

**Not 16**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 29 april 2021 följande dom (mål nr 2870-20).

**Bakgrund**

1. K.A. och O.A. ansökte 2012 hos Haninge kommun om bygglov för nybyggnad av ett enbostadshus på fastigheten Gryt 3:19.

2. Ärendet remitterades till Försvarsmakten som ansåg att bygglov inte skulle beviljas. Försvarsmakten hänvisade till att fastigheten är utsatt för buller från Berga skjutfält och anförde att en nybyggnation i enlighet med ansökan skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten.

3. Stadsbyggnadsnämnden i Haninge kommun avslag ansökan om bygglov. Nämnden konstaterade att ett förhandsbesked om rätt till nybyggnation av ett enbostadshus på fastigheten hade lämnats 2004 och att ansökan om bygglov ska göras inom två år från förhandsbeskedet för att detta ska vara bindande vid bygglovsprövningen. Den tiden hade passerat. Med hänsyn till vad Försvarsmakten hade angett i sitt yttrande ansåg nämnden att bygglov inte skulle beviljas.

4. Länsstyrelsen i Stockholms län avslag K.A:s och O.A:s överklagande dit. De överklagade vidare till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, som överlämnade målet till regeringen för prövning eftersom det ansågs röra en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten.

5. Regeringen avslag överklagandet. Regeringen konstaterade att det i ärendet inte hade kommit fram några omständigheter som visade att det vid tidpunkten för ansökan om bygglov fanns ett bindande positivt förhandsbesked för uppförande av ett bostadshus på fastigheten. Vidare konstaterade regeringen att fastigheten är belägen inom påverkansområdet för Berga skjutfält, som utpekats som riksintresse för totalförsvaret. Regeringen bedömde att uppförandet av ett nytt bostadshus i enlighet med ansökan inte kunde anses lämpligt med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid skjutfältet kan ge upphov till. Enligt regeringen skulle ett permanentboende kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet. Det allmänna försvarsintresset bedömdes ha en sådan tyngd att det enskilda intresset av att genomföra en nybyggnad i enlighet med ansökan fick stå tillbaka. Vad som i övrigt hade förts fram, bl.a. om att bygglov hade beviljats på andra fastigheter, föranledde inte någon annan bedömning.

**Yrkanden m.m.**

6. K.A. och O.A. ansöker om rättsprövning och anför följande. De ansökte 2004 om förhandsbesked för nybyggnationer på tre fastigheter, bl.a. den nu aktuella Gryt 3:19. Förhandsbesked lämnades 2004 för Gryt 3:19 men först 2010 för de två övriga fastigheterna. De uppfattade situationen så att det i och med detta skedde en omstart avseende alla tre fastigheterna och att förhandsbeskedet 2010 därför omfattade även Gryt 3:19. Eftersom kommunen ansåg att så inte var fallet borde kommunen ha anmodat dem att göra en ny ansökan om förhandsbesked avseende den fastigheten. Med

hänsyn till brister i myndigheternas handläggning bör de anses ha haft ett bindande förhandsbesked även för fastigheten Gryt 3:19 när de 2012 ansökte om bygglov.

7. Försvarsmakten utvidgade påverkansområdet för buller vid Berga skjutfält 2013, dvs. efter det att ansökan om bygglov lämnats in. Påverkansområdets utvidgning borde därför inte ha beaktats vid beslutet i frågan om bygglov och ärendet borde aldrig ha remitterats till Försvarsmakten. Bygglov har beviljats för två andra fastigheter som är belägna inom påverkansområdet utan att dessa ärenden har remitterats till Försvarsmakten. Likvärdiga ärenden har alltså behandlats olika.

### Skälen för avgörandet

#### *Rättslig reglering m.m.*

8. 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 den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

9. 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.

10. 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 rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

11. 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.

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

13. 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.

14. I 2 kap. 5 § 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.

15. 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*

16. Högsta förvaltningsdomstolen instämmer inledningsvis i regeringens bedömning att det inte är visat att det vid tidpunkten för ansökan om bygglov fanns ett bindande positivt förhandsbesked för uppförande av ett bostadshus på fastigheten.

17. De i målet aktuella bestämmelserna reglerar bl.a. hur intresseavvägningen mellan det allmänna och det enskilda intresset ska göras i ärenden om bygglov. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen (se t.ex. HFD 2017 not. 14).

18. Platsen för den byggnad som sökandena avser att uppföra ligger inom påverkansområdet för Berga skjutfält som Försvarsmakten har pekat ut som ett område av riksintresse för totalförsvaret.

19. Mot den angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringen i sin avvägning har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar. I målet 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 ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet 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 *Ståhl*, *Saldén Enérus*, *Svahn Starrsjö*, *Rosén Andersson* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Dahlgren.

---

**Regeringen (2020-04-02, Finansdepartementet):**

Regeringen har i ärendet endast att pröva länsstyrelsens nu överklagade beslut. Regeringen finner inte att det har framkommit några sådana omständigheter som utgör skäl för att överlämna ärendet till kommunen för ny handläggning.

I ärendet har inte framkommit några omständigheter som visar att det vid tidpunkten för ansökan om bygglov fanns ett bindande positivt förhandsbesked för uppförande av ett bostadshus på fastigheten Gryt 3:19.

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 § framgår bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. 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. I 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 till 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 Gryt 3:19 är belägen inom påverkansområdet för Berga skjutfält, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret, och att verksamheten vid skjutfältet medför att fastigheten är påverkad av buller.

I likhet med länsstyrelsen bedömer regeringen att uppförandet av ett nytt enbostadshus i enlighet med ansökan inte kan anses lämpligt med hänsyn till de bullerstörningar som verksamheten vid skjutfältet kan ge upphov till. Den sökta åtgärden möjliggör ett permanentboende, vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av Berga skjutfält.

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 försvarsintresset har en sådan tyngd att det enskilda intresset av att genomföra en nybyggnad i enlighet med ansökan bör stå tillbaka. Vad som i övrigt framfört, bl.a. om att bygglov har beviljats på andra fastigheter, föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.