

Om avgörandet

Domstol: Högsta domstolen

Målnummer: Ö 435-20

Referatnummer: NJA 2020 s. 786, NJA 2020:64

Avgörandedatum: 2020-10-22

Lagrum

- 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen (2010:900) 2010:900
- 9 kap. 31 c § plan- och bygglagen (2010:900) 2010:900

Hänvisade rättsfall

- RÅ 1990 ref. 53 II
- [RÅ 2002 ref. 63](#)
- [RÅ 2010 ref. 62](#)

Nyckelord

Detaljplan Bygglov Telekommunikationsanläggning

NJA 2020 s. 786, NJA 2020:64

Naturmarken i Hemmeslöv

Fråga om bygglov för telekommunikationstorn och teknikbod på mark som enligt detaljplan inte ska bebyggas. Vid en prövning enligt undantagsreglerna om avvikelse från en detaljplan ska det göras en kompletterande lämplighetsbedömning, varvid kommunens uppfattning ska ges särskild vikt (9 kap. 31 b och 31 c §§ plan- och bygglagen).

Mark- och miljödomstolen (f.d. rådmannen [REDACTED] [REDACTED] och tekniska rådet [REDACTED] [REDACTED]) anförde i dom den 23 november 2018 följande.

DOMSKÄL

För området gäller den detaljplan som vann laga kraft i mars 2007. Platsen för telemasten/teknikboden är i detaljplanen redovisad som Natur. Naturmarken består, enligt planbeskrivningen, av tallskog som en gång planterades som skydd mot sandflykt. Tallskogen är idag åldrad och i en övergångsperiod där sly följd av lövskog håller på att ta vid. Grönområdena i planen har anpassats till befintliga förhållanden och har försetts med beteckningen Natur, då dessa områden inte avses anläggas eller förändras utan snarare vidareutvecklas på samma sätt som tidigare.

Uppförandet av en telemast med teknikbod strider mot detaljplanens bestämmelser om markens användning. Frågan är om åtgärden kan godtas trots att den avviker från detaljplanen.

Mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning och anser att åtgärden i detta fall inte är att se som en liten avvikelse från detaljplanen. Även med beaktande av de täckningskartor som bolaget ingivit kan uppförandet av telemasten/teknikboden inte anses utgöra en liten avvikelse. Överklagandet ska därmed avslås.

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen

[REDACTED] [REDACTED] överklagade i Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen och yrkade att Mark- och miljööverdomstolen skulle ge bygglov i enlighet med bolagets ansökan och kompletterande handlingar.

Myndighetsnämnden i Båstads kommun motsatte sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

De enskilda motparter till sökanden som hade yttrat sig i målet motsatte sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Mark- och miljööverdomstolen (hovrättsråden [REDACTED] och [REDACTED], referent) anförde i dom den 19 december 2019 följande.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Bolaget har till stöd för sin talan anført detsamma som i underinstanserna med i huvudsak följande tillägg:

I Sverige är det en politisk målsättning att invånare, besökare och företag ska ha tillgång till modern mobil telekommunikation. Området runt Hemmeslöv expanderar och det uppförs ny bebyggelse vilket kommer medföra än mer behov av kapacitet. Redan idag finns det brister i kapaciteten vilket framgår av de täckningskartor som ingetts i målet.

I samband med rekognosering av den nu ansökta platsen såväl som rekognosering av platser i det närliggande området så har bolaget haft en relativt fortlöpande kommunikation med kommunen bland annat rörande möjligheten att arrendera mark av kommunen. Den mark som kommunen haft möjlighet att arrendera ut har inte varit en lösning som fungerat rent radiotekniskt. Bolaget har redovisat alternativa lokaliseringar och den eventuella undersökningsplikt en ansökande part har måste anses vara uppfylld i den delen.

Det är inte fråga om någon nämnvärd förändring av möjligheten att använda området för rekreation etc.

Nämnden har till stöd för sin talan anført detsamma som i underinstanserna med i huvudsak följande tillägg:

Den ansökta åtgärden utgör inte en liten avvikelse från detaljplanen och 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är därmed inte tillämplig. Åtgärden är däremot förenlig med detaljplanens syfte eftersom den tillgodoser ett allmännyttigt ändamål. Det finns därmed möjlighet att ge bygglov enligt 9 kap. 31 c § PBL. Bestämmelsen innebär att bygglov "får" ges och inte att det "ska" ges. Uppförande av telekommunikationstorn på platsen inverkar negativt på naturmarkens planstyrda funktion och på upplevelsen av området. Även om det ianspråktagna området för själva anläggningen är litet, innebär en upplevd olust och oro hos närboende och andra nyttjare av naturmarken att det allmänna intresset av att kunna använda marken som rekreationsområde påverkas betydligt.

Flera enskilda motparter har yttrat sig i Mark- och miljööverdomstolen. Bland de synpunkter som lämnats kan nämnas följande: Masten kommer att

generera strålning, påverka landskapsbilden och nyttjandet av området. Området nyttjas idag bl.a. för promenader och som lekplats för barn som bor i närheten. Täckningen i området är tillräcklig och masten behövs därför inte.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Utredningen i målet och utgångspunkter för prövningen

Frågan i målet är om det finns förutsättningar att ge bygglov för uppförande av en telemast och en teknikbod på fastigheten Hemmeslöv 45:1. Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn på platsen där den sökta åtgärden är tänkt att utföras.

Den detaljplan som är aktuell fick laga kraft år 2007 och dess genomförandetid har gått ut. Enligt planhandlingarna är detaljplanens syfte att förbättra förutsättningarna för åretruntbostäder och tillskapa större byggrätter. Naturmarken avses bevaras och användas för rekreationsändamål. Det berörda naturområdet består av uppvuxen tallskog med inslag av yngre lövträd och med ett företrädesvis relativt tätt buskskikt. Det är vidare genomkorsat av ett flertal stigar som vittnar om att det utnyttjas som strövområde.

Telemasten är avsedd att uppföras inom det ovan berörda naturområdet, som är planlagt som naturmark. Den sökta åtgärden är alltså inte förenlig med den i planen angivna markanvändningen.

Efter det att genomförandetiden för detaljplanen har gått ut får bygglov ges även för en åtgärd som avviker från planen om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, se 9 kap. 31 c § 1 PBL. Syftet med bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 januari 2015, var att vidga utrymmet för avvikelser från detaljplaner. Därigenom skulle resurskrävande planändringar kunna undvikas och processerna bli snabbare och enklare för såväl enskilda som kommuner (se prop. 2013/14:126 s. 178 f.). Av förarbetena framgår att avsikten var att ge kommunen en ökad möjlighet att ge bygglov; inte att ge en rätt till avvikelser för den enskilde (se a. prop. s. 185). Ett sådant synsätt ligger väl i linje med det kommunala planmonopolet, dvs. att kommunen inom givna ramar får avgöra hur marken inom kommunen ska användas (se 1 kap. 2 § PBL). Bestämmelsen bör dock, i likhet med vad som gäller för medgivande av mindre avvikelser i 9 kap. 31 b §, inte hindra en överprövande instans från att göra en annan lämplighetsbedömning i bygglovsfrågan än kommunen.

Ett väl fungerande nät för mobil telekommunikation är ett angeläget allmänt intresse, som många gånger kan motivera bygglov för telemaster och liknande

anordningar på mark som är detaljplanelagd för andra ändamål (se t.ex. RÅ 2002 ref. 63 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 26 mars 2015 i mål nr P 9535-14, den 14 juni 2016 i mål nr P 11236-15, den 16 juni 2016 i mål nr P 7907-15 och den 7 oktober 2017 i mål nr P 1489-16). Domstolarna har i dessa fall gjort en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående enskilda och/eller allmänna intressen som skyddas av PBL eller annan lagstiftning. I det sistnämnda avgörandet uttalade Mark- och miljööverdomstolen även att de enskilda sakägarnas invändningar om att det inte fanns tillräcklig utredning i fråga om bl.a. alternativa placeringar av en telemast inte kunde påverka domstolens bedömning att den lovsökta åtgärden avsåg ett allmännyttigt ändamål. I detta fall finns det skäl att utveckla och nyansera bedömningen.

För att det allmänna intresset av väl fungerande telekommunikationer ska kunna tillgodoses utan att det kommunala planmonopolet onödigtvis urholkas, bör det enligt Mark- och miljööverdomstolen som regel krävas att den som ansöker om bygglov för en telemast etc. på mark som inte är planlagd för detta ändamål presenterar utredning om möjliga alternativa placeringar. En sådan utredning gör det möjligt att väga det allmänna intresset av telekommunikation mot det allmänna intresset av att upprätthålla den markanvändning som föreskrivs i detaljplanen (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 oktober 2015 i mål nr P 469-15). Det överensstämmer också väl med regleringen i 2 kap. 2 § PBL, där det föreskrivs att prövningen i ärenden om lov ska 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. I ett ärende om bygglov för mobiltelefonmast har regeringen uttalat bl.a. följande i frågan om avvägningen mellan olika intressen vid lokalisering av master för mobiltelefoni (M2000/3157/Hs/P den 21 november 2002, se också Didón m.fl., Plan- och bygglagen, kommentaren till 2 kap. 2 §):

"Liksom när det gäller lokalisering av bebyggelse och anläggningar i övrigt bör ... stor vikt läggas vid de allmänna lämplighetsbedömningar som görs av kommunen. Sådana bedömningar kan t.ex. innebära att lokalisering i närheten av viss bebyggelse eller inom ett visst område så långt som möjligt bör undvikas. Sådana planmässiga långsiktiga lämplighetsbedömningar behöver i det enskilda fallet vägas mot bl.a. styrkan i det intresse som redovisas för lokalisering till just den aktuella platsen. Den omständigheten att lokaliseringen av master för mobiltelefoni, till skillnad från vad som ofta är fallet vid annan bebyggelse, i regel inte är bundna till en enskild fastighet, kan få betydelse vid en sådan prövning."

Vilken typ av utredning som kan krävas och hur omfattande den behöver vara får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

I detta fall har kommunen motsatt sig att bygglov beviljas på den sökta platsen.

Naturområdets karaktär medför att påverkan från den 36 meter höga telemasten och teknikboden främst uppstår i och i omedelbar närhet av platsen för uppförandet. Storleken på området gör att åtgärden endast marginellt skulle påverka möjligheten att nyttja det för rekreation. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att åtgärden skulle vara förenlig med detaljplanens ovan beskrivna övergripande syfte. Som ytterligare förutsättning för att bygglov ska kunna ges gäller dock enligt 9 kap. 31 c § 1 PBL att åtgärden tillgodoser ett allmänt intresse, varvid prövningen enligt vad som ovan anförts bör avse allmänintresset av att utföra åtgärden just på den ifrågavarande platsen.

Enligt bolaget finns det ett behov av att öka kapaciteten för datatrafik i området. Den uppgiften finns det inte anledning att ifrågasätta. Vidare har bolaget uppgett att det inte finns förutsättningar att tillgodose detta behov genom att placera masten på någon annan plats än den sökta. Enligt bolaget har ett flertal alternativa lokaliseringar undersökts, men visat sig inte vara möjliga att utnyttja, bl.a. eftersom man inte lyckats teckna nödvändiga avtal med berörda fastighetsägare. Någon närmare förklaring till varför det inte har gått att teckna ett sådant avtal har dock inte lämnats och frågan om det finns förutsättningar att säkra nödvändig markåtkomst genom ledningsrätt har inte berörts. I brist på utredning och förklaringar från bolaget i dessa avseenden kan det inte anses framgå att telemasten behöver uppföras på den sökta platsen för att det allmänna intresset av fungerande mobil telekommunikation ska kunna tillgodoses. Under sådana förhållanden bedömer Mark- och miljööverdomstolen att bygglov inte kan ges med stöd av 9 kap. 31 c § PBL.

I tidigare praxis avseende möjligheten att ge bygglov med stöd av 9 kap. 31 b § PBL har det, vid bedömningen av om avvikelsen från detaljplanen är liten, särskilt beaktats om den sökta åtgärden är av allmänt intresse. I detta fall har Mark- och miljööverdomstolen konstaterat att det allmänna intresset av fungerande mobil telekommunikation inte kan motivera bygglov med stöd av 31 c § på den aktuella platsen. Under sådana förhållanden kan detta intresse inte leda till slutsatsen att det är fråga om en liten avvikelse från planen. Då den nu aktuella avvikelsen inte kan anses vara liten och inte heller är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas och bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, kan bygglov inte ges med stöd av 9 kap. 31 b § PBL.

Överklagandet ska således avslås.

Frågan om hur 9 kap. 31 c § PBL ska tillämpas är av stor praktisk betydelse, särskilt när det gäller möjligheten att ge bygglov för telemaster och liknande

anordningar. Befintlig praxis är delvis motsägelsefull. Det får därför anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av HD. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför med stöd av 5 kap.5 § lagen (2010:921) om mark-

och miljödomstolar att domen överklagas dit.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Hovrättsrådet [REDACTED] [REDACTED] var skiljaktig i fråga om skälen för avgörandet och anförde följande:

Den i målet aktuella detaljplanen fick laga kraft år 2007 och dess genomförandetid har gått ut. Telemasten m.m. är avsedd att uppföras på mark som i planen utgör naturmark. Åtgärden avviker alltså från detaljplanen.

Länsstyrelsen ansåg vid sin prövning av bolagets överklagande av kommunens beslut att intresset av åtgärden inte var tillräckligt starkt för att kunna godtas som "en liten avvikelse enligt 9 kap.31 b eller c § PBL" och avslog därför överklagandet.

Mark- och miljödomstolen gjorde i frågan om åtgärden kunde godtas följande bedömning:

- - -

Som länsstyrelsen redovisade i sitt beslut så får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och avvikelsen är liten. Detta framgår av 9 kap.31 b § plan- och bygglagen (2010:900, PBL). Utöver vad som följer av den bestämmelsen så får bygglov, sedan genomförandetiden för en detaljplan har gått ut, ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Detta innebär att även åtgärder som inte uppfyller kravet på att endast utgöra en liten avvikelse kan godtas om nyss nämnda förutsättningar är uppfyllda. (Se 9 kap.31 c § PBL.)

Mark- och miljödomstolens domskäl visar att domstolen avslog överklagandet av det skälet att åtgärden inte ansågs utgöra en liten avvikelse. Domstolen

prövade dock inte om förutsättningarna för att tillåta åtgärden med stöd av 9 kap. 31 c § PBL var uppfyllda.

Bör målet återförvisas till mark- och miljödomstolen?

Behovet av 9 kap. 31 c § PBL, som trädde i kraft den 1 januari 2015, har i korthet redovisats på följande sätt. Ju äldre en detaljplan är, desto större är risken för att enskilda planbestämmelser har förlorat i aktualitet och omöjliggör åtgärder som inte kunnat förutses vid tiden för planläggningen men som i övrigt framstår som lämpliga. [...] Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har löpt ut, bör utrymmet för avvikelser från detaljplanen därför allmänt sett vara större. Vid denna tidpunkt har det gått så lång tid från det att planen antogs att det inte finns skäl att tro att avvikelser från vad som har bestämts i planen skulle kunna undergräva förtroendet för planeringen och de demokratiska processerna. (Se prop. 2013/14:126 s. 181 f., bet. CU 31, rskr. 366.)

Av intresse vid ställningstaganden till frågan om målet bör återförvisas är att regeringen vid tillkomsten av bestämmelsen i 9 kap. 31 c § PBL redovisade att det kan förekomma att en länsstyrelse eller en domstol i ett ärende eller mål, som avser ett överklagat beslut om bygglov som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser och där det överklagade beslutet eller domen har beslutats med stöd av äldre bestämmelser, finner att beslutet inte kan godtas med stöd av de äldre bestämmelserna, men att avvikelsen skulle kunna godtas till följd av förslagen i propositionen. I sådant fall borde enligt regeringen länsstyrelsen eller domstolen överlämna beslutet till byggnadsnämnden för prövning om avvikelsen kan ges enligt de nya bestämmelserna. (A. prop. s. 235.) Riksdagen hade inte någon annan uppfattning. Det finns fog för att behandla den nu aktuella situationen på motsvarande sätt.

Eftersom bestämmelsen innebär att möjligheterna att tillåta en åtgärd har ökat så ligger det nära till hands att anta att den vid mark- och miljödomstolen uteblivna prövningen har inverkat på målets utgång. Att så var fallet motsägs dock av att domstolen avgjorde målet utan att kommunicera bolagets överklagande, vilket talar för att det hade gjorts en preliminär bedömning av utgången. Jag gör därför bedömningen att den uteblivna prövningen vid målets avgörande inte kan antas ha inverkat på målets utgång.

Skäl för återförvisning föreligger inte.

Ytterligare utgångspunkter för prövningen

Enligt planhandlingarna är detaljplanens syfte att förbättra förutsättningarna för åretruntbostäder och tillskapa större byggrätter. Naturmarken avses bevaras och användas för rekreatiönsändamål.

I dom i mål nr P 1489-16 den 9 februari 2017 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) att utredning kring behovet respektive alternativa placeringar av en mast inte kan påverka bedömningen av om åtgärden avser ett allmännyttigt ändamål. Det ansågs mot den bakgrunden vara möjligt att kunna godta åtgärden som en liten avvikelse. Mastens påverkan på den i detaljplanen avsedda markanvändningen fick sedan avgöra om åtgärden skulle godtas som en liten avvikelse som också är förenlig med planens syfte. Även MÖD:s avgörande den 16 juni 2016 i mål nr P 7907-15 har som utgångspunkt att uppförandet av en mobilmast tillgodose ett allmännyttigt ändamål och därför kan godtas som en liten avvikelse samtidigt som det vid den slutliga bedömningen i den delen även ska beaktas vilken påverkan som åtgärdena kan få på området avsedda användning. I mål nr P 11236-15 invände kommunen att det saknades utförlig utredning om alternativa placeringar av ett telekommunikationstorn. Detta kom inte att inverka på MÖD:s bedömning att tornet tillgodosåg ett allmänt intresse och kommunen ansågs inte heller ha visat att det fanns ett annat så starkt intresse av marken att det övervägde det allmänna intresset av tornet (dom den 14 juni 2016).

Det saknas skäl för att avvika från nu redovisade bedömningar. Telemasten m.m. får alltså anses avse ett allmännyttigt ändamål och tillgodose ett allmänt intresse.

I mål nr P 469-15 hade sökanden uppgett att man övervägt alternativa lokaliseringar, för en sökt 30 meter hög telemast som avsågs placeras i ett naturreservat i Stockholms ytterskärgård, utan att finna någon lämpligare. Någon utredning om alternativa placeringar fanns inte i målet. MÖD ansåg att ett uppförande av masten skulle innebära en påtaglig negativ påverkan på landskapsbilden. I den situationen konstaterade MÖD att det inte hade framkommit att ett uppförande av telemasten på den sökta platsen var den mest lämpade markanvändningen eller att den medförde en från allmän synpunkt god hushållning. Avgörandet får ingen betydelse för den nu aktuella situationen där det inte är fråga om påtaglig påverkan.

Vad en ansökan om bygglov ska innehålla regleras i PBL och plan- och byggförordningen (2011:338). Det bör inte därutöver ställas generella krav på vad en ansökan ska innehålla eller på vad den som söker bygglov ska visa i de avseenden som nu är aktuella. Beroende på styrkan i det motstående intresset och den sökta åtgärdens påverkan på detta intresse kan vad som krävs för att bygglov ska ges komma att variera väsentligt. Generella krav skulle kunna leda till att ansökningar trots svaga motstående intressen och minimal påverkan på dessa skulle avslås.

I denna del förtjänar det även att jämföra med vad som gäller vid prövningar enligt MB. Det kan då konstateras att bestämmelsen i 2 kap. 2 § PBL har en lydelse som i huvudsak motsvarar den i 3 kap. 1 § MB. Till skillnad från PBL så innehåller dock MB även uttryckliga regler om val av plats och om redovisning av alternativ och skäl bakom gjorda val av alternativ (se 2 kap. 6 § samt 6 kap. 11 § p. 2 och 6 MB). På MB:s område kan brister i redovisning av utredning om alternativ m.m. leda till att en ansökan avvisas.

Kan åtgärden godtas vid en prövning enligt 9 kap. 31 b eller c § PBL?

Att 9 kap. 31 b § har utformats på så sätt att bygglov i vissa fall får ges vid en liten avvikelse har inte ansetts medföra att en överinstans skulle vara förhindrad att göra en annan lämplighetsbedömning än den som nämnden har gjort (se MÖD:s dom i det nyss redovisade mål nr P 7907-15). Avsikten med den bestämmelsen (och med 9 kap. 31 c §) är dock inte att det ska finnas en generell rätt till avvikelser. Bestämmelserna förutsätter en samlad bedömning i det enskilda bygglovsärendet, både när det gäller åtgärdens lämplighet och i vilken utsträckning som den kan anses rymmas inom planens syfte och syftet med enskilda planbestämmelser. Detta ansågs innebära att en åtgärd som i och för sig skulle kunna godtas som en avvikelse kan anses som olämplig av andra skäl och därför nekas av byggnadsnämnden eller av överinstanserna. (A. prop. s. 185.)

Bolaget har redovisat viss utredning avseende var telemasten bör placeras för att uppnå bästa effekt och förbättra mobilkommunikationen i området. Redovisningen består av en radioteknisk del som visar inom vilket område masten bör placeras för att ge så god täckning som möjligt och att det i princip endast är nu aktuell plats som erbjuder det. Därutöver presenteras alternativa placeringar, som ger sämre täckning, vilka uppges ha avskrivits eftersom det antingen inte varit möjligt att teckna civilrättsliga avtal med berörda markägare eller det varit alltför tät bebyggelse för att uppföra en telemast. Bolaget har även hänvisat till att man ansökt om men inte fått tillstånd att samutnyttja Trafikverkets anläggning.

Det berörda naturområdet består av uppvuxen tallskog med inslag av yngre lövträd och med ett företrädesvis relativt tätt buskskikt. Det är vidare genomkorsat av ett flertal stigar som vittnar om att det utnyttjas som strövområde. Områdets storlek och karaktär medför att påverkan från telemast och teknikbod främst uppstår där den placeras. Avståndet till närmast belägna bostäder överskrider 75 meter. Uppförandet av telemasten kan dock ändå innebära olägenheter för närboende och den innebär olägenheter för den som vistas i naturområdet. Risken för nedfallande snö och is är begränsad men framstår inte som helt försumbar och torde kunna inverka negativt på

benägenheten att vistas i området. Masten kommer i viss omfattning att synas från omgivande bebyggelse.

Till detta kan också läggas vad Myndighetsnämnden anfört i yttrande till Mark- och miljööverdomstolen i detta mål.

"Nämnden har i sitt beslut om att inte ge bygglov, gjort bedömningen att anläggande av telekommunikationstorn på platsen inverkar negativt på naturmarkens planstyrda funktion och upplevelsen av området. Även om det ianspråktagna området för själva anläggningen är litet, innebär en upplevd olust och oro hos närboende och andra nyttjare av naturmarken att det allmänna intresset av att kunna nyttja marken som närreklamationsområde påverkas betydligt."

Vad nämnden har redovisat har bekräftats av motparter till sökanden.

De nu redovisade omständigheterna utgör inte betydande olägenheter men utredningen visar att de inverkar negativt på det i planen avsedda nyttjandet av området.

Uppförandet av masten utgör ett allmänt intresse. Som Mark- och miljööverdomstolens majoritet har konstaterat så finns det brister i bolagets utredning om varför telemasten behöver uppföras på den aktuella platsen.

Vid en avvägning mellan de två intressena bedömer jag att det allmänna intresset av att uppföra masten på aktuell plats inte har visats vara så starkt att det väger tyngre än intresset av att naturområdet bevaras opåverkat. Förutsättningarna för bygglov är därför inte uppfyllda. Med denna bedömning ska överklagandet avslås.

Tekniska rådet [REDACTED] var skiljaktig och anförde följande:

Jag delar majoritetens uppfattning om utredningen i målet och utgångspunkter för prövningen. Jag delar också majoritetens bedömning att den sökta åtgärden får anses vara förenlig med detaljplanens övergripande syfte. Jag gör därefter följande bedömning.

Bolaget har presenterat en utredning avseende var telemasten bör placeras för att uppnå bästa effekt och förbättra den mobila telekommunikationen i området. Utredningen visar inom vilket område masten av radiotekniska skäl kan placeras för att ge så god täckning som möjligt och att det i princip endast är nu aktuell plats som tillgodoser detta. Därutöver presenteras alternativa

placeringar, som ger sämre täckning, och som har avskrivits då det antingen inte varit möjligt att teckna avtal med berörda markägare eller då det varit alltför tät bebyggelse för att uppföra en telemast. Bolaget har även ansökt men inte fått tillstånd att samutnyttja Trafikverkets anläggning. Den utredning som getts in anser jag tillräcklig för att bedöma styrkan i det allmänna intresset av att få uppföra telemasten på aktuell plats. Vid avvägning mellan de olika allmänna intressena bedömer jag att intresset av god mobil telekommunikation väger tyngre än intresset av att naturområdet bevaras planenligt.

En telemast kan innebära olägenhet för närboende och för dem som vistas i naturområdet. Avståndet till närmast belägna bostäder överskrider enligt bygglovsritningarna 75 meter. Även om masten höjer sig över träden kommer den endast i begränsad omfattning att synas från omgivande bebyggelse. Risken för att personer som vistas i området ska drabbas av nedfallande snö och is är liten. Min bedömning är att åtgärden inte medför betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL samt att åtgärden i övrigt är förenlig med PBL. Underinstansernas beslut ska därför upphävas och målet återförvisas till nämnden för beviljande av bygglov enligt 9 kap. 31 c § 1 PBL.

Högsta domstolen

██████████ överklagade Mark- och miljööverdomstolens dom och yrkade att HD skulle ge bygglov i enlighet med bolagets ansökan.

Myndighetsnämnden i Båstads kommun motsatte sig att Mark- och miljööverdomstolens dom ändrades.

De enskilda motparter som yttrade sig redovisade samma inställning som myndighetsnämnden.

HD avgjorde målet efter föredragning.

Föredraganden, justitiesekreteraren ██████████, föreslog i betänkande följande dom.

DOMSKÄL

Bakgrund

Punkterna 1-5 motsvarar i huvudsak punkterna 1-7 i HD:s dom.

Allmänna bestämmelser om prövningen av bygglov

Punkterna 6-9 motsvarar i huvudsak punkten 9 i HD:s dom.

Förutsättningar för bygglov inom ett område med detaljplan

10. Det är en kommunal angelägenhet att genom planläggning reglera användningen av mark (se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen). Planprocessen vilar på en demokratisk grund där tanken är att den planerade markanvändningen ska förankras lokalt bland dem som berörs innan detaljplanen antas. Ett bärande skäl för den ordningen är att en detaljplan som fått laga kraft ger upphov till vissa skyldigheter för boende inom planområdet men också vissa rättigheter. En rättighet kan t.ex. vara att få uppföra sådana byggnadsverk som uppfyller kraven i detaljplanen.

11. Bygglov ska således ges för en åtgärd som överensstämmer med detaljplanen och även i övrigt uppfyller kraven om bl.a. utformning, placering och påverkan på omgivningen (se 9 kap. 30 § första stycket). Om åtgärden däremot strider mot detaljplanen kan den typiskt sett inte godkännas. Visst tolkningsutrymme kan finnas bl.a. om detaljplanen brister i tydlighet, men en direkt avvikelse godtas vanligen inte (se prop. 1985/86:1 s. 710). En enskild som vill genomföra en åtgärd som inte är förenlig med detaljplanen kan således inte åberopa en rättighet enligt detaljplanen till stöd för sin ansökan.

12. I samband med arbetet att ta fram en detaljplan är det ofta svårt att överblicka vilken typ av anläggningar och byggnadsverk som behövs inom ett område för att tillgodose de behov som uppstår när planen väl har genomförts. I syfte att undvika resurskrävande planarbete för att kunna genomföra bl.a. sådana åtgärder har bestämmelser om vissa undantag från kravet att en åtgärd inte får avvika från detaljplanen införts i plan- och bygglagen. En enskild som till stöd för en ansökan om bygglov inte kan åberopa någon rättighet enligt detaljplanen får i stället förlita sig på dessa bestämmelser. Med hänsyn till de principer som planprocessen vilar på (se p. 10) bör de synpunkter som kommunen och sakägarna för fram i ett sådant bygglovsärende ha betydelse för bedömningen.

13. En grundläggande förutsättning för bygglov när åtgärden inte uppfyller kraven i detaljplanen är dock att åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte. (Se 9 kap. 31 b och 31 c §§.)

En detaljplans syfte

14. Enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), vilken gällde när den nu aktuella detaljplanen antogs, skulle en detaljplan bestå av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Av kartan skulle det framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. Planhandlingarna skulle utformas så att det tydligt framgick hur planen reglerar miljön (se 5 kap.9 §). Därutöver skulle planens syfte redovisas. Motsvarande bestämmelser finns i 4 kap.30-33 §§ i den nu gällande lagen.

15. Tanken med att beskriva syftet med en detaljplan är att uttrycka sådana avsikter med planläggningen som inte direkt framgår av planhandlingarna. Beskrivningen är ett viktigt underlag för tolkningen av planen och dess innebörd. Ett uttalat syfte måste alltid beaktas. Men även det som i övrigt anges i planbeskrivningen samt sådana underförstådda syften som följer av enskilda planbestämmelser och planens utformning i övrigt har betydelse. Således ska en åtgärd bedömas utifrån planens övergripande syfte. (Se prop. 1985/86:1 s.56, 617 f. och 730 f. samt prop. 2013/14:126 s. 179.)

16. Utgångspunkten för bedömningen av syftet är således det som anges i planbeskrivningen och det som i övrigt går att utläsa av detaljplanen. Av detta torde följa att om det exempelvis framgår att detaljplanen syftar till att möjliggöra för fler bostäder bör sådana byggnadsverk och anläggningar som vanligtvis behövs för att ett bostadsområde ska vara funktionellt rymmas inom planens syfte.

17. Eftersom det inte är möjligt att bevilja bygglov för en åtgärd som avviker från detaljplanen om åtgärden inte uppfyller planens syfte bör den frågan besvaras innan de särskilda förutsättningarna för undantag prövas.

Bygglov enligt 9 kap.31 b §

18. Av 9 kap.31 b § 1 följer att bygglov får ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och avvikelsen är liten. Bestämmelsen är tillämplig även under en detaljplans genomförandetid. Med hänsyn till vad enskilda medborgare som berörs av en detaljplan har rätt att förvänta sig när planen väl är antagen bör bestämmelserna därför tillämpas med viss restriktivitet.

Punkterna 19-23 motsvarar i huvudsak punkterna 16-19 i HD:s dom.

Bygglov enligt 9 kap.31 c § 1

Bakgrund

24. Med hänsyn till att möjligheterna att få bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan är mycket begränsade under planens genomförandetid infördes i samma lagstiftningsärende ytterligare möjligheter till undantag, dock med den grundläggande förutsättningen att genomförandetiden gått ut. Är den förutsättningen uppfylld får enligt 9 kap. 31 c § bygglov ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse.

Punkterna 25-27 motsvarar i huvudsak punkterna 20 och 21 i HD:s dom.

Åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov

Punkterna 28-30 motsvarar i huvudsak punkterna 23 och 24 i HD:s dom.

Åtgärden syftar till att tillgodose ett allmänt intresse

Punkterna 31 och 32 motsvarar i huvudsak punkten 25 i HD:s dom.

Vad en ansökning om bygglov ska innehålla

33. Av 9 kap. 21 § plan- och bygglagen följer att en ansökan om bygglov ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. Förarbetena ger begränsad vägledning i frågan om vilken utredning som krävs i praktiken. Där sägs i princip endast att underlaget för en ansökan måste anpassas på ett sådant sätt att den åtgärd som ansökan avser ska kunna prövas (se prop. 2009/10:170 s. 278 och 471 och prop. 1985/86:1 s. 727 f.).

34. Inom ett område med detaljplan torde detta innebära att ett mera utförligt beslutsunderlag typiskt sett krävs för åtgärder som har en betydande påverkan på omgivningen. Det ankommer i första hand på sökanden att bedöma vilka bestämmelser i plan- och bygglagstiftningen som ansökningen aktualiserar och utforma ansökningen därefter. Om ansökningen brister i detta hänseende riskerar sökanden att bygglov inte kan ges. Eftersom den myndighet som prövar ansökningen emellertid endast kan bedöma den åtgärd som ansökningen avser måste utgångspunkten för utformningen av underlaget vara den sökta åtgärden. Något stöd för att ställa upp mer detaljerade krav än dem som följer av 9 kap. 21 § f finns inte.

Bedömningen i detta fall

35. HD instämmer i Mark- och miljööverdomstolens bedömning att åtgärden inte är förenlig med detaljplanen. Vid denna bedömning ska det inledningsvis prövas om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte.

36. Av planbeskrivningen framgår att syftet med planen är att förbättra förutsättningarna för åretruntbostäder och att området ska anpassas till höjda krav för fritidsbebyggelse bl.a. genom att tillskapa större byggrätter. Detta föranledes av ett förhållandevis högt bebyggelsestryck och att kommunen hanterade många frågor om planavvikelser i förhållande till den tidigare planen. Av beskrivningen får anses framgå att detaljplanen bl.a. syftar till att tillgodose sådana samhällsfunktioner som föranleds av ett ökat antal innevanare och fler åretruntboende. En sådan funktion är att det finns goda förutsättningar för elektronisk kommunikation. Mot denna bakgrund får åtgärden anses vara förenlig med detaljplanens syfte.

37. Vad gäller frågan om avvikelser är liten gör HD följande bedömning. Av planbeskrivningen framgår att naturområdena ska bevaras och vidareutvecklas. Naturområdet omgärdas av ett stort antal bostadsfastigheter och används för rekreation och friluftsliv. Det finns få andra grönområden i närheten. Under sådana förhållanden kan åtgärden inte anses vara en liten avvikelse.

38. [REDACTED] har till stöd för ansökan gett in utredning i form av kartor för nuvarande och förväntad mobiltäckning samt redogjort för varför den aktuella placeringen har valts framför andra. Med hänsyn till den åtgärd som nu är i fråga får utredningen anses tillräcklig.

39. Av utredningen i målet framgår att mobilmasten syftar till att förse mobilanvändare inom ett förhållandevis stort område som delvis sträcker sig utanför planområdet. Motparterna har anfört att mobiltäckningen inom det planlagda området är godtagbar. Åtgärden kan således inte sägas vara nödvändig för att området ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Vidare är dessa förhållanden inte sådana att åtgärden kan anses tillgodose ett angeläget gemensamt behov.

40. Åtgärden syftar till att förse ett tätbebyggt område med teknisk utrustning för elektronisk kommunikation. Mot bakgrund av den betydelse som stabil internetuppkoppling har får åtgärden anses tillgodose ett allmänt intresse. Bestämmelsen i 9 kap. 31 c § 1 är således tillämplig i och för sig.

41. Det är emellertid av stor betydelse att bevara grönområden inom bostadsområden med högt bebyggelsestryck och ett stort antal boende. Värdet av att områdena bevaras ökar i takt med att fler bosätter sig inom ett område. Av planbeskrivningen framgår att naturområdena inom planområdet ska

bevaras och utvecklas. Mobilmasten kommer att påverka upplevelsen av naturområdet och vyn från flera bostäder i negativ riktning. Mot denna bakgrund kan åtgärden inte anses uppfylla kraven i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen.

42. Överklagandet ska därför avslås.

DOMSLUT

HD avslår överklagandet.

HD (justitieråden [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], referent, och [REDACTED], [REDACTED]) meddelade den 22 oktober 2020 följande dom.

DOMSKÄL

Frågan i målet

1. Målet gäller förutsättningarna för att, med tillämpning av 9 kap. 31 b eller 31 c § plan- och bygglagen (2010:900), bevilja bygglov för uppförandet av bl.a. ett telekommunikationstorn på mark som enligt detaljplan inte ska bebyggas.

Bakgrund

2. [REDACTED] ansökte om bygglov för att få uppföra ett 36 meter högt fackverkstorn för telekommunikation jämte en teknikbod på fastigheten Hemmeslöv 45:1 i Båstads kommun.

3. Bebyggelsen och markanvändningen inom det område där fastigheten är belägen är reglerad i en detaljplan som antogs år 2007. Planens genomförandetid har gått ut. I planbeskrivningen anges att planen har till syfte att förbättra förutsättningarna för åretruntbostäder och att skapa större byggrätter för att på så sätt kunna möta de höjda kraven på fritidsbebyggelse.

4. Den mark där tornet och teknikboden enligt ansökan ska byggas utgör enligt planen naturmark och består i huvudsak av skog med uppvuxna träd och sly. Enligt planbeskrivningen ska marken inte förändras utan vidareutvecklas på samma sätt som tidigare.

5. I och omkring det planlagda området finns bostadsområden med ett stort antal fastigheter som är bebyggda med åretruntbostäder eller fritidshus. Flera av fastigheterna är belägna i nära anslutning till den naturmark som ansökan avser. Marken fungerar som rekreationsområde för dem som bor på fastigheterna.

6. Myndighetsnämnden i Båstads kommun lämnade ansökan utan bifall. Enligt nämnden stred den sökta åtgärden mot gällande detaljplan och bedömdes ge upphov till betydande olägenhet för nyttjandet av grönområdet och för närboende. Länsstyrelsen i Skåne län avslag bolagets överklagande. Även länsstyrelsen ansåg att åtgärden inte var förenlig med detaljplanen. Enligt länsstyrelsen var det inte möjligt att ge bygglov med stöd av undantagsbestämmelserna i 9 kap.31 b och 31 c §§ plan- och bygglagen. Mark- och miljödomstolen delade länsstyrelsens bedömning och lämnade överklagandet utan bifall.

7. Också Mark- och miljööverdomstolen har funnit att åtgärden inte är förenlig med detaljplanen. Domstolen har därför prövat om det finns förutsättningar att ge bygglov enligt 9 kap.31 b eller 31 c § plan- och bygglagen men har funnit att så inte är fallet. Enligt domstolen utgör uppförandet av tornet och teknikboden inte en liten avvikelse från detaljplanen. Domstolen har också uttalat att det inte kan anses framgå att anläggningen behöver uppföras på den sökta platsen för att det allmänna intresset av fungerande mobil telekommunikation ska kunna tillgodoses. Bolagets överklagande har mot denna bakgrund avslagits.

Allmänna bestämmelser om planläggning och bygglov

8. 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.

9. Vid planläggningen är kommunen dock skyldig att beakta såväl allmänna som enskilda intressen (se 2 kap. 1 §). Bland de skilda hänsyn som ska tas kan följande nämnas. Mark- och vattenområden ska användas 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 (se 2 kap. 2 §). Bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (se 2 kap. 6 § första stycket 1). Planläggning får inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär

en fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (se 2 kap. 9 §).

10. En särskild form av planläggning utgör upprättandet av detaljplaner. Förekomsten av en detaljplan utgör i viss utsträckning en rättslig förutsättning för bl.a. nya byggnadsverk (se 4 kap. 2 §). Lagen reglerar utförligt hur en detaljplan ska tas fram (se 5 kap.). Genom detaljplanen får kommunen en möjlighet att reglera markanvändningen. Men planprocessen syftar också till att åstadkomma en lokal förankring av markanvändningen bland dem som berörs (jfr prop. 1985/86:1 s. 79).

11. En detaljplan gäller till dess att den ändras eller upphävs. I detaljplanen ska emellertid bestämmas en viss genomförandetid, mellan fem och femton år. Under genomförandetiden får planen inte ändras eller upphävas, om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det. (Se 4 kap. 21, 38 och 39 §§.)

12. Plan- och bygglagen innehåller också bestämmelser om när det krävs bygglov. Bland annat fordras, som huvudregel, bygglov för att uppföra en ny byggnad (se 9 kap. 2 § första stycket 1). Lagen kompletteras av ytterligare bestämmelser i plan- och byggförordningen (2011:338). Av 6 kap. 1 § 5 i förordningen framgår att det krävs bygglov för att uppföra radio- eller telemaster eller torn.

13. I 9 kap. 30 § plan- och bygglagen anges när bygglov ska ges inom detaljplanelagt område. En av flera nödvändiga förutsättningar för detta är, enligt första stycket 2, att åtgärden inte strider mot detaljplanen. En annan är, enligt första stycket 4, att åtgärden uppfyller de krav som anges i bl.a. 2 kap. 6 § första stycket 1 och 9 §.

14. Av 9 kap. 31 b och 31 c §§ framgår att bygglov under vissa förutsättningar får ges, trots att åtgärden avviker från detaljplanen. Så är fallet, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och den dessutom (1) är liten eller (2) av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (se 31 b §). Efter genomförandetidens slut får bygglov också ges om åtgärden (1) är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse eller (2) innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen (se 31 c §).

Närmare om villkoren för bygglov enligt 9 kap. 31 b och 31 c §§ plan- och bygglagen

"Förenlig med planens syfte" (31 b och 31 c §§)

15. Såväl 9 kap. 31 b § som 31 c § 1 plan- och bygglagen förutsätter att åtgärden är förenlig med planens syfte. Vad som utgör planens syfte ska, enligt 4 kap. 33 §, anges i planbeskrivningen. Beskrivningen är därmed ett viktigt underlag för tolkningen av planens innebörd. Ett uttalat syfte måste alltid beaktas. Men även det som därutöver anges i planbeskrivningen, liksom sådana underförstådda syften som följer av enskilda planbestämmelser eller planens utformning i övrigt, har betydelse. Bedömningen måste göras utifrån vad som framstår som planens övergripande syfte. (Se prop. 1985/86:1 s. 618, prop. 1989/90:37 s. 56 och prop. 2013/14:126 s. 179.)

"Liten avvikelse" (31 b §)

16. Vid tillämpningen av 9 kap. 31 b § plan- och bygglagen får det betydelse om avvikelsen från detaljplanen är liten. I förarbetena till 1987 års plan- och bygglag - där det i motsvarande bestämmelse talades om "mindre avvikelse" - angavs att en mindre avvikelse kunde vara att placera en byggnad någon meter in på punktprickad mark, att överskrida högsta tillåtna byggnadshöjd av byggnadstekniska skäl eller att överskrida tillåten byggnadsarea för att uppnå en bättre planlösning (se prop. 1985/86:1 s. 714). Bedömningen av vad som utgör en liten avvikelse måste göras mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det räcker alltså inte att se till avvikelens storlek i absoluta mått och tal. Också avvikelens effekter i olika hänseenden har betydelse. Om tillåtandet av en i och för sig begränsad avvikelse skulle kunna få prejudicerande betydelse i andra bygglovsärenden, kan det medföra att avvikelsen inte anses som liten. (Jfr RÅ 1990 ref. 53 II.)

17. Regeringsrätten prövade i rättsfallet RÅ 2002 ref. 63 om bygglov kunde ges för en mobilmast och två teknikbodar i ett område som enligt detaljplanen var parkmark. Åtgärden ansågs ha ett allmännyttigt ändamål. Mastens inverkan på parkområdet och dess synlighet för boende och andra föranledde emellertid att avvikelsen från planen inte kunde anses som en mindre avvikelse. Bygglov gavs därför inte. Vid bedömningen av om en åtgärd utgör en liten avvikelse saknar det alltså betydelse huruvida åtgärden tillgodoser ett allmännyttigt ändamål.

Begränsade åtgärder som är nödvändiga för en ändamålsenlig användning eller bebyggelse av området (31 b §)

18. Enligt 9 kap. 31 b § 2 plan- och bygglagen kan även en åtgärd som inte utgör en liten avvikelse godtas, om den är av begränsad omfattning och nödvändig för att ett område ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. När denna bestämmelse tillkom, motiverades den med att det borde vara

möjligt att åstadkomma avvikelser som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades, under förutsättning att behoven framstår som angelägna från allmän synpunkt. Som exempel nämndes anläggandet av en mindre transformatorstation på mark som enligt planen inte får bebyggas, i syfte att den bebyggelse som anges i planen ska kunna försörjas med el. Enligt regeringen var bestämmelsen avsedd för fall där avvikelsen är nödvändig för att kompensera för brister i detaljplanen. Det förutsattes ett nära samband mellan den markanvändning som planen anger och den åtgärd som bedöms vara nödvändig. Det uttalades att bestämmelsen i första hand är avsedd att öppna för avvikelser från de frivilliga bestämmelser som reglerar placering, utformning och utförande av byggnadsverk. Endast undantagsvis borde annan markanvändning kunna godtas. (Se prop. 2013/14:126 s. 179 f. och 309.)

19. Bestämmelsen i 31 b § 2 är tillämplig på åtgärder som typiskt sett syftar till att uppfylla miljö- eller byggrättsliga krav eller till att tillgodose specifika behov som är oundgängliga i dagens samhälle. Även uppförandet av teknisk utrustning för elektronisk kommunikation kan omfattas av bestämmelsen. Det förutsätter dock att utrustningen är av begränsad omfattning och nödvändig för att det planlagda området ska kunna användas på i huvudsak det sätt som planen anvisar.

"Angeläget gemensamt behov" och "allmänt intresse" (31 c §)

20. I förarbetena till 9 kap. 31 c § plan- och bygglagen konstaterade regeringen att kommunala planer ofta innehåller inaktuella och i vissa fall även direkt föråldrade bestämmelser. Sådana planbestämmelser borde inte få hindra önskvärda förtätningar och kompletteringar. Vid genomförandetidens utgång hade det, enligt regeringen, gått så lång tid från det att planen antogs att det inte fanns skäl att tro att avvikelser från planen skulle kunna undergräva förtroendet för planeringen och de demokratiska processerna. När genomförandetiden hade gått ut, borde därför utrymmet för avvikelser i förhållande till vad som angetts i detaljplanen allmänt sett vara större. (Se prop. 2013/14:126 s. 181 ff. och 309 f.)

21. Av förarbetena framgår att paragrafen är avsedd att kunna åsidosätta såväl i detaljplanen förekommande användningsbestämmelser som egenskapsbestämmelser (dvs. bestämmelser som reglerar placering, utformning eller utförande av bebyggelse). Enligt regeringen är det dock, generellt sett, ofta lämpligare att tillåta avvikelser från egenskapsbestämmelser och det borde endast undantagsvis komma i fråga att tillåta åtgärder som helt och hållet strider mot användningsbestämmelser eller som väsentligt överskrider s.k. byggrättsgrundande bestämmelser. Om planens användningsbestämmelser uppenbart har förlorat i aktualitet, t.ex. när det

gäller olika typer av markreservat för ledningar i äldre detaljplaner, borde dock även avvikelser från sådana bestämmelser kunna medges. (Se a. prop. s. 182.)

22. I förevarande mål är endast punkten 1 i 31 c § av betydelse. Den punkten förutsätter, utöver att den sökta åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte, att åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse.

23. Att en åtgärd "tillgodoser ett angeläget gemensamt behov" innebär att det ska vara väsentligt för flera människor att den kommer till stånd. Så kan vara fallet om åtgärden är till nytta för merparten av dem som bor i ett flerbostadshus, t.ex. uppförandet av en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller en ny tvättstuga. Bestämmelsen kan också tillämpas om åtgärden avser att tillgodose ett angeläget behov som är gemensamt för de boende i flera en- eller tvåbostadshus, exempelvis uppförandet av förråd eller garage som är avsedda att användas av de boende gemensamt. (Se a. prop. s. 182 f. och 309 f.)

24. Även uppförandet av teknisk utrustning för elektronisk kommunikation kan omfattas av bestämmelsen. Detta förutsätter emellertid att behovet är gemensamt för ett flertal av dem som bor eller annars vistas på området samt att behovet också är angeläget. Så kan exempelvis vara fallet om tillgången till bredband är bristfällig för flera av bostadsfastigheterna.

25. I uttrycket "tillgodoser ett allmänt intresse" ligger att åtgärden ska vara till nytta för samhället eller för en bredare allmänhet. I förarbetena nämns några exempel: väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer (se a. prop. s. 310). Förarbetena tar inte upp anläggningar för trådlös telekommunikation men sådana anläggningar får normalt ändå anses tillgodose ett allmänt intresse (jfr RÅ 2010 ref. 62).

Den kompletterande lämplighetsbedömningen (31 b och 31 c §§)

26. Det förhållandet att en planstridig åtgärd uppfyller de kriterier som anges i 9 kap. 31 b eller 31 c § plan- och bygglagen innebär att bygglov får ges, men innebär inte att bygglov ska ges. Av paragraferna följer alltså inte någon generell rätt för sökanden att under de i paragraferna angivna förutsättningarna erhålla bygglov. En åtgärd som i och för sig uppfyller dessa förutsättningar kan vara olämplig av andra skäl och byggnadsnämnden och överinstanserna har ett utrymme för att ändå avslå ansökan (se a. prop. s. 185). En tillämpning av 31 b eller 31 c § förutsätter alltså en kompletterande lämplighetsbedömning. Denna bedömning är delvis av diskretionärt slag men måste göras på objektiva grunder (se [REDACTED], Mindre avvikelser från detaljplan, Förvaltningsrättslig tidskrift 2003, s. 77 ff.).

27. Om de grundläggande förutsättningarna för bygglov enligt 9 kap.30 § första stycket 1 och 4 inte är uppfyllda, däribland att åtgärden är förenlig med 2 kap.6 § första stycket 1 och 9 § plan- och bygglagen, kan bygglov inte ges. Någon kompletterande lämplighetsbedömning aktualiseras då inte.

28. Vid lämplighetsbedömningen enligt punkten 26 måste skilda intressen vägas mot varandra. Eftersom den sökta åtgärden normalt inte har prövats i samband med detaljplaneläggningen, har det vanligen inte skett någon avvägning mellan skälen för åtgärden och de övriga intressen som enligt 2 kap. ska tillgodoses vid planläggning, t.ex. intresset av god hushållning (jfr 2 §). Vid lämplighetsbedömningen är det därför nödvändigt att väga det intresse som talar för bygglov - t.ex. ett allmänintresse av det slag som avses i 9 kap.31 c § plan- och bygglagen - mot de övriga hänsyn som ska tas enligt 2 kap., t.ex. skilda slag av miljöintressen. Det är givet att det då också kan bli nödvändigt att bedöma styrkan av det intresse som motiverar åtgärden. När den bedömningen görs, kan det ha betydelse om syftet med åtgärden skulle kunna tillgodoses på något annat sätt, t.ex. genom att åtgärden vidtas på en annan plats. Det medför att sökanden i det enskilda fallet kan ha anledning att presentera utredning om alternativa placeringar.

29. Det är kommunen som ansvarar för planläggningen av mark och vatten. Planprocessen är avsedd att garantera såväl ett kommunalt inflytande som ett medborgarinflytande. Genom den koppling mellan detaljplan och bygglov som gäller enligt 9 kap.30 § plan- och bygglagen får detta inflytande normalt genomslag även i bygglovsärenden. Det finns ingenting i förarbetena som tyder på att lagstiftaren genom undantagsbestämmelserna i 9 kap.31 b eller 31 c § har avsett att begränsa det kommunala inflytandet över mark- och vattenanvändningen. Huvudsyftet synes snarare ha varit att bespara kommunen och övriga berörda det merarbete som en planändring skulle medföra (se prop. 1985/86:1 s. 714 och prop. 2013/14:126 s. 178 f.).

30. Vid lämplighetsbedömningen bör det därför tas hänsyn även till det kommunala intresset av att bygglov inte beviljas i strid med en plan som kommunen vill hålla fast vid och till att det kommunala inflytandet över markanvändningen inte får urholkas. Kommunen måste visserligen tillämpa 9 kap.31 b och 31 c §§ sakligt och opartiskt och bör inte tillerkännas någon vetorätt när frågan prövas i högre instans. Om kommunen motsätter sig en åtgärd och anför beaktansvärda och legitima skäl för detta, bör emellertid kommunens uppfattning ges särskild vikt, i synnerhet om den sökta åtgärden är av mera betydande slag. Ett sådant beaktansvärt skäl kan vara att åtgärden enligt kommunen bör avvakta en förestående planprocess eller att åtgärden skulle komma i konflikt med någon annan av kommunen planerad åtgärd. Ett annat skäl kan vara att kommunen önskar vara lyhörd i förhållande till en betydande lokal opinion.

Bedömningen i detta fall

31. Den sökta åtgärden innebär att det på en plats som enligt detaljplanen ska utgöra naturmark ska uppföras ett 36 meter högt fackverkstorn och en teknikbod. HD delar Mark- och miljööverdomstolens uppfattning att åtgärden därigenom strider mot detaljplanen.

32. Av utredningen framgår att det övergripande syftet med detaljplanen är att skapa goda förutsättningar för boende. Tillgången till ett gott trådlöst telekommunikationsnät är av stor betydelse för ett bostadsområdes funktion. Det finns inte anledning anta annat än att den aktuella åtgärden skulle förbättra förutsättningarna för trådlös telekommunikation på det område som omfattas av planen. Den aktuella åtgärden får därmed anses förenlig med planens syfte (jfr p. 15).

33. Åtgärden avser uppförandet av en förhållandevis stor anläggning på mark som enligt planen inte ska bebyggas. Det saknas allt samband mellan å ena sidan anläggningen och å andra sidan det rekreationsändamål som marken får anses ha enligt planen. Avvikelsen från planen kan därmed inte anses som liten (jfr p. 16 och 17).

34. Det är inte heller fråga om en sådan åtgärd som avses i 9 kap. 31 b § 2 plan- och bygglagen, dvs. en åtgärd som är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas och bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (jfr p. 18 och 19).

35. Flera fastighetsägare som har yttrat sig i HD har hävdats att det redan finns tillfredsställande trådlös telekommunikation inom området. Särskilt mot den bakgrunden kan bolaget inte anses ha visat att den sökta åtgärden tillgodoser ett angeläget gemensamt behov för dem som bor eller annars vistas på området (jfr p. 23 och 24).

36. Utbyggnaden av ett nät för trådlös telekommunikation måste anses som ett betydande allmänintresse. Den sökta åtgärden är därmed betingad av ett sådant allmänt intresse som i och för sig kan föranleda en tillämpning av 9 kap. 31 c § 1 plan- och bygglagen (jfr p. 25).

37. Det finns, såvitt framkommit, inte något hinder mot bygglov enligt 9 kap. 30 § första stycket 1 och 4 plan- och bygglagen (jfr p. 27).

38. Vid den kompletterande lämplighetsbedömning som därefter ska göras vid en tillämpning av 9 kap. 31 c § kan det först konstateras att åtgärden inte kan

anses oförenlig med de övriga allmänna och enskilda intressen som avses i 2 kap. plan- och bygglagen. Det allmänintresse som talar för åtgärden måste emellertid vägas mot motstående intressen, inklusive intresset av att det kommunala inflytandet över markanvändningen kan vidmakthållas i rimlig utsträckning (jfr p. 28-30).

39. Bolaget har lämnat förhållandevis utförliga uppgifter om varför tornet och teknikboden behöver byggas just på den aktuella platsen, och intresset av att bygglov ges framstår mot den bakgrunden som förhållandevis starkt. Kommunen har emellertid som skäl för att motsätta sig åtgärden angett att den valda placeringen och utformningen av anläggningen innebär en betydande olägenhet för de närboendes nyttjande av området. Dessa skäl framstår, i ljuset av åtgärdens omfattning och inverkan på förhållandena för ett inte obetydligt antal kommuninvånare, som beaktansvärda och legitima. Bygglov bör med hänsyn till detta inte beviljas.

40. Överklagandet ska därför avslås.

DOMSLUT

HD avslår överklagandet.