

Not 51

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 december 2023 följande dom (mål nr 1171-23).

Bakgrund

1. Bygg- och miljönämnden i Norrtälje kommun beviljade i april 2021 bygglov för nybyggnad av ett enbostadshus på fastigheten Väddö-Västernäs 5:24. Försvarsmakten överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län som upphävde beslutet med motiveringen att platsen med hänsyn till bullerstörningar från ett närliggande skjutfält inte är lämpad för bostadsändamål.

2. B.L. överklagade beslutet till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som fann att ärendet rörde en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten. Målet överlämnades därför till regeringen för prövning.

3. Regeringen avslög överklagandet och konstaterade att fastigheten är belägen inom påverkansområdet för Väddö skjutfält, som Försvarsmakten har pekat ut som ett område av riksintresse för totalförsvaret. Den aktuella nybyggnationen kunde därför inte anses lämplig med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid skjutfältet ger upphov till. Den skulle dessutom möjliggöra ett utökat boende på fastigheten, vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet. Det allmänna intresset som talade mot att tillåta byggnationen vägde tyngre än B.L:s intresse av att få utföra den.

Yrkanden m.m.

4. B.L. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut. Han yrkar att beslutet ska upphävas och anför följande.

5. Han riskerar att förlora över 1,5 miljoner kronor som han har lagt ner på byggnationen av sitt hus. Flera andra fastighetsägare i närområdet har tillåts att bygga till sina befintliga hus och bygga nya. Det faktum att han inte tillåts att göra detta strider mot likhetsprincipen. Han kan tänka sig att halvera boytan på huset för att därmed minska möjliggörande av ett utökat boende.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.***Rättsprövning**

6. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

7. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

8. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Plan- och bygglagen

9. Enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900) ska bygglov ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden uppfyller bl.a. de krav som följer av 2 kap. samma lag.

10. Av 2 kap. 1 § framgår att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

11. Prövningen ska enligt 2 kap. 2 § syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Vid prövningen ska bl.a. bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tillämpas.

12. I 2 kap. 5 § anges att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

Miljöbalken

13. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. I målet ska en intresseavvägning göras mellan det allmänna och enskilda intresset i frågan om bygglov. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den aktuella fastigheten ligger inom påverkansområdet för Väddö skjutfält som Försvarsmakten har pekat ut som ett område av riksintresse för totalförsvaret. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen (se t.ex. HFD 2017 not. 14 och HFD 2021 not. 16). Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringen vid sitt beslutsfattande har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar.

15. Det har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit något annat fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.

16. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Knutsson, Ståhl, Gäverth, Anderson* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Robin Ånholm.

Regeringen (2022-12-01, *Finansdepartementet*):

Vid en ansökan om bygglov för en åtgärd utanför ett område med detaljplan ska enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen, bl.a. kraven i 2 kap. vara uppfyllda. Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om bygglov. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska områden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Av 2 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen framgår vidare att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Enligt 2 kap. 1 § ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen.

Regeringen konstaterar att fastigheten Vaddö-Västernäs 5:24 är belägen inom påverkansområde för Vaddö skjutfält, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret, och att verksamheten vid skjutfältet medför att fastigheten är utsatt för buller.

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att den aktuella åtgärden inte kan anses lämplig med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid Vaddö skjutfält kan ge upphov till. Regeringen finner i likhet med länsstyrelsen att uppförandet av ett nytt bostadshus med den aktuella storleken skulle möjliggöra ett utökat boende på fastigheten, vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet.

Starka allmänna intressen talar alltså mot att tillåta den sökta åtgärden. Vid prövningen ska emellertid både allmänna och enskilda intressen beaktas. Vid en sådan prövning finner regeringen att det allmänna intresset har sådan tyngd att det enskilda intresset av att få utföra sökt åtgärd bör stå tillbaka. Vad som i övrigt framförts, bl.a. om den planerade huskonstruktionen, att det redan finns ett hus på fastigheten och att bygglov har beviljats på andra fastigheter, föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.