

**Not 42**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 december 2019 följande dom (mål nr 779-19).

**Bakgrund**

1. För åtgärder utanför detaljplanerat område kan bygglov ges under vissa förutsättningar. En sådan är att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till bl.a. människors hälsa. Vidare 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.

2. M.S. ansökte om bygglov i efterhand för uppförande av byggnad med det huvudsakliga ändamålet förråd/garage på fastigheten Gäddvik 5:34, Luleå kommun.

3. Fastigheten ligger utanför detaljplanelagt område i närheten av Luleå Kallax flottflygplats som är en anläggning av riksintresse för totalförsvaret.

4. Försvarsmakten yttrade sig i ärendet och anförde bl.a. följande. Vid start och landning med JAS-plan utsätts den aktuella fastigheten för bullernivåer som överstiger riktvärden för militärt flygbuller. Tillkomst av ytterligare störningskänslig bebyggelse kan både direkt och genom prejudicerande verkan på sikt medföra inskränkningar av verksamheten och därigenom medföra påtaglig skada på riksintresset för totalförsvaret. Sökt bygglov avstyrktes därför.

5. Miljö- och byggnadsnämnden i Luleå kommun avslag i mars 2016 ansökan. I beslutet angavs bl.a. att det finns risk för att byggnaden kommer att användas som en fullvärdig bostad och att byggnadens användning därmed kan komma att påtagligt skada riksintresset för totalförsvaret. Vidare bedömdes att bullernivåerna medför att området inte är lämpligt att ta in anspråk för bostadsbebyggelse.

6. Byggnadsnämnden beslutade även att förelägga M.S. att, vid vite om 100 000 kr, senast 8 månader efter att beslutet fått laga kraft vidta rättelse genom att riva eller på annat sätt avlägsna byggnaden från fastigheten.

7. M.S. överklagade byggnadsnämndens beslut till Länsstyrelsen i Norrbottens län som avslag överklagandet. Han överklagade länsstyrelsens beslut till Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som överlämnade ärendet till regeringen för prövning.

8. Regeringen avslag överklagandet. Enligt regeringen kunde den sökta åtgärden möjliggöra ett utökat boende på fastigheten. Med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten på flygplatsen ger upphov till ansågs det från allmän synpunkt olämpligt att utöka boendet på fastigheten. Ett utökat boende kunde på sikt 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 fick stå tillbaka. Vidare konstaterade regeringen att den byggnad som i dag är uppförd på aktuell plats saknar bygglov. Regeringen bedömde därför att byggnadsnämnden förfarit riktigt som förelagt M.S. vid vite att riva eller på annat sätt avlägsna byggnaden från fastigheten.

**Yrkanden m.m.**

9. *M.S.* ansöker om rättsprövning och anför bl.a. följande. Bestämmelserna i 11 kap. 20 § plan- och bygglagen (2010:900) om en preskriptionstid på 10 år för olovligt byggande har inte beaktats. Vid länsstyrelsens platsbesök den 6 juli 2007 konstaterades att den aktuella byggnaden redan var uppförd. Det innebär att byggnaden har varit uppförd betydligt längre än 10 år. Det är därmed för sent att besluta om rivningsföreläggande. Dessutom har regeringen beviljat bygglov för en fastighet som ligger i samma område och med samma avstånd till flottilflygplatsen som hans fastighet. Sådana beslut måste vara prejudicerande så att alla behandlas lika.

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

## Rättsprövning

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

11. 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.

12. 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).

## Bygglov

13. Av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen framgår att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden uppfyller bl.a. de krav som följer av 2 kap. samma lag.

14. Enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen ska vid prövning 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.

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

16. 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.

Föreläggande att vidta rättelse

17. Av övergångsbestämmelserna till 2010 års plan- och bygglag framgår att äldre bestämmelser ska tillämpas på prövningen i sak för överträdelser som har ägt rum före den 2 maj 2011 (punkten 3). Det är då reglerna i 10 kap. i 1987 års plan- och bygglag (1987:10) som ska tillämpas. Motsvarande bestämmelser återfinns i 11 kap. i 2010 års lag.

18. Av 10 kap. 14 § första stycket i 1987 års plan- och bygglag framgår bl.a. att byggnadsnämnden i vissa angivna fall får förelägga ägaren av den byggnad som frågan gäller att inom viss tid vidta rättelse. Enligt 18 § första stycket får föreläggandet förenas med vite.

19. Av 10 kap. 27 § andra stycket samma lag framgår bl.a. att byggnadsnämnden inte får besluta om föreläggande enligt 14 § första stycket sedan tio år har förflutit från det att åtgärden vidtogs.

*Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

20. De tillämpliga bestämmelserna avseende bygglov är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

21. En byggnadsnämnd får inte besluta om föreläggande att vidta rättelse om det har förflutit mer än tio år från det att åtgärden vidtogs. För att preskription ska ha inträtt vid Miljö- och byggnadsnämnden i Luleå kommuns beslut den 15 mars 2016 måste den aktuella åtgärden alltså ha varit vidtagen före den 15 mars 2006. Av det som M.S. har uppgett i målet framgår att arbetet med att uppföra byggnaden påbörjades först efter detta datum. Nämnden var därmed inte förhindrad att besluta om föreläggande på grund av preskription.

22. Regeringens beslut kan mot denna bakgrund inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som M.S. har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i övrigt att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

**Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten*, *Saldén Enérus*, *Bull*, *von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Maria Uddenfeldt.

---

**Regeringen** (Näringsdepartementet 2018-11-08):

Regeringen konstaterar att fastigheten Gäddvik 5:34 är belägen i ett område i närheten av Luleå Kallax flottflygplats som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret och att verksamheten vid flygplatsen medför att fastigheten är bullerstörd.

Enligt regeringens mening kan den sökta åtgärden som redovisats i ärendet möjliggöra ett utökat boende på fastigheten. Med hänsyn till de

bullerstörningar som verksamheten på flygplatsen ger upphov till är det från allmän synpunkt olämpligt att utöka boendet på fastigheten. Ett utökat boende kan på sikt medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och därmed påtagligt försvåra utnyttjandet av flygplatsen. Regeringen finner mot bakgrund bl.a. av det starka allmänna intresset i ärendet att vid en avvägning har det allmänna intresset sådan tyngd att det enskilda intresset får stå tillbaka. Vad J.F.S. och M.S. framfört om länsstyrelsens bedömningar, bebyggelse på andra fastigheter eller deras invändningar i övrigt utgör inte skäl till annat ställningstagande.

När det gäller miljö- och byggnadsnämndens beslut om föreläggande, förenat med vite, att vidta rättelse genom att riva eller på annat sätt avlägsna byggnaden från fastigheten finner regeringen att det inte framkommit skäl att ändra länsstyrelsens beslut att avvisa överklagandet från J.F.S. Regeringen tar alltså i den delen upp ärendet till prövning på talan av M.S. Regeringen konstaterar i likhet med länsstyrelsen att det av tidigare avgöranden av länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen framgår att den byggnad som i dag är uppförd på aktuell plats saknar bygglov. Byggnaden har därmed uppförts i strid med plan- och bygglagen. Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att miljö- och byggnadsnämnden förfarit riktigt som förelagt M.S. att vid vite riva eller på annat sätt avlägsna byggnaden från fastigheten. Vad M.S. anfört utgör inte heller i denna del skäl till ett annat ställningstagande än det länsstyrelsen gjort. Överklagandet bör därför avslås. – Regeringen avslår överklagandet.