



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1400-24

meddelad i Stockholm den 13 maj 2025

KLAGANDE

Vaggeryds kommun
Box 43
568 21 Skillingaryd

MOTPARTER

1. Fortifikationsverket
631 89 Eskilstuna

2. Försvarsmakten
107 85 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 16 februari 2024 i mål nr 1269-22

SAKEN

Skydd mot olyckor

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Enligt lagregleringen om skydd mot olyckor är ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldiga att vidta åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Kommunen har tillsyn över att enskilda uppfyller dessa skyldigheter och kan utfärda förelägganden om att behövliga brandskyddsåtgärder ska vidtas. Sådana förelägganden kan riktas även till myndigheter när de uppträder som ägare eller nyttjanderättshavare.
2. Räddningstjänsten i Vaggeryds kommun beslutade att förelägga Fortifikationsverket – i egenskap av ägare – att tillskapa brandgator på Skillingaryds skjutfält enligt närmare anvisningar i beslutet. Räddningstjänsten förelade även Försvarmakten – i egenskap av nyttjanderättshavare – att inom skjutfältet placera ut viss utrustning för brandsläckning samt ett system för branddetektering.
3. I räddningstjänstens beslut anges följande. Inom Skillingaryds skjutfält finns byggnader, observationsplatser, skjutplatser, batteriplatser, skjutmål, målvärn, handgranatsbanor, sprängplatser och övningsplatser för anläggning av temporära broar. I skjutfältets norra del ligger det s.k. målområdet där det finns stora mängder oexploderad ammunition. Den riskbild som räddningstjänsten ser som särskilt allvarlig och som gör att skjutfältet inte kan jämföras med ett skogsområde i allmänhet är dels förekomsten av oexploderad ammunition, dels att skjutfältet avlyses i samband med övningsverksamhet vilket begränsar räddningstjänstens möjlighet att genomföra en räddningsinsats. Som en följd av detta bedömer räddningstjänsten att hela skjutfältets geografiska område är att betrakta som en anläggning i den mening som avses i lagregleringen om skydd mot olyckor.
4. Fortifikationsverket och Försvarmakten överklagade till Länsstyrelsen i Jönköpings län som upphävde räddningstjänstens beslut. Länsstyrelsen konstaterade att Skillingaryds skjutfält är ett cirka 36 kvadratkilometer stort område som huvudsakligen består av skog, hed och mossmark samt att de förelagda åtgärderna omfattar i princip hela skjutfältet. Även om länsstyrelsen ansåg att det från ett brandskyddsperspektiv finns behov av att klassificera skjutfältet som en anläggning fann myndigheten att detta med hänsyn till lagstiftning och praxis inte är möjligt. Enligt länsstyrelsen saknades det förutsättningar att förelägga Fortifikationsverket och Försvarmakten att vidta de aktuella åtgärderna.
5. Kommunen överklagade till Förvaltningsrätten i Jönköping som instämde i länsstyrelsens bedömning att skjutfältet inte är en anläggning och avlog överklagandet.

6. Kommunen överklagade vidare till Kammarrätten i Jönköping. Kammarrätten hämtade in ett yttrande från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som har samordningsansvar för kommunernas brandförebyggande verksamhet på nationell nivå. Myndigheten anförde att det inte är rimligt att betrakta stora öppna fält och skog som används som nedslagsplats för granater som en anläggning. Enligt myndigheten kan det inom ett skjutfält finnas ett flertal anläggningar, exempelvis skjutbanor, men detta innebär inte att skjutfältet i dess helhet utgör en anläggning. Myndigheten menade också att ett skjutfält, som till största delen består av naturområden, rent språkligt inte kan anses ingå i begreppet anläggning.
7. Även kammarrätten gjorde bedömningen att skjutfältet inte utgör en anläggning och avslog kommunens överklagande.

YRKANDEN M.M.

8. *Vaggeryds kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden samt länsstyrelsens beslut, ska visa målet åter till länsstyrelsen för fortsatt handläggning och anför följande. De olika delarna inom skjutfältet, såsom skjutplatser, målobjekt, byggnader m.m., kan inte bedömas isolerat eftersom de i sammanhanget tjänar samma verksamhet och interagerar ur ett brandskyddsperspektiv. Ett sådant kluster av komponenter måste i sin helhet bedömas som en anläggning.
9. *Fortifikationsverket* och *Försvarsmakten* anser att överklagandet ska avslås och anför att det är missvisande att säga att de iordningställda ytorna samverkar ur ett brandskyddsperspektiv. Skjutfältet skiljer sig inte från vilket naturområde som helst där olika verksamheter kan förekomma på olika platser och det utgör därmed inte en anläggning.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

10. Frågan är om ett militärt skjutfält i dess helhet är en sådan anläggning som avses i lagregleringen om skydd mot olyckor.

Rättslig reglering m.m.

11. I 1 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anges att bestämmelserna i lagen syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.

12. Enligt 2 kap. 2 § ska ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar i skälig omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand.
13. Av 5 kap. 1 § första stycket och 2 § andra stycket framgår att kommunen har tillsynsansvaret för att enskilda följer lagen och får meddela de förelägganden som behövs i enskilda fall för att lagen ska följas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

14. De skyldigheter som enligt 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor åligger ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar har i huvudsak varit oförändrade sedan 1944 års brandlag (1944:521). De överfördes till 1962 års brandlag (1962:90) och fanns därefter i 1974 års brandlag (1974:80). Brandlagstiftningen ersattes av 1986 års räddningstjänstlag (1986:1102) som i sin tur har ersatts av nu gällande lag om skydd mot olyckor.
15. En kommun kan med stöd av 5 kap. 2 § andra stycket lagen om skydd mot olyckor förelägga ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar att vidta sådana åtgärder som följer av 2 kap. 2 §. En sådan möjlighet har tillsynsmyndigheten haft allt sedan 1944 års brandlag.
16. Begreppet anläggning är inte definierat i lagen eller i tidigare regleringar på området. Gemensamt för nuvarande och äldre bestämmelser är emellertid att begreppet anläggning anges tillsammans med begreppet byggnad ("byggnader eller andra anläggningar"). Det förhållandet talar för att anläggningsbegreppet tar sikte på någon form av konstruktion eller liknande.
17. Med stöd av 5 kap. 2 a § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap beslutat föreskrifter och allmänna råd om hur kommunen ska planera och utföra sin tillsyn enligt lagen om skydd mot olyckor (MSBFS 2021:8). I dessa föreskrivs i 2 § andra stycket att kommunen vid sin prioritering av tillsynen särskilt ska beakta om de som vistas i byggnaden eller anläggningen kan förväntas ha god lokalkännedom samt om de är inlåsta eller vistas där av plikt. Även dessa föreskrifter utgår från att en anläggning utgör någon form av konstruktion.
18. Vägledning kan också sökas i begreppets innebörd i 2 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor där det föreskrivs vissa särskilda skyldigheter för den som äger eller utövar en verksamhet vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. När det gäller sådana verksamheter ges exempel i nuvarande och äldre förarbeten på

vilka slag av anläggningar som omfattas av skyldigheterna. De exempel som ges är bl.a. fabriker eller dylikt där en hälso- och miljöfarlig vara tillverkas, bearbetas eller används, lageranläggningar och hamnar samt anläggningar för omhändertagande eller destruktion. Andra exempel som ges är atomanläggningar, oljecisterner, dammanläggningar och gruvor (prop. 1973:185 s. 172 f. och 192 och prop. 2002/03:119 s. 54). Även allmänna flygplatser räknas hit. I rättspraxis har till anläggning enligt paragrafen även hänförts distributionsnät för stadsgas (HFD 2011 ref. 34).

19. De anläggningar som avses i 4 § utmärker sig till sin karaktär i förhållande till de som avses i 2 §. De exempel på anläggningar som nämns i förarbetena till 4 §, och till de motsvarande tidigare regleringarna, ger visserligen begränsad vägledning för tolkningen av begreppet anläggning i 2 §, men Högsta förvaltningsdomstolen noterar att skjutfält inte nämns bland de exempel på anläggningar som genom åren har getts i förarbetena, trots att det på ett skjutfält måste anses bedrivas verksamhet som innebär fara för att en olycka kan orsaka allvarliga skador.
20. Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att vad som har anförts om föreskrifterna som utfärdats med stöd av 5 kap. 2 a § förordningen om skydd mot olyckor (punkt 17), om förarbetena till 4 § (punkt 18) tillsammans med begreppets placering i anslutning till begreppet byggnad i 2 § (punkt 16) ger stöd för slutsatsen att med anläggning avses någon form av konstruktion eller liknande. Denna slutsats stöds också av begreppets allmänspråkliga betydelse; enligt Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien, är en anläggning en större industriell eller teknisk konstruktion med många ingående beståndsdelar. Där anges också att begreppet anläggning i en allmänspråklig betydelse även används för ett iordningställt markområde, eventuellt med byggnader och dylikt (jfr iordningställande och underhåll av skidspår, HFD 2012 ref. 70).
21. Som en följd av detta gäller att ett obearbetat markområde inte utgör en anläggning i den mening som avses i 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor.
22. Skillingaryds skjutfält består huvudsakligen av obearbetade markområden. Skjutfältet i sin helhet utgör därför inte en anläggning i den mening som avses i 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor. Det saknades därmed lagliga förutsättningar för kommunen att utfärda ett föreläggande att vidta åtgärder på skjutfältet i dess helhet.

23. Överklagandet ska därför avslås.

_____	_____
_____	_____

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Kristina Ståhl (skiljaktig), Per Classon, Leif Gäverth och Magnus Medin (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sandra Zetterdahl.

SKILJAKTIGA

Justitieråden Kristina Ståhl och Magnus Medin är skiljaktiga och anser att kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och länsstyrelsens beslut ska upphävas och målet visas åter till länsstyrelsen för fortsatt prövning. De anför följande.

1. Det kan konstateras att det varken i lagen om skydd mot olyckor eller i dess förarbeten finns någon definition av vad som avses med begreppet anläggning i lagen. I en sådan situation bör undersökas om ledning för tolkningen kan hämtas från syftet med regleringen.
2. Enligt 1 kap. 1 § syftar bestämmelserna i lagen om skydd mot olyckor till att bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö ett skydd mot olyckor. För att uppnå det syftet åläggs enligt 2 kap. 2 § ägare och nyttjanderättshavare till byggnader och andra anläggningar skyldighet att vidta åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Risken för att brand ska uppstå, liksom de konsekvenser som kan bli följden av att en brand uppstår, bör därför beaktas när det ska avgöras om något utgör en anläggning i lagens mening.
3. Med hänsyn till den verksamhet som bedrivs på ett militärt skjutfält och den mängd oexploderad ammunition som finns där står det klart att det utifrån ett brandskyddsperspektiv är motiverat att anse att skjutfältet i dess helhet är en sådan anläggning som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 2 §. Att i stället betrakta ett skjutfält som ett område med flera mindre anläggningar skulle motverka syftet med lagen, eftersom de skyldigheter som åligger ägare och nyttjanderättshavare då inte kan bestämmas med beaktande av den samlade riskbild som skjutfältet medför. Enligt vår mening talar lagens övergripande syfte således för att ett militärt skjutfält i dess helhet ska anses utgöra en anläggning i den mening som avses i 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor.
4. Frågan är då om, som majoriteten anser, de förarbetsuttalanden som finns i anslutning till 2 kap. 4 § talar emot att syftet har varit att skjutfält ska omfattas av tillämpningsområdet för 2 §. I 4 § föreskrivs vissa särskilda skyldigheter för den som äger eller utövar en verksamhet vid en anläggning där verksamheten innebär fara för att en olycka ska orsaka allvarliga skador på människor eller miljön. I förarbetena anges ett antal exempel på anläggningar som omfattas av den paragrafen. Skjutfält finns inte med bland dessa exempel. Även bortsett från att exemplifieringen alltså avser en annan bestämmelse än den som är aktuell i målet bör en sådan exemplifierande uppräkningslista enligt vår mening inte tolkas motsatsvis. Den omständigheten att en viss företeelse inte nämns där bör således inte tas till intäkt för att avsikten har varit att den inte ska omfattas av bestämmelsen.

5. Vår slutsats är därmed att en tolkning mot bakgrund av lagens syfte leder till att ett militärt skjutfält är en sådan anläggning som avses i 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor. I målet har emellertid hävdats att en sådan tolkning inte är förenlig med lagens ordalydelse, dvs. inte är förenlig med vad som rent språkligt är möjligt att innefatta i begreppet anläggning (se punkt 6 i domen). När det gäller den frågan gör vi följande överväganden.
6. Ett militärt skjutfält är ett geografiskt avgränsat område där det bedrivs viss verksamhet och där det tidvis är förbjudet för utomstående att vistas. Även om området inte omgärdas av stängsel eller liknande är det definierat på kartor och genom skyltning. Inom området har det vidtagits åtgärder för att möjliggöra den bedrivna verksamheten, såsom att anlägga vägar och iordningställa sådant som skjutplatser, målvärn och skjutbanor (jfr punkt 3 i domen för en beskrivning av anordningar som finns på det nu aktuella skjutfältet). Det kan vidare konstateras att lagstiftaren i andra sammanhang har angett skjutfält som exempel på anläggningar av betydelse för totalförsvaret (prop. 1985/86:3 s. 77 och lagrådsremiss ”Ett nytt regelverk för bygglov” den 20 februari 2025 s. 264). Mot denna bakgrund kan vi inte se att det – oavsett om skjutfältet huvudsakligen består av naturmark – kan anses vara oförenligt med ordalydelsen att anse att ett militärt skjutfält i dess helhet utgör en anläggning. Inte heller kan den omständigheten att begreppet anläggning i bestämmelsen används tillsammans med begreppet byggnad inskränka betydelsen av anläggningsbegreppet.
7. Sammanfattningsvis finner vi att ett militärt skjutfält utgör en anläggning i den mening som avses i 2 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor. Vi anser därför att det var fel av länsstyrelsen att upphäva räddningstjänstens beslut med hänvisning till att Skillingaryds skjutfält inte kan betraktas som en anläggning vid tillämpning av den bestämmelsen.
8. Enligt vår mening bör kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och länsstyrelsens beslut därmed upphävas och målet visas åter till länsstyrelsen för fortsatt prövning av Fortifikationsverkets och Forsvarsmaktens överklaganden av räddningstjänstens beslut.