

Till  
Högsta domstolen

## Mål nr Ö 6621-19 R 23

Stockholms kommun ./ Samfundet S:t Erik m.fl.

Efter medgivet anstånd får Stockholms kommun genom dess stadsbyggnadsnämnd, nedan Staden, meddela att Staden vidhåller de yrkanden som angetts i överklagandet av den 10 december 2019 samt i det följande utveckla grunderna för överklagandet.

### 1. Skäl för prövningstillstånd

Det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen (prejudikatdispens). Det saknas idag vägledande avgöranden om hur klagorätten för miljöorganisationer ska bedömas avseende beslut enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), nedan ÄPBL. Den övergripande frågan i förevarande mål gäller klagorätten för miljöorganisationer avseende beslut om antagande av detaljplan där beslutet inte innebär att planområdet får tas i anspråk för någon av de verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket ÄPBL.

Såväl mark- och miljödomstolen (MMD) som Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har rätteligen bedömt att det av 13 kap. 6 § och 5 kap. 18 § tredje stycket ÄPBL inte följer någon klagorätt för Samfundet S:t Erik och Svenska byggnadsvårdsföreningen i detta fall. MÖD har emellertid bedömt att föreningarna ändå har klagorätt genom en tolkning av 13 kap. 6 § ÄPBL och 22 § förvaltningslagen (1986:223) i enlighet med Århuskonventionens<sup>1</sup> artikel 9.3. För sitt resonemang hänvisar MÖD bland annat till fyra av sina egna avgöranden från 2018 och 2019 med däri gjorda hänvisningar till avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och MÖD från år 2012 och framåt. MÖD:s resonemang i det nu

---

<sup>1</sup> Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

överklagade beslutet synes ytterst grundas på EU-domstolens dom i mål C-240/09<sup>2</sup> *Den slovakiska brunbjörnen*.

Det är emellertid tveksamt om Sverige är bundet av bestämmelserna i Århuskonventionens artikel 9.3, vare sig EU-rättsligt eller som anslutande part till konventionen. Det är därtill tveksamt om en svensk domstol kan göra en sådan tolkning av EU-domstolens dom i fråga om klagorätt enligt ÄPBL för miljöorganisationer.

Oklarheterna för rättstillämpningen märks bland annat i att trots befintligheten av de avgöranden som MÖD hänvisar till i det nu överklagade beslutet och trots att det gått åtta år sedan EU-domstolen meddelade sin ovan nämnda dom, har mark- och miljödomstolen under slutet av 2018 avvisat föreningars talan enbart med stöd av plan- och bygglagens (2010:900), PBL och ÄPBL:s bestämmelser i två ärenden som rör detaljplaner i Stockholm<sup>3</sup>. Ett av de två ärendena är det nu aktuella målet om detaljplan för fastigheterna Brädstapeln 13 och 16. Svenska domstolar har således olika syn på frågan. Därtill kommer att MÖD var oenig i det nu överklagade beslutet.

Ett skäl till dessa vitt skilda bedömningar är sannolikt det faktum att bland de avgöranden som MÖD åberopat till stöd för sin slutsats avser endast två beslut om antagande av detaljplan.<sup>4</sup> Ett av de två avgörandena har överklagats till Högsta domstolen.<sup>5</sup> Det saknas således vägledning från högre instans om hur den i PBL och ÄPBL *de facto* reglerade klagorätten för miljöföreningar förhåller sig till Århuskonventionens artikel 9.3 och EU-domstolens uttalande i *Den slovakiska brunbjörnen*. Staden anser därtill att MÖD:s resonemang om betydelsen av Århuskonventionens artikel 9.3 för svensk rättstillämpning är för långtgående. Detta utvecklas nedan. Ett klaggörande från Högsta domstolen är således nödvändigt för den fortsatta rättstillämpningen.

---

<sup>2</sup> EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-240/09, *Den slovakiska brunbjörnen*, EU:C:2011:125.

<sup>3</sup> Se mark- och miljödomstolens slutliga beslut den 18 oktober 2018 i mål nr P 3405-18 och slutliga beslut den 28 november 2018 i mål nr P 6421-18.

<sup>4</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17 och den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18.

<sup>5</sup> Högsta domstolens mål nr Ö 2914-19 R 23.

## 2. Utveckling av skälen för prövningstillstånd

### 2.1 Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning

Bestämmelser om tillgång till rättslig prövning finns i Århuskonventionens artikel 9. Bestämmelserna tar sikte på tillgång till rättslig prövning i tre situationer:

- Artikel 9.1. Överprövning om en begäran om miljöinformation avslås.
- Artikel 9.2. Överprövning av offentliga myndigheters tillståndsbeslut m.m. beträffande vissa verksamheter, i första hand större industri- och infrastrukturanläggningar, som redovisas i en bilaga till konventionen.
- Artikel 9.3. Överprövning av handlingar och underlåtelse av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen.

Enligt artikel 9.4 ska förfarandena som avses i punkterna 1–3 erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel.

Tillgången till rättslig prövning enligt konventionen ska under vissa förutsättningar tillkomma allmänheten. I artikel 9.3 stadgas att den allmänhet som avses i artikeln ska uppfylla eventuella kriterier i nationell rätt. Detta innebär att de anslutande parterna ges ett visst utrymme för skönsässig bedömning för att fastställa kriterierna för klagorätten.<sup>6</sup>

### 2.2 EU:s<sup>7</sup> införlivande av Århuskonventionen

En förutsättning för att dåvarande EG skulle kunna ratificera konventionen krävdes, enligt EU-rättslig praxis, att konventionens bestämmelser först införlivades i EU-rätten. Århuskonventionens artikel 9.2 införlivades helt<sup>8</sup> genom bland annat direktiv

<sup>6</sup> Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, EUT C 275, 18.8.2017, s. 1, p. 105 och 106.

<sup>7</sup> I detta yttrande används termerna Europeiska unionen, unionen, EU och gemenskapen synonymt, liksom unionsrätten, gemenskapsrätten och EU-rätten.

<sup>8</sup> Att artikel 9.2 är fullt ut införlivad i EU-rätten framgår bl.a. av skälen (11) och (12) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. Se vidare Generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-240/09, p. 35.

2003/35/EG.<sup>9</sup> Såvitt gäller införlivandet av artikel 9.3 föreslog EU-kommissionen under hösten 2003 ett direktiv i detta syfte,<sup>10</sup> men förhandlingarna om förslaget drog ut på tiden och vid tidpunkten för gemenskapens godkännande av Århuskonventionen hade något slutligt beslut om förslaget ännu inte fattats. Rådets beslut<sup>11</sup> att godkänna konventionen å gemenskapens vägnar försågs, bland annat av detta skäl, med en förklaring. Av förklaringen, som återfinns i andra stycket i bilagan till beslutet, framgår följande:

(...) Europeiska gemenskapen förklarar särskilt även att de gällande rättsakterna inte helt täcker genomförandet av de skyldigheter som följer av artikel 9.3 i konventionen, eftersom de avser administrativa och rättsliga förfaranden för prövning av handlingar och underlåtelse av enskilda personer och andra myndigheter än Europeiska gemenskapens institutioner, så som avses i artikel 2.2 d i konventionen, och att följaktligen dess medlemsstater ansvarar för att fullgöra dessa skyldigheter vid tidpunkten för Europeiska gemenskapens godkännande av konventionen och kommer att fortsätta med detta fram till dess att gemenskapen i utövandet av sina befogenheter enligt EG-fördraget eventuellt antar gemenskapsrättsliga bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter.

Förhandlingarna om kommissionens förslag fortsatte efter att gemenskapen godkände Århuskonventionen. Förslaget låg hos rådet i över tio år utan att enighet nåddes. Till slut ansågs förslaget vara obsolet. År 2014 drogs det därför tillbaka av kommissionen.<sup>12</sup> EU-kommissionen har i ett tillkännandegivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor<sup>13</sup> uttalat att den inte ser några utsikter att i framtiden kunna enas om ett lagstiftningsinstrument i form av en särskild akt om tillgång till rättslig prövning som motsvarar det obsoleta förslaget (se tillkännagivandet p. 10).

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG (se not 7).

<sup>10</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, KOM(2003) 624 slutlig.

<sup>11</sup> Rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, EUT L 124, 17.5.2005, s. 1.

<sup>12</sup> Se tillbakadragande av obsoleta kommissionsförslag, EUT C 153, 21.5.2014, s. 3.

<sup>13</sup> Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, EUT C 275, 18.8.2017, s. 1.

Till skillnad från Århuskonventionens artikel 9.2 är Århuskonventionens artikel 9.3 således inte fullt ut införlivad i EU-rätten.<sup>14</sup>

## **2.3 Sveriges genomförande av Århuskonventionen**

### **2.3.1 Internationella avtals ställning i EU och i Sverige**

Den svenska regeringen beslutade den 17 juni 1998 att underteckna Århuskonventionen.<sup>15</sup> Den 28 april 2005 beslutade regeringen att ratificera konventionen. I samband med ratifikationen anmälde Sverige en reservation som har betydelse för det nu aktuella målet. Staden återkommer nedan till detta.

Inför Sveriges ratificering av Århuskonventionen påpekade regeringen att den svenska synen på internationell rätt är dualistisk, till skillnad från gemenskapsrätten som präglas av ett monistiskt förhållningssätt.<sup>16</sup> En monistisk syn innebär att internationella avtal som princip blir direkt bindande för den avtalsslutande parten, vilket betyder att bestämmelserna i det internationella avtalet utgör en integrerad del av den avtalsslutande partens rättsordning i och med att avtalet träder i kraft. En dualistisk syn kräver däremot i princip att en internationell överenskommelse måste införlivas med den nationella rätten för att äga internrättslig giltighet. För att bestämmelser i ett internationellt avtal ska kunna tillämpas krävs således, enligt det dualistiska synsättet, att de skrivs in i den nationella lagstiftningen genom transformering eller inkorporering.<sup>17</sup>

Frågan om Århuskonventionens ställning i rättsordningen på ett principiellt plan behandlades sparsamt inför Sveriges ratificering. Århuskonventionen har, som nämnts, i huvudsak godkänts av såväl EU som Sverige. Flertalet av konventionens bestämmelser hade före godkännandet införlivats i unionsrätten respektive svensk lagstiftning genom bindande rättsakter. Konventionens artikel 9.3, som är av avgörande betydelse för det nu aktuella målet, har emellertid varken införlivats på EU-nivå genom direktiv eller förordning eller på svensk nationell nivå genom svensk lagstiftningsåtgärd. En viktig fråga i förevarande mål är därför om och i så fall i vilken mån Århuskonventionens artikel 9.3 får betydelse vid svensk rättstillämpning.

---

<sup>14</sup> Staden bortser här från att konventionens artikel 9.3 införlivats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006, som endast är tillämplig på EU:s institutioner.

<sup>15</sup> Se SÖ 2005:28

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:65, s. 129.

<sup>17</sup> Jfr bl.a. prop. 1993/94:117, s. 32.

### 2.3.2 Genomförande av artikel 9.2 och MKB-direktivet

Regeringen konstaterade i prop. 2004/05:65 om införlivandet av Århuskonventionen i svensk rätt att konventionens bestämmelser om rätt till överprövning i fråga om vissa verksamheter (artikel 9.2) i sak överensstämmer med direktiv 2003/35/EG. Regeringen bedömde att de prövningsförfaranden som krävs enligt konventionen och direktivet motsvaras av svenska prövningsförfaranden. När det gällde frågan om överklagande av tillståndsbeslut diskuterade regeringen först möjligheterna att överklaga sådana beslut som fattats med stöd av miljöbalken. Regeringen konstaterade i anslutning härtil att miljöbalkens räckvidd är relativt vid, men att vissa miljöfrågor även kan falla under andra lagar och förordningar, t.ex. ellagen. Regeringens slutsats när det gäller överklagbara beslut som fattats med stöd av annan lag än miljöbalken är att allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagande blir aktuella.<sup>18</sup>

När det gäller miljöorganisationers möjligheter att, enligt konventionens artikel 9.2 och direktiv 2003/35, få tillståndsbeslut m.m. för vissa verksamheter prövade rättsligt, bedömde regeringen att bestämmelserna om miljöorganisationers möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut enligt miljöbalken överensstämde med kraven i Århuskonventionen och direktiv 2003/35/EG. Klagorätten för miljöorganisationer kopplades därför till kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken och de typer av beslut som anges däri.<sup>19</sup>

När det gäller miljöorganisationers rätt att föra talan enligt andra lagar än miljöbalken genomfördes ändringar i bl.a. väglagen (1971:948), luftfartslagen (1957:297) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Regeringen bedömde att de aktuella lagarna föll under konventionens och direktivets tillämpningsområde eftersom de omfattade tillståndsprocesser för verksamheter som finns i bilagorna till konventionen och EU-direktiven. Genom ändringar av dessa lagar infördes en möjlighet för miljöorganisationer som uppfyller kraven i 13 kap. 16 § miljöbalken att även föra talan mot tillståndsbeslut enligt de aktuella lagarna.<sup>20</sup>

Den äldre plan- och bygglagen ingick emellertid inte bland de lagar som ändrades i enlighet med prop. 2004/05:65. Regeringen konstaterade att en detaljplan som kan likställas med ett tillstånd för någon verksamhet i konventionsbilagan skulle kunna träffas av

---

<sup>18</sup> Prop. 2004/05:65, s. 80.

<sup>19</sup> Prop. 2004/05:65, s. 84-91.

<sup>20</sup> Prop. 2004/05:65, s. 91 och 117.

kraven i konventionen och direktivet om allmänhetens deltagande.<sup>21</sup> Regeringen anförde därtill följande.

För närvarande pågår arbete med förändringar i plan- och bygglagen efter att Europeiska kommissionen haft invändningar mot det svenska genomförandet av MKB-direktivet (se prop. 2004/05:59). Det presenterade lagförslaget innehåller vissa förtydliganden av kraven på miljökonsekvensbeskrivning i samband med upprättande av detaljplan som medger en användning av planområdet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området får tas i anspråk för bl.a. industriområde, köpcentrum, skidlift m.m. I samband med detta aktualiseras frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om sådana detaljplaner. Frågan ses för närvarande över av PBL-kommittén som skall redovisa sitt uppdrag vid halvårsskiftet år 2005 (se även kapitel 10). Regeringen kommer därefter att ta ställning till vilka författningsändringar som behöver genomföras.<sup>22</sup>

Med anledning av ovanstående beslutade regeringen vid tillträdet av konventionen att göra en reservation beträffande artikel 9.2 vad gäller tillgång till rättslig prövning för miljöorganisationer avseende sådana beslut om detaljplaner som är förenade med krav på miljökonsekvensbeskrivning. Efter att denna fråga utretts av PBL-kommittén återkom regeringen till den i prop. 2006/07:122. Regeringen konstaterade att av såväl Århuskonventionen som MKB-direktivet följer ett krav på rätt till prövning för miljöorganisationer avseende beslut som omfattas av förfarande med miljökonsekvensbeskrivning i MKB-direktivets mening och som regleras i miljöbalken. Detta reglerades i 5 kap. 18 § tredje stycket ÄPBL. Kraven kopplades till detaljplaner som innebär att planområdet får tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder – t.ex. för industriändamål eller för uppförande av köpcentrum – och om dessa kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.<sup>23</sup>

Regeringen ansåg att klagorätten för miljöorganisationer vid beslut enligt ÄPBL skulle begränsas till beslut om detaljplaner som omfattas av 5 kap. 18 § tredje stycket ÄPBL. När det gäller vilka organisationer som ska kunna komma till tals föreslog regeringen att samma avgränsning av kretsen av taleberättigade organisationer skulle göras i ÄPBL som i miljöbalken.<sup>24</sup> Riksdagen delade regeringens bedömning och beslutade att 13 kap. 6 § skulle införas i

<sup>21</sup> Prop. 2004/05:65, s. 59.

<sup>22</sup> Prop. 2004/05:65, s. 117-118.

<sup>23</sup> Prop. 2006/07:122, s. 61.

<sup>24</sup> Prop. 2006/07:122, s. 62.

ÄPBL.<sup>25</sup> I och med lagändringen återkallade Sverige sin reservation vid ratificeringen av Århuskonventionen beträffande detaljplaner.

Klagorätten för miljöorganisationer begränsas på samma sätt i PBL som i ÄPBL. Bestämmelserna om klagorätten för miljöorganisationer finns numera i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL.

### 2.3.3 Inget genomförande av artikel 9.3

I prop. 2004/05:65 behandlade regeringen även Sveriges genomförande av Århuskonventionens artikel 9.3. Regeringen framförde att artikeln har en något oprecis utformning och att de krav som anges i artikeln är vaga. Vilka handlingar och underlåtelse som avses i artikeln har inte preciserats närmare än att det är sådana som står i strid med nationella miljörättsliga bestämmelser. En förutsättning är alltså, enligt regeringens resonemang, att det finns rättsligt reglerade krav på en viss typ av handling samt att handlingar och underlåtelse som avviker från dessa krav ska kunna prövas. Vad som ska anses omfattas av nationell miljölagstiftning är inte heller reglerat i konventionen. Regeringen bedömde mot denna bakgrund att det var relativt oklart vilka svenska regler som egentligen ska anses falla under konventionens artikel 9.3. Helt klart var emellertid att det är upp till varje enskild part i konventionen att, om den så önskar, sätta upp kriterier för vilka som ska vara berättigade att påkalla prövningen.<sup>26</sup>

Regeringen bedömde frågan om allmänhetens tillgång till rättslig prövning av myndigheters beslut enligt artikel 9.3 på i huvudsak samma sätt som frågan om överprövning av tillståndsbeslut avseende vissa verksamheter. För de frågor som rör miljö men som inte regleras i miljöbalken blir, enligt detta resonemang, istället allmänna förvaltningsrättsliga principer om överklagande aktuella. Regeringens slutsats var att svensk nationell rätt i denna del överensstämde med konventionens krav beträffande möjligheter att få myndigheters beslut prövade.<sup>27</sup>

När det gäller miljöorganisationers rätt att föra talan mot beslut uttalade regeringen följande.

Det är som sagt möjligt att sätta upp nationella kriterier för vilken allmänhet som skall ha talerätt enligt 9.3. De närmare kriterier som i

<sup>25</sup> Bet. 2007/08:CU3, rskr. 2007/08:54.

<sup>26</sup> Prop. 2004/05:65, s. 93-94 och 124.

<sup>27</sup> Prop. 2004/05:65, s. 95.



svensk rätt satts upp för talerätt diskuteras i avsnitt 8.2.2. Som nämndes där har som huvudregel "sakägare" talerätt. Konventionen kräver alltså inte i denna del att miljöorganisationer alltid skall ha möjlighet att föra talan, utan parterna har möjlighet att fritt sätta upp kriterier för vem som skall överklaga vilka beslut (till skillnad från när det gäller beslut om tillstånd för de verksamheter som finns i konventionsbilagan). [...] Kommissionens direktivförslag innehåller för närvarande preciserade regler om att även miljöorganisationer som erkänts och som uppfyller vissa kriterier skall ha rätt att föra talan. Frågan om miljöorganisationers möjlighet att begära prövning av myndighetsbeslut som strider mot miljörätten bör lämpligen behandlas när det blir dags att genomföra det väntade direktivet.<sup>28</sup>

Sammanfattningsvis kan konstateras att Århuskonventionens artikel 9.2 och MKB-direktivet har införlivats i svensk nationell rätt. Beträffande kommuners beslut om detaljplaner har klagorätten för miljöorganisationer därvid begränsats genom en uttömmande reglering i 13 kap. 6 § första stycket p. 1 ÄPBL. Såvitt gäller genomförandet av Århuskonventionens artikel 9.3 i EU-rätten har EU-kommissionens förslag till direktiv emellertid dragits tillbaka. Sverige har, med hänvisning till förhandlingarna om kommissionens direktivförslag, avvaktat med att genomföra artikel 9.3 i svensk rätt. Århuskonventionens artikel 9.3 har således inte införlivats, vare sig i EU-rätten eller i svensk nationell rätt.

#### 2.3.4 Den EU-rättsliga länken till artikel 9.3

Frågan om effekten av Århuskonventionens artikel 9.3 i unionsrätten behandlades av EU-domstolen i mål C-240/09<sup>29</sup>, *Den slovakiska brunbjörnen*. Målet i EU-domstolen avsåg en begäran om förhandsavgörande från Slovakiens Högsta domstol. Frågan i den nationella domstolen gällde ett beslut om undantag från bestämmelser om skydd för en djurart (brunbjörnen) som omfattades av EU:s livsmiljödirektiv<sup>30</sup>. Frågan i målet var bl.a. om bestämmelserna i artikel 9.3 har direkt effekt enligt unionsrätten. Domstolen konstaterade att bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt enligt unionsrätten (p. 45 och 52).

---

<sup>28</sup> Prop. 2004/05:65, s. 95 f.

<sup>29</sup> Dom av den 8 mars 2011 i mål C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, EU:C:2011:125.

<sup>30</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Beträffande effekten av Århuskonventionens artikel 9.3 fastslog EU-domstolen att det, med hänsyn till att arten brunbjörn skyddades av unionsrätten, bl.a. livsmiljödirektivet, ankommer på den nationella domstolen att *"i den utsträckning det är möjligt"* tolka den nationella processuella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning (p. 50). Frågan är om detta innebär att den bestämmelse om klagorätt för miljöorganisationer, ifråga om beslut om detaljplan som framgår av 13 kap. 6 § ÄPBL och den svenska lagstiftarens överväganden kring denna, i princip ska bortses från när ett detaljplansrelaterat beslut överklagas av en ideell miljöorganisation.

## **2.4 Miljöorganisationers klagorätt över beslut om detaljplan enligt Mark- och miljööverdomstolen**

Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, har lagt fast en praxis beträffande miljöorganisationers klagorätt över beslut att anta detaljplan i två domar som berör Stockholms stad. De två avgörandena är dels dom den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17 om detaljplan för fastigheten Våbelsn 3 i stadsdelen Ladugårdsgårde, och dels dom om detaljplan för del av fastigheten Kristineberg 1:10 m.fl. i stadsdelen Kristineberg. I båda domarna ansågs den klagande miljöorganisationen ha rätt att föra talan mot Stadens beslut, trots att MÖD bedömt att PBL:s kriterier för klagorätt inte varit uppfyllda. MÖD tillät att den senare av de två domarna fick överklagas till Högsta domstolen. Staden har genom beslut i kommunstyrelsen överklagat domen.<sup>31</sup>

MÖD har därefter den 25 november 2019 genom två beslut beträffande detaljplaner i Stockholms stad bedömt att de klagande miljöorganisationerna haft klagorätt. De två besluten avser dels mål nr P 12291-18 om detaljplan för del av fastigheten Snäckan 8 m.fl. i stadsdelen Norrmalm och dels det nu aktuella målet nr P 10362-18 om detaljplan för Brädstapeln 13 och 16 i stadsdelen Kungsholmen. MÖD har tillåtit att båda avgörandena får överklagas till Högsta domstolen.

MÖD:s resonemang gällande frågan om miljöorganisationers klagorätt är snarlika i de fyra avgörandena. Domstolens praxis innebär att beslut om antagande av detaljplan ska anses omfattas av

<sup>31</sup> Kommunstyrelsens beslut den 21 augusti 2019 § 10. Högsta domstolens mål nr Ö 2914-19 R 23.

artikel 9.3 i Århuskonventionen i de fall en prövning ska ske utifrån bestämmelser som är direkt relaterade till miljön eller kulturmiljön och som innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön eller kulturmiljön. En konventionsenlig tolkning av de svenska bestämmelserna om klagorätt innebär enligt MÖD att miljöorganisationer, som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808), ska ha rätt att överklaga sådana beslut.

Staden anser att MÖD:s resonemang i de fyra avgörandena innebär att miljöorganisationer ges klagorätt mot beslut om detaljplaner i strid med den svenska lagstiftarens intentioner och beslut. MÖD:s praxis utvidgar klagorätten i förhållande till reglerna i ÄPBL och PBL mycket kraftigt. Detta ger i det närmaste oöverskådliga konsekvenser för landets kommuner och domstolar samt för enskilda som vill genomföra angelägna bygg- och anläggningsprojekt. Staden anser att MÖD:s praxis måste genomlysas och rättas till av Högsta domstolen.

## 2.5 MÖD:s praxis ger upphov till ett antal frågor

### 2.5.1 En allmän talerätt för miljöorganisationer?

En omdiskuterad fråga kring Århuskonventionen är om den innebär en skyldighet för de anslutande parterna att inom miljöretten omforma det klassiska begreppet talerätt genom att ge personer i allmänheten ställning som part i ett domstolsförfarande, utan att dessa personer är berörda i traditionell mening av de frågor som prövas i målet, ett slags *actio popularis*. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har svarat nekande på den frågan.<sup>32</sup>

Staden konstaterar att MÖD sätter ”ribban” för miljöorganisationers klagorätt väsentligt lägre än vad ÄPBL gör. MÖD:s kriterier innebär – något förenklat – att det är tillräckligt att målet omfattar prövningar och bedömningar som är relaterade till miljön eller kulturmiljön för att klagorätt ska föreligga. Detta skiljer sig avsevärt från ÄPBL:s kriterier som begränsar klagorätten till beslut om detaljplaner för vissa verksamheter som omfattas av MKB-direktivet och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vidare framgår inte av MÖD:s avgöranden vad som innefattas i begreppen ”miljön” respektive ”kulturmiljön”. Detta innebär att räckvidden av miljöorganisationernas klagorätt inte kan förutses. De två begreppen är enligt Stadens uppfattning diffusa, men skulle

<sup>32</sup> ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, p. 35.

kunna ges en mycket vidsträckt innebörd. Om begreppen tolkas extensivt kan detta medföra att i stort sett alla antagandebeslut om detaljplaner träffas av MÖD:s kriterier, eftersom detaljplaner alltid på något sätt påverkar den fysiska omgivningen (jfr 4 kap. 2 § PBL).

Staden anser mot denna bakgrund att MÖD öppnar upp för en form av *actio popularis* för miljöorganisationer i fråga om antagandebeslut om detaljplaner. En så omfattande klagorätt krävs varken enligt Århuskonventionen eller unionsrätten. En sådan ordning strider dessutom direkt mot den svenska lagstiftarens avsikter.

### 2.5.2 En allmän talerätt för allmänheten?

MÖD:s praxis skulle kunna tolkas som att miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i miljöbalken har rätt att, med hänvisning till Århuskonventionens artikel 9.3, överklaga alla antagandebeslut om detaljplaner. Frågan är om samma vidsträckta klagorätt tillkommer även andra delar av allmänheten vid en konventionsenlig tolkning av artikel 9.3. Denna fråga besvaras inte i MÖD:s dom, vilket medför en betydande osäkerhet för kommuner och andra aktörer i samhällsbyggandet.

Staden anser att det inte är MÖD:s uppgift att i direkt strid med lagstiftarnas intentioner i såväl EU som Sverige öppna upp för en allmän klagorätt med hänvisning till artikel 9.3 i Århuskonventionen. I sammanhanget bör framhållas vad generaladvokaten Sharpston anförde i sitt förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-240/09, *Den slovakiska brunbjörnen*:

77. Förslaget till direktiv för genomförande av artikel 9.3, som inte har lett till lagstiftning, synes mig särskilt viktigt. Jag tycker inte att domstolen bör bortse från avsaknaden av relevant gemenskapslagstiftning och till sig själv fördela behörigheten att avgöra om artikel 9.3 har direkt effekt. Att göra det skulle betyda att domstolen tog på sig rollen som lagstiftare. Lagstiftaren har dock, hittills, avsiktligt valt att inte agera.

88. LZ har rätt i sin åsikt att allmänheten, till följd av artikel 9.3, ska ha rätt till tillgång till prövning i domstol eller administrativ ordning. Sådan rätt tillkommer dock endast den allmänhet som uppfyller de kriterier som uppställs enligt nationell rätt. Varken artikel 9.3 eller övriga bestämmelser i Århuskonventionen ger någon ledning för vad dessa kriterier kan eller borde vara. Såsom den tyska

regeringen riktigt har påpekat är det snarare så att förarbetena till Århuskonventionen antyder att dess författare avsåg att de avtalsslutande parterna skulle definiera dessa kriterier.

89. Utan några sådana uttryckliga begränsningar är det potentiella tillämpningsområdet av artikel 9.3 mycket stort. Att ge artikel 9.3 direkt effekt och således kringgå medlemsstaternas möjligheter att uppställa kriterier för bestämmelsen skulle vara liktydigt med att införa en allmän talerätt (*actio popularis*) genom ett juridiskt utslag istället för en lagstiftningsåtgärd. Det faktum att direktivförslaget ännu inte har antagits är ett tecken på att det i detta bestämda sammanhang skulle vara särdeles olämpligt att vidta en sådan åtgärd.<sup>33</sup>

Staden anser att generaladvokatens argument är helt relevanta när det gäller frågan om vem som lämpligen avgör hur klagorätten avseende detaljplaner bör utformas med hänsyn till artikel 9.3 i Århuskonventionen. Denna uppgift hör hemma hos lagstiftaren. Den svenska lagstiftaren har hittills valt, i avvaktan på en reglering inom EU, att inte implementera artikel 9.3 i svensk rätt. Enligt Stadens uppfattning ska detta ses ett aktivt val, och inte som passivitet. Exempelvis talar konkurrensskäl för att ett genomförande av artikeln bör ske på ett likartat sätt inom EU. Intressenter som vill investera i Sverige ska mötas av i princip samma miljörättsliga förutsättningar som i andra europeiska länder.

## **2.6 ÄPBL:s bestämmelser reglerar klagorätten uttömmande**

När det gäller frågan om en konventionsenlig tolkning av miljöorganisationers klagorätt hänvisar MÖD i sina avgöranden till flera tidigare rättsfall. Dessa rättsfall avser dels tre avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, och dels avgöranden från MÖD.

Gemensamt för de tre hänvisade avgörandena från HFD<sup>34</sup> är att de överklagade besluten fattats med stöd av författningar som saknar särskilda regler om klagorätten för miljöorganisationer. I avgörandena HFD 2014 ref. 8 och HFD 2018 ref. 10 II uttalar domstolen att eftersom skogsvårdslagen och kulturmiljölagen saknar sådana regler ska frågan om klagorätt avgöras utifrån de

<sup>33</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston föredraget den 15 juni 2010 i EU-domstolens mål C-240/09.

<sup>34</sup> HFD 2014 ref. 8, HFD 2015 ref. 79 och HFD 2018 ref. 10 II.

allmänna bestämmelserna om klagorätt i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Rättsfallet HFD 2015 ref. 79 skiljer sig delvis från de övriga två avgörandena eftersom jaktförordningen innehöll ett uttryckligt överklagandeförbud som träffade det klandrade beslutet om skyddsjakt på varg. Eftersom arten varg omfattades av EU:s livsmiljödirektiv ansåg HFD att överklagandeförbudet i svensk rätt stod i strid med unionsrätten och därför inte skulle beaktas.

Staden menar att MÖD har bedömt rättspraxis från HFD på ett felaktigt sätt och utifrån den bedömningen dragit felaktiga slutsatser om utrymmet för en konventionsenlig tolkning av Århuskonventionens artikel 9.3. ÄPBL innehåller, till skillnad från de författningar som var aktuella i HFD-målen, uttryckliga bestämmelser som reglerar klagorätten för miljöorganisationer. Bestämmelserna i ÄPBL har visserligen syftat till att genomföra artikel 9.2 och MKB-direktivet i svensk rätt, men de utgör trots detta en uttömmande reglering av miljöorganisationernas klagorätt. En avgränsning av klagorätten för miljöorganisationer enligt ÄPBL:s bestämmelser är dessutom förenlig med konventionens artikel 9.3, som stadgar att ”kriterier i nationell rätt” behöver vara uppfyllda för att artikeln ska vara tillämplig.

## 2.7 Avslutningsvis

Som framgår ovan har artikel 9.3 i Århuskonventionen inte införlivats i unionsrätten och den har inte heller direkt effekt enligt unionsrätten. Artikel 9.3 har inte heller införlivats i svensk nationell rätt. Staden anser därför att en eventuell konventionsenlig tolkning som görs av myndigheter och domstolar i ljuset av artikeln – om någon sådan tolkning överhuvudtaget ska göras – måste ske med stor restriktivitet och urskiljning. Utrymmet för en vidgning av klagorätten för miljöorganisationer, utöver den klagorätt som den nationella lagstiftaren gett, bör kräva att den nationella lagstiftningen står i strid med konventionen eller att den nationella lagstiftningen lämnar utrymme för tolkning. Några sådana förhållanden är inte vid handen i detta fall.

Det finns därför starka skäl att ifrågasätta MÖD:s slutsats<sup>35</sup> att PBL:s reglering av klagorätten för miljöorganisationer är ett komplement till klagorätsbestämmelserna i förvaltningslagen.

---

<sup>35</sup> Se bl.a. MÖD:s domar om Väbeln (s. 8) och Kristineberg (s. 5).

Förhållandet är enligt Stadens uppfattning istället det motsatta. MÖD har bortsett från 3 § i den äldre förvaltningslagen som anger att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen så är det bestämmelsen i den andra lagen eller förordningen som ska tillämpas.

Staden bedömer mot bakgrund av det ovanstående att 13 kap. 6 § ÄPBL uttömmande reglerar klagorätten för miljöorganisationer i fråga om detaljplaner.

Staden vill i detta sammanhang också hänvisa till den skiljaktiga mening som finns i MÖD:s avgörande. I den skiljaktiga meningen anføres bland annat att ÄPBL:s klagorättsbestämmelse till sin ordalydelse inte kan ges annan innebörd än att miljöorganisationers rätt att överklaga beslut enligt lagen är begränsad i enlighet med bestämmelsen. Att avsikten varit att på detta sätt begränsa rätten att överklaga framgår av förarbetena till bestämmelsen. Regleringen i ÄPBL skulle bli betydelselös om miljöorganisationers rätt att överklaga detaljplaner inte skulle begränsas av bestämmelsen. Även Sveriges reservation i samband med ratificeringen synes vara meningslös om miljöorganisationer redan före lagändringarna 2008 skulle haft rätt att överklaga beslut om detaljplan med stöd av Århuskonventionens artikel 9.3.

Den nuvarande situationen innebär en stor osäkerhet för alla parter i samhällsbyggandet med betydande fördröjningar av viktiga projekt som följd. Osäkerheten ökar arbetsbördan för både myndigheter och domstolar. Företag och enskilda påverkas negativt av förseningar till följd av utdragna tvister på grund av det oklara rättsläget.

Under den senaste tioårsperioden har Sveriges kommuner tillsammans antagit 1 500-2 000 detaljplaner varje år. Det handlar alltså om en betydande ärendemängd som berörs av den nu aktuella frågan om klagorätt. Under samma tioårsperiod har kommunernas och statens arbete med detaljplaner, i synnerhet planprocessens längd och möjligheten att överklaga, flitigt debatterats. Regeringen har tillsatt ett flertal utredningar med uppdrag att föreslå åtgärder som effektiviserar och förkortar detaljplaneprocessen. PBL har sedan den trädde i kraft 2011 ändrats många gånger för att uppnå snabbare processer. Anledningen till att detaljplaner och planprocessens längd varit i fokus är sannolikt att dessa har stor betydelse för bostadsförsörjningen och samhällsutbyggnaden i övrigt. Genomförandet av de flesta större samhällsbyggnadsprojekt

behöver nämligen föregås av beslut om detaljplaner. Överklagandeprocessens längd efter en detaljplan har antagits har betydelse för när projekt kan realiseras och domstolornas handläggningstider följs noggrant av regeringen.<sup>36</sup> För det svenska samhällsbyggandet och viljan att investera är klara spelregler och tidsfaktorn avgörande. Små och medelstora företag har inte råd att medverka om tillståndsförfarandena är för långa och förknippade med stora osäkerheter. En oklar praxis om rätten att överklaga detaljplaner försvårar således för samhällsbyggandet i Sverige.

I målet aktualiseras viktiga och svåra frågor om den nationella tillämpningen av internationella överenskommelser i en situation där delar av överenskommelsen hittills inte kunnat införlivas i vare sig unionsrätten eller svensk rätt. Hur långt kan en ”konventionsenlig tolkning” av svenska rättsregler sträcka sig i sådana fall? Kan den konventionsenliga tolkningen gå så långt att man helt bortser från svenska regler som i sig inte strider mot den aktuella konventionsbestämmelsen? Staden anser att Högsta domstolen är bäst lämpad att svara på dessa frågor.

En eventuell prövning i Högsta domstolen i detta mål kan lämpligen samordnas med en prövning av Högsta domstolens mål Ö 6017-18, som gäller bygglov, Ö 2914-19 samt Ö 6554-19 (jfr 54 kap. 10 § 2 stycket rättegångsbalken [1942:740]).

---

<sup>36</sup> Se prop. 2018/19:1, Utgiftsområde 18, s. 23.