

Jan Darpö
Professor of Environmental Law
Faculty of Law/Uppsala Universitet
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden
Tel. +46 739 137824
E-mail: jan.darpo@jur.uu.se
On the web: www.jandarpo.se

InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2013-10-09

Allmänna och enskilda intressen

Om prövningens omfattning vid överklagande av detaljplaner

1. Inledning

1.1 Kommunal planering av markanvändningen

Kommunala planer berör många människor och intressen. Beslut om detaljplaner väcker ofta protester hos grannar och andra som inte vill att närområdet ska bebyggas eller på annat sätt exploateras. Bebyggelsen är ofta motiverad av trängande samhällsbehov, samtidigt som exploateringen kommer i konflikt med andra och motstående allmänna intressen. Konflikterna gäller följaktligen både allmänna och enskilda intressen i en salig blandning. Planeringen av markanvändningen är i grunden en kommunal angelägenhet. Att kommunen följer lagen och att planeringen inte strider mot allmänna intressen bevakas i första hand av länsstyrelsen, men också av domstolarna vid överklagande. I denna artikel behandlar jag överprövningen av kommunala detaljplanebeslut utifrån några aktuella avgöranden från miljödomstolarna.

2.1 Överprövningen av detaljplaner

Den svenska miljöprocessen är – liksom förvaltningsprocessen i stort – reformatorisk. Vid ett överklagande av ett myndighetsbeslut sker alltså en prövning av hela saken inom ramen för de yrkanden som framförs. Resultatet blir oftast en dom som ersätter det överklagade beslutet. Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) rättsprövning av regeringsbeslut enligt lagen 2006:304 (RPL) är ett undantag från denna huvudregel på så vis att den enbart avser om det överklagade beslutet ”strider mot någon rättsregel”. Det är alltså fråga om en prövning av beslutets formella och materiella rättsenlighet. Den skrivning som HFD regelmässigt använder är att bedömningen omfattar förfarandefrågor och lagtolkning, faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Slutligen brukar domstolen tillägga att prövningen även omfattar om regeringen hållit sig innanför det handlingsutrymme som den tillämpade rättsregeln erbjuder. En ytterligare begränsning ligger i att den som söker rättsprövning direkt måste ange på vilket sätt som beslutet strider mot en rättsregel eller att det annars framgår klart av omständigheterna. Regeringsrätten/HFD har genom åren tolkat bestämmelsen ganska vidsträckt för att kunna möta kraven från såväl EKMR som EU-rätten.

Sedan tillkomsten av 2010 års plan- och bygglag (2010:900, PBL) gäller en liknande regel för överprövning av detaljplaner i miljödomstolarna. Tidigare överklagades dessa planer till regeringen och rättsprövades av HFD. När PBL-processen gjordes om 2010 ville lagstiftaren markera att miljödomstolsprövningen inte fick inkräkta på kommunernas handlingsfrihet att planera för bebyggelse när det gäller tillämpningen av regler som innefattar politiska avvägningar mellan olika allmänna intressen.¹ Därför infördes en särskild prövningsregel i 13:17 PBL som återspeglar vad som gäller enligt RPL, dvs. att beslutet ska upphävas om det strider mot en rättsregel på det sätt som klaganden angett eller annars framgår av omständigheterna. I likhet med äldre rätt, är processen kassatorisk, dvs. den överprövande domstolen kan som huvudregel bara fastställa eller vräka planen i dess helhet.

Den nya prövningsregeln tillämpades av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i somras i två mål där de kommunala detaljplanerna hade undanröjts av underrätten (*Plankan* och *Himmelsö*). I målen gjorde MÖD vägledande uttalanden om prövningens omfattning som är värda att kommentera. Därefter har mark- och miljödomstolen i Nacka undanröjt en detaljplan i Uppsala (*Seminariet*), delvis i direkt polemik mot den inställning som presenterades av MÖD. Som alla känner till, meddelade MÖD i slutet av september domen om detaljplanen för *Slussen* i Stockholm. Även det målet upprepades uttalandena om prövningens omfattning.

2. Plankan, Himmelsö och Seminariet

2.1 Detaljplanen för Plankan

Detaljplanen för kvarteret Plankan gäller en utbyggnad i ett område med befintlig bebyggelse på Södermalm i Stockholm. I planarbetet hade länsstyrelsen inte framfört några inläggningar om riksintressen, luftkvalitetsnormer eller andra allmänna intressen som den ska bevaka enligt 11 kap. PBL.² Planen fastställdes av Stockholms kommunfullmäktige, ett beslut som överklagades av flera enskilda och Hyresgästföreningen. Länsstyrelsen avslog överklagandena, men miljödomstolen i Nacka vräkte planen med hänvisning till att den skulle medföra oacceptabla olägenheter i form av buller samt försämrade sikt- och ljusförhållanden för de boende och utarmning av barnens utemiljö. Dessutom skulle planen medföra en otillåten förvanskning av kulturmiljön i området.

MÖD menade emellertid att mark- och miljödomstolen gjort en för vidsträckt prövning i målet.³ Man pekade på att PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör markanvändning. Prövningen av en detaljplan måste därför stanna vid att bedöma om kommunen har agerat inom ramen för det handlingsutrymme som ges i de materiella reglerna. Vid planläggningen ska allmänna intressen beaktas, bl.a. miljökvalitetsnormer, hänsynstagande till de boendes hälsa och kulturmiljön. Vid överprövning bör enligt MÖD planen emellertid upphävas endast om kommunen gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen eller om det förekommit fel i handläggningen. Prövningen är därför i allt väsentligt begränsad till frågor som har bety-

¹ Prop. 2009/10:215 s. 87ff och 236.

² PBL-målen som diskuteras i denna artikel handlades enligt den gamla plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL), men då de aktuella reglerna är oförändrade hänvisar jag genomgående till 2010 års PBL.

³ MÖD 2013-06-19 i mål nr P 11296-12 *Plankan*.

delse för de enskilda klagandena som sakägare eller boende, dvs. deras enskilda intressen. Detta poängteras också i regelsystemet genom att det åligger länsstyrelsen enligt 11 kap. PBL att bevaka vissa allmänna intressen – bl.a. riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB – varför överprövningen i domstol i dessa delar enbart bör avse om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart eller om det därefter har tillförts något som kan utgöra skäl att frångå länsstyrelsens bedömning.

Sedan gick MÖD över till bedömningen i sak av buller, luftkvalitet, kulturmiljön, utemiljön och övriga olägenheter. När det gällde bullerfrågan uttalade man först att detaljplanens tillåtlighet med hänsyn till hälsoeffekter av buller rör ett sådant allmänt intresse som länsstyrelsen ska bevaka. Då länsstyrelsen inte hade reagerat och reglerna medger ett stort handlingsutrymme för kommunen ansåg domstolen att det inte fanns anledning att underkänna planen på den grunden. Därefter prövade man planen mot de boendes enskilda intressen, både för dem som nu finns i området och för de framtida boende, i målet företrädda av Hyresgästföreningen. I den delen konstaterade MÖD att trafikbullret skulle överskrida de nivåer som anges i Boverkets allmänna råd, men fortfarande uppfylla de mer generösa kriterierna i den s.k. Stockholmsmodellen. Den senare modellen ansågs acceptabel, då den möjliggör bebyggelse på ett godtagbart sätt i ett område som kvarteret Plankan. Skäl saknades därför att vräka planen av hänsyn till de boendes hälsa. När det sedan gällde luftkvaliteten konstaterade domstolen att luftkvaliteten i området skulle försämrans marginellt och domstolen såg därför ingen anledning att göra en annan bedömning än den som länsstyrelsen hade gjort.

I nuvarande 8:13 PBL finns en bestämmelse om att byggnader som är särskilt värdefulla från bl.a. kulturmässig synpunkt inte får förvanskas. Underrätten ansåg att detaljplanen bröt mot förvanskingsförbudet. I den delen uttalade MÖD bara kort att det rörde sig om en avvägning mellan intresset att bevara befintlig miljö och att bygga nya bostäder, vilken ansågs ligga inom kommunens handlingsutrymme. Inte heller här fanns enligt domstolen skäl att på talan av de boende i området underkänna planen. Slutligen fann MÖD ingen anledning att göra någon annan bedömning än den som länsstyrelsen hade gjort om att utemiljön för barnen skulle bli acceptabel. Försämringen av boendemiljön genom försämrade ljus- och siktförhållanden var inte heller sådana betydande olägenheter att planen skulle upphävas på den grunden.

Målet om detaljplanen för kvarteret Plankan togs i s.k. förstärkt sits i MÖD, dvs. med medverkan av båda lagmännen. Avsikten är att från domstolens sida visa att avgörandet ska ses som vägledande. Som en ytterligare markering bör ses det faktum att domstolen försåg domen med en s.k. ventil, dvs. att det är möjligt att överklaga till Högsta domstolen.⁴ Avgörandet är idag överklagat, men HD har inte beslutat om prövningstillstånd.

2.4 Himmelsö, Seminariet och Slussen

En knapp månad senare meddelade MÖD i en annan sits ytterligare en dom som spann på samma tema, den här gången om detaljplanen för utbyggnaden av Himmelsö marina i Nynäshamn.⁵ Ett antal enskilda överklagade kommunens beslut och menade bl.a. att MKBn var otillräcklig samt att utbyggnaden skulle medföra skada på riksintresset för naturvård. Mark- och miljödomstolen i Nacka vräkte planen med hänvisning till att miljöut-

⁴ Sedan denna möjlighet infördes 2011 har enligt uppgift från MÖD detta skett i 13 PBL-mål. Åtta av dessa har överklagats, men HD har inte lämnat prövningstillstånd i något fall.

⁵ MÖD 2013-07-11 i mål nr P 2324-13 *Himmelsö*.

redningen var undermålig och att exploateringen bröt mot bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. MB. MÖD ansåg däremot att MKBn var tillräcklig med tanke på att det rörde sig om en utbyggnad av en befintlig verksamhet och att rimliga alternativ saknades. När det gällde riksintresset, upprepade man uttalandet från *Plankan* om länsstyrelsens roll som bevakare av dessa intressen och att domstolens överprövning är begränsad. Om det är enskilda som har klagat, omfattar prövningen främst deras enskilda intressen. När det slutligen gällde påverkan på riksintresset för naturvård, hänvisade man bara till att länsstyrelsen hade bedömt att exploateringen gick att förena med 3 och 4 kap. MB och att domstolen ”inte finner skäl” att göra en annan bedömning. Därmed fastställdes detaljplanen i enlighet med kommunens beslut.

MÖDs förståelse av 13:17 PBL om prövningens omfattning är kontroversiell. Efter *Plankan* och *Himmelsö* meddelade Mark- och miljödomstolen i Nacka en dom där man undanröjde detaljplanen för kvarteret Seminariet i Uppsala, delvis i uttrycklig polemik mot överrättens uppfattning i frågan.⁶ Miljödomstolen menar att tidigare rättpraxis i rättsprövningar av regeringsbeslut har begränsad bäring på en domstols överprövning av en detaljplan. Däremot har Regeringsrätten betonat att enskilda ska kunna åberopa alla slags intressen till stöd för sin talan, vilket också är en förutsättning för att domstolskontrollen av kommunernas rättstillämpning ska fungera. Miljödomstolen menar vidare att det vore olyckligt att ha olika avgränsningar av överprövningen när enskilda och när miljöorganisationer överklagar. I det senare fallet är det ju klart att de kan åberopa allmänna intressen. Man pekar också på att länsstyrelsens beslut i överprövningar enligt 11 kap. PBL inte är överklagbara och att systemet med riksintressen bygger på att det är domstolen som slutligen avgör vad som är ett sådant intresse och hur långt skyddet sträcker sig. I det konkreta fallet hade länsstyrelsens beslut om detaljplanen enligt 11 kap. tagits av landshövdingen ensam. Tre av fem tjänstemän hade utnyttjat möjligheten att anmäla avvikande mening, däribland länsantikvarien och länsarkitekten. I sak bedömde miljödomstolen sedan att området var av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3:6 MB och att bebyggelsen skulle orsaka påtaglig skada. Till det kom att planen stred mot kommunens översiktsplan, vilket inte hade framkommit av vare sig kungörelsen eller planbeskrivningen. Sammantaget menade därför domstolen att kommunens beslut stred mot PBLs och MBs regler och detaljplanen upphävdes. Kommunen har överklagat avgörandet till MÖD som i skrivande stund inte har tagit ställning till frågan om prövningstillstånd.

Även i MÖDs avgörande om *Slussen* upprepades uttalandena om prövningens omfattning.⁷ Genom att detaljplanen var överklagad av så många enskilda och organisationer kom emellertid alla slags enskilda och allmänna intressen att vägas mot varandra. Det är därför svårt att se att domstolen begränsade sin prövning i någon större omfattning. I några avseenden hänvisade man dock översiktligt till den bedömning som länsstyrelsen gjort av allmänna intressen, vilket jag återkommer till.

⁶ Mark- och miljödomstolen i Nackas dom 2013-09-09 i mål nr P 1483-13 *Seminariet*.

⁷ MÖD 2013-09-27 i mål nr P11451-12 *Slussen*.

3. Diskussion

3.1 Introduktion

Såvitt jag känner till, är *Plankan* den första dom där MÖD utvecklar sin allmänna syn på regeln om prövningens omfattning i 13:17 PBL.⁸ Det är därför för tidigt att dra några bestämda slutsatser kring rättspraxis innan det kommer flera avgöranden, särskilt som dessa mål i vissa fall kan överklagas till HD. Den debatt som förts efter *Plankan* har också mest reflekterat över avgörandet i sak, dvs. att i Stockholm får man tåla mer buller än på andra platser i landet. Den diskussion som följer här gäller istället den processuella frågan om prövningens omfattning och planlagstiftningens möte med miljörätten och unionsrätten. Det är inte ett försök till en djupare analys, snarast att ställa några inledande frågor för att stimulera den vidare debatten om prövningen i miljömål.

I mångt och mycket gäller diskussionen mötet mellan allmänna och enskilda intressen. Till viss del omfattas samtliga dessa intressen av EU-rätten, både genom de materiella reglerna och genom kraven på tillgång till rättslig prövning på miljöområdet. Det kan därför vara på sin plats att börja med ett unionsrättsligt perspektiv på frågan, vilket kan ta avstamp i det förslag till avgörande som generaladvokaten Cruz Villalón levererade i somras i det s.k. *Altrip-målet* (C-72/12).

3.2 Altrip och Trianel

Altrip-målet gäller en begäran om förhandsavgörande från tyska Bundesverwaltungsgericht i ett mål om en plan för översvämningsskydd i låglandet vid övre Rhen. Projektet omfattas av krav på MKB och frågorna gäller tolkningen av nuvarande artikel 11 i MKB-direktivet 2011/92. Beslutet om planfastställelse överklagades av en fruktodlare och en fastighetsägare i området som menade bl.a. att MKBn för projektet innehöll allvarliga brister. Enligt tysk rätt kan den klagande i ett miljömål bara vinna framgång om det finns en konkret möjlighet att utfallet hade blivit ett annat med en fullständig MKB och att förfarandefelet rört hans eller hennes rättigheter. Det krävs alltså dels ett orsakssamband mellan den formella bristen och beslutets innehåll, dels att en subjektiv rättighet åsidosatts. I målet i EU-domstolen har bl.a. kommissionen intervenerat och menat att den nationella domstolen måste pröva alla materiella och processuella bestämmelser som följer av unionsrätten.

Generaladvokaten Cruz Villalón började med att peka på *Trianel* (C-115/09), där EU-domstolen uttalade att den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet inte på något sätt begränsar de grunder som får åberopas till stöd för en överklagan.⁹ Han menade att bestämmelsen visserligen rymmer ett nationellt skön, men enbart med avseende på bestämningen av den krets som får överklaga, dvs. klagorätten.¹⁰ Vidare följer det av effektivitetsprincipen och artikel 19.1 FEU att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till

⁸ MÖD 2012:31 *Domherren* gällde visserligen också 13:17 PBL, men här var frågan vad slags förfarandefel som kunde bedömas ex officio vid överprövningen. Redan här finns emellertid en tendens från domstolens sida att begränsa prövningen mer än vad som följer av överprövningsregelns ordalydelse i det att man poängterar att om ett beslut skett i strid mot en förfaranderegeln i PBL, kan felet beaktas ex officio *endast i uppenbara fall* och om *regeln är entydig*. Det är en glidning bort från det uttryck som används i 13:17, där det står att ”beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som klaganden har angett *eller som framgår av omständigheterna*”.

⁹ Yttrandet (62012CC0072), para 66, 82 och 85.

¹⁰ Yttrandet (62012CC0072), para 86-94.

överklagande som behövs för att säkerställa ett fullgott domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Stöd för att prövningen inte är begränsad kan också hämtas från Århuskonventionen, av vilken det framgår att enskilda klagande inte ska vara mindre gynnade än miljöorganisationer. Vidare ansåg generaladvokaten att EU-domstolens uttalande i *Trianel* om att medlemsstaterna får föreskriva att enskilda endast kan åberopa ”subjektiva och offentliga rättigheter” bör förstås som att de kan göra unionsrättsliga bestämmelser till skydd för miljön gällande i sina överklaganden.¹¹ Det är slutligen inte tillåtet att göra utsikterna till framgång beroende av ett orsakssamband mellan den formella bristen hos en MKB och utgången av målet, om det kan medföra att en betydelsefull unionsrättslig bestämmelse till skydd för miljön utesluts från prövningen.

Som bekant bör man vara försiktig med att dra slutsatser av generaladvokatens förslag till avgörande. Men yttrandet är ändå intressant, då det onekligen ger uttryck för ett långtgående krav på domstolsskydd av de unionsrättsliga bestämmelserna. Jag tror inte att EU-domstolen kommer att köpa hela Cruz Villalóns resonemang, bl.a. för att det är svårt att förena med avgörandet i *Trianel* (C-115/09). Det målet handlade visserligen inte om enskildas klagorätt, utan om miljöorganisationers möjligheter att komma till tals enligt MKB-direktivet. Frågorna gällde dels organisationens klagorätt, dels prövningens omfattning, dvs. vad organisationer kan åberopa till stöd för sin talan. Kring den senare frågan gjorde domstolen emellertid ett uttalande om medlemsstaternas möjligheter att begränsa prövningen när enskilda överklagar ett unionsrättsligt grundat miljöbeslut (para 45, min kursiv):

Även om den nationella lagstiftaren *får föreskriva att enskilda*, i ett mål vid domstol om överklagande av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som avses i artikel 10a i direktiv 85/337, *endast får åberopa kränkning av rättigheter som är subjektiva och offentliga*, kan en sådan begränsning som sådan inte tillämpas vidare på miljöskyddsorganisationer, eftersom detta skulle vara oförenligt med de mål som eftersträvas med artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337.

Det är alltså detta uttalande som Cruz Villalón hänvisar till när han menar att enskilda ska kunna åberopa brott mot alla slags unionsrättsliga bestämmelser till skydd för miljön. En annan och kanske mer näraliggande slutsats är att domstolen faktiskt menade vad den sade, dvs. att medlemsstaterna får begränsa prövningens omfattning till att gälla de enskildas subjektiva och offentliga rättigheter. Frågan är bara vad uttrycket ”rättigheter som är subjektiva och offentliga” – eller ”individual public-law rights” respektive ”subjektiv-offentliches Recht” i engelsk respektive tysk språkdräkt – betyder. För mig framstår det som ganska oklart.¹² Det blir därför intressant att se vad EU-domstolen kommer fram till i *Altrip-målet* senare i höst.

Trianel har annars inte väckt särskild stor uppmärksamhet i den miljörättsliga debatten i Sverige. Det beror nog främst på att målet handlade om en talerättsbegränsning som enbart kunde förklaras av den speciella skyddsnormläran (”Schutznormtheorie”) som råder inom förvaltningsrätten i Tyskland. Emellertid förtjänar det att uppmärksammas att EU-domstolen här äntligen gjorde ett klagande uttalande om vad som avses som ”rät-

¹¹ Yttrandet (62012CC0072), para 100.

¹² Även bortsett från det faktum att den svenska översättningen inte är lyckad. Jag tror att uttryck som ”subjektiva offentligrättsliga rättigheter” eller ”rättigheter i offentligrättsliga bestämmelser till skydd för den enskilda” ligger närmare de tyska och engelska versionerna, men begreppet är inte lättfångat.

tigheter” med avseende på miljöskydd.¹³ Domstolen slår nämligen fast att nationella implementeringsregler och unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt – dvs. sådana som är tillräckligt preciserade och ovillkorliga – med nödvändighet utgör ”rättigheter som kan kränkas” och som tillkommer miljöskyddsorganisationerna att försvara.¹⁴ När det gäller organisationerna kan alltså inte prövningen avgränsas i något avseende utöver vad som följer av talan.¹⁵

3.3 Prövningsregelns ordalydelse

Tillbaka till svensk rätt och överprövningen av detaljplaner enligt 13:17 PBL. Enligt regelns ordalydelse, ska överprövningen avse om ”beslutet strider mot någon rättsregel”. Det är alltså bestämmelsernas ordalydelse som ska vara utgångspunkten för bedömningen, vilket också klart framgår av förarbetena till regeln. Här betonas även att syftet med regeln är att den ska möjliggöra en kontroll av om detaljplanebeslutet är förenligt med gällande bestämmelser. Vidare anges att överprövningsbestämmelsen inte gör någon skillnad på enskilda och allmänna intressen samt att den som överklagar en detaljplan kan åberopa samtliga.¹⁶

Redan i den här delen verkar alltså MÖD ha begränsat prövningen mer än vad som följer av regeln och dess förarbeten när man betonar att enskilda bara kan göra sina egna intressen gällande. Det är i själva verket svårt att förstå varför MÖD valt den inslagna vägen i strid mot ordalydelsen och lagstiftarens uttryckliga intentioner. Domstolen hänvisar visserligen till RÅ 1994 ref. 39 *Agronomen*, men frågan är vad avgörandet är värt idag. Det var kontroversiellt redan när det kom och flera av Regeringsrättens/HFDs avgöranden därefter kan tolkas som korrigeringar av rättsläget. Så har ju domstolen t.ex. ställt höga krav på att MKBn i detaljplaneärenden ska täcka allt – inbegripet allmänna intressen i form av hotade arter och naturområden – även i de fall som klaganden varit enskild.¹⁷ Till det kommer att rättsfallet är gammalt och från tiden före Sveriges inträde i EU, vilket förklarar att Regeringsrätten inte förde några unionsrättsliga diskussioner. Det har man emellertid gjort i senare avgöranden som gällt detaljplaners förenlighet med miljökvalitetsnormerna för luft.¹⁸ I dessa avgöranden har domstolen visserligen accepterat planerna med hänvisning till osäkra prognoser och marginell påverkan, men man har prövat hela frågan och inte gjort någon åtskillnad mellan enskilda och allmänna intressen.

Dessutom är det i många lägen komplicerat att skilja vad som är ett enskilt eller ett allmänt intresse i förhållande till en störning eller olägenhet, vilket också påpekas i propositionen. Det exempel som nämns där gäller grönområden i bebyggelsens närhet. Andra exempel på när svåra avgränsningar mellan enskilt och allmänt kan uppkomma är frågor om buller och miljökvalitetsnormer för luft. Det är sedan lång tid självklart i den allmänna miljöprocessen att den som har rätt att överklaga ett beslut kan åberopa alla slags intressen.¹⁹ Det är svårt att se några fördelar med att andra principer gäller vid över-

¹³ För en närmare diskussion i frågan, se Darpö: Rätt tillstånd för miljön – Om tillståndet som miljörättsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav (Uppsala 2010-11-15, publicerad på [www.jandarpo.se/Artiklar & Rapporter](http://www.jandarpo.se/Artiklar%20och%20rapporter)), avsnitt 2.4.5-2.4.7.

¹⁴ C-115/09 *Trianel*, para 48.

¹⁵ C-115/09 *Trianel*, para 37, även para 58.

¹⁶ Prop. 2009/10:215 s. 88f. och 235f

¹⁷ RÅ 2005 ref. 44 *Kullavik* och RÅ 2006 ref. 88 *Boberg*.

¹⁸ RÅ 2007 not. 26 *Norra länken* och RÅ 2008 not. 13 *Hornstull*.

¹⁹ RÅ1993 ref. 97 *Vendels Grustag*, MÖD 2006:44 *Botniabanen*.

prövningen av detaljplaner. Det kan dessutom orsaka problem vid efterkommande prövningar enligt miljöbalken (1998:808, MB), vilket jag återkommer till nedan.

Jag menar alltså att MÖD gör för stor sak av skillnaden mellan allmänna och enskilda intressen. Tillräcklig hänsyn till den kommunala självbestämmanderätten när det gäller beslut om markanvändning tas ju genom att överprövningen enbart ska avse om besluten ”strider mot någon rättsregel”, jämfört med det faktum att PBLs regler i stor utsträckning ger utrymme för bedömningar. Det är f.ö. värt att notera att i vårt förvaltningsrättsliga syskonland Finland har man sedan länge tillämpat laglighetsprövning av olika slags kommunala beslut. Där är det självklart att den enskilda som tillåts klaga kan åberopa såväl allmänna som enskilda intressen till stöd för sin sak (*HFD 2012:67*, *HFD 2013:87* och *HFD 2013:91*).

3.4 Miljökvalitetsnormerna

I *Plankan* betonar MÖD att vissa allmänna intressen – som exempelvis miljökvalitetsnormer, riksintressen och boendes hälsa – i första hand bevakas av länsstyrelsen inom ramen för överprövningen enligt 11 kap. PBL. När det gällde miljökvalitetsnormerna för luft, delade MÖD kommunens och underinstansernas bedömning att den nya bebyggelsen endast marginellt kommer att försämra luftkvaliteten. Man hänvisade även till dubbdäcksförbudet på Hornsgatan och arbetet med att ta fram ett nytt åtgärdsprogram. Mot bakgrund av detta menade sedan MÖD – under rubriken Bedömning av luftkvaliteten utifrån allmänna intressen – att ”det saknas anledning att bedöma frågan om miljökvalitetsnormerna följs på annat sätt än vad länsstyrelsen gjort”.²⁰ Därefter prövade man luftkvaliteten som ett enskilt intresse och fann att den marginella försämringen inte skulle utgöra en sådan olägenhet för de boendes hälsa att detaljplanen skulle upphävas på den grunden. I *Slussen* hänvisade domstolen till att ombyggnaden skulle medföra både försämringar och förbättringar av luftkvaliteten i området. Efter att ha konstaterat att länsstyrelsen godtagit planen med avseende på miljökvalitetsnormerna, uttalade man sedan bara att ”(v)ad som framkommit i utredningen föranleder inte Mark- och miljööverdomstolen att göra någon annan bedömning än den länsstyrelsen gjort.”²¹

Till att börja med kan man konstatera att domstolens indelning i enskilda och allmänna intressen i luftfrågan inte är klagorande. Här gäller det dessutom att bedöma en tydlig lagregel, nämligen att miljökvalitetsnormerna ”ska följas” (2:11 PBL). Att överlåta den bedömningen till länsstyrelsen försvagar miljökvalitetsnormernas ställning i plan-sammanhang på ett betänkligt sätt. Det är heller knappast förenligt med den EU-rättsliga inställningen i frågan. Normerna är ju direktivgrundade och just uppdelningen mellan av allmänna och enskilda intressen i dessa sammanhang har avvisats av EU-domstolen i *Janecek-målet* (C-237/07).

Dieter Janecek ville att miljömyndigheterna skulle åläggas att upprätta en handlingsplan enligt artikel 7(3) i direktiv 96/62²² med avseende på luftkvaliteten i det område som han bodde i vid ringvägen kring München. Målet vandrade hela vägen upp till Bundesverwaltungsgericht som begärde förhandsavgörande av EU-domstolen. En fråga var om en enskild vars hälsa påverkas negativt kunde begära att en handlingsplan ska upprättas, även om han i domstol kan kräva att miljömyndigheten förpliktas ingripa med direkta

²⁰ *Plankan* s. 29.

²¹ *Slussen* s. 51.

²² Rådets direktiv 96/62/EG om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten.

åtgärder. Bland annat Österrike intervenerade i målet och menade att enskilda – i enlighet med skyddsnormsläran – bara kan åberopa sina egna intressen. EU-domstolen svarade emellertid att direktivet *fastlägger en klar skyldighet* för den ansvariga myndigheten att under vissa förhållanden upprätta en handlingsplan *som enskilda måste kunna åberopa*. I likhet med tidigare mål, slog domstolen därför fast att den enskilda som är omedelbart berörd måste kunna förlita sig på de tvingande bestämmelserna genom en möjlighet att i domstol kunna kräva att myndigheterna fullgör sina skyldigheter. Avgörandet har emellertid vidare betydelse än så. Dels genom att skyldigheten i fallet avsåg att upprätta en handlingsplan i ett läge där den enskilde också kunde kräva direkta skyddsåtgärder till förmån för hans intressen. I många länder betraktas upprättandet av sådana planer och program som en renodlad myndighetsangelägenhet. Dels genom att uttala att visserligen har myndigheten ett eget skön att avgöra innehållet i handlingsplanen, men att det inte är obegränsat. Det måste vara möjligt för den enskilda berörda att få lämpligheten i åtgärderna överprövade i domstol.

I *Janecek* gick alltså EU-domstolen långt utöver vad som krävdes till skydd för den enskildes intressen och menade att *myndigheterna var skyldig att se till att de direktivbestämmelser som hade direkt effekt genomfördes i praktiken*. Mot bakgrund av domstolens allt starkare betoning av effektivitetsprincipen inom EU-rätten är det knappast troligt att man backar från den positionen. Detaljplaner kan på många sätt aktualisera unionsrättsliga bestämmelser och då uppstår frågan om en alltför snäv avgränsning av prövningens omfattning håller. Jag tror det inte.

3.5 Skyddet av riksintressena

Vidare är MÖDs resonemang om bevakningen av riksintressena väldigt defensiva. Här menar domstolen att man i princip inte kan ifrågasätta den bedömning som länsstyrelsen har gjort i samrådet kring detaljplanen och i överprövningen enligt 11:10-11:12 PBL. Den inställningen är heller inte något som framgår av vare sig lagtexten i 13:17 PBL eller de bakomliggande uttalandena i förarbetena. I dessa framhålls istället att vissa bestämmelser – bl.a. de om miljö kvalitetsnormer och riksintressen – begränsar den kommunala handlingsfriheten mer och då blir utrymmet för överprövningen vidare. Reglerna om riksintressen är ju till skillnad från annat i 3 och 4 kap. MB väldigt tydliga, de ”ska skyddas” mot påtaglig skada. De är avsedda att fungera för statlig kontroll av den kommunala planeringen av markanvändningen, vilken också är ett av syftena med överprövningen i domstol. I *Himmelsö* argumenterade kommunen att exploateringen var bra för utvecklingen det lokala näringslivet, vilket skulle utgöra ett godtagbart skäl att skada riksintresset för naturvård i området (4:1 2 st. MB). Miljödomstolen i Nacka underkände detta och menade att åtgärderna alls inte rymdes i begreppet då enbart ett fåtal personer skulle samsättas av verksamheten. I den delen skriver MÖD bara att exploateringen godtagits av länsstyrelsen och att man ”finns inte skäl att göra någon annan bedömning än den som länsstyrelsen gjort att exploateringen enligt detaljplanen går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken”.²³ En liknande skrivning användes i *Slussen*, där domstolen menade att riksintresset för kulturmiljövård inte var tydligt definierat och att kommunen därmed hade ett större utrymme för att avgöra vad som skulle utgöra ”påtaglig skada” i sammanhanget. Kommunen bedömde påverkan som

²³ *Himmelsö* s. 10.

måttlig, länsstyrelsen ingrep inte och MÖD ansåg att ”det inte framkommit skäl att frångå” den bedömningen.²⁴

Skrivningarna är för det första oklara; har domstolen över huvud taget prövat skyddet för riksintresset? För det andra överlämnar MÖD till kommunen och länsstyrelsen att komma överens om hur långt skyddet av de lagliga intressena sträcker sig, vilket – som miljödomstolen i Nacka påpekar – är en ny förståelse av bestämmelserna. Regeringsrätten har inte tvekat att gå in i tolkningar av betydligt otydligare regler än de om riksintressen och undanröjt regeringsbeslut inom ramen för rättsprövning.²⁵ I det här sammanhanget får man heller inte glömma att länsstyrelsernas ytterst sällan ingriper mot den kommunala planeringen utifrån försvaret av de allmänna intressena.²⁶

3.6 När organisationer överklagar

Helt klart är att prövningen inte kan begränsas om det är en miljöskyddsorganisation som överklagar eftersom de i enlighet med *Trianel* anses företräda de unionsrättsligt grundade allmänna intressena. Hade alltså en sådan organisation överklagat detaljplanen för *Plan-kan*, hade prövningen med nödvändighet måst omfatta om planen var förenlighet med miljö kvalitetsnormerna för luft. Även i *Himmelsö* hade klaganden kunnat vara en miljöorganisation eftersom exploateringen bedömdes medföra betydande miljöpåverkan. Om så hade varit fallet, hade MÖD tvingats göra en fullständig prövning av skadan på riksintressena. Som miljödomstolen i Nacka pekade på i *Seminariet*, är det inte en särskilt bra lösning att göra överprövningens omfattning beroende av vem som klagat. Sedan är det ju också så att miljöorganisationernas talerätt enligt PBL är betydligt mer inskränkt jämfört med 16:13 MB. Den gäller enbart för detaljplaner för vissa, listade exploateringar som kan medföra betydande miljöpåverkan, t.ex. industriändamål, sammanhållen bebyggelse eller hamn för fritidsbåtar (13:12, jfr. med 4:34 PBL). Miljö- och friluftsförbund kan också överklaga detaljplaner som medför att strandskyddet upphävs (13:13, jfr. med 4:17 PBL). Överklaganden från enskilda har alltså på PBLs område betydligt större betydelse för kontrollen av att kommunerna håller sig innanför lagens ramar. Miljöorganisationernas klagorätt i PBL kommer emellertid att vidgas till följd av det pågående arbetet på EU-nivå att tydligare implementera artikel 9.3 i Århuskonventionen i den unionsrättsliga lagstiftningen. Därmed får vi betydligt fler situationer då organisationerna företräder allmänna intressen och uppdelningen mellan enskilt och allmänt blir än svårare att hantera inom ramen för överprövningen av en detaljplan.

3.7 Förhållandet mellan PBL och MB

Slutligen har jag några funderingar kring förhållandet mellan överprövningen enligt PBL och den enligt MB. I många fall kan ju en verksamhet och dess verkningar prövas enligt båda lagarna. I t.ex. *Himmelsö* skulle exploateringen ske genom att ett berg förvandlades till grus. Länsstyrelsen menade från början att det var en täkt som var tillståndspliktig en-

²⁴ *Slussen* s. 48.

²⁵ Se t.ex. RÅ 1997 ref. 18 om betydelsen av uttrycket ”intrång i parklandskapet” och RÅ 2004 ref. 14 om ”obetydlig miljöpåverkan”. Det förra rättsfallet anges f.ö. av regeringen som ett exempel på att domstolarna kan försvara riksintressena (a prop. s. 88 och 236).

²⁶ Enligt Boverket överprövar länsstyrelserna ca 30 av 1 700 detaljplaner årligen. Av dessa undanröjs hälften, de flesta med hänvisning till otillräckliga hänsyn till människors hälsa (Boverket: Plan- och bygglagen i praktiken 2012 (Boverket 2013), s. 45).

ligt 9 kap. MB, men stannade så småningom vid att verksamheten kunde prövas inom ramen för detaljplanen. Ett annat sådant exempel är att strandskyddet i ett område kan hävas genom en detaljplan (4:17 PBL), alternativt genom att dispens meddelas enligt miljöbalken (7:13-7:18h MB). Ofta är det dessutom så att miljöstörande verksamheter behöver vara såväl planenlig enligt PBL som förenlig med MBs allmänna hänsynsregler. Som redan nämnts, utgår miljöprövningen sedan länge från att alla som släpps in kan åberopa alla slags intressen och inom ramen för yrkandena är det domstolens ansvar att pröva frågorna ex officio. Hur blir det med den saken om miljödomstolarna är bundna vid länsstyrelsens bedömning av de allmänna intressena i detaljplanemålet, men ska göra en egen bedömning av samma intressen i miljöbalksmålet - ligger det då inte nära till hands att tro att domstolen känner sig obenägen att neka något som man redan gått med på? Ett sådant synsätt skulle utgöra ett brott mot en grundläggande tankegång om förhållandet mellan planering och miljökrav, nämligen att det faktum att en verksamhet är planenligt är en *nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning* för att den är tillåtlig.

4. Avslutande anmärkningar

Rättsutvecklingen när det gäller tillgången till rättslig prövning av miljöbeslut har varit snabb i Sverige. Det har i stor utsträckning berott på att EU-domstolen under senare år tydligt har agerat för att enskilda och miljöorganisationer ska ha möjlighet att i domstol utmana beslut som rör deras intressen. Den unionsrättsliga praxisen har fått stort genomslag i medlemsstaterna och tillämpas ofta direkt av de nationella domstolarna. Det gäller också i Sverige, där inte minst MÖD gått i bräschen för att vidga klagorätten.²⁷ Det är därför förvånande att samma domstol intagit en så snäv och närmast gammalmodig position när det gäller överprövningen av detaljplanebeslut.²⁸ Det är desto mer oroande då synsättet ansluter till den starka vind som blåser till förmån för de kommunala och exploaterande intressena, till men för de motstående. Så har exempelvis den sittande PBL-överklagandeutredningen (S 2013:09) i uppdrag att överväga nya bestämmelser dels för att begränsa klagorätten för enskilda, dels för att införa en avgift för överklaganden.²⁹ MÖDs inställning medför också en svårtillämpad begränsning av domstolarnas möjligheter till kontroll av rättsenligheten i de kommunala besluten. Sammantaget kan detta medföra problem i att uppfylla våra internationella och EU-rättsliga åtaganden. Avslutningsvis menar jag därför att det finns starka skäl för Högsta domstolen att meddela prövningstillstånd i målet om *Plankan* och uttala sig om prövningens omfattning vid överklaganden av kommunala detaljplaner.

²⁷ Se Darpo: Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. Del 1: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen. ERT 2013 s. 217. Del 2 handlar om klagorätten i lagstiftningen utanför miljöbalken och publiceras i oktober i det kommande numret av ERT.

²⁸ Den uppmärksamma läsaren finner likheter i MÖDs domskäl i *Plankan* och Koncessionsnämndens beslut respektive skiljaktige ledamoten Voss' skrivningar i RÅ 1993 ref. 97 *Vendels Grustag*.

²⁹ Direktiv 2013:53 Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen.

Författarpresentation

Jan Darpö är professor i miljö rätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Han är också ordförande i Århuskonventionens Task Force on Access to Justice. Under 2012-13 leder han en studie åt EU-kommissionen om genomförandet av artikel 9.3 Århuskonventionen i EUs medlemsstater, se <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.