

Not 32

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 juni 2024 följande dom (mål nr 4324-23).

Bakgrund

1. Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun beslutade i september 2020 att meddela negativt förhandsbesked för nybyggnad av två enbostadshus på fastigheten Brännö 1:31. S.T. överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Västra Götalands län, som avslag överklagandet i oktober 2021.

2. S.T. överklagade länsstyrelsens beslut till Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som överlämnade ärendet till regeringen för prövning.

3. Regeringen bedömde att uppförande av bostadshus i enlighet med ansökan inte kan anses lämpligt med hänsyn till de bullerstörningar som Försvarsmaktens verksamhet vid Göteborgs skärgårdsskjutfält kan ge upphov till. Vidare fann regeringen att ett positivt förhandsbesked skulle kunna leda till krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet. Enligt regeringen har det allmänna intresset en sådan tyngd att det enskilda intresset av att få utföra den sökta åtgärden bör stå tillbaka. Regeringen avslag överklagandet.

Yrkanden m.m.

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

5. Regeringens beslut innebär ett ingrepp i hans grundlagsskyddade rätt att nyttja sin fasta egendom och ingreppet kan inte anses vara proportionerligt. En analys av Försvarsmaktens bullerutredning visar att den aktuella fastigheten inte kommer att utsättas för buller som överskrider gällande riktvärden. Den ansökta byggnationen kommer därmed inte att medföra ett påtagligt försvårande av utnyttjandet av skjutfältet. Regeringens beslut strider mot 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

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 EKMR.

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 besluten ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Plan- och bygglagen

9. Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 17 § plan- och bygglagen (2010:900), ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.

10. Av 2 kap. 1 § framgår att vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen 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. 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 som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt 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.

Egendomsskydd

14. I 2 kap. 15 § regeringsformen anges att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

15. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

16. I målet ska en intresseavvägning göras mellan det allmänna och enskilda intresset i frågan om förhandsbesked för nybyggnad. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den aktuella fastigheten ligger inom påverkansområdet för Göteborgs skärgårdsskjutfält, som Försvarmakten 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 2021 not. 16 och HFD 2023 not. 51).

17. Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringen vid sitt beslutsfattande har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar. Ett negativt förhandsbesked kan inte heller

anses utgöra en oproportionerlig inskränkning av S.T:s rätt att använda fastigheten.

18. 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.

19. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Jenny Björstrand.

Regeringen (*Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, 2023-04-05*): Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 17 § plan- och bygglagen ge ett förhandsbesked i fråga om huruvida åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen framgår bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om förhandsbesked. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska områden som har betydelse för totalförsvaret så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen och 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. Vidare framgår det av 2 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och till möjligheterna att förebygga bullerstörningar. Enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen.

Prövningen av en ansökan om förhandsbesked ska som huvudregel utgå från de omständigheter som råder vid prövningstidpunkten.

Regeringen konstaterar att fastigheten Brännö 1:31 är belägen inom påverkansområdet för Göteborgs skärgårdsskjutfält, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret, och att verksamheten vid skjutfältet medför att fastigheten är utsatt för buller.

Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att uppförandet av bostadshus i enlighet med ansökan inte kan anses lämpligt med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid Göteborgs skärgårdsskjutfält kan ge upphov till. Regeringen finner i likhet med länsstyrelsen att ett positivt förhandsbesked skulle kunna leda till 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 den sökta åtgärden

bör stå tillbaka. Vad som har framförts i övrigt i ärendet föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.