



Försvarsmakten

Elektronisk delgivning

Angående överklagat beslut om positivt förhandsbesked för nybyggnation av skolbyggnad på fastigheten Västerhejde Nygårds 3:1

Överklagandet avser miljö- och byggnämndens beslut den 23 juni 2025 i ärende MBN 2025/294 om att som förhandsbesked meddela att den sökta åtgärden kan tillåtas.

Beslut

Länsstyrelsen i Gotlands län beslutar att bifalla överklagandet och upphäva det överklagade beslutet samt meddela att den sökta åtgärden inte kan tillåtas.

Parter

Klagande

Försvarsmakten, delges behörig firmatecknare via e-post: exp-hkv@mil.se

Motpart

Region Gotland, delges behörig firmatecknare via e-post: regiongotland@gotland.se

Beskrivning av ärendet

Region Gotland har i egenskap av fastighetsägare ansökt om förhandsbesked för nybyggnation av en skolbyggnad på fastigheten Västerhejde Nygårds 3:1. Byggnaden ska ersätta en tillfällig paviljong som uppförts med stöd av tidsbegränsat bygglov som löper ut 2027.

Miljö- och byggnämnden vid Region Gotland (nämnden) har som förhandsbesked meddelat att den sökta åtgärden kan tillåtas på i huvudsak följande grunder.

Ersättningsbyggnaden är belägen inom ett område som omfattas av riksintresse för totalförsvarets anläggningar (Tofta skjutfält). Den avgörande frågan i ärendet är åtgärdens förenlighet med riksintressebestämmelsen i 3 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) (MB) och därmed 2 kap. 2 och 4 §§ plan- och bygglagen (2010:900) (PBL). Övriga krav enligt PBL bedöms vara uppfyllda.

Försvarsmakten har motsatt sig ansökan med hänvisning till att en permanent skolbyggnad kan medföra risk för påtaglig skada på riksintresset.

Nämnden gör dock den sammantagna bedömningen att den aktuella åtgärden inte kan anses medföra påtaglig skada på riksintresset. Mot denna bakgrund bedöms ansökan vara förenligt med 3 kap. 9 § MB och 2 kap. 2 § PBL.

Försvarsmakten har överklagat nämndens beslut och yrkar att det ska upphävas på i huvudsak följande grunder.

Skjutfältets strategiskt betydelsefulla läge på Gotland är av största vikt. Närheten till havet ger möjlighet att öva såväl artilleri som mekaniserade förband samt att genomföra samövningar med samtliga försvarsgrenar. Detta medför att Tofta skjutfält utgör en omistlig resurs för Försvarsmakten och för försvaret av Sverige.

Verksamheten vid skjutfältet ger upphov till kraftigt buller vilket påverkar närliggande bebyggelse. Den aktuella fastigheten beräknas utsättas för bullernivåer som överskrider 90 dBC, Lx från grovkalibrig ammunition och sprängning. Aktuell nivå överskrider gällande riktvärden för buller vid bostäder (regeringens beslut 1998-04-06, dnr Fö 98/928/MIL). Det buller som skjutfältets verksamhet ger upphov till utgör en miljö- och hälsorisk för närliggande bebyggelse. Av detta skäl är omgivningspåverkan i form av buller en betydande bedömningsgrund vid den tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken som löpande sker av verksamheten.

Varje tillkommande störningskänslig bebyggelse riskerar att påverka Försvarsmaktens möjlighet att erhålla relevanta miljötillstånd för skjutfältets verksamhet. Det kan även medföra krav på försiktighetsmått, bullerdämpande åtgärder eller vittgående begränsningar av verksamheten. Bedömningen görs både med grund i den sammanlagda omgivningspåverkan från verksamheten samt påverkan på varje enskild störningskänslig bebyggelse. Det är således inte relevant för bedömningen av om en åtgärd kan tillåtas att det redan finns annan närliggande bebyggelse som även den

utgör störningskänslig bebyggelse. Försvarsmakten delar därför inte nämndens bedömning att den nu ansökta åtgärden kan tillåtas eftersom annan störningskänslig bebyggelse redan finns i närområdet.

Försvarsmakten har i sitt yttrande till nämnden framhållit att myndigheten bedömer att det inte föreligger risk för påverkan på riksintresset om befintlig byggnad ersätts med en skolbyggnad av tillfällig karaktär, på samma plats och av motsvarande eller mindre storlek. Den ansökta åtgärden innebär emellertid att den befintliga byggnaden ersätts av en permanent byggnad som enligt Försvarsmaktens bedömning inte kan anses utgöra en ersättningsbyggnad till den nuvarande byggnaden. Detta medför en betydande risk för påverkan på riksintresset Tofta skjutfält. Vid prövning av det befintliga tillståndet har utgångspunkten varit att den aktuella byggnaden är av tillfällig karaktär och inte utgör en permanent störningskänslig bebyggelse. En förändring av detta förhållande kan under vissa förhållanden påverka Försvarsmaktens möjlighet att bedriva verksamhet inom ramen för de befintliga tillstånden men, i det längre perspektivet ytterligare allvarligt, inverka menligt på möjligheten att erhålla nya miljötillstånd för verksamheten eller förändringar av befintligt tillstånd.

Försvarsmakten anser därför att det överklagade beslutet om förhandsbesked i första hand ska upphävas. I andra hand anses att beslutet ska upphävas och ärendet återförvisas till nämnden för förnyad handläggning med utgångspunkten att pröva om åtgärden kan tillåtas genom tillfälligt bygglov.

Region Gotland har yttrat sig över Försvarsmaktens överklagande och har i huvudsak framfört följande.

Skolan och förskolan är en utpekad del av totalförsvarets civila del. Under höjd beredskap kommer sannolikt många föräldrar och vårdnadshavare att bli ianspråktaga inom det civila och militära försvaret. Genom att upprätthålla utbildningsverksamhet vid höjd beredskap och ytterst krig bidrar bland annat grundskolan och förskolan till att personalbehovet i annan samhällsviktig verksamhet kan säkerställas.

Begreppet pågående markanvändning i miljöbalken har behandlats i förarbeten och rättspraxis (prop. 1997/98:45 del 1 s. 550, NJA 2015 s. 323 och HFD 2016 ref. 48). Begreppet ges där en relativt generös tillämpning och innefattar en normal och naturlig rationalisering. En bedömning måste ske från fall till fall och göras med utgångspunkt i

vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Skolfastigheten i fråga används sedan länge för samhällsviktig skolverksamhet.

Försvarsmaktens överklagande grundar sig på att bestämmelser om riksintressen enligt 3 kap. MB vore tillämpliga i ärendet. Eftersom förhandsbeskedet gäller en redan pågående markanvändning för skola ska 3 kap. MB inte innebära någon inskränkning på den pågående skolverksamheten. Sålunda ska Försvarsmaktens överklagande avslås.

Utgången i ärendet gäller även de specifika barn som påbörjat sin skolgång och som enligt skollagen och barnkonventionen har rätt till utbildning. Ett avslag på regionens ansökan kan innebära att cirka hälften av barnen måste fullgöra skolgången i en annan skola. Det kan inte utan vidare anses vara förenligt med barnets bästa att ryckas upp ur ett pågående socialt sammanhang. Det framgår att nämnden i det överklagade beslutet även beaktat barnens intressen i nämndens avvägningar.

Motivering till beslutet

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 p plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) krävs bygglov för nybyggnad. Om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det ska byggnadsnämnden, i enlighet med 9 kap. 17 § PBL ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen.

Av 9 kap. 31 § PBL framgår att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden bl.a. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §§, och uppfyller de krav som följer av tillämpliga bestämmelser i 2 och 8 kap. PBL.

Av 2 kap. 1 § PBL framgår att hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen.

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska prövningen i ärenden om förhandsbesked 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. 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. miljöbalken ska tillämpas.

Enligt 2 kap. 4 § PBL får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Enligt 2 kap. 5 § PBL ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bland annat människors hälsa och säkerhet, samt till möjligheterna att förebygga bland annat bullerstörningar.

Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) (MB) ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller nyttjandet av anläggningarna.

Enligt förarbetena ska kravet på påtaglig skada innebära att bagatellartad påverkan utesluts. Det som åsyftas är sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta (se prop. 1985/86:3 s. 155–156).

Av Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15) framgår tillämpliga riktvärden för bedömning om lämplig bullerbegränsning vid skjutbanor med avseende på bostäder, vårdlokaler samt undervisningslokaler. Av de allmänna råden framgår att riktvärdena är lägre för undervisningslokaler (60–75 dBAI) än vad de är för bostäder (65 – 80 dBAI).

Förutsättningar på platsen

Nu aktuell fastighet omfattas inte av någon detaljplan. Det finns därmed inte någon given byggrätt.

Fastigheten är belägen inom påverkansområdet för Tofta skjutfält, vilket är utpekat som ett riksintresse för totalförsvarets militära del, se figur 1 nedan. Av riksintressebeskrivningen framgår följande som exempel på när en åtgärd kan medföra påtaglig skada på riksintresset, jmf. FM2022-23088:1 Bilaga 5, s. 39.

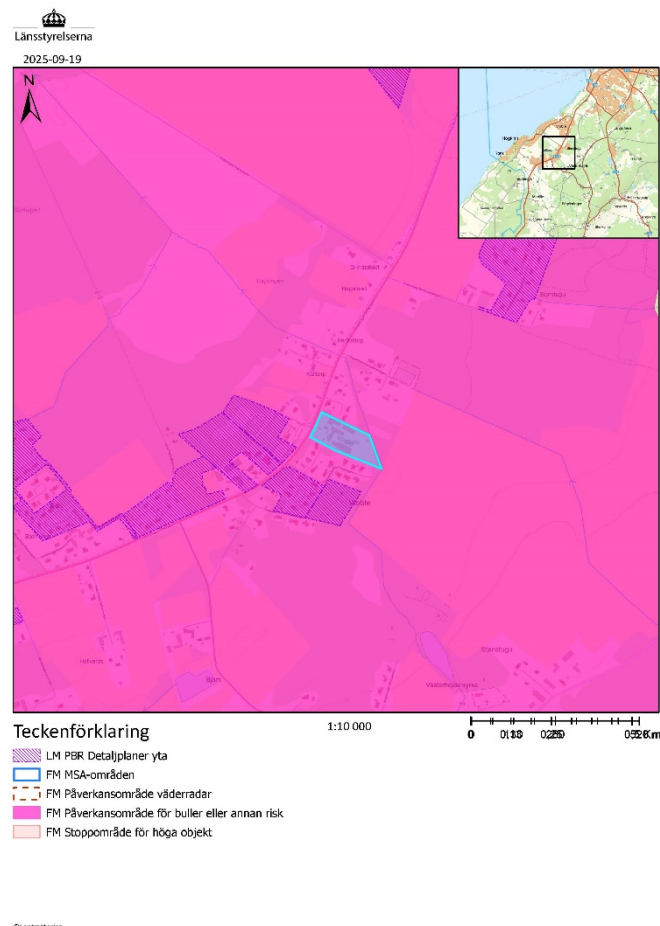
"Tillkommande av ny störningskänslig bebyggelse (ex. bostadsbebyggelse) samt vissa förändringar av befintlig störningskänslig bebyggelse inom det område som utgör påverkansområde för buller eller annan risk.

Försvarsmakten anser att störningskänslig bebyggelse generellt inte skall tillåtas inom det angivna påverkansområdet för buller eller

annan risk. En prövning bör dock göras i varje enskilt fall, då det kan finnas områden där omgivningspåverkan från buller eller annan risk inte föreligger på sådant sätt att nytillkommen bebyggelse medför påtaglig skada på riksintresset.”

Vidare framgår följande under rubriken ”Buller” i riksintressebeskrivningen, jmf. s. 22.

”Försvarmaktens utgångspunkt är att ingen ny bostadsbebyggelse eller annan störningskänslig bebyggelse (ex. utbildnings- och vårdlokaler) ska planeras inom områden som beräknas utsättas för buller från skjut- och sprängverksamhet...”



Figur 1 Turkos polygon visar att nu aktuell fastighet inte omfattas av detaljplan (blåstreckad yta) och att den är belägen inom påverkansområdet för Tofta Skjutfält (rosamarkerad yta).

Länsstyrelsens prövning i sak

Länsstyrelsen har ovan konstaterat att fastigheten Västerhejde Nygårds 3:1 saknar given byggrätt då den inte omfattas av någon detaljplan. I områden utanför detaljplan har markens lämplighet för ett visst ändamål inte prövats i förväg. Prövningen av ett förhandsbesked ska därför innefatta en lokaliseringsprövning. En sådan prövning innefattar bland annat en bedömning av om den planerade åtgärden kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse, jmf. 9 kap. 31 § PBL och Boverket (2023). Riksintressen vid lov och förhandsbesked. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/riksintressen/riksintressen-pbl/lov-forhandsbesked/> Hämtad 2025-09-25.

Fastigheten är belägen inom påverkansområdet för Tofta skjutfält. Försvarsmakten har i yttrande angett att verksamheten vid skjutfältet medför att nu aktuell fastighet beräknas utsättas för bullernivåer som överskrider 90 dBC, Lx från grovkalibrig ammunition och sprängning, vilket Region Gotland har ifrågasatt. Länsstyrelsen finner dock inte att det har redovisats några tillräckliga skäl i ärendet för att ifrågasätta Försvarsmaktens uppgifter i denna del. Försvarsmaktens uppgifter om bullrets omfattning ligger därför till grund för länsstyrelsens fortsatta prövning.

Regeringen har i flera avgöranden uttalat att en utökning av störningskänslig bebyggelse utanför detaljplanelagt område (då i form av bostäder) inom påverkansområdet för Tofta skjutfält innebär påtaglig skada på riksintresset, se t.ex. Regeringsbeslut LI2024/01772 och Fi 2020/00922. Den påtagliga skadan har då utgjort hinder mot att meddela bygglov/förhandsbesked, jmf. 3 kap. 9 § MB.

Sammantaget menar länsstyrelsen att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning vad gäller tillkommande störningskänslig bebyggelse i form av lokaler för undervisning. Detta mot bakgrund av att Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från skjutbanor (NFS 2005:15) anger en generellt högre maximal bullernivå som riktvärde vid bostäder än vid lokaler för undervisning. Länsstyrelsen har också beaktat att utbildningslokaler anges som exempel på störningskänslig bebyggelse i andra sammanhang, exempelvis i aktuell riksintressebeskrivnings avsnitt om buller på, se riksintressebeskrivningen s. 22. Med anledning av Regeringens tydliga praxis vad gäller tillkommande störningskänslig bebyggelse inom påverkansområdet för Tofta skjutfält finns det ett mycket

begränsat legalt utrymme att göra någon annan bedömning i detta fall. En sådan ändring av praxis, d.v.s. att i strid med Försvarsmaktens yttrande tillåta tillkommande störningskänslig bebyggelse utanför planlagt område inom påverkansområdet, bör ankomma på Regeringen i egenskap av högsta instans.

Det kan även noteras att Regeringen i ovanstående avgöranden inte tolkat bestämmelserna om pågående markanvändning så som Region Gotland gör i sitt yttrande. Länsstyrelsen delar sammanfattningsvis inte Region Gotlands påstående om att 3 kap. MB inte skulle vara tillämplig vid prövning enligt PBL när det gäller bedömningen av markens lämplighet för nybyggnation utanför detaljplanlagt område där det saknas given byggrätt.

Sammantaget innebär uppförandet en ny permanent lokal för utbildning - som ersätter en temporär byggnad med ett tidsbegränsat bygglov - en utökning av den störningskänsliga bebyggelsen inom påverkansområdet. Mot bakgrund av vad som framgår av Region Gotlands yttrande skulle ett positivt förhandsbesked möjliggöra ett förhållandevis stort ökat elevantal i jämförelse med om positivt förhandsbesked inte ges. Den sökta åtgärden skulle därmed kunna innebära krav på begränsningar av den militära verksamheten och på sikt påtagligt försvåra utnyttjandet av skjutfältet, jmf. 3 kap. 9 § MB.

Sammanfattningsvis talar starka allmänna intressen emot att tillåta den sökta åtgärden, eftersom den skulle innebära påtaglig skada på ett riksintresse för totalförsvarets militära del. Vid prövning enligt PBL ska dock olika motstående intressen beaktas. Länsstyrelsen konstaterar i detta sammanhang att även skolverksamhet utgör ett grundläggande samhällsintresse. Det är dock inget riksintresse enligt miljöbalken. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen, se t.ex. HFD 2021 not 16 och HFD not 51 och 3 kap. 9 § MB. Mot bakgrund av detta anser länsstyrelsen sammantaget att det allmänna intresset i form av att riksintresset för totalförsvarets militära inte påtagligt skadas väger tyngre. Överklagandet ska därför bifallas. Vad som i övrigt anförts ändrar inte den bedömningen.

Bestämmelser som beslutet grundas på

2 kap. 1 § PBL Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

2 kap. 2 § PBL Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag 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. 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.

2 kap. 5 § PBL Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,
2. jord-, berg- och vattenförhållandena,
3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

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

9 kap. 31 § PBL Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 § §, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser. Lag (2014:900).

3 kap. 9 § MB Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Ni kan överklaga beslutet

Se information nedan hur ni kan överklaga beslutet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av enhetschef Jesper Andersson med länsjurist Martin Fritz som föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande enhetschef tillika planhandläggare Elin Sander medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

Miljö- och byggnämnden vid Region Gotland via e-post: registrator-mbn@gotland.se

erica.strom@mil.se

anne.nygren@gotland.se

patrik.pettersson@gotland.se

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Gotlands län antingen via e-post; gotland@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Gotlands län, 621 85 Visby.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer ert överklagande bifogar ni kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 25 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet uppge sitt namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, gotland@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 90 00. Ange diarienummer 3145-2025.