkning att någon uttrycklig bestämmelse direkt i lagtext inte egentligen är nödvändig för att lantmäterimyndigheten skall anses ha en följsamhetsplikt. Lagrådet ansåg att någon sådan bestämmelse egentligen inte behövdes, eftersom den saknats i andra lagar där man ändå bedömt att ett beslut enligt dåvarande bygglagstiftning skulle vara bindande för lantmäterimyndigheten. Detta resonemang är enligt vårt tycke logiskt, och vår slutsats så långt blir att lantmäterimyndighetens skyldighet att acceptera en planavvikelse som medgivits vid bygglovsprövning förvisso försvann från lagtexten 1987, men att principen som sådan bör ha kvarstått som en underliggande princip.

Så långt vad gäller förarbetsuttalanden. När man betraktar rättspraxis nyanseras bilden något. Till att börja med skall observeras den rättsgrundsats som man kan utläsa ur de tre domarna från Högsta Domstolen, återgivna i avsnitt 5.3.1, nämligen att man ”så långt som möjligt söker undvika det otillfredsställande resultatet att prövningen av ett ärende rörande fastighetsbildning för bebyggelse och prövningen av ärende rörande byggnadslov för samma bebyggelse utfaller olika”. Så som denna grundsats är uttryckt visar den inte på en total följsamhet, utan öppnar upp för att där finns någon form av borte gräns. Uttrycket ”söker undvika” talar i vart fall för detta.

Samtliga av dessa tre HD-domar är visserligen från tiden innan ÄPBL infördes. Att de alltjämt är till ledning för rättsskipningen visar dock målet F 9020-09, sammanfattat i avsnitt 5.3.2, där FD refererar till ett av fallen. Man anser att den samordning mellan PBL och FBL som lagstiftaren önskat normalt skall leda till att lantmäterimyndigheten gör samma bedömning som byggnadsnämnden. Helt bundna anser man dock inte lantmäterimyndigheten vara, utan man anför:

”Kravet på samordnad bedömning bör dock inte kunna göras gällande vid grova överträdelser av vad som enligt lagstiftning och praxis rymms inom begreppet ”mindre avvikelse som inte motverkat syftet med planen”.”

Detta är enligt vår mening en sund inställning. Grundtanken från lagstiftarens sida är att liten avvikelse enligt PBL och mindre avvikelse enligt FBL skall bedömas enligt samma grunder, i tillämpliga delar, se avsnitt 4.1. Förutsatt att såväl byggnadsnämnd som lantmäterimyndighet följer lagstiftningen korrekt bör de därför normalt komma till samma slutsats om en avvikelsets tillåtlighet. En fråga om avvikelse är dock sällan svartvit, utan det finns utrymme för bedömning och avvägning. I dessa avvägningar

kan mycket väl två olika myndigheter (eller för den delen två olika tjänstemän inom samma myndighet) komma till två olika slutsatser. När en myndighet väl har fattat beslut i frågan, och detta har vunnit laga kraft i korrekt ordning, med möjlighet till överklagande m.m., bör dock frågan vara utspelad och den andra myndigheten får acceptera att någon annan redan har gjort en, förhoppningsvis korrekt, bedömning.

Ett klart undantag bör dock vara om beslutet ifråga är just en ”grov överträdelse av vad som enligt lagstiftning och praxis ryms inom begreppet ”mindre avvikelse som inte motverkar syftet med planen.”” Vid dessa förhoppningsvis undantagsvisa fall, där byggnadsnämnden givit bygglov till en åtgärd som utan tvekan är lagstridig, bör lantmäterimyndigheten kunna neka fastighetsbildning trots det höga kravet på följsamhet i rättspraxis. Slutsatsen i F 1832-11 (se avsnitt 5.3.2) skulle kunna ses som ett utfall av en sådan tolkning, även om det huvudsakligen var lämpligheten enligt FBL 3:1 som var avgörande för det målet.

Sammanfattningsvis är vår slutsats i denna del att lantmäterimyndigheten enligt rättspraxis har en långtgående följsamhetsplikt vad gäller samordningen mellan PBL och FBL. Lantmäterimyndigheten skall förvisso alltid ta ett självständigt beslut (se avsnitt 3.3.3), men om det redan finns ett bygglov, och den åtgärd man söker fastighetsbildning för inte innebär några ytterligare avvikelser jämfört med de planavvikelser som redan beviljats i bygglovet, så bör lantmäterimyndigheten inte kunna göra en annan bedömning än byggnadsnämnden. Undantaget är då byggnadsnämnden har gjort en grov överträdelse av vad som enligt lagstiftning och praxis ryms inom begreppet mindre avvikelse som inte får motverka syftet med planen.

Avslutningsvis i avsnittet skall SOU 2005:77 samt ett tidigare examensarbete syn på denna fråga kommenteras. I SOU 2005:77 berör man hur beslut enligt de två lagarna förhåller sig till varandra. Man anför (se avsnitt 4.3.1) att det i fall som dessa, där två myndigheter skall bedöma lämpligheten av en åtgärd enligt två olika lagar, inte alls rör sig om samma bedömning. Man menar att eftersom det rör sig om två olika lagar, är det naturligt att resultatet i de två olika bedömningarna kan bli olika. Det är förvisso en korrekt utgångspunkt, men vad utredningen helt har utelämnat är det uttalande som Bostadsutskottet gjorde i samband med införandet av ÄPBL, nämligen att grunderna för bedömningen av mindre avvikelser i de bägge lagarna skall vara samma (se avsnitt 4.1 samt 6.1.2). Att man därmed skulle komma fram till olika resultat, när bedömningsmallen skall vara samma, är enligt vår syn på saken inte rimligt. Den enda förklaringen härtill måste vara att det i olika myndigheter helt enkelt har vuxit fram olika praxis i hur denna bedömningsmall skall tolkas. Detta är problematiskt, och det står enligt oss klart att åtgärder måste vidtas för att rikets byggnadsnämnder och rikets lantmäterimyndigheter åter hittar tillbaka till en gemensam praxis. I avsnitt 6.4 lägger vi därför fram förslag på hur detta skulle kunna avhjälpas.

I examensarbetet "Fastighetsbildning och bygglov" (se avsnitt 1.8) från 2011 skriver Emma Bernvill en hel del om det som vi kallar följsamhet. Hennes slutsatser är bland annat att det saknas enhetliga riktlinjer för vilken betydelse ett bygglov skall få på efterföljande fastighetsbildning, och hon anser att på grund av detta har många fastighetsbildningar tvingats igenom av domstol på grund av att sökanden redan har fått ett, enligt Bernvill, lagstridigt bygglov. För det första kan, utifrån de slutsatser vi har dragit, hennes tolkning av vad som är tillåtna avvikelser enligt PBL och FBL kritiseras. Att hon sedan kan komma fram till att det saknas enhetliga riktlinjer är troligen delvis på grund av att hon inte har uppmärksammat de tre prejudicerande rättsfallen som vi har skrivit om i avsnitt 5.3.1. Med dessa rättsfall i beaktande är det svårt att kunna komma till någon annan slutsats än att det ändå finns en tydlig rättspraxis på området. Vidare för Bernvill ett resonemang om att en följsamhetsbestämmelse för FBL föreslogs i SOU 2005:77, och att eftersom inget gjordes med det förslaget har lagstiftaren tagit slutlig ställning till att en sådan bestämmelse är oönskad från lagstiftarens sida. Detta anser vi vara en väl extensiv tolkning, och det finns inget i Prop. 2009/10:170 som tyder på att man ens tagit upp förslaget till behandling. Vidare lägger Bernvill orimligt stor tyngd på faktumet att lantmäterimyndighetens beslut är självständigt, samtidigt som hon utelämnar de förarbetsuttalanden där man anger att byggnadsnämndens åsikt skall tillmätas avgörande vikt i frågor om mindre avvikelser, se avsnitt 3.3.3. Sammanfattningsvis kan konstateras att vi, mot bakgrund av den genomgång av förarbeten och praxis som gjorts, inte kan hålla med om de slutsatser Bernvill drar.

6.2.10.1 Följsamhet efter 2014 års ändringar i PBL

Som vi redan diskuterat är lantmäterimyndigheten skyldig att göra en anslutande bedömning mot ett tidigare givet bygglov, förutsatt att det inte är en grov överträdelse av vad som enligt lagstiftning och praxis ryms inom begreppet mindre avvikelser som inte får motverka syftet med planen. Samordningen mellan FBL och PBL har diskuterats i olika förarbeten och fram till 2014 hade mindre avvikelser i FBL samma prövningsgrunder som liten avvikelser i PBL. Genom lagändringar 2014 infördes nya möjligheter till att i bygglovsärenden avvika från detaljplaner, dels ifall det kan anses nödvändigt för områdets ändamålsenliga bebyggande och dels för åtgärder som efter genomförandetidens utgång kan anses utgöra ett lämpligt komplement till den användning som angetts i planen eller en åtgärd som tillgodoser ett allmänt behov eller intresse. (se 4.3.2). Frågan vi ställer oss är i vilken mån dessa nya möjligheter kan tjäna till ledning för tolkningen av mindre avvikelser i FBL, samt i vilket mån lantmäterimyndigheten är skyldig att medge en mindre avvikelser som genomförts i enlighet med de nya bestämmelserna i PBL.

I bostadsutskottets betänkande vid införandet av ÄPBL (se 4.1) uttrycks att ÄPBL:s begrepp mindre avvikelser i tillämpliga delar bör tjäna till ledning även för tolkningen enligt FBL. I samband med införandet av PBL gjordes en språklig ändring av begreppet mindre avvikelser som nu kom att formuleras som en liten avvikelser i PBL

9 kap 31b § 1 st 1, i övrigt har ingen ändring av det ursprungliga uttrycket från ÄPBL gjorts sedan bostadsutskottet tänkte till (se avsnitt 4.2.7). Vi har således fortfarande i grunden samma klara koppling mellan de ursprungliga begreppen i de båda lagarna.

Utöver de regler om avvikelser som funnits ända sedan ÄPBL:s tid infördes år 2014 nya möjligheter till avvikelser som kan ges för tre olika kategorier av åtgärder:

1. Åtgärder som är i enlighet med planens syfte och nödvändiga för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. PBL 9 kap 31b § 1 st 2.
2. Åtgärder då genomförandetiden gått ut, som är förenliga med detaljplanens syfte och tillgodoser ett gemensamt behov eller allmänt intresse. PBL 9 kap 31c § 1 st 1.
3. Åtgärder då genomförandetiden gått ut, som kan anses utgöra ett lämpligt komplement till den användning som anges i planen. PBL 9 kap 31c § 1 st 2.

Vi skall behandla de olika kategorierna var för sig i ljuset av den samordning som är önskad mellan lagarna. I första punkten ovan anges att en avvikelse får ske ifall den är förenlig med planens syfte och nödvändig för områdets ändamålsenliga bebyggelse. Mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden (se ex. kap 3, 4 & 6.2.1) ser vi denna nya bestämmelse som en kodifiering av såväl rådande praxis som syftet med hela avvikelsebegreppet; det är just i sådana nödvändiga situationer som avvikelser skall komma ifråga. Ifall man i detaljplanarbetet skulle kunna förutse alla tänkbara situationer hade inte dessa nödvändiga avvikelser varit behövliga och det är alltså egentligen inte tal om någon ny typ av avvikelse. Detta bekräftas till exempel av mål F 6338-11 där man konstaterar att bredden på ett utfartsskaft ”inte är tillräcklig och att en ändrad fastighetsindelning behövs för att få en fungerande utfart”. Redan innan 2014 års ändringar var därmed avvikelser av den typ som beskrivs i punkten 1 ovan enligt praxis möjliga att genomföra. Eftersom det är samma typ av avvikelse följer att prövningen skall ske på samma grunder som i FBL, därmed bör det i dessa situationer finnas en följsamhetsplikt precis som de tidigare avvikelssituationerna (se avsnitt 6.2.10).

Vad gäller punkten 2 föreligger andra prövningsgrunder än de som finns uttryckt i förarbetena till FBL. Visserligen skall avvikelserna vara förenliga med detaljplanens syfte, men de ”gemensamma behov eller allmänna intressen” som enligt denna nya bestämmelse kan tillgodoses genom en mindre avvikelse är en helt ny typ av avvikelse som inte kan sägas rymas inom lagstiftarens mening med de tidigare bestämmelserna. Eftersom begreppet ”mindre avvikelse” i FBL inte har uppdaterats, varken direkt i lagtext eller i bedömningsgrund på annat sätt för att även innefatta denna typ av avvikelse, går det inte att komma till någon annan slutsats än att en avvikelse av detta slag numera är tillåtlig enligt PBL men otillåtlig enligt FBL.

Slutligen har vi de nya möjligheter till avvikelser i punkten 3 ovan, som inte måste vara i enlighet med planens syfte utan kan anses utgöra ett lämpligt komplement till den användning som anges i planen. Här är det en ännu större åtskillnad mot FBL:s regler om mindre avvikelser än i punkten 2 och även här kan vi således konstatera att avvikelsemöjligheterna i PBL har blivit långt större än i FBL.

Den slutsats vi drar av detta är att de avvikelser som framöver kommer att medges vid bygglovsprövning med stöd i PBL 9 kap 31b § redan ryms inom nuvarande avvikelsemöjlighet i FBL, och att dessa därmed bör bedömas på liknande sätt då ärendet blir en fastighetsbildningsfråga. Följsamhet bör alltså redan gälla för denna typ av avvikelser, i enlighet med vad som har framförts i avsnitt 6.2.10.

Vad gäller den nya 31c § kan konstateras att här tar FBL och PBL olika vägar och det är inget anmärkningsvärt ifall ett utfall i ett bygglovsärende framöver skiljer sig från ett utfall i en fastighetsbildning; bedömningen sker på olika grunder. Något belägg för att lantmäterimyndigheten är skyldig att visa följsamhet för denna typ av avvikelser finns inte, eftersom det helt enkelt är två olika typer av avvikelser. Detta är givetvis problematiskt, eftersom risken att en enskild bli lidande kvarstår. Lagstiftaren har under lång tid strävat efter en samordning mellan PBL och FBL varför man bör se över regelverket i FBL, vilket Lantmäteriet har föreslagit i förarbetena (se avsnitt 4.3.2). Vi återkommer med förslag i avsnitt 6.4 föranledda av detta problem.

6.2.11 Sammanfattning av de faktorer som påverkar bedömningen av en mindre avvikelse

I följande avsnitt redogörs för hur faktorerna ovan hänger samman och i slutändan påverkar tillåtligheten av en mindre avvikelse. De faktorer som har konstaterats inte ha någon påverkan på bedömningen har här utelämnats.

Den faktor som har störst påverkan på utfallet anser vi vara ifall allmänna eller enskilda intressen träds förnär. Detta nämns upprepade gånger såväl i förarbetena som rättsfall och det kan liknas vid en port som måste passeras i bedömningen. Här handlar det alltså i mycket liten mån om att gradera *hur mycket* något intresse påverkas, utan en avvikelse går i princip inte att betrakta som mindre om något enskilt eller allmänt intresse påverkas. Vad gäller allmänna intressen skall poängteras att byggnadsnämndens åsikt är något som måste tas i beaktande.

Lagstiftaren har länge strävat efter en samordning mellan FBL och PBL och ifall det finns ett tidigare bygglov bör lantmäterimyndigheten som huvudregel göra en liknande bedömning som byggnadsnämnden tidigare gjort. Lantmäterimyndigheten skall dock ta ett självständigt beslut och ifall bygglovet är grundat på uppenbara lagstridigheter kan lantmäterimyndigheten undantagsvis komma till en annan slutsats.

Denna faktor handlar helt och hållet om hänsyn till tidigare beslut samt till en enskild sökande.

Att planen fått ett innehåll som inte varit avsett är en faktor som kan justera tillåtligheten av en mindre avvikelse. Att planen fått ett oönskat innehåll är precis den situation för vilken reglerna om avvikelser och dispens har uppkommit. I något rättsfall har detta faktum i ett extremfall handlat om ett så uppenbart tjänstefel att byggnadsnämndens inställning inte hade någon betydelse; att planen blivit fel var i det fallet en starkt förmildrande omständighet. I motsatt riktning har man i ett rättsfall avfärdat en åtgärd som enbart berodde på försummelse från sökanden. Till synes föreligger det alltså en skala där en detaljplans felaktigheter kan vara starkt förmildrande och i andra ändan, ifall en sökt åtgärd verkligen beror på försummelse från sökanden kan denna faktor vara starkt begränsande. I praktiken är det dock inte i alla rättsfall man argumenterar för att planen fått ett innehåll som inte varit avsett och man kan skönja ett brett mittsegment där denna faktor inte innebär någon direkt påverkan på tillåtligheten.

Byggnadsnämnden har, som vi tidigare nämnt, en avgörande roll i bedömningen av en mindre avvikelse. I både förarbeten och praxis understryks att byggnadsnämnden har en avgörande roll, vilket tydligt återspeglas i de rättsfall vi analyserat där merparten av fallen där byggnadsnämnden uttryckt sin åsikt gått dennas väg. Enstaka undantag finns dock: I något rättsfall har byggnadsnämnden inte haft sakliga grunder för sin inställning och domstolen har då bortsett från denna. Vidare har bagatellartade avvikelser godkänts i strid mot byggnadsnämndens åsikt.

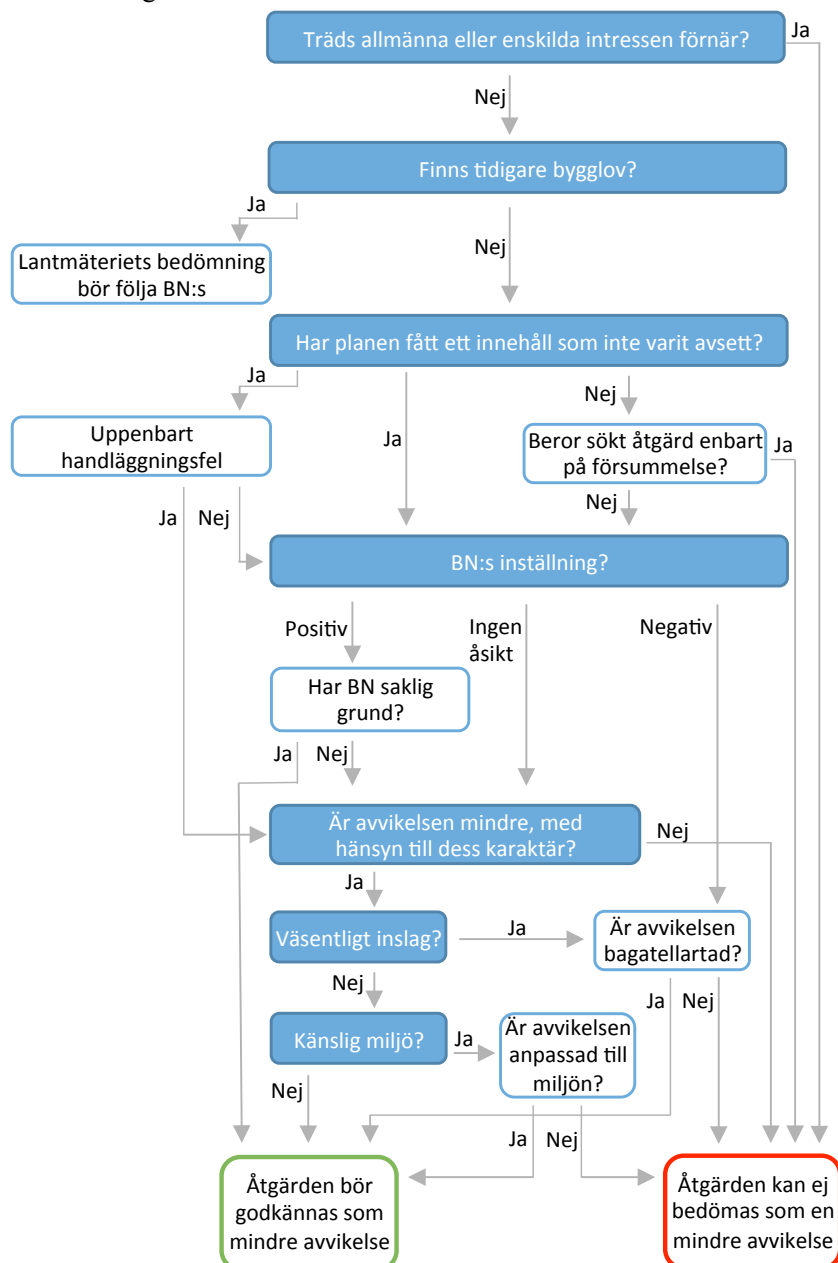
Den faktiska storleken på avvikelsen måste bedömas trots att lagstiftaren är tydlig med att en åtgärd alltid skall bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Med utgångspunkt i vilken typ av avvikelse och från vilken planbestämmelse åtgärden avviker ifrån måste en bedömning göras av det faktiska omfånget.

Innebär en sökt åtgärd en mindre avvikelse från en bestämmelse som utgör ett väsentligt inslag i planen, kan enbart bagatellartade avvikelser komma i fråga. Denna faktor verkar alltså enbart i en riktning: åtstramande.

Ett områdes karaktär är en faktor som kan begränsa utrymmet för avvikelser, ifall åtgärden sker i en kulturhistoriskt värdefull miljö. Åt andra hållet kan områdets karaktär även vidga utrymmet för mindre avvikelser. Denna faktor är således en typisk avvägning, där den åtstramande delen förvisso är mer uppenbar än den förmildrande.

Tio nyanser av mindre avvikelse

För att åskådliggöra hur en prövning av en mindre avvikelse från detaljplan kan ske har vi sammanställt en schematisk figur utifrån de faktorer som påverkar bedömningen, se figur 12. Det skall dock understrykas att huvudfaktorerna sällan kan beskrivas helt som separata rekvisit, utan ofta påverkar de varandra. En figur har därför sina begränsningar, och skall endast ses som ett schematiskt sätt att förenkla en komplicerad verklighet.



Figur 12. Flödesschema över tillåtligheten av en mindre avvikelse

6.3 Specialfrågor

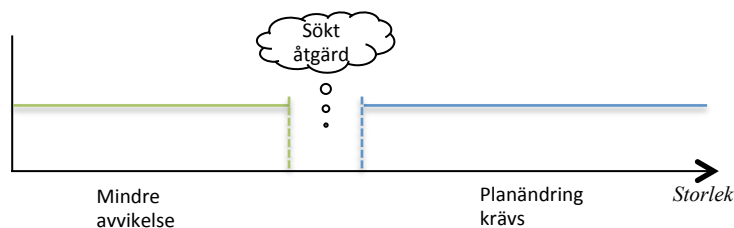
Under arbetets gång har en del spännande frågor väckts som vi analyserar i följande avsnitt. I någon del ges inga slutsatser och här öppnar vi således upp för framtida fördjupningar.

6.3.1 Om mindre avvikelser och planändring

En speciell fråga som vi vill lyfta fram är förhållandet mellan förutsättningarna för planändring och möjligheterna till mindre avvikelser. I förarbetena till ÄPBL nämns att de avvikelser från plan som tidigare var möjliga att genomföra som dispens, och som inte kom att omfattas av den nya formuleringen ”mindre avvikelser”, skulle vara möjliga att genomföra genom att man förändrade en detaljplan med enkelt planförfarande. (Se avsnitt 4.2.5.) Av detta får man en uppfattning av att om en åtgärd innebär en planavvikelse som är för stor för att kunna genomföras som en mindre avvikelser, så bör man istället genomföra en planändring för att kunna genomföra åtgärden.

Detta blir dock problematiskt om vi ser till de krav som faktiskt finns på när en kommun måste upprätta en detaljplan. Som framförts i avsnitt 2.2.1 är PBL:s krav på när en detaljplan måste uppföras i stora drag när ny sammanhållen bebyggelse planeras eller för en bebyggelse som skall förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

En mycket intrikat fråga blir följaktligen: Vad händer om en avvikelse inte bedöms kunna falla inom ramen för ”mindre avvikelser”, men inte heller uppfyller PBL:s krav på när en kommun måste upprätta en plan? En enskild som är i behov att genomföra en åtgärd i strid mot en plan hamnar onekligen i en mycket svår situation om denna skulle hamna i detta till synes ingenmansland, se figur 13. Vederbörande kan inte vända sig till lantmäterimyndigheten, eftersom denna enbart kommer att konstatera att det inte rör sig om en mindre avvikelser. Inte heller kan man vända sig till kommunen, eftersom denna helt enkelt kommer att konstatera att kraven på när kommunen måste upprätta en detaljplan inte är uppfyllda.



Figur 13. Mindre avvikelser och planändring

Man kan i och för sig ställa sig frågan om denna typ av situation alls förekommer i praktiken, men vi kan inte se att det skulle vara omöjligt. Att en enskild på detta sätt kan komma att bli lidande för att det i lagstiftningen verkar finnas ett hål är inte rimligt. Frågan är då: om man finner att en planavvikelse hamnar i detta ingenmansland, åt vilket håll bör man gå? Bör man betrakta det som en mindre avvikelse i brist på andra möjliga åtgärder, eller bör man på något sätt tvinga kommunen att göra en planändring trots allt?

Det finns i grunden två sätt att närma sig frågeställningen. Å ena sidan kan man läsa de förarbetsuttalanden som påpekar att bestämmelsen om mindre avvikelser skall tillämpas med försiktighet (se avsnitt 3.3.2) eller att användandet av bestämmelsen "har sina klara gränser" (se avsnitt 4.2). Som vi har berört i avsnitt 6.1.3 är i och för sig innebörden av "med försiktighet" något oklart. Meningen bakom uttalandet om att användandet av bestämmelsen har sina klara gränser är dock helt tydligt för att skydda medborgarinflytandet. Utifrån detta kan man argumentera för att i ett eventuellt fall där en avvikelse är för stor för att genomföra som mindre avvikelse så bör den föregås av en planändring även om rekvisiten för när man måste upprätta en ny plan inte är helt uppfyllda.

Om man betraktar den utveckling som har skett i lagstiftningen sedan FBL och ÄPBL infördes blir bilden dock en annan. I princip varje ändring av ÄPBL/PBL sedan 1989 har föranletts av en vilja att effektivisera planprocessen. Regelverket som sjösattes i och med ÄPBL hade höga, vällovliga ambitioner om demokrati och medborgarinflytande. Efter hand har det dock, vilket visat sig genom upprepade lagändringar, blivit tydligt att detta regelverk varit (och är) allt för komplicerat och invecklat. Ambitionerna har efterhand sänkts, och så sent som 2014 gjordes nya ändringar av PBL, där just mindre avvikelser blev lättare att genomföra. (se avsnitt 4.3.2) Ser man till FBL så är denna lag om möjligt ännu mer i otakt med samtiden. Sedan lagen skapades 1970 har plan- och bygglagstiftningen bytts ut helt, justerats, ändrats igen i grunden och fortfarande sker ändringar så gott som var gång riket byter bostadsminister. Att FBL inte hänger med sin systerlag är inte en överdrift.

Med detta som bakgrund är det svårt att idag kunna hävda att det är lagstiftarens mening att man i tveksamma fall hellre skall ty sig åt det ineffektiva och osmidiga planläggningsinstrumentet, än till en lagbestämmelse som faktiskt finns till just för att slippa göra kostsamma planändringar. Detta synsätt bekräftas av ett av rättsfallen vi har analyserat. I F 308-14 (se avsnitt 5.1.2.3) är just icke-behovet av planläggning ett av de tyngre argumenten till varför man medger mindre avvikelser. Domstolen menar att eftersom det varken finns några konflikter kring åtgärden som motiverar ett formellt planarbete, eller några andra frågor som har behov av att beröras i ett större sammanhang, är åtgärden möjlig att genomföra som en mindre avvikelse.

Poängteras skall att någon tydlig instruktion till hur man bör gå tillväga i ett fall som "hamnar mellan stolarna" på detta vis finns inte. Det synsätt som mark- och miljödomstolen i fall F 308-14 företräder stämmer dock väl överens med den

inriktning som verkar finnas i övrig bygglagstiftning idag, där en effektiv byggnadsprocess lyfts fram som ett viktigt mål. Med hänsyn till detta är därmed vår slutsats att den tolkning som mark- och miljödomstolen gör i F 308-14 är helt riktig. Anledningen till att bestämmelsen om mindre avvikelser ”har sina klara gränser” (se avsnitt 4.2) är just på grund av att man vill värna medborgarinflytandet, vilket alltså görs genom att man istället genomför en planprocess enligt PBL. Om kriterierna för när man måste göra en planändring inte är uppfyllda, och inga motstående intressen finns, finns inte heller detta behov av medborgarinflytande. Det vore då följaktligen helt utanför all form av rimlighet att ändå avslå en mindre avvikelse.

Syftet med bestämmelsen om mindre avvikelser är att den skall kunna användas när planändring är obehövlig. Vi anser det därför vara klart att i de fall då en åtgärd är nödvändig för ett område, men planändring ej krävs av PBL 4 kap 2 §, och inga motstående intressen finns, bör bestämmelsen om mindre avvikelser vara tillämplig.

6.3.2 Avvikelse i en angränsande plan

En fråga vi stött på är hur bestämmelser i en detaljplan påverkar möjligheten till en mindre avvikelse i en angränsande plan. Frågan ställs på sin spets då man läser rättsfallet F 195-12 (se avsnitt 5.5), eller om man skall vara mer korrekt ställs inte på sin spets då domstolen helt har duckat för frågan om servitutet hade kunnat upphävas med hjälp av mindre avvikelser. I rättsfallet vägrar domstolen käranden att upphäva sitt servitut, eftersom det anges i en gammal tomtindelning att detta skall finnas. Motivet till varför käranden vill göra detta framstår dock som helt rimligt: en ny plan har antagits i kvarteret bredvid, som otvivelaktigt innebär ökad belastning på servitutet. I planarbetet inför denna plan verkar det av vad som framgår i domen som om man förutsatt att servitutet över kärandens fastighet skulle tas bort.

Som framgår av avsnitt 6.2.1 kan mindre avvikelser vara möjliga om ett fel har begåtts vid planläggning, eller i vart fall om en fråga inte studerats tillräckligt ingående. I detta fall verkar det onekligen vara något liknande som har skett. Dilemmat är att det har skett i en *angränsande* plan, och inte i planen som faktiskt omfattar kärandens fastighet. Det hade varit mycket intressant att få veta hur en domstol hade ställt sig i frågan huruvida man kan göra en mindre avvikelse på en fastighet för att en *angränsande* plan har blivit felaktigt utformad, men tyvärr behandlade domstolen aldrig frågan om mindre avvikelser i detta fall. För denna fråga står vi därför utan källmaterial, och måste helt enkelt konstatera att vi inte kan dra någon slutsats. Eftersom det lär finnas fler frågor som är beroende av hur detaljplaner samverkar med varandra vill vi gärna öppna upp för att detta skulle kunna vara grund för något framtida arbete.

6.4 Förslag på förbättringar

Under arbetets gång har en rad problem med nuvarande lagstiftning observerats. Under denna rubrik presenteras därför en rad förslag som var och ett på sitt sätt bidrar till att göra lagstiftningen om mindre avvikelser mer homogen eller till att lösa några av de mest uppenbara problemen som nuvarande lagstiftning har. En hel del av problemen har berörts tidigare i analysen, men behandlas specifikt i detta avsnitt.

6.4.1 Uppdatera begreppet mindre avvikelser i FBL

Förslag 1: Anpassa omgående begreppet ”mindre avvikelser” i FBL till de nya avvikelsemöjligheter som införts i PBL.

Som redogjorts för under avsnitt 6.2.10.1 har de senaste ändringarna i PBL resulterat i att bestämmelserna om vilka avvikelser från plan som kan göras vid bygglovsgivning efter genomförandetidens utgång, har kommit att markant skilja sig från bestämmelserna om vilka avvikelser som kan göras vid fastighetsbildning. Detta synes inte vara något medvetet val från lagstiftarens sida; någon uttrycklig motivering till varför man väljer att inte ändra grunderna för mindre avvikelser även i FBL går i vart fall inte att finna i prop. 2013/14:126. Tvärt om verkar det av regeringens remissvar att döma snarast ha varit en fråga om resursbrist (se avsnitt 4.3.2).

Resultatet har blivit något som vi vill mena gott kan liknas vid en tickande bomb. I skrivande stund har dessa nya, mer generösa avvikelsemöjligheter funnits i snart ett halvår. Att det redan har hunnit medges ett och annat bygglov enligt dessa nya regler är knappast osannolikt. Om det inte redan skett, kommer också inom kort bygglov börja medges som på ett eller annat vis kräver ändrad fastighetsindelning; en fastighetsbildning som dock inte går att genomföra med nuvarande regelverk i FBL. Risken att den enskilde blir lidande är i detta fall uppenbar. Det finns ingen rimlighet i att PBL har ett regelverk för avvikelser från planer, medan FBL har ett annat. Om inte annat borde det faktum att såväl rättspraxis som doktrin städse befast uttalandet från Bostadsutskottets betänkande till ÄPBL, att ”mindre avvikelser” i FBL skall bedömas efter samma grunder som detsamma i PBL (se Bostadsutskottets betänkande återgivet i avsnitt 4.1), peka på att det knappast kan ha varit ett medvetet val att de två lagarna nu får två olika möjligheter till avvikelser. Av allt att döma handlar det tvärtom om en ren försummelse.

Vårt förslag är därför: Möjligheten till mindre avvikelser i FBL måste uppdateras så att den stämmer överens med 2014 års ändringar i PBL. Detta eftersom vi i nuläget har en lagstiftning som innebär att man kan få bygglov för en åtgärd som man enligt FBL omöjligt kan få fastighetsbildning för, vilket varken är rättssäkert för den enskilde eller effektivt ur ett samhällsperspektiv. Några utredningar av större mått för att åstadkomma denna ändring torde knappast behövas, eftersom avvägningarna

huruvida man bör tillåta denna typ av avvikelser redan bör vara gjorda vid införandet av det nya regelverket i PBL.

Någon motivering till varför regelverket för planavvikelser vid bygglov och regelverket för planavvikelser vid fastighetsbildning skulle skilja sig åt kan vi inte se, därför ser vi inga anledningar till tidsutdräkt vad gäller denna ändring.

6.4.2 Inför en följsamhetsbestämmelse i FBL

Förslag 2: Inför en uttrycklig bestämmelse i FBL 3 kap 2 § som starkt begränsar lantmäterimyndighetens möjlighet att göra en annan tolkning av en avvikelser tillåtlighet än vad en byggnadsnämnd redan gjort i en bygglovsprövning av samma avvikelse.

I avsnitt 6.2.10 beskrev vi hur det i rikets byggnadsnämnder och på rikets lantmäterikontor av allt att döma har etablerats olika praxis i hur man bör bedöma en mindre avvikelse. Bortsett från de avvikelser enligt PBL som grundar sig i den nya lagstiftningen från 2014 (se avsnitt 6.2.10.1 och 6.4.1) så är det givetvis problematiskt att en bestämmelse som skall bedömas efter samma grunder i de två lagarna (se Bostadsutskottets betänkande återgivet i avsnitt 4.1) i praktiken ändå bedöms på olika sätt beroende på vilken lag det är som tillämpas.

Detta problem måste närmast på två sätt. Det ena är att få de två myndigheterna att hitta tillbaka till en gemensam praxis. Av allt att döma kommer det att innebära att rikets byggnadsnämnder måste bli något mer restriktiva i sin praxis, samtidigt som rikets lantmäterimyndigheter, om de signaler som vi fått från yrkesverksamma i branschen stämmer, måste bli något mer generösa i sin tolkning av mindre avvikelse. Ett förslag för att i vart fall åtgärda det förstnämnda presenteras i avsnitt 6.4.3 nedan.

Oavsett hur väl dessa två myndigheter lyckas med uppgiften att bedöma avvikelser enligt en och samma praxis, måste dock en sak väga synnerligen tungt: att den enskilde inte skall bli lidande för att två myndigheter tolkar en bestämmelse (eller: två bestämmelser med samma bedömningsgrund) på två olika sätt. Detta var motiveringen till varför man införde den följsamhetsbestämmelse som idag finns i PBL, som tvingar en byggnadsnämnd att godkänna en mindre avvikelse om den redan blivit godkänd vid en lantmäteriförrättning. Som konstaterats i avsnitt 6.2.10 saknas dock en sådan följsamhetsbestämmelse i FBL.

Man kan i och för sig ställa sig frågan om en följsamhetsbestämmelse i FBL egentligen behövs. Som redogjorts för i avsnitt 6.2.10 finns det ganska goda grunder att argumentera för att följsamhetsplikt för lantmäterimyndigheten råder ändå, tack vare rättspraxis och vissa uttalanden i förarbeten. Vår uppfattning är dock att i nuläget är det inte alltid som detta rättsläge observeras, varför en uttrycklig föreskrift om följsamhet direkt i lag skulle ge en välkommen tydlighet. Vi föreslår därför, precis

som SOU 2005:77, att en följsamhetsbestämmelse upptas i FBL 3 kap 2 §, som binder lantmäterimyndigheten vid en avvikelse som redan godtagits vid en bygglovsprövning. Möjligen skall dock denna bestämmelse även innehålla en möjlighet för lantmäterimyndigheten att trots allt vägra fastighetsbildning om byggnadsnämndens beslut är uppenbart lagstridigt, för att bestämmelsen på detta vis helt och hållet skall kunna bli en kodifiering av nuvarande praxis.

6.4.3 Tillskapa en separat bygglovmyndighet

Förslag 3: Ta bort ansvaret för att pröva bygglov från rikets byggnadsnämnder, och skapa istället separata, självständiga bygglovmyndigheter i varje kommun.

Som nämnts i avsnitt 6.4.2 ovan finns det visst belägg för att det råder en diskrepans mellan den praxis som råder på rikets byggnadsnämnder och den praxis som råder på rikets lantmäterimyndigheter, vad gäller hur man bedömer vad som är en mindre avvikelse som inte motverkar planens syfte. Detta beror enligt vår bedömning på såväl att lantmäterimyndigheterna har antagit en allt för strikt praxis, som att byggnadsnämnderna har antagit en allt för slapp. Åtminstone vad gäller byggnadsnämndernas behandling av dylika ärenden finns anledning att vara direkt tveksam, med tanke på det uttalande som gjorts i SOU 2005:77 (se avsnitt 4.1).

Man kan ställa sig frågan vad det är som orsakar att byggnadsnämnder är så pass mycket mer givmilda i sin tolkning av bestämmelserna om mindre avvikelser än vad lantmäterimyndigheterna är. Vi tror att svaret till viss del kan ligga i själva organisationsstrukturen inom myndighetsutövningen vid bygglovsprövning.

Vi har idag ett system där det är byggnadsnämnden i kommunen som är ansvarig myndighet för att bevilja eller avslå bygglovsansökningar. Detta samtidigt som byggnadsnämnden också är den kommunala nämnd som är ansvarig för att bereda planer och andra strategiska dokument som rör kommunens fysiska utveckling åt kommunfullmäktige. Byggnadsnämnden sitter med andra ord på två stolar: dels har man ansvar för att blicka framåt och staka ut kommunens utvecklingsmöjligheter, i vilket man rent naturligt har ett stort incitament för att det byggs i kommunen. Dels har man också ansvaret för att PBL:s regler följs, och att bygglov inte beviljas i strid mot gällande lagstiftning. Konflikten mellan dessa två roller är uppenbar och är enligt vår uppfattning också en av de stora orsakerna till att rikets byggnadsnämnder inte alltid följer PBL till punkt och pricka.

För att komma åt problemet anser vi att det är nödvändigt att separera de två roller som de kommunala byggnadsnämnderna har idag. Bygglovsprövning bör utövas av en myndighet som inte har några andra incitament för sina beslut än att lagen skall följas. Vårt förslag innebär därför att det tillskapas en separat, självständig myndighet som enbart har ansvar för att pröva bygglov. Vårt förslag är att denna skall vara

kommunal, men den skulle givetvis mycket väl också kunna vara statlig. Precis som våra kommunala lantmäterimyndigheter redan idag är helt självständiga myndigheter inom ramen för den kommunala förvaltningen, så bör i så fall en kommunal bygglovsmyndighet också i sitt beslutsfattande vara helt fri från inflytande från byggnadsnämnden.

Om man väljer att göra dessa bygglovsmyndigheter kommunala så är förändringen relativt lätt att genomföra, eftersom de flesta kommuner redan idag har en separat bygglovsavdelning som verkar under byggnadsnämnden. Den enda förändring som egentligen är nödvändig är alltså att denna avdelning får status av självständig myndighet.

Slutligen skall poängteras att vi inte har utrett vilka konsekvenser en sådan här förändring skulle få bortsett från de som direkt har att göra med hanteringen av mindre avvikelser. Ytterligare utredning lär därmed behövas innan ett sådant här förslag kan bli verklighet.

6.4.4 Planändrande verkan

Förslag 4: Inför en bestämmelse i FBL om att en åtgärd som innebär en mindre avvikelse från plan skall innebära att planen anses ändrad.

Som redogjorts för i avsnitt 4.2.6 innebär ett beslut om mindre avvikelse inte att detaljplanen som man gör avsteg från har blivit ändrad. Planen ligger kvar i sin ursprungliga form, vilket oftast inte är något problem. Till exempel skall en avvikelse som godtagits vid en fastighetsbildning som regel godtas även vid en efterföljande bygglovsprövning, se avsnitt 6.2.10. Vid vissa tillfällen kan dock det faktum att fastigheten efter det att avvikelserna godtagits faktiskt strider mot planen utgöra ett problem. Ett exempel på detta ges i avsnitt 6.2.8, när avvikelserna berör allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap. På grund av PBL:s regler om inlösen av mark som är planlagd som allmän platsmark, skulle man kunna tänka sig ett scenario där en fastighetsägare har fått medgivande till en fastighetsbildning som innebär en mindre avvikelse från plan, för att ett par år senare åter tvingas avstå samma mark ifall kommunen ändrat uppfattning.

Detta är ett tillfälle när en mindre avvikelse blir problematisk i kombination med annan lagstiftning, fler kan mycket väl finnas. Vårt förslag för att komma tillrätta med problemet är därför att det införs en bestämmelse som ser till att en mindre avvikelse också innebär att planen som man gör avvikelse från skall anses ändrad i enlighet med den avvikelse man har gjort. Förslaget innebär alltså endast en planändring i den specifika del som avvikelserna berör.

Denna ordning fanns tidigare när man antog en fastighetsplan som innebar en mindre avvikelse från underliggande detaljplan, se avsnitt 4.2.6. Motivet till den

bestämmelsen var att detaljplanen smidigt skulle anpassas till den fastighetsindelning som skulle genomföras. Samma önskan om att detaljplanen skall spegla de förhållanden och förutsättningar som faktiskt finns för ett område återfinns också på andra ställen i förarbeten till ÄPBL. Trots att dessa ambitioner mycket väl hade kunnat fungera som motiv för att låta även mindre avvikelser enligt FBL ha planändrande verkan ansåg dock departementschefen att i ett sådant sammanhang hade en sådan bestämmelse ”ingen egentlig funktion och skulle sannolikt vålla praktiska problem för kommunerna att hålla detaljplanerna uppdaterade på grund av beslut från en annan myndighet.”

Detta uttalande verkar således vara orsaken till varför mindre avvikelser enligt FBL idag inte har någon planändrande verkan. Till att börja med ansågs alltså en sådan bestämmelse inte ha någon ”egentlig funktion”, vilket vi alltså starkt ifrågasätter. Redan av ovan nämnda problematik framstår en bestämmelse om planändrande verkan ha en högst välkommen funktion. Då är departementschefens farhåga att det skulle leda till praktiska problem för kommunerna desto mer förståelig. På en tid när ändring i en detaljplan företogs genom manuell inritning av en ny användningsgräns i planen måste det ha framstått som en onödigt komplicerad åtgärd att ett beslut av lantmäterimyndighet skulle föranleda en tjänsteman hos kommunen att manuellt ändra en gräns i en detaljplan. Med dagens teknik borde detta dock inte vara ett bekymmer. Idag används gemensamma kartdatabaser för kommun och lantmäterimyndighet i stor utsträckning, och en ändring av detaljplanen som lantmäterimyndigheten beslutar att göra avsteg från behöver inte vara speciellt komplicerat med dagens GIS-program.

Det finns en problematisk aspekt av att genomföra ett förslag som detta. Om en plan anses ändrad i och med att man gör en mindre avvikelse från densamma, så öppnar det upp för att i framtiden kunna genomföra ytterligare en avvikelse. På detta vis skulle exempelvis en användningsgräns kunna succesivt flyttas med hjälp av mindre avvikelser så att den till slut intar ett läge som omöjligt skulle kunna ha räknats som en mindre avvikelse om man flyttat den dit i ett steg. För att komma tillrätta med detta behöver därför en bestämmelse om att ge mindre avvikelser planändrande verkan kompletteras med en bestämmelse om att detta givetvis inte skall innebära att succesiva avvikelser skall vara möjliga.

Vår uppfattning är att de nackdelar som ledde till att mindre avvikelser enligt FBL inte har fått planändrande verkan idag har eliminerats på grund av teknikutvecklingen. Samtidigt skulle det finnas fördelar med att ge en mindre avvikelse enligt FBL planändrande verkan, dels när det gäller frågor om inlösen av allmän platsmark men också för att undvika konflikter med all annan tänkbar lagstiftning. En bestämmelse om att mindre avvikelser enligt FBL skall innebära att planen anses ändrad bör därför införas i FBL.

6.4.5 Utökad samrådsrets

Förslag 5: Ge lantmäterimyndigheten samma samrådsrets vid frågor om mindre avvikelser enligt FBL som vid frågor om mindre avvikelser enligt PBL.

Något som ibland har anförts som problematiskt vad gäller samspelet mellan FBL och PBL är att sakägarbegreppet enligt de två lagarna skiljer sig åt. Det innebär att samrådsretsen för ett beslut om mindre avvikelser kommer att vara olika beroende på om frågan avgörs vid en bygglovsprövning enligt PBL eller en fastighetsbildningsåtgärd enligt FBL. Med tanke på att ett beslut enligt den ena lagen inte skall behöva prövas igen vid ett ärende enligt den andra lagen (se avsnitt 6.2.10) kan detta givetvis vålla problem. Om en mindre avvikelser har medgivits vid en fastighetsbildning, där samrådsretsen är mindre, kan det finnas grannar som skulle ha fått komma till tals om avvikelsern hade medgivits vid en bygglovsprövning istället. Med tanke på att en mindre avvikelser aldrig får inverka negativt på enskilda intressen (se avsnitt 6.2.2) kan detta innebära att en avvikelser som inte gått att genomföra om man prövat den enligt PBL först, trots allt går att genomföra om man vänder sig till lantmäterimyndigheten först, får fastighetsbildningen godkänd och därefter söker bygglov.

Detta är ett problem eftersom det idag riskerar att leda till att en lantmäterimyndighet är onödigt restriktiv i sin bedömning, eftersom man inte vill riskera att några enskilda intressen, som inte fått göra sin röst hörd, träds förnär. Vårt förslag är därför att ge lantmäterimyndigheten en utökad samrådsrets vid frågor som berör just mindre avvikelser. Detta för att garantera att inga enskilda intressen träds förnär, samt för att undanröja alla risker för att en bedömning enligt FBL och en bedömning enligt PBL kan få olika utfall enkom på grund av samrådsretsen.

7 Slutsatser

Syftet med detta arbete har varit att identifiera och beskriva de huvudfaktorer som påverkar huruvida en avvikelse kan bedömas som en mindre avvikelse som inte motverkar planens syfte. Av de tio omständigheter som vi har identifierat och undersökt har vi funnit att sju påverkar denna bedömning och därmed är att betrakta som huvudfaktorer:

- Huruvida avvikelsen beror på att någon detalj i planen blivit felaktigt utformad eller ej tillräckligt studerad.
- Huruvida allmänna och/eller enskilda intressen påverkas av avvikelsen.
- Byggnadsnämndens inställning till avvikelsen.
- Avvikelsens art och omfattning.
- Huruvida avvikelsen sker från en bestämmelse som är ett väsentligt inslag i planen eller ej.
- Områdets karaktär (känslig eller okänslig omgivning).
- Huruvida ett beslut om bygglov redan finns för den åtgärd som man önskar göra en mindre planavvikelse för.

De tre omständigheter som vi har funnit ej påverkar bedömningen av huruvida en avvikelse är lagenlig är följande:

- Huruvida avvikelsen görs från en ny plan eller från en föråldrad plan.
- Vid avvikelse som berör allmän platsmark: Huruvida den allmänna platsmarken har enskilt eller kommunalt huvudmannaskap.
- Huruvida avvikelsen görs från en ”vanlig” detaljplanebestämmelse eller från en fastighetsindelningsbestämmelse.

7.1 Slutsatser om huvudfaktorerna

I det följande beskrivs dessa huvudfaktorer en och en, utifrån de slutsatser som vi har kommit fram till i kapitel sex:

Att det skett ett **misstag vid planens antagande** som behöver rättas till är enligt förarbeten syftet till att bestämmelsen om mindre avvikelse finns. Trots detta är det

inte ett krav för att en mindre avvikelse skall vara lagenlig; ett behov kan uppstå på andra grunder, som kan föranleda mindre avvikelser. Den slutsats vi kunnat dra är att ifall ett uppenbart misstag ligger för handen ökar utrymmet för avvikelser från detaljplan. Det finns extremfall där en åtgärd som söks endast med anledning av ren försummelse inte kunnat godkännas samt ett rättsfall där en sökt åtgärd berodde på ett så uppenbart fel i planprocessen att inte ens byggnadsnämndens inställning spelade någon roll. I de allra flesta fall torde denna faktor snarare handla om att öka eller minska utrymmet för mindre avvikelser, snarare än att öppna eller stänga porten helt.

Att **allmänna och enskilda intressen** inte får förnäras är en av de absolut tyngsta faktorerna och något som enligt vår mening egentligen bör ha skrivits ut som ett eget rekvisit i lagtext. Det är i det närmaste en förutsättning att alla som påverkas av en avvikelse är överens för att den skall kunna godkännas, eller åtminstone att det saknas skäliga argument för att ett enskilt intresse träds förnär. Tar något intresse otillbörligen skada finns det inte möjlighet att göra mindre avvikelser från detaljplaner. Omvänt gäller att ifall inga intressen träds förnär ökar utrymmet för avvikelser. En överenskommelse mellan samtliga inblandade parter underlättar givetvis den bedömningen. Vad gäller bedömningen av hur de allmänna intressena påverkas är byggnadsnämndens inställning av mycket stor betydelse.

Byggnadsnämndens inställning har enligt förarbeten stor vikt, och enligt rättspraxis rakt av avgörande vikt vid bedömningen av en mindre avvikelse. I de rättsfall där byggnadsnämndens inställning tydligt har framgått går domslutet, näst intill uteslutande, i samma riktning som byggnadsnämndens. Endast i de fall byggnadsnämnden inte har sakliga grunder för sin åsikt, eller när avvikelserna är att anse som bagatellartade, går domsluten emot kommunen.

En slutsats som vi vill poängteras är den ansvarsfördelning som finns mellan byggnadsnämnd och lantmäterimyndighet. Byggnadsnämnden skall tolka *vilka* allmänna intressen som berörs och *hur* de berörs, medan lantmäterimyndigheten skall göra avvägningen om det som byggnadsnämnden kommer fram till kan rymmas inom lagens krav för mindre avvikelser. Om byggnadsnämnden kommer fram till att inga allmänna intressen påverkas skall lantmäterimyndigheten inte komma till en annan slutsats, med mindre att byggnadsnämndens inställning uppenbart saknar saklig grund.

Ifall en bestämmelse utgör ett **väsentligt inslag i planen** begränsas utrymmet för avvikelser kraftigt; i dessa fall blir endast bagatellartade avvikelser möjliga.

För att en bestämmelse skall betraktas som ett väsentligt inslag skall den ha en klar koppling till planens syfte; den skall vara nödvändig för planens genomförande. Fastighetsindelningsbestämmelser och bestämmelser om minsta tillåtna tomtstorlek har en klar tendens att bli betraktade som väsentliga inslag i planen. Vad som kan betraktas som en bagatellartad avvikelse är inte exakt definierat. Av de analyserade

rättsfallen kan vi dock dra slutsatsen att gränsen för bagatellartad ligger någonstans mellan 3 och 24 kvm (0,3 och 3 %).

Avvikelsens art och omfattning har mycket stor påverkan på hur stor avvikelse som kan göras. Gäller avvikelsen arealbestämmelser är utrymmet mycket begränsat och har i de rättsfall vi analyserat bara tillåtits när det rör sig om några få kvadratmeter. Gäller det den äldre typen av bestämmelser om högsta antal tomer inom ett område är utrymmet för avvikelse i princip obefintligt. Gränsavvikelser är däremot den kategori av avvikelser där vi kan se störst utrymme att avvika och där avvikelser godkänts i störst omfattning vid överprövningar. I dessa fall är arealen sällan avgörande utan en bedömning i förhållande till planens syfte kan göras utifrån de faktorer vi presenterar. Slutligen är användningsavvikelser den kategori där utrymmet för avvikelser är som minst, rakt av obefintligt. Att i sin helhet använda en fastighet för ett annat ändamål än det som anges i plan är inte en mindre avvikelse. En viktig slutsats vi kan dra är att man i bedömningen inte bör jämföra en arealavvikelse med gränsavvikelse eller vice versa; detta kan leda till antingen en alltför generös eller strikt tolkning.

Områdets karaktär är en huvudfaktor som sällan är direkt avgörande för en avvikelsets tillåtlighet, men kan i vissa fall begränsa hur stora avvikelser som kan göras. Ofta framförs begreppet då det är frågan om bebyggelse i känslig skärgårdsmiljö eller liknande kulturhistoriskt värdefull miljö och i dessa fall har endast mycket begränsade mindre avvikelser godtagits. Områdets karaktär kan dock även ha en förmildrande verkan; i de fall då det rör sig om okänsliga områden kan det vara en faktor som ökar utrymmet för avvikelser.

Föråldrade planer är något som ofta vållar bekymmer och ibland kan leda till en önskan om att göra en mindre avvikelse. Vi kan dock inte finna något stöd för att en plans ålder påverkar möjligheten att göra en mindre avvikelse enligt FBL. När det handlar om PBL är bilden en annan, vilket vi återkommer till.

Huruvida en plan har **enskilt eller kommunalt huvudmannaskap** för allmänna platser påverkar inte bedömningen av en mindre avvikelse. Denna faktor har kommit fram i tidigare arbeten men vi kan inte finna något stöd för att huvudmannaskapet påverkar bedömningen av en mindre avvikelse. Däremot kan det försvåra senare inlösen- och ersättningsfrågor vilket givetvis kan vålla problem; detta påverkar dock inte tillåtligheten i sig.

En mindre avvikelse kan också göras från **fastighetsindelningsbestämmelser (inkl. tidigare fastighetsplaner)**. Rent principiellt skall fastighetsindelningsbestämmelser inte behandlas annorlunda än vilka detaljplanebestämmelser som helst. Det finns därmed samma möjlighet att göra avvikelser från fastighetsindelningsbestämmelser eller från äldre fastighetsplaner som vid avvikelser från andra typer av bestämmelser. I praktiken är dock fastighetsindelningsbestämmelser i allmänhet att betrakta som väsentliga inslag i planen, varför utrymmet för avvikelser följaktligen begränsas till ”bagatellartade avvikelser”.

Vad gäller **följsamhet** har lantmäterimyndigheten en långtgående följsamhetsplikt mot beslut av annan myndighet. Denna framgår inte av lagtext, men kan utläsas ur såväl förarbeten som rättspraxis. Detta innebär att lantmäterimyndigheten i princip är bunden att godkänna en mindre avvikelse, om denna redan blivit godkänd i en föregående bygglovsprövning. Följsamhetsplikten är dock inte total; lantmäterimyndigheten skall ta ett självständigt beslut och ifall en annan myndighet tagit ett lagstridigt beslut kan man komma till en annan slutsats. Denna möjlighet skall dock endast användas när det är *uppenbart* att byggnadsnämnden har gjort en grov överträdelse av vad som kan betraktas som mindre och i enlighet med planens syfte.

Följsamheten efter 2014 års ändringar i PBL är något mer komplicerad. I den del bygglov beviljas med stöd av PBL 9 kap 31b § är vår bedömning att även den nya bestämmelsen i denna paragraf faller inom ramen för vad som redan är tillåtet enligt rättspraxis. Därmed gäller alltså samma förutsättningar som innan lagen ändrades. De utökade möjligheterna till avvikelser enligt PBL 9 kap 31c § ser vi däremot som helt frikopplade från FBL:s begrepp mindre avvikelse, och sådana avvikelser kan helt enkelt inte godkännas som mindre avvikelse enligt FBL.

Sammanfattningsvis är den klart viktigaste av de sju huvudfaktorer, som vi har konstaterat påverkar tillåtligheten av en mindre avvikelse, att allmänna och enskilda intressen inte får påverkas. Denna huvudfaktor, tillsammans med den vi har kallat följsamhet, är två faktorer som tar formen av en direkt ja/nej-faktor. Om allmänna eller enskilda intressen påverkas så är det inte fråga om en mindre avvikelse, och om en avvikelse blivit godkänd i en tidigare bygglovsprövning skall den så gott som alltid godkännas även i en lantmäteriförrättning. Även huvudfaktorn avvikelserns art och omfattning kan betraktas som en ja/nej-faktor, om än av lägre vikt av de två ovanstående; som det har visat sig är vissa typer av avvikelser i princip per definition att betrakta som ej mindre.

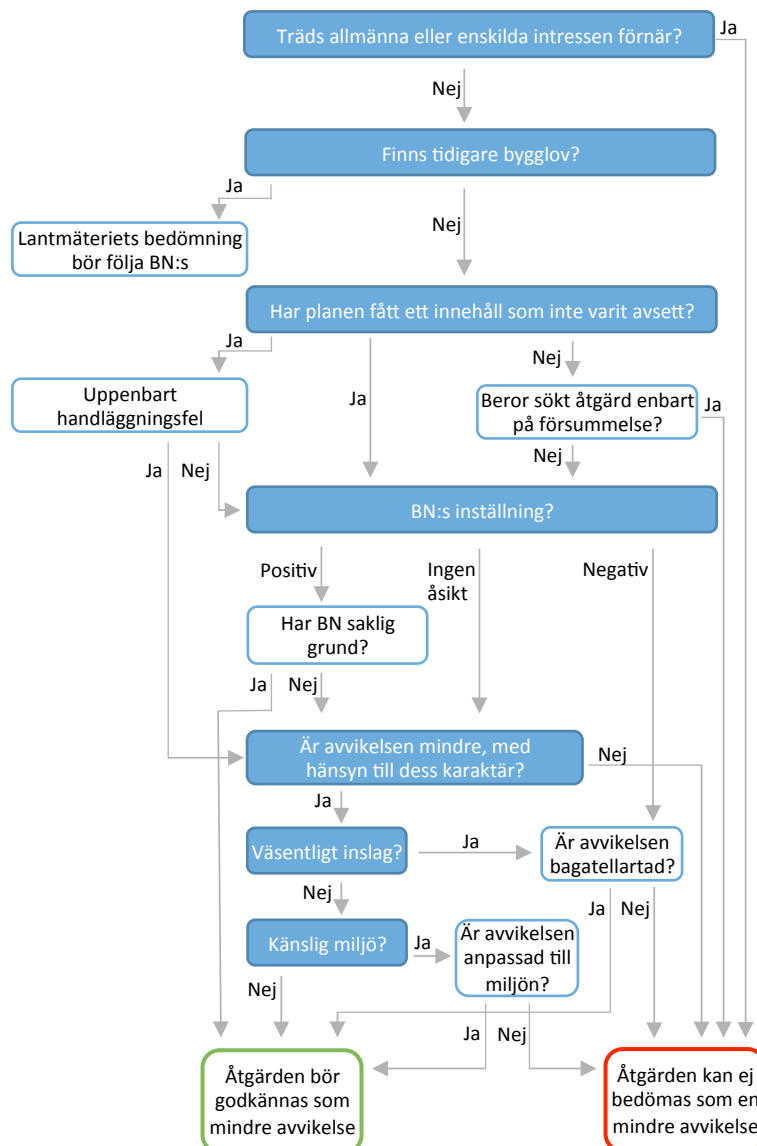
Huvudfaktorerna att ett misstag skett vid planens antagande samt byggnadsnämndens åsikt är något mer komplicerade. Misstag vid planens antagande är en faktor som endast undantagsvis kan få karaktären av en avgörande ja/nej-faktor, oftast är den dock snarare att betrakta som en faktor som kan påverka möjligheten till avvikelse i någon riktning. För huvudfaktorn Byggnadsnämndens inställning gäller närmast det omvända: denna faktor har ofta en karaktär av avgörande ja/nej-faktor, men inte helt och hållet. Oavsett byggnadsnämndens inställning kan en bagatellartad avvikelse alltid genomföras, och faktorns betydelse försvinner helt om byggnadsnämnden saknar saklig grund.

Resterande två huvudfaktorer, väsentligt inslag samt området karaktär, är inte direkt avgörande för en avvikelser tillåtlighet, utan har snarare karaktären av faktorer som begränsar (eller utökar) storleken på den avvikelse man önskar göra.

Tio nyanser av mindre avvikelse

Om man vid en genomgång av faktorerna ovan finner att det inte föreligger något hinder för en mindre avvikelse, är vår slutsats att den som regel bör tillåtas. I figur 14 nedan har vi konstruerat en schematisk bild för att illustrera hur faktorerna hänger samman, observeras skall dock att denna bild på intet sätt är att betrakta som heltäckande utan skall snarare ses som en förenklad presentation av en komplicerad verklighet.

Slutligen skall påminnas om att ingen avvikelssituation är den andra lik och en bedömning i det enskilda fallet kommer i slutändan alltid att vara nödvändig.



Figur 14. Flödesschema för tillåtligheten av en mindre avvikelse.

7.2 Övriga slutsatser

Begreppet ”mindre avvikelser” i FBL har rötter långt tillbaka i tiden men dess syfte att vara en ventil i en annars stelbent planeringsmodell har hängt kvar in i dagens lagstiftning. Redan i JDL fanns möjligheten att göra mindre avvikelser från planer vid fastighetsbildning, och man ansåg att fastighetsbildning skall ske med hänsyn till de krav och önskemål som kommit till uttryck i planen snarare än till varje detalj i planen. I senare förarbeten hänvisas det ideligen bakåt samtidigt som bilden kompletterats med motiv som effektivitet och enkelhet.

Den största förändringen i lagstiftningen skedde i och med ikraftträdandet av ÄPBL, som orsakade följdändringar i FBL. Den tidigare möjligheten till dispens, alltså avvikelser som inte nödvändigtvis behövde vara mindre eller i enlighet med planens syfte, försvann från lagtexten. Mycket av dess egentliga innebörd lever dock vidare i och med att begreppet mindre avvikelser i viss mån utökades för att täcka vissa delar av det som tidigare låg under begreppet dispens.

Vidare klargjordes vid införandet av ÄPBL att denna lags begrepp ”mindre avvikelser” i tillämpliga delar skall tjäna till ledning även för tolkning av begreppet i FBL. Numera heter samma begrepp i PBL ”liten avvikelser”, men någon ändring i sak är därmed inte avsedd. Faktum är att ett genomgående tema för utvecklingen av reglerna, om såväl mindre avvikelser som dispens, är att någon ändring i sak inte varit avsedd. I och med 2014 års ändringar av PBL är detta tema dock brutet, och för första gången sedan ÄPBL:s införande har vi nu en plan- och bygglagstiftning och en fastighetslagstiftning som inte är harmoniserade vad gäller regler om avvikelser från detaljplan.

Ett samordningsproblem mellan FBL och PBL är hur man bör behandla en åtgärd som är nödvändig för ett område men som är för stor för att enligt FBL kunna betraktas som en mindre avvikelser, och samtidigt för liten för att nå upp till kraven i PBL för när en ny plan måste antas. En sådan åtgärd hamnar i något av ett lagstiftningstekniskt ingenmansland. Vår slutsats är att om en åtgärd inte uppfyller kraven i PBL för när en planändring krävs, och inga motstående intressen finns, så finns inte heller det behov av medborgarinflytande som är anledningen till att vi har planer med tvingande planbestämmelser. Denna åtgärd bör i sådana fall kunna godkännas som en mindre avvikelser.

Slutligen har vi för att förbättra dagens system föreslagit ett antal förändringar av nuvarande lagstiftning:

Förslag 1: Anpassa omgående begreppet ”mindre avvikelser” i FBL till de nya avvikelsemöjligheter som införts i PBL.

Förslag 2: Inför en uttrycklig bestämmelse i FBL 3 kap 2 § som starkt begränsar lantmäterimyndighetens möjlighet att göra en annan tolkning av en

Tio nyanser av mindre avvikelse

avvikelses tillåtlighet än vad en byggnadsnämnd redan gjort i en bygglovsprövning av samma avvikelse.

- Förslag 3:** Ta bort ansvaret för att pröva bygglov från rikets byggnadsnämnder, och skapa istället separata, självständiga bygglovsmyndigheter i varje kommun.
- Förslag 4:** Inför en bestämmelse i FBL om att en åtgärd som innebär en mindre avvikelse från plan skall innebära att planen anses ändrad.
- Förslag 5:** Ge lantmäterimyndigheten samma samrådsrets vid frågor om mindre avvikelse enligt FBL som vid frågor om mindre avvikelse enligt PBL.

8 Källförteckning

Offentligt tryck

BoU 1986/87:4 *Bostadsutskottets betänkande om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringsamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m. (prop. 1985/86:90 och 1985/86:159, delvis)*

Prop. 2013/14:58 *En samordnad tillståndsprovning vid fastighetsbildning.*

Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess.*

Prop. 2010/11:63. *Komplettering av den nya plan- och bygglagen.*

Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 1993/94:178. *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*

Prop. 1989/90:37. *Om ingripande mot olovlig kontorisering, m.m.*

Prop. 1985/86:90. *Om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringsamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser, m. m.*

Prop. 1985/86:1. *Med förslag till ny plan- och bygglag.*

Prop. 1972:111 *Kungl. Maj:ts proposition Nr 111. Bilaga 2 och 3.*

Prop. 1971:180 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988), m.m.; given Stockholms slott den 29 oktober 1971.*

Prop. 1969:128 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag; given Stockholms slott den 26 september 1969.*

Prop. 1947:232. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 18 juni 1926 (nr 326) om delning av jord å landet, m.m.; Given Stockholms slott den 11 april 1947.*

Prop. 1947:131. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till byggnadslag m.m.; given Stockholms slott den 28 februari 1947.*

Prop. 1926:38. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om delning av jord å landet m.m.; given Stockholms slott den 22 januari 1926.*

Prop. 1916:23. *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen med förslag till lag om fastighetsbildning i stad m.m.; given Stockholms slott den 19 december 1916. (Återfinns som proposition nr 23 i 1917 års samling)*

Riksdagens skrivelse 1926:331. *Om delning av jord å landet.*

Riksdagens skrivelse 1917:109. *Riksdagens skrivelse med anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om fastighetsbildning i stad m.m., dels ock en i ämnet väckt motion.*

SOU 2008:68 *Bygg - Helt enkelt!*

SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*

SOU 1979:66 *Ny plan- och bygglag*

SOU 1963:68 *Fastighetsbildning – Betänkande avgivet av 1954 års fastighetsbildningskommitté*

SOU 1944:46 *Betänkande med förslag till Lag om ändring i vissa delar av lagen den 18 juni om delning av jord å landet samt Lag om sammanläggning av fastigheter å landet, m.m. avgivet av fastighetsbildningssakkunniga*

Litteratur

Bonde, Fredrik; Dahlsjö, Anders; Julstad, Barbro. 2013. *Fastighetsbildningslagen - En kommentar. Supplement 3.* Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Cervin, Ulf. *Planering genom fastighetsbildning.* 1983. Lund: Juridiska Föreningen i Lund.

Cervin, Ulf. *Fastighetsbildning för tätbebyggelse.* 1967. Stockholm: Almqvist & Wiksell/Gebers Förlag AB

Didón, Lars Uno; Magnusson, Lars; Millergård, Olle; Molander, Stefan. 1987. *Plan- och bygglagen En kommentar.* Stockholm: Nordstedts Förlag AB.

Didón, Lars Uno; Magnusson, Lars; Millergård, Olle; Adolfsson, Camilla. 2014. *Plan- och Bygglagen (2010:900) En kommentar Del II. Supplement 3.* Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Ekbäck, Peter. 2012. *Fastighetsbildning och fastighetsbestämning. Om fastighetsbildningslagen m.m.* Upplaga 2. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.

Grefberg, Gustaf E. 1927. *Lagen om delning av jord å landet.* Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag.

Grefberg, Gustaf E. 1917. *Lagen om fastighetsbildning i stad m.m..* Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag.

Julstad Barbro. 2011. *Fastighetsbildning och markanvändning.* 4 uppl. Stockholm. Norstedts Juridik AB.

Julstad, Barbro. 2005. *Fastighetsindelning och markanvändning.* 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar. 2010. *Markexploatering.* Upplaga 4:2. Stockholm: Norstedt Juridik AB.

Landahl, Tore & Nordström, Olof. 1973. *Kommentar till fastighetsbildningslagen.* Upplaga 1. Stockholm: P.A. Norstedt & Söners förlag.

Landahl, Tore & Nordström, Olof. 1991. *Fastighetsbildningslagen - En kommentar.* Upplaga 2. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Mattson, Nancy & Hagander, Carl- Gustaf. 2011. *PBL 2010 En handbok om nya PBL och samhällsbyggande.* Stockholm: AB Svensk Byggtjänst.

Marklund, Kari (Red.) 1992. *Nationalencyklopedin.* Band 17. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker AB.

Myndighetspublikationer

Boverket. 2004. *Boken om lov, tillsyn och kontroll. Allmänna råd 1995:3. Ändrad genom 2004:2.* Upplaga 3. Karlskrona: Boverket.

Lantmäteriet. 2015b. *Handbok till Fastighetsbildningslagen.*

Digitala källor

Boverket. 2015a.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Detailplaneinstrumentet/Aldre-planer1/Aldre-planer-och-deras-giltighet/>
Hämtad 2015-05-06.

Lantmäteriet. 2015a.

<https://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Samverkan-med-andra/kommunala-lantmaterimyndigheter/>
Hämtad 2015-05-06.

Boverket. 2015b.

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Byggnadsnamnden/Byggnadsnamndens-uppgifter/>
Hämtad 2015-05-06.

Tidskrifter

Lindberg, Carl-Otto. 2003. *Mindre avvikelser från detaljplan – ett nödvändigt men komplicerat undantag i plan- och bygglagen*. Förvaltningsrättslig tidskrift, 66:e årgången s. 77

Tidigare examensarbete

Bernvill, Emma. 2011, *Fastighetsbildning och bygglov*. Lund: Lunds Tekniska Högskola.

Eckerdal, Robert, 2010, *Planavvikelser vid fastighetsbildning – En genomgång*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.

Rättsfall från Högsta Domstolen, Regeringsrätten samt Mark-och miljööverdomstolen

HD, 2006-12-29, Ö 4566-04

HD, NJA 1990 s. 800

HD, NJA 1984 s. 60, 1984-02-03, Ö 1477-82

HD, NJA 1984 s. 122

HD, NJA 1978 s. 261

HD, NJA 1979 s. 433

Regeringsrätten, RÅ 1996 ref. 96

MÖD, 2014-05-02, F 9619-13

MÖD, 2012-06-19, F 9755-11

Rättsfall från hovrätt

HovR västra Sverige, 2010-12-09, Ö 4140-10

Göta HovR, 2007-10-05, Ö 226-07

Svea HovR, 2006-12-22, Ö 6062-06

HovR västra Sverige, 2006-02-07, Ö 4966-04

HovR övre Norrland, 2005-12-20, Ö 818-04

HovR västra Sverige, 2005-06-13, Ö 4263-04

HovR västra Sverige, 2005-01-04, Ö 2846-04

HovR västra Sverige, 2004-01-20, Ö 4957-02

Göta HovR, 1998-12-14, Ö 712/98

HovR Skåne/Blekinge, 1997-05-26, Ö 1775-96

Svea HovR, 1993-02-18, Ö 1671/91:58

Svea HovR, 1988-12-22, Ö 1956/88

Rättsfall från tingsrätt samt mark- och miljödomstol

MMD Växjö, 2014-11-06, F 308-14

MMD Växjö, 2014-09-15, F 2573-14

MMD Växjö, 2014-08-08, F 4130-13
MMD Växjö, 2014-06-23, F 839-14
MMD Växjö, 2014-05-28, F 3684-13
MMD Växjö, 2013-09-19, F 3595-13
MMD Nacka, 2012-08-22, F 2925-12
MMD Växjö, 2012-08-16, F 195-12
Vänersborgs TR, 2012-02-20, F 6338-11
MMD Växjö, 2011-11-09, F 3808-11
MMD Växjö, 2011-09-06, F 1832-11
MMD Växjö, 2011-08-23, F 1566-11
FD Malmö, 2010-02-09, F 9020-09
Malmö TR, 1998-11-23, F 7697-98
MMD Växjö, F 2519-12

Figurkällor

Lantmäteriet, 2015c. *Handbok till fastighetsbildningslagen*.
Lantmäteriet, 2014. Akt 1261-1495.
Lantmäteriet, 2012. Akt 1480K-2011F214.
Lantmäteriet, 2008. Akt 1484-329:2.
Lantmäteriet, 1998. Akt 1233-1039.
Lantmäteriet, 1996. Akt 1233-916.