

**Not 7**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 mars 2023 följande dom (mål nr 3516-22).

**Bakgrund**

1. Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby kommun beviljade i april 2009 en ansökan om bygglov för ett vindkraftverk på fastigheten Lilla Kulleryd 1:12. Vindkraftverket togs i drift 2013. Bygglovet överklagades 2014 av personer mot vilka bygglovet inte hade fått laga kraft och Mark- och miljööverdomstolen upphävde slutligen bygglovet 2018.

2. Bolaget ansökte därefter hos miljö- och byggnadsnämnden om bygglov i efterhand. Nämnden avslog ansökan bl.a. med motiveringen att åtgärden innebar påtaglig skada för ett riksintresse för totalförsvaret.

3. Sedan bolaget överklagat nämndens beslut, avslog Länsstyrelsen i Blekinge län överklagandet. Bolaget överklagade vidare till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt som överlämnade målet till regeringen för prövning, eftersom målet ansågs röra en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten.

4. Regeringen avslog bolagets överklagande. Regeringen konstaterade att vindkraftverket är beläget inom ett område i närheten av Ronneby flottilflygplats som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret och inom ett s.k. stoppområde för höga objekt som Försvarsmakten beslutade om 2010. Lokaliseringen av vindkraftverket kunde utgöra en säkerhetsrisk och påverkade försvarets möjligheter att flyga fritt och öva inom området. Vindkraftverket ansågs därför kunna påtagligt försvåra utnyttjandet av flottilflygplatsen för totalförsvarets ändamål. Det allmänna försvarsintresset fick därmed anses ha sådan tyngd att det enskilda intresset av att få utföra sökt åtgärd borde få stå tillbaka.

**Yrkanden m.m.**

5. *Kulleryd Kraft AB* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas samt att målet ska visas åter till regeringen. Bolaget anför följande.

6. Bolaget hade befogad anledning att förvänta sig att uppförandet och driften av vindkraftverket hade godtagits av det allmänna. Regeringens beslut strider därför mot egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

7. Regeringen har i sitt beslut inte beaktat kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Regeringen har bortsett från att det finns en hel vindkraftspark inom stoppområdet – med åtta vindkraftverk i samma höjd som bolagets vindkraftverk – som ligger mellan vindkraftverket och flygplatsen, dvs. betydligt närmare flottilflygplatsen.

8. Grunden för det aktuella ställningstagandet är att Försvarsmakten inte längre godtar höga objekt inom ett visst område kring flygplatsen. Eftersom bolagets vindkraftverk ligger längre bort från flygplatsen kan det inte vara bolagets kraftverk som hindrar försvarets verksamhet. Den omständigheten att det har inrättats ett stoppområde kan därför inte innebära en påtaglig skada på riksintresset.

9. Regeringen har inte gjort den proportionalitetsbedömning som ankommer på den. Försvarsmakten har inte beskrivit hur bygglovet skulle kunna påverka verksamheten och det framgår inte av utredningen i övrigt. Frågan borde ha utretts av regeringen för att det ska vara möjligt att göra en proportionalitetsbedömning.

10. Vidare strider beslutet mot förbudet att ändra gynnande förvaltningsbeslut. Försvarsmakten godkände vindkraftverket i yttrande till beslutsmyndigheten inför det att bygglovet beviljades 2009. Godkännandet är att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut, som enligt huvudregeln för sådana beslut inte får ändras.

11. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Rättslig reglering m.m.*

##### Rättsprövning

12. 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.

13. 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.

14. 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 (prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

##### Regeringsformen

15. I 1 kap. 9 § regeringsformen anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet.

16. Av 2 kap. 15 § första stycket framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

##### Plan- och bygglagen

17. Av 2 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

18. Enligt 2 kap. 2 § ska prövningen i ärenden om lov enligt lagen 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. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelsen om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. 9 § miljöbalken ska tillämpas.

#### Miljöbalken

19. 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*

20. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att Försvarsmaktens yttrande vid den tidigare bygglovsprövningen inte utgör ett beslut. Det har utgjort underlag för prövningen hos beslutsmyndigheten, men har inte varit bindande. Det finns därmed inget som hindrar att Försvarsmakten i det senare bygglovsärendet ger uttryck för en annan uppfattning.

21. Även om ansökan om bygglov avser ett redan uppfört vindkraftverk ska ansökan prövas som om den avser nybyggnad av vindkraftverket. Det ställningstagande som gjorts i det tidigare bygglovsärendet är då inte bindande. Det vägrade bygglovet kan inte på den grund som sökanden anför (se punkt 6) anses komma i konflikt med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

22. Prövningen av en ansökan om bygglov förutsätter en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet där en mängd omständigheter ska beaktas så som de framträder vid prövningstidpunkten. Det förhållandet att liknande anläggningar tidigare har tillåtits innebär inte i sig att likhets- eller objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen ska anses ha åsidosatts.

23. Vindkraftverket är uppfört i närheten av ett område som Försvarsmakten har pekat ut som ett riksintresse för totalförsvaret. Det är beläget inom ett område där vindkraftverket anses kunna utgöra en säkerhetsrisk och där det är av vikt för försvaret att kunna flyga fritt och öva. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen (se t.ex. HFD 2014 not. 42, HFD 2021 not. 51 och HFD 2022 not. 37).

24. De bestämmelser som regeringen har grundat sitt ställningstagande på är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för olika bedömningar. Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringen vid sitt beslutsfattande har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar. Det har i målet inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

25. Regeringens beslut kan inte anses strida mot någon 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 *Jäderblom*, *Askersjö*, *von Essen*, *Anderson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Sanna Eriksson.

---

**Regeringen (Finansdepartementet, 2022-04-21):**

Regeringen konstaterar att prövningen i detta ärende avser den aktuella ansökan om bygglov som länsstyrelsen och miljö- och byggnadsnämnden har prövat. Även om ansökan om bygglov avser ett redan uppfört vindkraftverk ska ansökan prövas som om den avser nybyggnad av vindkraftverket. I den prövningen ska bedömning utgå från de omständigheter som råder vid prövningstidpunkten. De överväganden och det ställningstagandet som gjorts i det tidigare bygglovsärendet är alltså inte bindande i det aktuella ärendet.

Regeringen prövar inledningsvis den sökta åtgärdens förenlighet med riksintresset för totalförsvaret.

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 § plan- och bygglagen framgår bl.a. att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska tillämpas i ärenden om bygglov. 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. Enligt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen.

Regeringen konstaterar att fastigheten Lilla Kulleryd 1:12 är belägen inom ett område i närheten av Ronneby flottiljflygplats, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret.

Av handlingarna i ärendet framgår att vindkraftverket är beläget inom det s.k. stoppområdet för höga objekt, som beslutades av Forsvarsmakten 2010. Inom stoppområdet föreligger med hänsyn till den verksamhet som totalförsvaret bedriver ett behov av hindersfrihet. Lokaliseringen av det aktuella vindkraftverket kan utgöra en flygsäkerhetsrisk och möjligheterna att flyga fritt och öva inom området påverkas till följd av detta. Mot denna bakgrund kan vindkraftverket enligt regeringens mening påtagligt försvåra utnyttjandet av flottiljflygplatsen för totalförsvarets ändamål.

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 sådan tyngd att det enskilda intresset av att få utföra sökt åtgärd bör stå tillbaka. Regeringen bedömer således att den sökta åtgärden

inte är förenlig med riksintresset för totalförsvaret och att det redan på den grunden föreligger hinder mot att bevilja bygglov.

Vad som i övrigt framförts, bl.a. om förekomsten av andra vindkraftverk i området och att vindkraftverket varit i drift under flera år utan några invändningar från Försvarmakten, föranleder inte någon annan bedömning. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.