

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

meddelad i Stockholm den 9 december 2019

SÖKANDE

AA

Ombud: Advokat Lars Boman
Advokatfirman Morssing & Nycander AB
Box 3277
103 65 Stockholm

KLANDRADE AVGÖRANDE

1. Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 21 februari 2019
N2016/06109/SPN, avseende överklagande av Länsstyrelsen i Östergötland läns
beslut i fråga om förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten
Värö 5:1, Linköpings kommun

2. Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 21 februari 2019
N2018/03521/SPN, avseende överklagande av Länsstyrelsen i Östergötland läns
beslut i fråga om förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus på fastigheten
Värö 5:1, Linköpings kommun

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 210839

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

BAKGRUND

1. AA äger fastigheten Värö 5:1 i Linköpings kommun. Fastigheten ligger utanför detaljplanelagt område i närheten av Malmens flygplats. Flygplatsen har av Försvarsmakten utpekats som en anläggning av riksintresse för totalförsvaret.
2. AA har ansökt om förhandsbesked hos Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun (byggnadsnämnden) för nybyggnad av enbostadshus på olika platser på fastigheten.

AAs ansökan i mål nr 2355-19

3. AAs ansökan avsåg fyra enbostadshus. Försvarsmakten yttrade sig i ärendet och anförde bl.a. följande. Vid start och landning med JAS-plan beräknas det aktuella området utsättas för en ljudutbredning som överstiger den som kan accepteras från militär flygverksamhet vid bostäder. Ökad tillkomst av störningskänslig bebyggelse kan både direkt och genom prejudicerande verkan på sikt medföra inskränkningar av flygverksamheten och därigenom medföra påtaglig skada på riksintresset för totalförsvarets militära del. Förhandsbesked till de föreslagna åtgärderna avstyrks därför.
4. Byggnadsnämnden avslog ansökan. I beslutet angavs bl.a. att de föreslagna tomterna ligger inom influensområdet till Malmens flygplats och att de inte uppfyller de krav på lämplig markanvändning som anges i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 3 kap. miljöbalken.
5. Länsstyrelsen i Östergötlands län avslog AAs överklagande med i huvudsak samma motivering som byggnadsnämnden.

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

6. AA överklagade till Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som överlämnade ärendet till regeringen för prövning.
7. Regeringen avslag överklagandet. Regeringen fann att uppförandet av enbostadshus i enlighet med ansökan inte kunde anses lämpligt med hänsyn till det buller som verksamheten vid Malmens flygplats kan ge upphov till. Ett positivt förhandsbesked bedömdes på sikt kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och därmed påtagligt försvåra utnyttjandet av flygplatsen. Det allmänna intresset bedömdes ha sådan tyngd att det enskilda intresset av att få utföra sökta åtgärder fick stå tillbaka.

AAs ansökan i mål nr 2639-19

8. AAs ansökan avsåg tre enbostadshus. Försvarmakten yttrade sig i ärendet och anförde i huvudsak detsamma som beträffande ansökan i mål nr 2355-19.
9. Byggnadsnämnden avslag ansökan. I beslutet angavs bl.a. att det allmänna intresset såsom riksintresset för totalförsvaret, detaljplanekrav och en eventuell framtida dragning av Götalandsbanan innebär att ansökan bör avslås.
10. Länsstyrelsen i Östergötlands län avslag AAs överklagande. Länsstyrelsen anförde bl.a. att Malmens flygplats utgör ett riksintresse och att AAs enskilda intresse av att få uppföra nya bostadshus på fastigheten därmed får stå tillbaka för det allmänna intresset.
11. AA överklagade till Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som överlämnade ärendet till regeringen för prövning.

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

12. Regeringen avslag överklagandet med samma motivering som i beslutet i mål nr 2355-19.

YRKANDEN M.M.

13. AA ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens båda beslut ska upphävas. Han anför bl.a. följande.

14. Regeringen har inte beaktat bestämmelserna i 26 kap. 9 a § miljöbalken, 2 kap. 6 a § PBL och förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. I förarbetena till dessa bestämmelser anges att verksamheten inom totalförsvaret har en sådan övergripande samhällelig betydelse att toleransen mot bl.a. bullerstörningar i vissa fall måste vara högre än för andra verksamheter och att riktvärden för buller från militär verksamhet inte bör författningsregleras (prop. 2013/14:128 s. 66). Att buller från militär verksamhet inte författningsreglerats innebär att prövningen i stället måste utgå från tillstånd, i detta fall Försvarsmaktens tillstånd för Malmens flygplats. Tillståndet innehåller mycket preciserade villkor, vilket innebär att regeringen inte hade något handlingsutrymme när den prövade hans ärenden. Det buller som de aktuella områdena utsätts för är ringa eller helt tillfälligt och utgör således inte något hinder för bostadsbyggande. Hans ekonomiska förlust av att inte få positiva förhandsbesked är stor.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

15. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

16. 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.
17. 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 beslutfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).
18. Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 17 § PBL ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.
19. Enligt 2 kap. 1 § PBL ska vid prövningen av frågor enligt lagen hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Prövningen ska enligt 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. Härvid ska bl.a. bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tillämpas.
20. I 2 kap. 5 § första stycket PBL anges att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och möjligheterna att förebygga bullerstörningar.

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

21. Av 2 kap. 6 a § första stycket 1 PBL framgår att bostadsbyggnader ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.
22. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

23. De i målen aktuella bestämmelserna reglerar bl.a. hur intresseavvägningen mellan det allmänna och det enskilda intresset ska göras. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen, se t.ex. HFD 2017 not. 14.
24. Platserna för de byggnader som AA önskar uppföra ligger inom ett område i närheten av Malmens flygplats som Försvarmakten utpekat som ett område av riksintresse för totalförsvaret.
25. Mot den nu angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringen i sin avvägning har hållit sig inom det handlingsutrymme som de berörda bestämmelserna ger. Vad AA har anfört om Försvarmaktens tillstånd för Malmens flygplats medför inte någon annan bedömning.
26. I målen har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendena. Högsta förvaltningsdomstolen kan inte

DOM

Mål nr
2355-19
2639-19

heller finna att det av omständigheterna klart framgår att regeringens beslut strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Mari Andersson, Kristina Svahn Starrsjö och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Uddenfeldt.