

Not 35

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 22 november 2022 följande dom (mål nr 1607-22).¹

Bakgrund

1. Miljö- och byggnadsnämnden i Vellinge kommun beslutade att bevilja J.H. bygglov för att montera solceller på taket på huvudbyggnaden på fastigheten Skanör 9:15.

2. Försvarsmakten överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Skåne län som avslog överklagandet.

3. Försvarsmakten överklagade länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt som med stöd av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) överlämnade målet till regeringen för prövning eftersom det rörde sig om en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten.

4. Regeringen upphävde miljö- och byggnadsnämndens beslut om bygglov och avslog J.H:s ansökan. Mot bakgrund av vad Försvarsmakten uppgett om risken för elektromagnetiska störningar på totalförsvarets anläggningar med hänsyn till fastighetens placering fann regeringen att den aktuella solcellsanläggningen kan medföra en sådan påverkan på totalförsvarets verksamhet som innebär en betydande olägenhet för denna på det sätt som avses i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen.

Yrkanden m.m.

5. *J.H.* ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut samt anför följande. Han avser att vidta alla behövliga åtgärder för att eliminera skadlig elektromagnetisk strålning. Försvarsmakten har gjort gällande att åtgärder mot strålning kan åldras och att åtgärdernas verkan därmed minskar. Den tekniska anläggningen som eliminerar strålningen är dock placerad inomhus och har en hållbarhet som överstiger byggnadens livslängd. Regeringens beslut är vidare bristfälligt motiverat.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

6. 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.

7. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har

¹ Samma dag meddelades dom i målen 2877-22 och 3125-22 som gäller samma frågeställning som i denna notis. Avgörandena kommer att anmärkas i årsboken (red. anm.).

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

Plan- och bygglagen

9. Av 9 kap. 3 c § andra stycket 3 plan- och bygglagen följer att det krävs bygglov för att montera solceller på en byggnad om åtgärden vidtas inom eller i anslutning till ett område av riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

10. I 9 kap. 30 § plan- och bygglagen anges under vilka förutsättningar bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan. En av förutsättningarna är att åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 9 § samma lag.

11. Av 2 kap. 9 § framgår att planläggning av mark- och vattenområden samt lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar enligt lagen inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket, skylten eller ljusanordningen kan medföra en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. Regeringen har bedömt att den aktuella solcellsanläggningen kan medföra en sådan påverkan på totalförsvarets verksamhet som innebär en betydande olägenhet för denna på det sätt som avses i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen.

13. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den aktuella bestämmelsen är allmänt hållen och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar.

14. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelsen ger. Det har inte heller kommit fram att det vid handläggningen har förekommit fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

15. Regeringens beslut kan inte anses strida mot bestämmelserna i plan- och bygglagen eller någon annan rättsregel på det sätt som sökanden har angett. 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*, *Classon*, *Askersjö*, *von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Max Uhmeier.

Regeringen (Finansdepartementet, 2022-02-17):

Montering av solcellspaneler och solfångare på byggnader inom detaljplanlagda områden kräver inte bygglov om solcellspanelerna och solfångarna följer byggnadens form, även om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas av åtgärden. Undantaget från kravet på bygglov gäller dock inte inom eller i anslutning till områden som är av riksintresse för totalförsvaret, se 9 kap. 3 c § andra stycket 3 plan- och bygglagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att skälet till att behålla lovplikten inom dessa områden är att elektromagnetiska störningar från solenergianläggningar kan påverka viktiga försvarsintressen. Inom detaljplanlagt område ska riksintressefrågor hanteras i detaljplaneprocessen. Det finns dock detaljplaner som är äldre än riksintressesystemet och sådana som är upprättade innan ett visst riksintresse har pekats ut. Det innebär bl.a. att den påverkan som solenergianläggningar kan få på anläggningar inom områden för riksintresset för totalförsvaret inte med säkerhet beaktas i alla detaljplaner. Nya solenergianläggningar som ska monteras på byggnader inom eller i anslutning till dessa områden måste därför föregås av en bygglovsprövning, där bl.a. åtgärdens omgivningspåverkan enligt 2 kap. 9 § plan- och bygglagen ska prövas (se prop. 2017/18:197 s. 16 f.)

Av bestämmelserna om vilka krav som ska vara uppfyllda för att bygglov ska få ges inom ett område med detaljplan följer att det inte ska prövas om sökta åtgärder påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar inom ett område som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken (se 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, som inte hänvisar till 2 kap. 2 § plan- och bygglagen, som i sin tur hänvisar till 3 kap. miljöbalken). Prövningen ska dock omfatta om åtgärdens lokalisering, placering och utformning innebär att den avsedda användningen eller anläggningen kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt, det s.k. omgivningskravet (se 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, som hänvisar till 2 kap. 9 § plan- och bygglagen). Att fastigheten ligger inom eller i anslutning till ett område som är av riksintresse för totalförsvaret kan enligt regeringens mening få betydelse vid denna prövning. Vid en bedömning av vad som utgör betydande olägenhet ska de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i det enskilda fallet prövas, varvid samtliga relevanta omständigheter ska beaktas, t.ex. bebyggelseområdets karaktär och förhållandena på orten. Olägenheterna kan bestå av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller andra liknande störningar som inte är helt tillfälliga (se prop. 1985/86:1 s. 483 f.)

Som länsstyrelsen har konstaterat omfattas den aktuella fastigheten av en stadsplan från 1968, vilken numera gäller som detaljplan. Den aktuella stadsplanen togs fram och antogs innan skyddet av riksintresset infördes i miljöbalken. Frågor om påverkan av elektromagnetiska störningar från solenergianläggningar på totalförsvarets verksamhet och anläggningar kan därför inte anses ha prövats i stadsplanen.

Mot bakgrund av vad Försvarsmakten uppgett om risken för elektromagnetiska störningar på totalförsvarets anläggningar med hänsyn till

fastighetens placering finner regeringen att den aktuella solcellsanläggningen kan medföra en sådan påverkan på totalförsvarets verksamhet som innebär en betydande olägenhet för denna på det sätt som avses i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Vad som i övrigt har framförts föranleder inte någon annan bedömning. Miljö- och byggnadsnämndens beslut den 27 augusti 2020 att bevilja bygglov bör därför upphävas och ansökan om lov avslås.

– Med ändring av Länsstyrelsen i Skåne läns beslut den 16 september 2020 upphäver regeringen Miljö- och byggnadsnämnden i Vellinge kommuns beslut den 27 augusti 2020 att bifalla en ansökan om utvändigt ändring och installation av solceller på fastigheten Skanör 9:15 i kommunen och avslår ansökan.