

# HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 12 maj 2021

Mål nr

Ö 2135-20

## **PARTER**

### **Klagande**

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun  
131 81 Nacka

### **Motpart**

Bauer Media AB, 556602-1647  
Box 34108  
100 26 Stockholm

Ombud: Advokaterna CRA och MB

## **SAKEN**

Bygglov

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, dom 2020-03-27 i mål P 800-19

## **DOMSLUT**

Högsta domstolen upphäver Mark- och miljööverdomstolens dom och fastställer mark- och miljödomstolens domslut som innebär att Bauer Media AB:s ansökan om bygglov avslås.

## **YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN**

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun har yrkat att Högsta domstolen ska avslå Bauer Medias ansökan om bygglov.

Bauer Media har motsatt sig nämndens yrkande.

## **DOMSKÄL**

### **Vad målet gäller**

1. Målet gäller förutsättningarna för att, med tillämpning av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen (2010:900), bevilja bygglov för uppförandet av bl.a. en radiomast på mark som omfattas av en översiktsplan.

### **Bakgrund**

2. Bauer Medias huvudsakliga verksamhet är att sända kommersiell radio. Bolaget ansökte om bygglov för att få uppföra en 212 meter hög radiomast och två teknikbodar på fastigheten E 25:1 i Nacka kommun cirka 400 meter från två befintliga radiomaster, de s.k. Nackamasterna. Strax väster om den aktuella platsen finns ett naturreservat, Nackareservatet. Fastigheten och reservatet är delar av ett naturområde som på grund av kultur- och naturvärden är av riksintresse för friluftslivet i Stockholms län. För området gäller varken någon detaljplan eller några områdesbestämmelser.

3. Riktlinjer för markanvändningen på naturområdet anges i en översiktsplan som Nacka kommun antog 2018. I planen anges bl.a. att Erstavik är ett av de största sammanhängande grönområdena i Stockholms närhet och att

området innehåller höga eller mycket höga naturvärden. Befintliga verksamheter inom området bör ges möjlighet att fortleva och utvecklas och ska vägas mot det rörliga friluftslivets, naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Ytterligare verksamheter för rekreation kan tillkomma i områdets utkanter under förutsättning att de inte skadar riksintresset eller naturvärdena.

4. Miljö- och stadsbyggnadsnämnden avslag Bauer Medias ansökan. Nämndens bedömning var att den åtgärd som ansökan avsåg gick emot intentionerna i översiktsplanen samt att åtgärden inte uppfyllde de krav som följer av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Länsstyrelsen ansåg att nämnden hade haft fog för sitt beslut och avslag bolagets överklagande. Även mark- och miljödomstolen avslag överklagandet. Domstolen gjorde sammanfattningsvis bedömningen att åtgärden inte kunde anses innebära att marken användes för det mest lämpade ändamålet. Domstolen beaktade i det sammanhanget Bauer Medias möjlighet att använda de befintliga Nackamasterna.

5. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att den ansökta åtgärden innebär en lämplig markanvändning och att det inte finns skäl att avslå ansökan med hänvisning till 2 kap. plan- och bygglagen. Domstolen har ansett att det vid prövningen av en ansökan om bygglov inte ska vägas in om samlokalisering med en befintlig radiomast är möjlig.

6. Mark- och miljööverdomstolen har återförvisat ärendet till Miljö- och stadsbyggnadsnämnden för prövning av om den sökta åtgärden uppfyller övriga krav för bygglov.

### **Planläggning**

7. Bestämmelser om planläggning av mark och vatten finns i plan- och bygglagen. Planläggningen utgör en kommunal angelägenhet (se 1 kap. 2 §). I

detta ligger att en kommun har ett s.k. planmonopol och – med vissa här inte aktuella undantag – inte kan påtvingas en ny eller ändrad planläggning.

8. Vid planläggning ska kommunen beakta både allmänna och enskilda intressen. Kommunen ska bl.a. tillse att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som de är bäst lämpade för, och företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. (Se 2 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen.)

9. Planläggning ska göras med hänsyn till bl.a. natur- och kulturvärden och ska främja skilda intressen, exempelvis en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens (se 2 kap. 3 §).

#### **Prövningen av bygglov enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen**

10. Prövningen av ärenden om bygglov, liksom andra rättsliga bedömningar i frågor som rör plan- och bygglagstiftningen, ska grundas på avvägningar mellan motstående intressen. En grundläggande utgångspunkt för bedömningar enligt lagen ska vara vad som kan ses som en lämplig markanvändning från allmän synpunkt. (Se prop. 2009/10:170 s. 159 f.) Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § plan- och bygglagen).

11. Den centrala bestämmelsen om bygglov för en åtgärd utanför ett område som omfattas av en detaljplan finns i 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Där sägs att bygglov ska ges för en åtgärd, om åtgärden inte strider mot områdesbestämmelser eller förutsätter planläggning och om den uppfyller de krav som följer av 2 kap. Vidare ska en prövning göras mot kraven på byggnadsverk i 8 kap.

12. Bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen får alltså betydelse vid prövningen av det enskilda bygglovsärendet. Det innebär bl.a. att företräde ska

ges åt markanvändning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Det innebär vidare att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Dessutom ska byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. landskapsbilden, naturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. (Se 2, 4 och 6 §§.) Vidare anges i 2 § att bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken om god hushållning med mark- och vattenresurser ska tillämpas.

13. Områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska enligt 3 kap. 6 § miljöbalken skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Bestämmelserna om områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv syftar till att långsiktigt skydda områden med värden och kvaliteter som bör bevaras. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 32 f.).

14. Intresset av att bevara mark- och vattenområden ska vägas mot andra intressen. Det blir då nödvändigt att bedöma tyngden av det intresse som den ansökta åtgärden ska tillgodose. När den bedömningen görs kan det få betydelse om syftet med åtgärden kan uppnås på något annat sätt, t.ex. genom att åtgärden vidtas på en annan plats eller, vid ansökan om uppförande av en ny mast, genom att utrymme i en befintlig mast används.

15. Prövningen av en fråga om samlokalisering enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska dock inte samordnas med prövningen av en ansökan om bygglov (se prop. 2005/06:191 s. 18). Om det inte står klart att en samlokalisering kan ske, kan det därför inte komma i fråga att avslå en ansökan om bygglov med hänvisning enbart till att ändamålet med åtgärden hellre borde uppnås genom en samlokalisering.

## Översiktsplaner

16. Varje kommun ska ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen. Planen ska ange den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön och ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. (Se 3 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen.) Den syftar även till att informera kommuninvånarna om kommunledningens syn på användningen av mark- och vattenområden samt till att stärka medborgarnas inflytande i sådana frågor.

17. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena kan ha en väsentlig betydelse för beslut bl.a. om hur markområden ska användas. Riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska redovisas och det ska framgå hur kommunen anser att intressena ska tillgodoses. Översiktsplanen är inte bindande. (Se 3 kap. 4 och 5 §§ plan- och bygglagen.)

18. Innan kommunen antar en översiktsplan ska kommunen samråda med myndigheter, däribland länsstyrelsen, andra kommuner och vissa andra berörda. Kommunen ska också ställa ut ett förslag till översiktsplan under två månader och den som vill lämna synpunkter på planförslaget kan göra det under utställningstiden. Kommunfullmäktige beslutar i frågor om antagande och ändring av översiktsplanen. (Se 3 kap. 7, 8, 9, 12, 15 och 19 §§ plan- och bygglagen.)

### **Betydelsen av en översiktsplan vid prövning av ett ärende om bygglov**

19. Översiktsplanen utgör alltså ett viktigt underlag vid kommunens handläggning av ett efterföljande planarbete. Den utgör ett inslag i det kommunala planmonopolet och hänger också samman med kommunens inflytande över markanvändningen i det enskilda fallet. Utanför detaljplanelagt område bör översiktsplanen därför kunna ges betydelse även i ärenden om bygglov (jfr prop. 1994/95:230 s. 42).

20. Ett bygglov förutsätter bl.a. att kraven enligt 2 kap. plan- och bygglagen är uppfyllda och att det görs en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Det ter sig då följdriktigt att hämta ledning ur översiktsplanen vid bedömning av vilka allmänna intressen som ska vägas in och vilken tyngd de kan ges i ett enskilt ärende. Inte minst översiktsplanens överväganden om hur olika riksintressen ska tillgodoses bör tillmätas vikt.

21. Det måste visserligen beaktas att en översiktsplan är allmänt hållen och att den inte behöver innehålla slutliga ställningstaganden. Den har inte samma styrande verkan i ett bygglovsärende som detaljplaner eller områdesbestämmelser (jfr 9 kap. 30 och 31 §§). I vart fall om översiktsplanen är aktuell och konkret och ger tydliga riktlinjer för markanvändningen bör den dock påverka bedömningen i ett enskilt ärende om bygglov.

### **Bedömningen i detta fall**

22. Utsändning av kommersiell radio utgör ett skyddsvärt enskilt intresse. Verksamhet av detta slag fyller också en samhällsfunktion, skyddad av yttrandefrihetsgrundlagen. Uppförandet av privata radiomaster får dessutom antas främja konkurrensen. Det är givet att kommunal planläggning inte bör göra det omöjligt att master av detta slag uppförs på lämplig plats.

23. Det finns flera omständigheter som talar för den nu aktuella placeringen av masten. Med hänsyn till mastens höjd medför närheten till de befintliga masterna att påverkan på landskapsbilden blir mindre än om masten i stället placeras på någon annan plats. Vidare framstår placeringen som lämplig med hänvisning till den begränsade risken för störningar i radiosändningarna.

24. Det står inte klart att Bauer Medias intressen kan tillgodoses genom att utrymme i de befintliga masterna tas i anspråk (jfr p. 15).

25. Mot detta ska emellertid vägas att den sökta åtgärden berör ett mycket storstadsnära och vidsträckt område som är av riksintresse genom sin stora

betydelse för friluftslivet i Stockholmsområdet. Det är också fråga om ett område med naturvärden som har bedömts vara höga eller mycket höga. Ett uppförande av masten skulle ta ett inte obetydligt markområde i anspråk. Trots förekomsten av Nackamasterna, står det klart att den sökta åtgärden skulle påverka landskapsbilden, dvs. det samlade synintrycket av området. Det bör här anmärkas att behovet av att långsiktigt värna skyddsvärda naturområden har fått en alltmer framträdande roll vid bedömningar av det nu aktuella slaget. Att det tidigare har bedömts acceptabelt att uppföra master inom området kan därför inte tillmätas någon nämnvärd betydelse vid den intresseavvägning som nu ska göras.

26. Det bör vidare beaktas att frågan om bygglov måste ses i ett större perspektiv. Ett bifall till ansökningen skulle i förlängningen kunna öppna för ytterligare byggnadsverk på platsen. Tillsammans med framtida åtgärder, som sedda var för sig skulle innebära bara en begränsad påverkan på området, skulle ett bygglov för den nu aktuella masten på så sätt kunna bidra till en påtaglig skada på ett särskilt skyddsvärt naturområde.

27. Redan nu angivna förhållanden ger anledning att ifrågasätta om den sökta åtgärden är förenlig med 2 kap. plan- och bygglagen.

28. Vid intresseavvägningen enligt 2 kap. får det också betydelse att kommunens översiktsplan anger aktuella och tydliga riktlinjer för markanvändningen på området. Av planen framgår att nya åtgärder kan komma i fråga enbart om de rör rekreation och inte skadar riksintresset och naturvärdena. Dessa riktlinjer måste ges särskild tyngd.

29. Mot denna bakgrund bör Bauer Medias ansökan om bygglov avslås. Mark- och miljööverdomstolens dom ska därför upphävas och mark- och miljödomstolens domslut fastställas.

---



---

---

I avgörandet har deltagit justitieråden Gudmund Toijer, Kerstin Calissendorff,  
Agneta Bäcklund (referent), Sten Andersson och Johan Danelius  
Föredragande har varit justitiesekreteraren Henrik Jonsson