

Högsta förvaltningsdomstolen

Inges endast per e-post:  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Stockholm den 11 januari 2021

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-  
DOMSTOLEN  
Bered Enhet 2

INKOM: 2021-01-11  
MÅLNR: 202-21  
AKTBIL: 1

## ANSÖKAN OM RÄTTSPRÖVNING

**Sökande**

Per Fröstad  
Linderbergsvägen 18  
137 95 Österhaninge

**Ombud**

jur.kand. Daniel Wållander  
Advokatfirman Titov & Partners KB  
Humlegårdsgatan 20  
114 46 Stockholm  
Tel: 070 2725513  
E-post: daniel.wallander@titovlaw.se

**Beslut**

Regeringens beslut av den 22 oktober 2020  
avseende överklagande av Länsstyrelsen i  
Stockholms läns beslut om bygglov på fastigheten  
Stadsberga 2:30, Haninge kommun (Fi2019/01224)

---

Som ombud för Per Fröstad får jag härmed ansöka om rättsprövning av ovan  
angivet beslut och anföra följande.

### YRKANDEN

1. Per Fröstad yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens  
beslut av den 22 oktober 2020 avseende överklagande av Länsstyrelsen i  
Stockholms läns beslut om bygglov på fastigheten Stadsberga 2:30,

Haninge kommun (Fi2019/01224) samt återförvisar ärendet till regeringen för ny prövning.

## OMSTÄNDIGHETER SOM ÅBEROPAS TILL STÖD FÖR ANSÖKAN

### Tidigare beviljat bygglov

2. Per Fröstad äger bostadsfastigheten Stadsberga 2:30 i Haninge kommun (**Fastigheten**). Den 22 februari 2012 beviljade Haninge kommun, Stadsbyggnadsnämndens plan- och byggtskott (**Kommunen**) Per Fröstad bygglov på Fastigheten. Enligt bygglovet tilläts att ett nytt enbostadshus byggdes på en avstyckningslott på villkor att ett befintligt fritidsbostadshus på lotten först skulle rivas.
3. Den 28 maj 2014 beslutade Lantmäteriet i ett fastighetsbildningsbeslut att avstycka en lott för bostadsändamål från fastigheten. Avstyckningen genomfördes med stöd av det lagakraftvunna bygglovet från den 22 februari 2012. Genom beslutet delades Fastigheten upp i två bostadsfastigheter.
4. Länsstyrelsen i Stockholms län (**Länsstyrelsen**) överklagade Lantmäteriets fastighetsbildningsbeslut och anförde bland annat att Fastigheten låg inom Berga skjutfält och hamn, ett utpekad område av riksintresse för totalförsvaret. Länsstyrelsen anförde vidare att Fastigheten berördes av bullernivåer som övergick Naturvårdsverkets riktvärde. Enligt Länsstyrelsens uppfattning var bebyggelse därför inte lämplig inom området. Länsstyrelsen framhöll även att Försvarsmakten genom ett beslut 2013 hade utökat området av riksintresse för totalförsvaret vilket enligt Länsstyrelsen påverkade bedömningen i ärendet.
5. Den 26 maj 2015 avslog Mark- och miljödomstolen överklagandet, se [bilaga 1](#). Mark- och miljödomstolen delade Lantmäteriets bedömning att både stamfastigheten och avstyckningslotten var lämpliga för bostadsändamål. Domstolen konstaterade därutöver att Försvarsmaktens beslut från 2013 att utöka området av riksintresse för totalförsvaret hade tillkommit efter lokaliseringsprövningarna av de två bostadshusen. Enligt domstolen påverkade Försvarsmaktens beslut inte bedömningen av fastighetsbildningsbeslutet.

6. Per Fröstad har med stöd av det beviljade bygglovet uppfört ett bostadshus på Fastigheten.

#### **Det nu överklagade bygglovet**

7. Efter det att Per Fröstad hade fått det ovan angivna bygglovet beviljat ansökte han om ytterligare bygglov på Fastigheten. Kommunen remitterade ärendet till Försvarsmakten som återigen anförde att den planerade byggnationen inte kunde anses vara lämplig.
8. Den 24 augusti 2016 beviljade Kommunen Per Fröstads ansökan om bygglov, se [bilaga 2](#). Kommunen konstaterade att det fanns 21 fastigheter med stora villor på den sammanhållna bebyggelsen och att många av dessa hade karaktär av permanentboende. Byggnadernas placering bedömdes uppfylla kraven på lämplighet. Bygglov kunde därmed tillstyrkas med stöd av 9 kap. 31 § PBL.
9. Kommunens beslut fick överklagas inom tre veckor från delgivning. Försvarsmakten delgavs beslutet den 8 september 2016, se [bilaga 3](#). Ett eventuellt överklagande skulle således ha kommit in till Kommunen senast den 29 september 2016. Beslutet överklagades dock inte inom klagofristen och beslutet vann således laga kraft.
10. Den 3 oktober 2016 – fyra dagar efter det att överklagandefristen hade löpt ut – inkom Försvarsmakten med ett överklagande, se [bilaga 4](#).
11. Handläggare vid Kommunen informerade per telefon Per Fröstad om att bygglovet hade vunnit laga kraft. Handläggaren uppgav även att det visserligen hade kommit in ett överklagande från Försvarsmakten, men att det hade kommit in för sent.
12. Trots detta fattade Kommunen den 4 oktober 2016 ett beslut varvid angavs att överklagandet hade kommit in i rätt tid, se [bilaga 5](#). Överklagandet översändes därefter till Länsstyrelsen.
13. Som framgått ovan var Kommunen medveten om att rättidsbeslutet var felaktigt. Bygglövsingenjören Maria Burger vid Kommunen kontaktade därför Länsstyrelsen, genom juristen Jenny Sundberg, och upplyste om att den bedömning Kommunen hade gjort vid rättidsprövningen kunde ifrågasättas, se [bilaga 6](#). Kommunen medgav även i epostkommunikation med Per Fröstad att ett fel hade begåtts. Kommunen uppgav att man arbetade för att ordna upp det begångna felet, se [bilaga 7](#).

14. Den 20 december 2016 upphävde Länsstyrelsen kommunens beslut om bygglov, se bilaga 8. I beslutet angavs att Länsstyrelsen ansåg sig bunden av Kommunens felaktiga rättidsprövning.
15. I sak anförde Länsstyrelsen att Fastigheten låg inom ett av Försvarsmakten utpekad s.k. influensområde på grund av närheten till Berga skjutfält. Länsstyrelsen bedömde att Fastigheten därmed var belägen inom ett område stört av buller. Det kunde därför, enligt Länsstyrelsen, inte anses lämpligt att bebygga området på det sätt som avsågs med ansökan.
16. Per Fröstad överklagade Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen i Nacka, som överlämnade överklagandet till regeringen.
17. Med anledning av den långa handläggningstiden hos regeringen ansåg sig Per Fröstad tvungen att frånfälla sitt yrkande att ärendet skulle återförvisas till Kommunen för förnyad rättsprövning. Vid tidpunkten för frånfallandet hade mer än två år förflutit sedan beslutet om bygglov vunnit laga kraft. Tidsfristen för påbörjande av åtgärder enligt 9 kap. 43 § PBL hade således löpt ut. En ny – korrekt – rättidsprövning hade därför riskerat att bli verkningslös. Per Fröstad vidhöll dock yrkandet att regeringen skulle upphäva Länsstyrelsens beslut och att det av kommunen meddelade bygglovet skulle gälla.
18. Den 22 oktober 2020 beslutade regeringen att Länsstyrelsens beslut skulle stå fast, se bilaga 9. Regeringen ansåg att en nybyggnad i enlighet med ansökan i ärendet inte kunde anses lämplig med hänsyn till de bullerstörningar som den militära verksamheten vid Berga skjutfält gav upphov till. Den aktuella åtgärden skulle dessutom möjliggöra ett utökat boende på fastigheten, vilket skulle kunna medföra krav på begränsningar av den militära verksamheten, och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet och därmed påtagligt motverka totalförsvarets intressen.
19. Den felaktiga rättidsprövningen har lett till att Per Fröstad inte har kunnat nyttja Fastigheten i enlighet med det bygglov som rätteligen vann laga kraft i september 2016.

## RÄTTSLIG ARGUMENTATION

### Inledande kommentarer

20. Regeringen synes, i likhet med Länsstyrelsen, ha utgått från att Försvarmaktens överklagande ska bedömas som ett ordinärt överklagande som har inkommit i rätt tid. Att bygglovets laga kraft den 29 september 2016 har således, såvitt framkommit, inte påverkat hanteringen av ärendet. De särskilda rättssäkerhetshänsyn som gör sig gällande vid begränsningar av rätten att bygga på mark i enlighet med ett redan beviljat bygglov har därför inte beaktats av regeringen respektive Länsstyrelsen.
21. Som kommer att utvecklas nedan har detta medfört att Per Fröstads rättigheter enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har åsidosatts. Till det kommer att allmänna förvaltningsrättsliga principer har åsidosatts.

### Kommunens felaktiga rättidsprövning har inte bundit de överprövande instanserna

22. Vid tidpunkten för Försvarmaktens överklagande av det beviljade bygglovets förvaltningslagen (1986:233) tillämplig. Av 24 § i 1986 års förvaltningslag framgår att den myndighet som har meddelat ett överklagat beslut prövar om skrivelsen för överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent ska myndigheten avvisa den. Eftersom Försvarmaktens överklagande kom in till Kommunen efter klagofristens utgång borde Kommunen således ha avvisat överklagandet.
23. Som har redogjorts för ovan kontaktade Kommunen självmant Länsstyrelsen och påtalade att rättidsprövningen kunde ifrågasättas. Trots det har Länsstyrelsen, med hänvisning till HFD 2011 ref. 65, ansett sig bunden av Kommunens felaktiga rättidsprövning.
24. I HFD 2011 ref. 65 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att en förvaltningsrätts bedömning att ett överklagande hade kommit in i rätt tid var bindande för kammarrätten. I det avgörandet hade förvaltningsrätten dock inte framfört några tveksamheter rörande riktigheten i sitt beslut. I det förevarande ärendet har Kommunen varit medveten om att överklagandet kommit in för sent. Kommunen har dessutom kontaktat Länsstyrelsen och ifrågasatt riktighet i sitt beslut. 2011 års avgörande är därför inte relevant för bedömningen i målet.

25. Vägledning bör istället hämtas i HFD 2018 ref. 9. I det avgörandet klargjorde Högsta förvaltningsdomstolen att om en beslutande myndighet översänder ett överklagande till en överprövande myndighet men samtidigt anger att överklagandet har kommit in för sent, ska den överprövande instansen sända överklagandet åter till beslutsmyndigheten. Samma princip bör gälla i ett fall som detta, där den beslutande myndigheten i nära anslutning till översändandet av överklagandet vänder sig till den överprövande instansen och ifrågasätter riktigheten i sitt beslut. Länsstyrelsen borde således ha sänt Försvarmaktens överklagande åter till Kommunen för förnyad rättsprövning.

26. Under alla omständigheter har regeringen och Länsstyrelsen varit skyldiga att tillämpa förvaltningslagens bestämmelser på ett sådant sätt att Per Fröstads rättigheter enligt överordnade normer, som regeringsformen och Europakonventionen, respekteras. Så har inte skett.

**Regeringens beslut strider mot 2 kap. 15 § regeringsformen och lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna**

27. Av 2 kap. 15 § regeringsformen följer bland annat att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen rådighetsinskränkningar såsom exempelvis byggnadsförbud och användningsförbud (prop. 1993/94:117 s. 49). När Kommunens bygglovsbeslut vann laga kraft uppstod således en grundlagsskyddad rättighet för Per Fröstad att nyttja Fastigheten i enlighet med villkoren i bygglovet. Därutöver skyddas Per Fröstads rätt till respekt för sin egendom av äganderättsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

28. Per Fröstad har således haft en lagligen grundad rätt, och berättigade förväntningar att utgå från, att det beviljade bygglovet skulle komma att respekteras av myndigheterna. Eventuella inskränkningar i denna rättighet måste vara förenliga med regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen och Länsstyrelsen har dock underlåtit att beakta det faktum att ett bifall till Försvarmaktens överklagande i praktiken har inneburit ett upphävande av Kommunens lagakraftvunna beslut att bevilja Per Fröstad bygglov. Följaktligen har varken Länsstyrelsen eller regeringen anfört några skäl som kan berättiga inskränkningen av Per Fröstads äganderätt.

Därmed har regeringen och Länsstyrelsen hantering varit oförenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

29. En jämförelse kan göras med Europadomstolens dom den 28 februari 2006 i målet Hellborg mot Sverige. I det målet hade Hellborg fått förhandsbesked om att han hade rätt att få byggnadstillstånd för uppförande av ett enfamiljshus om han ansökte om detta inom två år. Trots att Hellborg sedan sökte om bygglov inom två år från förhandsbeskedet beviljade byggnadsnämnden inte hans ansökan. Europadomstolen konstaterade att detta stred mot hans egendomsskydd enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.
30. En förutsättning för att en inskränkning i enskildas rätt att nyttja sin mark ska vara tillåten är under alla omständigheter att en fullgod proportionalitetsbedömning görs i det enskilda fallet. I praxis har klargjorts att proportionalitetsprincipen enligt regeringsformen omfattar en prövning i tre led som måste göras i varje ärende och mål som avser ett tvångsvis egendomsberövande eller en inskränkning i användningen av mark eller byggnad (se exempelvis RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753, p. 23).  
Prövningen ska avse om det aktuella ingreppet
  - i. är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
  - ii. är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och
  - iii. om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).
31. En fristående och förutsättningslös proportionalitetsbedömning i tre steg ska således göras i varje enskilt fall. Bedömningen måste också redovisas (se Bexhed, SvJT 2019 s. 396, [bilaga 10](#).)
32. Regeringen konstaterar i sitt beslut att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas vid prövningen. Därefter anför regeringen att ”vid en sådan prövning finner regeringen att det allmänna intresset har en sådan tyngd att Per Fröstads intresse av att få utföra sökt åtgärd bör stå tillbaka.” Detta utgör inte en motiverad proportionalitetsbedömning som uppfyller kraven i 2 kap. 15 § regeringsformen.
33. Kravet på proportionalitetsbedömning enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen skiljer sig visserligen något från

motsvarande bedömning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Slutsatsen blir dock densamma; Den proportionalitetsbedömning som gjorts i ärendet uppfyller inte kraven som ställs upp i praxis.

34. Utöver det som anförts ovan vill Per Fröstad framhålla att den som har beviljats bygglov – som innebär en civil rättighet enligt Europakonventionen – har en på Europakonventionen grundad rätt att kunna förlita sig på att beslutet gäller. Av artikel 6 i Europakonventionen följer att ett lagakraftvunnet beslut inte får ändras till en enskilds nackdel utom i de undantagsfall då det finns resningsskäl eller liknande extraordinära omständigheter. Om ett lagakraftvunnet beslut trots allt ändras, måste det i motiveringen eller på annat sätt klargöras vilka särskilda skäl som har motiverat denna ändring (jfr. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, s. 317). Några sådana skäl har inte förts fram.

**Regeringens beslut strider mot principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet**

35. Kommunens beslut att bevilja Per Fröstads ansökan om bygglov utgör ett exempel på ett gynnande förvaltningsbeslut (jfr. prop. 2016/17:180 s. 231). Sådana beslut får som huvudregel inte ändras till enskildas nackdel. Syftet med den ordningen är att värna den enskildes trygghet i den meningen att denne ska kunna inrätta sig efter ett beslut och lita på att det inte rivs upp (HFD 2019 ref. 61, p. 12). Genom att – trots avsaknad av tillämpliga undantag – upphäva det lagakraftvunna bygglovet har Länsstyrelsen, och sedermera regeringen, brutit mot principen om gynnande förvaltningsbesluts orubblighet, som har lagfästs i 37 § i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900).
36. Det bör avslutningsvis framhållas att Kommunens rättidsbeslut inte utgör ett beredningsbeslut utan ett slutligt ställningstagande. Med hänsyn till beslutets slutliga verkningar för Per Fröstad följer det även av förvaltningsrättsliga principer om besluts överklagbarhet att det föreligger en rätt för Per Fröstad att få Kommunens beslut prövat (jfr. Von Essen, FT 2010, s. 219, [bilaga 11](#)).

**Regeringens beslut strider mot 2 kap. 1 och 2 §§ och 9 kap. 31 § PBL**

37. Regeringen har grundat sitt beslut på en bedömning avseende 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken och har kommit till slutsatsen att bygglovet påtagligt skulle försvåra Försvarsmaktens utnyttjande av Berga skjutfält.



38. Per Fröstad vill framhålla att det redan finns en befintlig byggnad på Fastigheten, samt att även denna byggnad är ett enbostadshus för fritidsändamål. Vidare innefattar det beviljade bygglovets rivningslov och avser byggnation efter rivning av befintlig byggnad. Det beviljade bygglovets innebär således inte någon skillnad i förhållande till vare sig antalet bostäder på Fastigheten, bostadens karaktär av fritidshus eller möjligheterna till permanentboende på platsen. Den omständigheten att byggnadens area blir större kan inte medföra att bygglovets försvåra Försvarmaktens utnyttjande av Berga skjutfält. I vart fall kan ett eventuellt försvårande inte anses vara påtagligt.
39. Vidare ska den nya byggnad som bygglovets avser uppföras enligt modern standard, vilket medför att bostadsbyggnaden på Fastigheten vid åtgärder enligt bygglovets får avsevärt bättre ljudisolering än nuvarande bostadshus. Eventuella bullerstörningar på Fastigheten vid Försvarmaktens nuvarande och kommande aktiviteter minskar således genom beviljat bygglov.
40. Avslutningsvis har Mark- och miljödomstolen i sin dom den 26 maj 2015 gjort bedömningen att Fastigheten är lämplig för bostadsändamål. Mark- och miljödomstolen har i allt väsentligt redan prövat de invändningar som gjorts gällande av Försvarmakten i detta ärende. Ingenting har framkommit som leder till att Mark- och Miljödomstolens bedömning inte längre kan anses gälla.
41. Regeringens beslut strider därför mot 2 kap. 1 och 2 §§ PBL samt 9 kap. 31 § PBL.

Som ovan



Daniel Wållander

#### Bilagor

1. Mark- och miljödomstolens dom i mål nr. 3739-14.
2. Haninge kommuns beslut om beviljat bygglov.
3. Mottagningsbevis.
4. Överklagande av beslut om bygglov.
5. Beslut om rättidsprövning.
6. Mejlkonversation mellan Kommunen och Länsstyrelsen.

7. Mejlkonversation mellan Kommunen och Per Fröstad.
8. Länsstyrelsens beslut om upphävande av bygglov.
9. Regeringens beslut Fi2019/01224.
10. Artikel av Bexelius, Svensk juristtidning.
11. Artikel av Von Essen, Förvaltningsrättslig tidskrift.