



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060102

DOM
2015-10-07
Stockholm

Mål nr
P 469-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-12-19 i mål nr P 1083-14, se bilaga

KLAGANDE

TeliaSonera Mobile Networks AB, 556025-7932
123 86 Farsta

Ombud: Bolagsjuristen B M
TeliaSonera Sverige AB
Stab Juridik
123 86 Farsta

MOTPARTER

1. Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg

2. A H

Ombud för 2: Advokaten G Å

SAKEN

Bygglov för uppförande av ostagad telemast på fastigheten X i Värmdö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet. Det innebär att mark- och miljödomstolens dom står fast.

Dok.Id 1224565

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

TeliaSonera Mobile Networks AB (bolaget) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut.

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) har tillstyrkt ändring.

A H har motsatt sig ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har till stöd för sin talan uppgett i huvudsak följande. För den här typen av anläggning som avses nyttjas under lång tid ska prövningen inte begränsas till dagens behov. Användningen av modern elektronisk kommunikation som behöver tillgång till elektroniska kommunikationsnät med tillräcklig överföringshastighet och kapacitet har ökat mycket starkt sedan ansökan om bygglov gjordes för drygt fyra år sedan. Nu installeras 4G i master över hela landet. Tekniken ger högre överföringshastigheter än tidigare teknologier och blir tillgänglig också i skärgården om masten får byggas. Tillgången till äldre teknik blir också bättre om masten får byggas.

Att det finns möjlighet att ständigt och överallt kunna använda, vara nåbar eller att via elektroniska kommunikationsnät ta del av elektroniskt tillgänglig information, nå myndigheter och på olika sätt använda elektronik är allmänt känd och tas numera för givet. På Kuggmarens västra sida finns en mycket populär naturhamn där behovet och konsumtionen av mobil elektronisk kommunikation får antas öka. Det ökar också säkerheten för det rörliga friluftslivet i skärgården om det finns tillgång till elektroniska sjökort och andra moderna navigeringshjälpmedel. Därutöver ska noteras den väntande ändringen av lagen om elektronisk kommunikation för överföring av s.k. Viktigt meddelande till allmänheten, VMA, på elektroniskt sätt, vilket förstärker behovet av tillgång till elektronisk kommunikation av god kvalitet också i skärgården. Beslutet att skifta teknik, från kabelbunden överföring till överföring via radio, ökar

behovet av masten för att den taltelefonifunktion som fastnätsabonenterna har inte ska försämrats eller i värsta fall bortfalla.

Mark- och miljödomstolens dom innebär att tidigare beslut om avsteg från naturreservatsföreskrifter och dispens från strandskyddsbestämmelser, som båda vunnit laga kraft, blir verkningslösa. Både länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen har i frågan om dispens från naturreservatsföreskrifterna bedömt att det fanns ett tillräckligt starkt allmänt behov av masten och att mastens påverkan på landskapsbilden kunde godtas. De olika prövningar som skett före bygglovsprövningen innehåller i stort samma avvägningar och lämplighetsprövningar som ska göras enligt plan- och bygglagen.

En visuell påverkan går inte att undvika, men den blir inte så stor att den påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Intelligande mark är redan ianspråktagen för elektroniskt kommunikationsändamål och den byggnad som finns där kan fortsatt användas också för den elektroniska utrustning som behövs för mastens användning, vilket innebär att det totala ianspråktagandet av mark för ändamålet minskar. Byggandet av masten på sökt plats medför en från allmän synpunkt god markhushållning i enlighet med 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Masten avses inte att placeras i orörd natur, då det på den ön finns en telestationsbyggnad, ett radiolänktorn, bryggor och elledningar byggda med stolplinje. När det gäller fyrar och sjömärken som är avsedda att synas på långt håll får påverkan på landskapsbilden vika för att uppnå optimal funktionalitet. På samma sätt bör tillgång till och funktionaliteten i elektroniska kommunikationsnät tillmätas mycket större betydelse än vad mark- och miljödomstolen gjort. Den aktuella platsen är ur televerksamhetens perspektiv lämplig och önskvärd. Den ”täpper till” en del av skärgården kring Nämdö och Ornö, samt utanför Jungfruskärs skärgård, där täckning och kapacitet är sämre jämfört med skärgårdsområdena norr och söderut. Mark- och miljödomstolen framhåller att den befintliga masten till stor del är dold av växtlighet och terräng. Att signalerna riskerar att brytas av växtlighet är ett av de skäl som bolaget framfört för att en ny mast behöver byggas. Om masten inte syntes skulle den inte kunna användas för sina avsedda syften. Om mark- och miljödomstolens tolkning

av rekvisitet ”påtaglig skada” i fråga om enstaka mast är korrekt, skulle det innebära att mobiltelefoni inte är möjlig att anlägga i riksintresseområden, ett synsätt som saknar proportionalitet.

Masten skulle innebära en påtryckningsmöjlighet för samlokalisering och effektivt markutnyttjande i de aktuella skärgårdsområdena. Samlokalisering är något som eftersträvas i annan lagstiftning och som främjar god markhushållning. Det finns ingen mast, eller annan hög anläggning, som bolaget skulle kunna samlokalisera i.

Bolaget har till stöd för sin talan även gett in skriftlig bevisning.

Nämnden har till stöd för sin talan uppgett i huvudsak följande. Bolaget måste anses ha visat på att allmänt behov finns av den aktuella masten. Det får förutsättas att vinstdrivande bolag inte i onödan anlägger telemaster och liknande anläggningar i dessa områden om inte behov för detta finns. Lokaliseringen av aktuell mast måste till stor del avgöras med hänvisning till åtgärdens förenlighet med annan lagstiftning, i detta fall strandskyddsbestämmelserna och reservatföreskrifterna. Plan- och bygglagen har delvis karaktär av ramlagstiftning och miljöprövningen görs till stor del i speciallagstiftning. Att bedömning enligt miljöbalken är ett underlag för lokaliseringsprövningen enligt plan- och bygglagen har tidigare fastslagits av Mark- och miljööverdomstolen. Det allmänna intresset av telekommunikation väger tyngre än det allmänna och enskilda intresset av att bevara landskapsbilden. Det är därför en lämplig markanvändning att uppföra en telemast inom naturreservatet och bygglov bör beviljas.

A H har till stöd för sin talan uppgett i huvudsak följande. Det må vara riktigt att användningen av modern elektronisk kommunikation ökat och kommer att öka under de kommande åren, men det gäller framförallt i tätt befolkade storstadsområden. Sådana områden går inte att jämföra med nu aktuellt område i Stockholms ytterskärgård där antalet boende är starkt begränsat och få människor rör sig. Området är avsatt som naturreservat, förklarad som riksintresse och fritidsbåtarna är där för rekreation. Frågan är då om det är nödvändigt med bredbandstäckning i alla lägen. Telia har inte visat på något konkret behov. Att bedöma behovet av masten i

”dagsläget” är helt korrekt, eftersom det ord som används i lagtexten är ”föreliggande”. Om bolagets prognoser verkligen skulle slå in och behovet öka är bolaget oförhindrat att komma in med en ny ansökan om bygglov. Eventuella nya regler kring VMA motiverar inte att bolaget ska få bygglov för den aktuella masten. Att bolaget fattat beslut om att inte underhålla eller bygga ett kabelnät i området utan istället avser att anlägga vad man kallar fast mobiltelefoni, är inte ett beslut baserat på tekniska omständigheter utan är ett affärsbeslut.

Det pågår ett projekt avseende fiberutbyggnad i området. När utbyggnad genomförs, vilket beräknas kunna ske om 1–2 år, kan de berörda boende i området ansluta sig och få bredband via detta fibernät med väsentligt högre kapacitet än det bolaget kan erbjuda via sin fasta mobiltelefoni. Dessutom kommer kunder kunna ansluta sig till bredbandstelefoni, vilket minskar behovet av mobiltelefoni. De boende inom aktuellt område utgörs av sju fastboende hushåll och cirka 25 fritidshushåll, vilka bebos under en begränsad tid på året. Framförallt de fastboende är beroende av goda kommunikationer och hade det varit problem med mobiltäckning och datakapacitet i området hade hon varit en av de första att försöka göra något åt saken, eftersom hon är bofast i området och bedriver näringsverksamhet där.

Hon och hennes man har föreslagit bolaget flera alternativa placeringar där masten ur natur- och kulturmiljösynpunkt skulle passa bättre och vilka bolagets tekniker och byggansvariga godtagit som fullgoda alternativ. Detta visar att bolaget faktiskt saknar behov av att uppföra masten just på denna plats. Hon kan inte förstå detta på annat sätt än att bolaget av principskäl vill genomdriva aktuell placering, sannolikt för att senare kunna hänvisa till detta fall när man önskar placera andra master i skyddade områden. Mark- och miljödomstolen har bedömt frågan om prejudicerande effekter korrekt. Staten håller på att inrätta en nationalpark utanför ön Kuggmaren. Bolagets föreslagna mast kommer att vara synlig från stora delar av Natura 2000-området och den blivande nationalparken och minska dess naturvärden. Kuggmaren ingår i ögruppen Skoboraden, ett kulturhistoriskt intressant och omskrivet skärgårdsområde. Det är ett milslångt stråk av öar där Jungfruskär är den största och Kuggmaren en av de minsta öarna. Bolaget tycks inte förstå innebörden av att placera en mobilmast på en av de minsta och mest synliga öarna och dessutom på stranden med en marknivå på bara 2,5

m över havet. Brukligt är att mobiloperatörer söker sig till högre och större öar, vilket finns i området.

Prövningarna om strandskyddsdispens och dispens från reservatföreskrifterna sker utifrån ett annat regelverk än frågan om bygglov och beviljande av sådana dispenser innebär inte att bygglov ska beviljas med automatik. Dessutom ska noteras att båda dispenserna förfallit, då bolaget inte påbörjat sitt arbete inom två år från det att respektive beslut vunnit laga kraft. Några gällande dispenser finns således inte och de tidigare gällande dispenserna torde sakna betydelse för nu aktuell prövning. När det gäller ärendet om dispens från reservatföreskrifterna kan det betonas att varken mark- och miljödomstolen eller Mark- och miljööverdomstolen prövade ärendet i sak.

Kommunens ändrade inställning i målet kan mot bakgrund av att den är omotiverad inte tillmätas något värde i målet.

Hon har till stöd för sin talan även gett in skriftlig bevisning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BEDÖMNING

Mark- och miljööverdomstolen har den 25 augusti 2015 haft syn på platsen.

Frågan i målet är om bygglov ska ges för en 30 meter hög ostagad telemast i ett naturreservat i Stockholms ytterskärgård.

Bolagets ansökan om bygglov för uppförande av telemasten gavs in före den 2 maj 2011 vilket innebär att den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är tillämplig vid prövningen.

Enligt 8 kap. 12 § ÄBPL ska ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan bifallas om den sökta åtgärden bl.a. uppfyller kraven i 2 kap. och 3 kap. 1 och 2 §§. Enligt 2 kap. 1 § ÄPBL ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områden är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges för sådan

användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas. Av 3 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnader och andra anläggningar ska placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen.

Vid prövning av frågor enligt ÄPBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (1 kap. 5 § ÄBPL).

Även om den prövning som har skett enligt naturreservatsföreskrifterna och strandskyddsbestämmelserna delvis avser likartade frågor som de som nu ska bedömas, har Mark- och miljööverdomstolen att inom ramen för bygglovsprövningen bedöma om den sökta placeringen av telemasten är lämplig markanvändning bl.a. med hänsyn till mastens påverkan på landskapsbilden. Den omständigheten att strandskyddsdispens och tillstånd enligt naturreservatsföreskrifterna lämnats är inte av avgörande betydelse vid denna bedömning.

Utbyggnaden av infrastruktur för mobil elektronisk kommunikation är av starkt allmänt intresse. Den utredning som A H har gett in i målet i form av täckningskartor talar för att det redan i dag finns viss tillgång till mobil elektronisk kommunikation inom aktuellt område. Även bolaget har uppgett att det finns s.k. bastäckning i området. Samtidigt saknas anledning att ifrågasätta bolagets uppgifter om att ett uppförande av masten skulle innebära bättre och jämnare kapacitet i skärgårdsområdet i och omkring Jungfruskär.

Den plats på vilken bolaget har ansökt om att uppföra masten ligger i anslutning till stranden på ön Kuggmaren i Jungfruskärs naturreservat. Naturreservatet, som består av ett flertal öar, är en del av Stockholms ytterskärgård. Området är också av riksintresse för friluftsliv och naturvården. Mark- och miljööverdomstolen har vid syn på platsen kunnat konstatera att Kuggmaren och skärgårdslandskapet däromkring i dag är fritt från högre anläggningar, t.ex. master eller kraftledningar, som påverkar landskapsbilden. Den mast och den kraftledning som nu finns på Kuggmaren är lägre än omgivande träd och påverkar inte landskapet på något betydande sätt. Ett

uppförande av den 30 meter höga masten för vilken bolaget ansökt om bygglov, skulle därmed innebära en påtaglig negativ påverkan på landskapsbilden.

I fråga om den valda lokaliseringen har bolaget uppgett att det är god hushållning att använda mark för ett ändamål som den redan tagits i anspråk för. I detta fall är det dock i första hand mastens påverkan på landskapsbilden som är i fråga. Den omständigheten att bolaget har en befintlig teleanläggning på platsen är därmed inte av avgörande betydelse för bedömningen om uppförande av en ny högre mast på samma plats är den mest lämpade markanvändningen. Vid denna bedömning måste hänsyn också tas till om det allmänna behovet av elektronisk kommunikation kan tillgodoses med en alternativ placering som innebär mindre påverkan. Bolaget har uppgett att man övervägt alternativa lokaliseringar utan att finna någon lämpligare. Någon utredning om alternativa placeringar finns dock inte i målet. I avsaknad av sådan utredning finner Mark- och miljööverdomstolen att det inte framkommit att ett uppförande av telemasten på den sökta platsen är den mest lämpade markanvändning eller att det medför en från allmän synpunkt god hushållning. Överklagandet ska därmed avslås vilket innebär att mark- och miljödomstolens dom står fast.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg, Eywor Helmenius och Malin Wik, referent, samt tekniska rådet Tommy Åström.

Föredraganden har varit föredraganden Erica Ehne.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-12-19
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr P 1083-14

KLAGANDE

A H

MOTPARTER

1. Bygg, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun
134 81 Gustavsberg
2. TeliaSonera Mobile Networks AB
123 86 Farsta

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 17 januari 2014 i ärende nr 40322-25299-2013, se [bilaga 1](#)

SAKEN

Bygglov för uppförande av telemast på fastigheten Värmdö X

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om att hålla syn på platsen.
 2. Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut den 17 januari 2014 och fastställer Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommuns beslut den 18 juni 2013 att avslå ansökan om bygglov.
-

Dok.Id 375990

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun (nämnden) beslutade den 18 juni 2013 att avslå ansökan om bygglov för uppförande av telemast på fastigheten Västerby 5:344. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen), som i beslut den 17 januari 2014 upphävde det överklagade beslutet och återförvisade ärendet till nämnden för meddelande av sökt bygglov.

A H och C-M R har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen.

Domstolen har genom beslut den 4 november 2014 avvisat C-M Rs överklagande.

YRKANDEN M.M.

A H har yrkat att mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut och avslår Telia Soneras ansökan om bygglov för mobilmast på fastigheten X.

Till stöd för sin talan har A H anfört i huvudsak följande. Sedan år 1981 har hon arrenderat ön Kuggmaren där masten är tänkt att placeras. Syftet, förutom att ge bete, är att upprätthålla gammal kulturmiljö i skärgården, något markägaren Skärgårdsstiftelsen och länsstyrelsen har initierat. En mast av detta slag går stick i stäv med målsättningen att bevara det opåverkade kultur- och skärgårdslandskapet i området. Från deras bostad är det fri sikt mot masttornet. Masten kommer utgöra ett oerhört stort ingrepp i landskapsbilden i den låga arkipelagen. Kuggmaren som är en del av Jungfruskärs naturreservat sticker ut som en låg udde och är direkt synlig från fjärdarna runt omkring. Det är den del av naturreservatet som är mest besökt av fritidsfolket och är också en av skärgårdens populäraste naturhamnar. Telia menar att platsen ligger i utkanten av reservatet och att intrånget att placera masten där har mindre betydelse. Det är tvärtom så att genom att placera masten på stranden endast 20 meter från vattnet blir den som mest synlig. Direkt vid platsen där Telia vill placera masttornet går en mycket vacker naturstig. Länsstyrelsens naturvårdsenhet skriver att frånvaron av olika slags infrastrukturanläggningar har stor betydelse för upplevelsen i reservatet. Länsstyrelsen benämner felaktigt den befintliga miljö-

masten som ett betongtorn, vilket lätt uppfattas som något annat än vad det är. Den befintliga anläggningen bör inte utgöra skäl för val av plats för den nya masten.

Telia hävdade vid tidpunkten för beslutet om strandskyddsdispens att alternativ plats saknades, vilket varit avgörande för länsstyrelsens och mark- och miljödomstolens beslut. Telias nätplanerare och byggleddare har i november 2012, i syfte att tillmötesgå Skärgårdsstiftelsens önskemål om att finna en mer lämplig plats för masten, varit i området tillsammans med Skärgårdsstiftelsen och testat alternativa platser. De har funnit en plats ca en kilometer längre upp i land på ett berg i skogen, vilken de bygg- och teletekniskt kunde acceptera och som uppnår samma syfte som för den sökta platsen. Hon uppfattar att Telia kan tänka sig bygga masten på den alternativa platsen för det fall beslutet om bygglov skulle gå dem emot, men att de ändå så långt det går vill driva denna process enligt deras ursprungliga ansökan. Telia hänvisar också till att man tillsammans med Skärgårdsstiftelsen gjort prov om synlighet av masten. Man har skickat upp ballonger i snöre för att visa höjder på 24, 30 och 36 meter. Skärgårdsstiftelsens då ansvarige handläggare kunde med ballongernas hjälp acceptera höjden av den mellersta ballongen som påstods visa en höjd på 30 meter. Telia reviderade mastens höjd från 36 till 30 meter för att tillgodose Skärgårdsstiftelsens krav. Vid senare beräkning av vad ballongtesterna egentligen markerat för höjd visade det sig att ballongtesten varit helt vilseledande eftersom det blåste kraftigt dagen man gjorde testet och snöret med ballongerna kom att luta åt sidan och bort från kameran. Det som påstods vara 30 meter var i själva verket bara 20 meter. Därutöver tillkommer eventuella antenner uppe på masten samt fundamentens höjd, som inte finns med i ansökan och höjden närmar sig 50 meter. Länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen har således fattat sina beslut på ett felaktigt underlag som varit avgörande för mastens synlighet i området.

Länsstyrelsen har i sin avvägning mellan intresset att bevara landskapsbilden på Kuggmaren och olägenheten för de boende i området, hänsyn till friluftslivet och intresset för bra mobiltäckning och fast telefoni inte tagit hänsyn till att det efter de rättsliga turerna finns alternativa platser för masten som uppnår samma syfte som

för den sökta platsen, utan utgått från att Kuggmaren är enda alternativet. Man har till och med felaktigt hänvisat till att det saknas alternativ plats. Det är också felaktigt och anmärkningsvärt av länsstyrelsen att hänvisa till regeringsrättens domar avseende synlighet och närhet till bebyggelse då de inte är relevanta i detta fall då det nu finns alternativ plats. Det ska också noteras att länsstyrelsens naturvårdenhet tidigare avslagit en ansökan för en mast 500 meter från den nu aktuella platsen, men utanför reservatet. Det blir då anmärkningsvärt att tillåta en mast på stranden i naturreservatet där den är som mest synlig.

A H har yrkat att mark- och miljödomstolen håller syn på platsen samt sammanträde.

TeliaSonera Mobile Networks AB (bolaget) har motsatt sig bifall till överklagandet och har i yttrande vidhållit vad som tidigare anförts, samt tillagt i huvudsak följande.

Utgången av prövningarna av frågorna om dispens från naturreservats- och strandskyddsbestämmelserna visar att bygglov för den sökta platsen ska beviljas. Prövningen av lovärenden ska syfta till att mark används för ändamål som den är mest lämpad för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning med mark. Vidare ska hänsyn tas till möjligheterna att anordna elektronisk kommunikation. A H har angett att mätningar av signalstyrka gjorts. Sådana mätningar görs vid mindre telestationer för att undersöka förutsättningarna att kunna ersätta överföringssättet av telesignalerna från användning av kopparledningar till överföring via radio, s.k. fastmobil. Något beslut om att genomföra ändring av överföringssättet för telestationen på Kuggmaren har inte fattats. Skulle beslut fattas om att en sådan förändring av överföringssättet av telesignaler ska genomföras, ökar betydelsen av att det finns god tillgång till kapacitet och radiotäckning i området, vilket kräver att nödvändig utrustning fortsatt är placerad i telestationsbyggnaden. Med den planerade masten ökar möjligheten att åstadkomma god täckning och hög kapacitet för såväl fastmobil som mobiltelefoni. Aktilaga 51-52 visar att de

mätningar som har gjorts kring Kuggmaren är få. I bolagets inlaga i målet om dispens från naturreservatsbestämmelser anförs att med utrustning placerad i den mast som lov söks för beräknas hastigheterna komma upp runt 15-30 Mb/s, dvs. gul-röd färg på mätpunkterna i Bredbandskollen. Den tekniska utveckling som skett sedan inlagan skrevs, med bl.a. 4G, innebär snarast att hastigheterna skulle bli högre än den uppskattning som gjordes för tre år sedan. Mastens upptagningsområde är betydligt större än Jungfruskärs skärgård. Hela upptagningsområdet skulle genomgående få jämnare och högre hastighet än som nu är fallet. Påståendet att telestationsbyggnaden skulle vara till salu dementeras. Beslut om förändring av det fasta telefoninätet från telestationen till abonnenterna berör inte frågan om telestationen fortsatt ska vara ansluten via radiolänk eller inte. Bolaget känner inte till och kan tolka vad som sägs om fiberutbyggnad och alternativ till radiolänk. Det har i vart fall inte någon betydelse för prövningen av ansökan om bygglov. Genom att mastens placering kan ske så att samnyttjande sker med redan befintlig elektronisk kommunikationsanläggning bidrar det till en ur allmän synpunkt god markhushållning.

Nämnden har vid sammanträdet i målet anfört att den nu står bakom länsstyrelsens bedömning. Nämnden ställer sig dock bakom de tidigare bedömningarna och förutsätter att de beslut som fattats var korrekta. Placeringen anses vara lämplig.

Mark- och miljödomstolen har den 18 november 2014 hållit sammanträde i målet.

Både A H och bolaget har ingett bevisning till stöd för sin talan.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

Inledningsvis noteras att mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är tillämplig i målet.

Domstolen delar även bedömningen att den omständigheten att nämnden har hänvisat till den nya plan- och bygglagen i detta fall inte utgör grund för

återförvisning. Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut, utöver vad som anges nedan.

Frågan om syn

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället om det behövs. A H har yrkat syn i målet. Med hänsyn till den utredning som redan finns i målet, med bl.a. fotografier, samt med hänsyn till målets utgång finner domstolen att syn inte behövs. Yrkandet om syn ska därför avslås.

Tidigare beslut och vad mark- och miljödomstolen ska bedöma

Den fråga som mark- och miljödomstolen ska ta ställning till är om förutsättningarna är uppfyllda för att bolaget ska beviljas bygglov för uppförande av en 30 meter hög telemast på den planerade platsen inom fastigheten X, som ligger utanför detaljplanelagt område och inom Jungfruskärs naturreservat. Området ligger vidare inom riksintresse för naturvården och friluftslivet. Beslut att bevilja strandskyddsdispens för den planerade masten vann laga kraft den 7 december 2012 och beslut att bevilja dispens från reservatföreskrifterna vann laga kraft den 21 juni 2012.

Det ska inledningsvis framhållas att mark- och miljödomstolen ska göra en självständig prövning av den ansökan om bygglov som är aktuell i målet. I förarbetena till miljöbalken understryks att miljöbalken och annan lagstiftning ska tillämpas parallellt, vilket innebär att en prövning enligt miljöbalken sker separat från prövningar enligt andra lagar, exempelvis plan- och bygglagen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 190 f). Av propositionen till ÄPBL (prop. 1985/86:1, s. 453) framgår vidare att i de fall tillstånd krävs enligt olika lagar det i princip står den sökande fritt att ansöka om tillstånd i den ordning denne bedömer vara lämplig.

Det förekommer viss materiell överlappning i prövningarna av en åtgärds tillåtlighet enligt ÄPBL och miljöbalken, vilket kan leda till dubbelprövningar i olika hänseenden. Inte minst blir detta tydligt i ett mål som det aktuella, där frågorna om

strandskyddsdispens och dispens från reservatföreskrifterna prövats separat. Ett av syftena med sammankopplingen mellan ÄPBL och miljöbalken var, att staten ska ha möjlighet att bevaka riksintressen, strandskydd och miljö kvalitetsnormer vid beslut enligt plan- och byggbestämmelserna (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen (1 juli 2013, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 2 § PBL under rubriken Kopplingen mellan PBL och miljöbalken). I många situationer faller sådana resurshushållningsaspekter som tillgodoses genom 3 och 4 kap. miljöbalken naturligt inom ramen också för bl.a. lokaliseringsreglerna i PBL. I vissa fall har man alltså anledning att räkna med att resultatet bör bli detsamma oavsett om prövningen av en bygglovsfråga grundas på miljöbalken eller på PBL (aa.).

De bedömningar som har gjorts genom de tidigare besluten om dispens från reservatföreskrifterna samt strandskyddet är dock inte bindande vid domstolens nu aktuella prövning, även om de kan vara vägledande för bedömningen. Av domen om dispens från naturreservatföreskrifterna (M 4245-11, 2012-03-30) framgår att domstolen inte fann skäl att frångå parternas sedermera samstämmiga uppfattning om att masten inte kommer att medföra sådan påverkan på landskapsbilden att den inte kan godtas ur naturreservatsynpunkt. Av domen om strandskydd (M 2542-12, 2012-09-20) framgår att mark- och miljödomstolen bl.a. har bedömt att trådlös kommunikation är ett angeläget allmänt intresse, varefter domstolen konstaterar att detta intresse inte kunde tillgodoses genom en alternativ placering av masten, då det skulle resultera i annorlunda täckning.

Av det överklagade beslutet framgår att länsstyrelsen har ansett att eftersom länsstyrelsen har funnit att dispens från strandskyddsbestämmelserna kan medges, får den sökta åtgärden därigenom anses uppfylla ÄPBL:s bestämmelser om lämplig lokalisering. Domstolen delar inte länsstyrelsens bedömning att strandskyddsprövningen innebär att lokaliseringsprövningen enligt ÄPBL redan är utförd. Det skulle innebära att bygglovsprövningen i praktiken skulle vara onödig i det avseendet. Även nämnden har som det får förstås ändrat uppfattning om åtgärdens lämplighet mot bakgrund av de tidigare besluten.

Domstolen konstaterar att det som ska bedömas nu i första hand är om uppförandet av masten innebär en lämplig markanvändning enligt 2 kap. 1 § ÄPBL med hänsyn till bl.a. områdets beskaffenhet och läge samt föreliggande behov, utifrån nuvarande underlag.

Utgångspunkter för lokaliseringsbedömningen

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ÄPBL ger utgångspunkter för lokaliseringsprövningen av bygglov utanför detaljplanelagda områden. Bestämmelsen innebär att avvägningar ska göras i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Den hänvisar bl.a. till lämplighet med avseende på ett områdets beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Med ett områdes ”beskaffenhet” menas i det här sammanhanget både markens känslighet för påverkan, områdets kulturella förutsättningar, terrängens utseende, grundförhållanden och andra liknande förhållanden (prop. 1985/86:1 s. 470).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § ÄPBL har utformats efter mönster i 3 kap. 1 § miljöbalken, så att de grundläggande hushållningsbestämmelserna skulle bli likalydande (prop. 1997/98:90 s. 306). Vid tillkomsten av miljöbalken framhölls i anslutning till den nämnda paragrafen att balkens bestämmelser ska tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används på ett sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara balkens övergripande mål att främja en hållbar utveckling (prop. 1997/98:45 s. 30). I ärenden om bygglov ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Den fastighet som masten är planerad att uppföras på ligger inom riksintresseområde för naturvård (3 kap. 6 § miljöbalken) och rörligt friluftsliv (4 kap. 2 § miljöbalken), utöver att det utgör naturreservat. Att ett område är utpekad som riksintresse innebär inte ett ovillkorligt skydd för området. Istället innebär det enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att området ska skyddas mot åtgärder som

påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Enligt 4 kap. 2 § miljöbalken ska friluftslivets intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag inom området.

I förarbetena till miljöbalken anges bl.a. följande. Med uttrycket ”påtagligt kan påverka” utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta (se prop. 1997/98:45 del II s. 30). I Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada, NFS 2005:17, anges bl.a. följande. En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön. Vid bedömningen av om en åtgärd kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön i ett område av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet bör det analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning

Frågan i målet gäller om masten kan godtas främst med hänsyn till områdets beskaffenhet och föreliggande behov. Masten kommer att ha en höjd på 30 m och vara placerad så att den är väl synlig för närboende och andra människor som uppehåller sig i närområdet, till skillnad från nuvarande mast som till stor del är dold av växtlighet och terräng. Att det redan står en mast där och att det finns ledningsrätt för den masten, innebär inte automatiskt att en väsentligt högre mast får byggas på samma plats. Det är dock oundvikligt att master, såsom ett led i utbyggnaden av mobilnätet, blir placerade i områden där människor bor och vistas och därmed blir synliga för omkringboende och andra som uppehåller sig i närområdet. Som länsstyrelsen har anfört i sitt beslut finns ett antal avgöranden om avstånd mellan bostäder och master i tätortsbebyggelse, där domstolarna har funnit att relativt stora olägenheter får tålas. I detta fall kommer dock anläggningen, främst i form av visuell påverkan, att medföra ett dominant inslag i områdets särskilda naturvärden, som bl.a. utgörs av till stor del orörd skärgårdsnatur. Masten kan

visserligen inte antas komma att utgöra något påtagligt hinder för fri passage i området. Däremot kommer masten att påverka landskapsbilden i området på ett sätt som enligt mark- och miljödomstolens mening riskerar att innebära en sådan påtaglig skada som avses i 3 kap. 6 § miljöbalken.

Med hänsyn till områdets beskaffenhet såsom bl.a. riksintresse för naturvård och rörligt friluftsliv, anser domstolen att det finns anledning att ställa högre krav på beslutsunderlaget och även vara mer restriktiv vid lokaliseringsprövningen än vad som är fallet i en tätortsmiljö (jfr. t.ex. förarbetsuttalanden om kommunens mer begränsade handlingsutrymme vid avvägningar mot bl.a. riksintressen, bl.a. prop. 2009/10:215 s. 88 f.). Mot bakgrund av att det är svårare att gå tillbaka från utbyggnad av infrastruktur när den väl tillåts och de prejudicerande effekter och samlokalisering som kan uppstå, finns det därför skäl att noga beakta om det – i dagsläget och på den aktuella platsen – finns ett sådant behov av en högre telemast.

Det har i målet framförts olika uppgifter om det nuvarande behovet av aktuell mast. A H har i huvudsak anfört att mobiltäckningen fungerar bra redan idag och lämnat in underlag till stöd för detta. Bolaget har i huvudsak anfört att deras ansökningar generellt är behovsbaserade samt att hela upptagningsområdet, även utanför Jungfruskär, genomgående skulle få jämnare och högre hastighet än som nu är fallet enligt de mätningar som A H har hänvisat till. A H har vidare anfört att det finns alternativa lokaliseringar i närheten, vilka skulle vara lämpligare, och uppgett att representanter från bolaget varit på plats och bedömt att det finns alternativa platser. Bolaget har i huvudsak anfört att man har tittat på alternativ, men har inte närmare kunnat precisera vilka dessa har varit och har anfört att domstolen bara ska pröva nu aktuell lokalisering. Det har även framförts uppgifter i målet om att det finns kungsörnsbo i närheten, men det är oklart om dessa uppgifter har funnits hos tidigare instanser.

Mark- och miljödomstolen finner sammantaget att utredningen i målet inte ger tillräckligt stöd för att det i dagsläget finns ett sådant behov av den högre masten på den nu aktuella platsen, att aktuell åtgärd kan ses som lämplig markanvändning. Det

kan därmed inte konstateras i detta fall, att det allmänna intresset av telekommunikation väger tyngre än det enskilda och allmänna intresset av skydd av naturmiljö och friluftsliv genom ett orört skärgårdslandskap på den aktuella platsen, vid en avvägning enligt 1 kap. 5 § ÄPBL. Domstolen finner det därmed inte klarlagt att det finns förutsättningar att medge bygglov enligt de kriterier som anges i 8 kap. 12 § ÄBPL. Överklagandet ska därför bifallas och nämndens beslut att avslå bygglovsansökan ska gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV427)

Överklagande senast den 9 januari 2015. Prövningstillstånd krävs.

Erika Ekman

Maria Backström Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Erika Ekman, ordförande, och tekniska rådet Maria Backström Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Ida Agering.