

Not 65

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 3 december 2024 följande dom (mål nr 746-23).

Bakgrund

1. Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun beslutade i maj 2019 att meddela ett positivt förhandsbesked till Hemsehem AB för nybyggnad av bostäder på fastigheterna Västerhejde Vibble 1:192 och 1:197. Försvarsmakten hade under ärendets handläggning avstyrkt att ett positivt förhandsbesked skulle lämnas.

2. U.J. överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Gotlands län som upphävde beslutet i december 2019. Länsstyrelsen uttalade inledningsvis att det för fastigheterna gäller en avstyckningsplan från 1940, som nu gäller som detaljplan. I den planen har ingen prövning gjorts vad gäller markens lämplighet för bebyggelse och frågan om buller har inte heller prövats i avstyckningsplanen. Enligt länsstyrelsens sammantagna bedömning var den föreslagna platsen inte lämplig för bebyggelse med hänsyn till människors hälsa och säkerhet. Vidare bedömdes att Hemsehem AB:s intresse av att uppföra bebyggelse fick stå tillbaka för det aktuella riksintresset för totalförsvaret.

3. Hemsehem AB och miljö- och byggnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domstolen beslutade att överlämna målet till regeringen för prövning i enlighet med en bestämmelse om att mark- och miljödomstolen ska överlämna sådana mål som har särskild betydelse för bl.a. Försvarsmakten.

4. Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut. Regeringen konstaterade att de tillämpliga bestämmelserna innebar att det inom ett område med detaljplan inte ska prövas om åtgärden påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar inom ett område som är av riksintresse på grund av att det behövs för totalförsvarets anläggningar. Vidare fann regeringen att det inte heller ska prövas om lokaliseringen av bebyggelsen är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna trafik, människors hälsa och säkerhet samt möjligheterna att förebygga bullerstörningar. De skäl som länsstyrelsen uppgett för att upphäva miljö- och byggnämndens beslut kunde därmed inte ligga till grund för att meddela ett negativt förhandsbesked.

5. Regeringen konstaterade att det av planbeskrivningen i avstyckningsplanen framgår att platsen för sökt åtgärd är avsedd för bostäder. Det saknades mot den bakgrunden skäl att frångå miljö- och byggnämndens bedömning att sökt åtgärd inte strider mot detaljplanen. Nämnden hade således haft fog för att meddela ett positivt förhandsbesked.

Yrkanden m.m.

6. *Västerhejde Bilskador AB, U Johansson Fastigheter AB* och *A.A.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut. Sökandena yrkar att beslutet ska upphävas och anför följande.

7. Lokaliseringen av Hemsehem AB:s föreslagna bostadsbyggnation är direkt olämplig med hänsyn till närheten till Västerhejde Bilskadors plåt- och lackeringsverkstad. Om bostadsbyggnation ändå tillåts inom fastigheterna skulle det både innebära fara för människors hälsa och en

betydande olägenhet för Västerhejde Bilskador i form av framtida klagomål.

8. Om beslutet står sig innebär det att Västerhejde Bilskadors verksamhet, i strid med egendomsskyddet, kan komma att tvingas bort från den plats där A.A. investerat och byggt upp sin verksamhet i över 40 år. Det är varken rimligt eller proportionellt att en drygt 80 år gammal avstyckningsplan ska kunna tillmätas sådan betydelse.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

9. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen 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, EKMR.

10. 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. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

11. 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).

Plan- och bygglagen

12. Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 och ersatte en äldre plan- och bygglag (1987:10). Av punkten 5 i övergångsbestämmelserna till den nya lagen följer att avstyckningsplaner ska gälla som detaljplaner.

13. Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden, enligt 9 kap. 17 § plan- och bygglagen, ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.

14. Av 9 kap. 30 § följer bl.a. att bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan om den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen och åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket samt 8 och 9 §§.

15. I 2 kap. 9 § anges bl.a. att lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk enligt lagen inte får ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket 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.

16. Av förarbetena till 9 kap. 30 § plan- och bygglagen framgår att det förhållandet att en detaljplan har antagits innebär att en prövning har gjorts

gentemot flera av bestämmelserna i 2 kap. och att prövningen av bygglovet endast ska göras mot 2 kap. i de delar som inte har prövats i detaljplanen (prop. 2010/11:63 s. 24).

Egendomsskyddet

17. I 2 kap. 15 § regeringsformen anges att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

18. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

19. I det klandrade avgörandet har regeringen överprövat ett beslut av Länsstyrelsen i Gotlands län att upphäva ett positivt förhandsbesked för nybyggnation på två fastigheter.

20. Eftersom en avstyckningsplan ska gälla som en detaljplan för området ska prövningen ske utifrån 9 kap. 30 § plan- och bygglagen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den bestämmelsen, och de bestämmelser som den paragrafen hänvisar till, är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar.

21. Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringen vid sitt beslutsfattande har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar. Ett positivt förhandsbesked beträffande byggnation på en grannfastighet kan inte heller anses utgöra en oproportionerlig inskränkning av sökandenas rätt att använda sin egendom eller bedriva sin verksamhet.

22. 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. Inte heller framgår det klart av omständigheterna att regeringens beslut på annat sätt strider mot någon rättsregel.

23. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jüderblom*, *Bull*, *Classon*, *Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lina Bjersbo.

Regeringen (Finansdepartementet, 2022-11-17):

Inledningsvis bör ställning tas till om ärendet ska prövas av regeringen.

Av 13 kap. 7 § plan- och bygglagen framgår att om ett ärende som har överklagats hos en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning. Mark- och miljödomstolens beslut att överlämna ett mål till regeringen med stöd av bestämmelsen får inte överklagas. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med frågor av särskild betydelse för Försvarsmakten sådana allmänna lämplighetsfrågor som rör lokalisering antingen av anläggningar för försvarets ändamål eller av byggnader eller verksamheter som kan påverka utnyttjandet av försvarets anläggningar (se prop. 2002/03:27 s. 22). I bygglovsärenden, och i ärenden om förhandsbesked, där annan än Försvarsmakten är sökande har Försvarsmaktens inställning stor betydelse vid bedömningen av om ärendet rör en fråga som har särskild betydelse för myndigheten (MÖD 2012:8, se även regeringens beslut den 11 juni 2015 i ärende N2015/892 och den 3 mars 2022 i ärende Fi2021/01150).

Av handlingarna i ärendet framgår att fastigheterna Västerhejde Vibble 1:192 och 1:197 ligger inom påverkansområdet för Tofta skjutfält, som har utpekats som riksintresse för totalförsvaret. Vidare framgår att Försvarsmakten i yttrande till miljö- och byggnämnden avstyrkt att ett positivt förhandsbesked meddelas för den sökta åtgärden. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det överklagade beslutet avser en sådan fråga som har särskild betydelse för Försvarsmakten enligt 13 kap. 7 § plan- och bygglagen. Länsstyrelsens beslut ska av den anledningen prövas av regeringen.

Regeringen övergår därefter till att pröva miljö- och byggnämndens klagorätt i ärendet.

Enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det har inte framkommit att länsstyrelsens beslut angår miljö- och byggnämnden på ett sådant sätt att nämnden ska ha rätt att överklaga beslutet. Miljö- och byggnämndens överklagande bör därför inte tas upp till prövning.

Vid prövningen av Hemsehems AB:s överklagande gör regeringen följande bedömning.

Regeringen finner inledningsvis att ärendet kan avgöras på föreliggande material, utan att syn behöver hållas på platsen.

Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden enligt 9 kap. 17 § plan- och bygglagen ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.

De aktuella fastigheterna omfattas av en avstyckningsplan från 1940, vilken enligt övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen gäller som detaljplan.

Inom ett område med detaljplan utgår prövningen för ett förhandsbesked från 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, som reglerar förutsättningarna för bygglov inom ett sådant område. Av paragrafen framgår att

bygglov ska beviljas om åtgärden bl.a. inte strider mot detaljplanen och uppfyller kraven i 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 2 kap. 6 § tredje stycket samt 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Däremot följer det av bestämmelsen att det inom ett område med detaljplan inte ska prövas om åtgärden påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av totalförsvarets anläggningar inom ett område som är av riksintresse på grund av att det 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). Det ska inte heller prövas om lokaliseringen av bebyggelsen är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna trafik, människors hälsa och säkerhet samt möjligheterna att förebygga bullerstörningar enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. De skäl som länsstyrelsen har angett för att upphäva miljö- och byggnämndens beslut kan enligt regeringens bedömning därmed inte ligga till grund för att meddela ett negativt förhandsbesked.

Ansökan om förhandsbesked avser nybyggnad av bostäder. Avstyckningsplanen innehåller i sig inga bestämmelser som närmare reglerar bebyggandet av fastigheterna. Av planbeskrivningen framgår dock att platsen för sökt åtgärd är avsedd för bostäder. Regeringen finner mot den bakgrunden att det inte har framkommit skäl att frångå miljö- och byggnämndens bedömning att sökt åtgärd inte strider mot detaljplanen. Enligt regeringens mening kan åtgärden inte heller anses medföra sådan betydande olägenhet för omgivningen som avses i 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Då den planerade bebyggelsens närmare utformning inte ska prövas inom ramen för detta ärende, anser regeringen att nämnden haft fog för att meddela ett positivt förhandsbesked. Vad som i övrigt har framförts i ärendet föranleder inte någon annan bedömning. Länsstyrelsens beslut bör därför upphävas och miljö- och byggnämndens beslut stå fast.

– Regeringen tar inte upp överklagandet av Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommun till prövning.

Regeringen upphäver Länsstyrelsen i Gotlands läns beslut den 2 december 2019. Miljö- och byggnämnden i Gotlands kommuns beslut den 22 maj 2019 står därmed fast.