



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Marie Tinggren Göthe

## Prövningsramen i detaljplanemål i PBL

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Jesper Blomberg

Termin: VT 2016

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställningar	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Avgränsning	7
1.6 Forskningsläge	7
1.7 Disposition	8
<b>2 DOMSTOLS PRÖVNINGSRAM I FÖRVALTNINGSMÅL</b>	<b>9</b>
2.1 Bakgrund	9
2.2 Olika prövningsformer	10
<b>3 DOMSTOLS PRÖVNINGSRAM VID ÖVERPRÖVNING AV DETALJPLAN ENLIGT PLAN- OCH BYGGLAGEN</b>	<b>12</b>
3.1 Bakgrund	12
3.2 Kommunalt planmonopol	13
3.3 Allmänna och enskilda intressen	13
<b>4 PRÖVNINGSRAMEN I PBL 13 KAP. 17 §</b>	<b>16</b>
4.1 Bakgrund	16
4.2 Tidigare lagstiftning	17
4.3 Gällande rätt	18
4.4 Kassatorisk process	20
4.5 Förhållande till rättsprövningslagen	20
4.6 Förhållande till EKMR artikel 6.1	21

4.7	Förhållande till övrig EU-rätt	22
<b>5</b>	<b>HUR TOLKAS AKTUELL REGLERING AV MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN?</b>	<b>24</b>
5.1	MÖD 2013:47 ("Plankan")	24
5.1.1	Åsikter i doktrin rörande "Plankan"	27
5.2	MÖD 2014:12 ("Seminarier")	29
5.3	Mål P 10898-15 11/4 2016	30
<b>6</b>	<b>ANALYS</b>	<b>32</b>
6.1	Är regleringen i PBL 13 kap. 17 § ändamålsenlig?	32
6.2	De lege ferenda	34
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>36</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>40</b>

# Summary

The procedure within the administrative field of law is ruled by norms and principles. The framework governing differs from the procedural law in civil court. The grounds for administrative claims and appeal are established in 29 and 30 §§ FPL. There are also a number of other procedural laws with their own rules for appeals, to which FPL is subsidiary. Amongst the other laws is the law that regulates constructing – PBL. When a municipality makes a decision to build in a certain area, an appeal to a special court of land and environmental issues, the mark-och miljödomstol, can be made according to PBL chapter 13 § 17.

Purpose of the thesis is to examine the judicial framework that governs the proceeding in PBL. It is the assigned task of the municipality to plan the constructing within the municipality. The municipality has monopoly on the planning and to govern local matters concerning how to use the land area in the municipality. The municipality must respect public interests as well as individual interests when planning. These aspects effect the possibilities for the court to make a decision on the merits when an appeal is made according to PBL chapter 13 § 17.

When a municipality has made a decision based on the municipal planning monopoly, it has considerable scope for action, which on the other hand gives the court limited capacity to act. This due to the fact that the court cannot try a case that derives from a decision based on issues of political nature made by the municipality. On the contrary, decisions made by the municipality that concern public interests without involving political aspects, such as environmental matters, give the court a widen capacity for action. The legal structure of PBL affects the individual's possibilities to invoke a certain enactment depending on which interest the enactment is based on. These problems are illustrated in the thesis by precedents. Finally, an analysis about whether or not the paragraph is fit for purpose is presented

in the last chapter. The author concludes that on the ground of all aspects that must be taken in consideration, the legal regulation in chapter 13 § 17 PBL is adequate. Though, in order to ensure legal certainty, the court should strive to interpret the law in a more consistent way. Today there is a lack of predictability in the practice of the court.

# Sammanfattning

Förvaltningsprocessrätt är en sammanfattande beteckning på de föreskrifter och principer som gäller vid beslutsfattandet inom förvaltningsrättsskipningen. Det som styr vad en prövning får och ska avse är den så kallade prövningsramen. I förvaltningsprocessen är det 29 och 30 §§ FPL, som reglerar yrkande och grunder som tillsammans konstituerar prövningsramen. Utöver FPL finns det även en mängd specialförfattningar med egna regler för överprövning, varav PBL är en av dessa.

När en kommun fattat ett beslut om en detaljplan så kan beslutet överklagas till mark-och miljödomstol enligt ett särskilt rättsprövningsinstitut i PBL 13 kap. 17 §. Uppsatsens syfte är att undersöka prövningsramen i denna paragraf. PBL styrs dels av det kommunala planmonopolet, som tillskriver kommunerna beslutanderätt att styra i lokala markanvändningsfrågor, dels av att kommunen måste beakta allmänna och enskilda intressen vid detaljplaneläggning. Dessa aspekter påverkar domstolens möjlighet att beakta sakfrågan i målet när en detaljplan överklagas i PBL 13 kap. 17 §. När en kommun har fattat ett beslut som grundar sig på det kommunala planmonopolet har kommunen mycket handlingsutrymme, varpå prövningens vidd för domstolen minskar. Detta beror på att domstolen inte kan göra sakprövningar i frågor som är av politisk karaktär. Rörande andra beslut som kommunen har fattat och som rör vissa allmänna intressen, så gäller här på motsatt vis att prövningsramen vidgas för domstolen. Den lagtekniska konstruktionen påverkar vad en enskild kan anföra till stöd för sin talan i domstol. Detta belyses utifrån mark-och miljödomstolens avgöranden. Avslutningsvis förs en diskussion om PBL 13 kap. 17§ är ändamålsenlig. Författaren kommer fram till att med tanke på alla de aspekter som ska beaktas så är lagregleringen adekvat. Det är svårt att finna en annan lämplig prövningsform. Ur en rättssäkerhetsaspekt råder det dock brist på förutsebarhet i domstolspraxis.

# Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
RPL av vissa regeringsbeslut	Lagen (2006:304) om rättsprövning
KL	Kommunallag (1991:900)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
ÄPBL	Plan-och bygglag (1987:10)
EKMR för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	Europeiska konventionen om skydd
MÖD	Mark-och miljööverdomstol
MMD	Mark-och miljödomstol
HFD (tidigare Regeringsrätten)	Högsta förvaltningsdomstolen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
HD	Högsta domstolen

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det råder idag bostadsbrist och Boverket bedömer att mellan år 2015 och 2025 behöver 705 000 bostäder byggas.<sup>1</sup> En av bostadsbristens orsaker är att det tar alltför lång tid från det att en kommun fattat beslut om att anta en detaljplan till dess att beslutet vinner laga kraft, med följden att byggprojekt försenas och fördras.<sup>2</sup> Även arbetsmarknaden hämmas. Som exempel kan nämnas att Stockholms bostadsbrist har beräknats kosta 21 miljarder per år i utebliven tillväxt.<sup>3</sup>

Samtidigt utgör rättssäkerheten, det vill säga förhållandet mellan staten och den enskilde, en av demokratins ”grundbultar”.<sup>4</sup> Medborgarna ska ha möjlighet att överklaga detaljplaner hos domstol. I synnerhet i storstadsområdena förekommer invändningar från klagande som rör naturvård och miljöskydd.<sup>5</sup> Huruvida man får framgång med sin överprövning som klagande av dessa allmänna intressen beror givetvis på vad man kan anföra och få prövat av domstolen. Detta beror på hur prövningsramen ser ut.

## 1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka och kritiskt granska prövningsramen för mark- och miljödomstol vid överprövning av en kommuns beslut avseende en detaljplan i plan och bygglagen (PBL) 13 kap. 17 § 1 och 2 st.

---

<sup>1</sup> Boverket 19 oktober 2015, *Reviderad prognos för byggbehovet av bostäder*.

<sup>2</sup> SOU 2014:14 s. 34.

<sup>3</sup> Swedbank Makrofokus Sverige 11 november 2013.

<sup>4</sup> SOU 2014:14, s. 58.

<sup>5</sup> SOU 2014:14 s. 44.



## 1.3 Frågeställningar

- Hur regleras domstols prövningsram i förvaltningsmål?
- Vad styr domstols prövningsram vid överprövning av detaljplan enligt plan- och bygglagen?
- Hur är prövningsramen reglerad när det gäller överprövning av detaljplaner i plan- och bygglagen 13 kap. 17 §?
- Hur tolkas aktuell reglering av mark och miljööverdomstolen?
- Är regleringen i PBL 13 kap. 17 § ändamålsenlig?

## 1.4 Metod och material

En rättsdogmatisk metod har huvudsakligen tillämpats. Analysen kan sägas ha ett kritiskt perspektiv, då här presenteras fristående ändamålsargument för att påvisa brister i rättsläget.<sup>6</sup>

Utgångspunkten har varit att belysa såväl ett individperspektiv som ett allmänt perspektiv på överprövningen. Ämnet har även beaktats utifrån EU-rätten och europarätten och på så vis skapas ytterligare en dimension.

Det finns inte mycket litteratur rörande prövningsramen i PBL. Därför har främst förarbeten, domstolspraxis samt lagkommentarerna i Zeteo och den fördjupande lagkommentaren i Lexino används i denna del. Ämnet har dock debatterats i juridiska tidskrifter. Bland annat miljörettsprofessor Jan Darpö har behandlat prövningsramen ingående i en artikel på Infotorg Juridik.

Däremot finns det rikligt med litteratur i förvaltningsprocessrätt, här kan främst nämnas författarna Ulrik von Essen samt Hans Ragnemalm.

---

<sup>6</sup> Korling och Zamboni, (2013), s. 39 ff.

## 1.5 Avgränsning

På grund av arbetets begränsade omfång kommer återopsördan inte behandlas. Klagorätten berörs enbart i den mån det krävs för förståelsen av prövningen. Dessutom skall inledningsvis sägas att detaljplaner överklagas i dagsläget till länsstyrelsen och i andra hand till mark- och miljödomstol, vilket dock ändras den 1 juni 2016 så att överklagan sker direkt till mark- och miljödomstol.<sup>7</sup> Länsstyrelsens överprövning i förvaltningslagen kommer därför inte behandlas.

## 1.6 Forskningsläge

Inom området förvaltningsprocess har mycket skrivits av ovan nämnda Hans Ragnemalm som var professor i offentlig rätt samt även av Ulrik von Essen, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet. Von Essen bedriver forskning inom förvaltningsprocessrätt och har publicerat ett flertal böcker och artiklar inom ämnet. Även Wiweka Warnling-Nerep, professor i offentlig rätt vid Stockholms universitet, bedriver forskning med inriktning mot överklaganderegler, överklagandeförbud och rätt till domstolsprövning. Däremot förekommer ingen forskning vid landets universitet om prövningsramen utifrån PBL. Ämnet debatteras dock i doktrin. Jan Darpö är professor i miljö rätt vid Uppsala universitet och har författat kritiska artiklar i juridiska tidskrifter som berör överklagandeprocessen i miljöbalken och PBL.

Då bostadsbristen i landet utgör ett stort samhällsproblem och då överprövningen i PBL påverkar byggprocessens längd finns anledningen att vidare utreda och granska gällande rätt. Särskilt med hänsyn till den bitvis skarpa kritik som riktats mot mark och miljööverdomstolens tillämpning av nuvarande reglering.

---

<sup>7</sup> Prop. 2015/16:55, sid 1.

## 1.7 Disposition

I kapitel 2 ges en introduktion till förvaltningsprocessrätten samt begreppet prövningsram. Detta följs av kapitel 3, som rör det som styr prövningsramen i PBL utifrån det kommunala planmonopolet och de intressen som ska beaktas i lagen. Sedan behandlas prövningsramen specifikt utifrån PBL 13 kap. 17 § i kapitel 4. Först följer en presentation av äldre praxis som är grundläggande för förståelsen av dagens rättsläge, då nuvarande lagstiftning är en kodifiering av äldre praxis. Därefter presenteras paragrafen ingående. Sist innehåller detta kapitel en beskrivning av PBL 13 kap. 17 § och dess förhållande till rättsprövningslagen samt europarätten respektive övrig EU-rätt.

Uppsatsens femte kapitel behandlar tre rättsfall från mark-och miljööverdomstolen med kommentarer från doktrin. Sist följer således en analys i kapitel 6 kring frågan om regleringen i PBL 13 kap. 17 § är ändamålsenlig.

# 2 Domstols prövningsram i förvaltningsmål

## 2.1 Bakgrund

Förvaltningsprocessrätt är en sammanfattande beteckning på de föreskrifter och principer som gäller vid beslutsfattandet inom förvaltningsrättsskipningen.<sup>8</sup> Det som styr vad en prövning får och ska avse är prövningsramen.<sup>9</sup> Processen i förvaltningsdomstolarna, skiljer sig från den som sker hos allmän domstol i hög grad.<sup>10</sup> Här tillämpas förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förvaltningsprocessen är i stort en så kallad reformatorisk process, vilket innebär att när ett beslut överklagas så sker en prövning av hela saken inom ramen för det som den klagande anför.<sup>11</sup> Det är i grund och botten en bred prövning, men själva saken begränsar.

Ramen för processen utgörs av förvaltningsprocesslagens 29 respektive 30 §§ som reglerar parts yrkanden respektive anförda omständigheter. Dessa är domstolens handlingsregler och de konstituerar tillsammans prövningsramen.<sup>12</sup> Fastställandet av omständigheter är starkt knutet till frågan om klagorätt. Som framgår i avgränsningen så ska detta inte behandlas närmare i uppsatsen. För förståelsen av prövningsramen måste dock något sägas om klagorätten. För att en person ska få överklaga ett beslut, måste denne ha klagorätt, det vill säga att beslutet angår personen, vilket benämns som att denne är saklegitimerad.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Ragnemalm (2012) s. 20.

<sup>9</sup> von Essen (2009) s. 14.

<sup>10</sup> Warnling-Nerep, (2014), s. 25.

<sup>11</sup> Darpö, (2013). Infotorg Juridik.

<sup>12</sup> Wennergren, von Essen. [Förvaltningsprocesslag (1971:291) kommentaren till 29 och 30§§].

<sup>13</sup> von Essen (2009) s 212.

Allmänna intressen i sig kan inte ge rätt att överklaga beslutet. Däremot gäller att den klagande inte behöver begränsa sina anförda omständigheter till det som utgör grunden för saklegitimationen.<sup>14</sup> Praxis säger nämligen att det gäller som huvudregel i förvaltningsprocessen att ”den som har rätt att överklaga ett beslut också kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som hans överklagande rör”.<sup>15</sup> Dock gäller att en prövning ofta kan komma att begränsas till följd av hur den materiella bestämmelsen är utformad.<sup>16</sup>

## 2.2 Olika prövningsformer

När man gör en fullständig överprövning, en materiell prövning, kallas det för förvaltningsbesvär. Beslut som fattas av statliga förvaltningsmyndigheter överklagas genom förvaltningsbesvär medan för kommunala myndigheter varierar överklagandeformen (normalt förvaltningsbesvär eller så kallat kommunalbesvär, se nedan).<sup>17</sup>

Därutöver finns det speciella processformer som har ett annat syfte än den allmänna förvaltningsprocessen, det är rättsprövningen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut och laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900) (kommunalbesvär). Dessa två har ett mer begränsat prövningsomfång.<sup>18</sup>

Avseende laglighetsprövningen kan sägas att detta institut inte anses utgöra något egentligt rättsmedel utan betraktas istället som kommunmedlemmarnas medel att kontrollera kommunen.<sup>19</sup> Det är en begränsad legalitetskontroll som inte inbegriper någon lämplighetsbedömning.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> von Essen, (2016), s. 206.

<sup>15</sup> RÅ 1994 ref. 39.

<sup>16</sup> von Essen (2009) s 219.

<sup>17</sup> Ragnemalm, (2012) s. 149-150.

<sup>18</sup> von Essen (2009) s 16.

<sup>19</sup> Warnling-Nerep (2015) s 105.

<sup>20</sup> Ragnemalm (2012) s. 149.

Det finns även en mängd specialförfattningar med egna regler för överprövning, varav PBL är en av dessa.<sup>21</sup> Här kan som exempel nämnas att PBL till exempel föreskriver laglighetsprövning för översiktsplaner i PBL 13 kap. 1 § medan det för detaljplanernas del har utformats ett särskilt rättsprövningsinstitut i 13 kap. 17 §. Vilken av de olika besvärformerna det rör sig om styr vidden av prövningsramen i det överklagade beslutet.<sup>22</sup>

Nedan ska särdragen för överprövningen i PBL behandlas.

---

<sup>21</sup> Warnling-Nerep, (2015) s. 139.

<sup>22</sup> von Essen (2009) s.15-16.

# 3 Domstols prövningsram vid överprövning av detaljplan enligt plan- och bygglagen

## 3.1 Bakgrund

Den 2 maj 2011 fick Sverige en ny plan- och bygglag (2010:900). I samband med att miljödomstolarna gjordes om till fem mark-och miljödomstolar, tillfördes även plan- och byggmål till mark-och miljödomstol.<sup>23</sup> Man skapade då även PBL 13 kap. 17§ som är en kodifiering av äldre praxis.<sup>24</sup> Paragrafen reglerar överklagande hos mark- och miljödomstol av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Ett överklagande är således en överprövning i högre instans. Idag sker överprövningen hos allmän domstol eftersom mark-och miljödomstolarna är inrättade vid allmän domstol.<sup>25</sup>

Innan PBL 13 kap. 17 § trädde i kraft så överklagades PBL-ärenden till förvaltningsrätten och sedan regeringen och slutligen skedde rättsprövning i regeringsrätten. PBL-överklaganden var regeringens största grupp av prövningsärenden och lagstiftaren ville ändra på detta.<sup>26</sup>

Till skillnad från vad som allmänt gäller i förvaltningsprocessen så är fallet i PBL-ärenden att lagen (1996:242) om handläggning av domstolsärenden, ÄL, tillämpas. Detta framgår i 5 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Lagen uppvisar stora likheter med förvaltningsprocesslagen.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Prop. 2009/10:215 s. 1.

<sup>24</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>25</sup> von Essen (2016), s. 19.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:215, s. 86.

<sup>27</sup> SOU 2007:65 s. 114.

Om man beviljas prövningstillstånd kan man överklaga till mark-och miljööverdomstolen, MÖD, i Svea hovrätt. Vidare kan MÖD tillåta att en dom får överklagas till HD enligt ”ventilen” i 5 kap. 5 § i lagen om mark och miljödomstolar.

Överprövningen av detaljplaner måste ses i ljuset av det kommunala planmonopolet samt allmänna och enskilda intressen, varför det presenteras nedan.

## 3.2 Kommunalt planmonopol

PBL bygger på en princip om decentralisering av makten och tillskriver kommunerna en självbestämmanderätt.<sup>28</sup> I 1 kap. 2 § PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Detaljplanen ger information till allmänheten och fastighetsägare om vad som ska ske med marken. Denna har långtgående rättsverkningar då byggandet måste stämma överens med planen. En detaljplan kan även ha verkan som expropriationsbeslut vilket innebär att kommunen har rätt att lösa mark. Under detaljplanens genomförandetid har markägaren byggrätt enligt planen.<sup>29</sup>

## 3.3 Allmänna och enskilda intressen

PBL är en avvägningslag och 2 kap. 1 § säger att vid prövning ska hänsyn tas till allmänna såväl som enskilda intressen. Hur denna avvägning ska göras framgår dock inte.<sup>30</sup> Bestämmelserna i PBL 2 kap. stadgar de krav som staten ställer på kommunerna och anger på samma gång det kommunala handlingsutrymmet.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>Didón m.fl. [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, 1 kap. 2 §].

<sup>29</sup> Bengtsson, (2010), s. 69.

<sup>30</sup>Blomberg och Gunnarsson, [Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 1 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>31</sup> Prop. 2009/10:170 s. 159.



I PBL 2 kap. 1 § uttrycks en allmän proportionalitetsprincip som ska beaktas när allmänna och enskilda intressen står mot varandra. Det ska finnas en balans mellan nyttan av ett fattat beslut gentemot dess konsekvenser för enskilda intressen.<sup>32</sup> Denna princip härstammar från Europadomstolen och har utarbetats vid domstolens tillämpning av EKMR.<sup>33</sup> Tilläggas kan att proportionalitetsprincipen för detaljplanernas del konkretiseras i 4 kap. 36 § som säger att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. I detaljplaneärenden ska även bestämmelser om riksintressen i miljöbalken (1998:808) 3-4 kap. samt miljökvalitetsnormer i miljöbalken 5 kap. följas vilket framgår i PBL 2 kap.

Det kan vara svårt att skilja på allmänna och enskilda intressen, exempelvis grönområden är dels till för allmänheten men är även av intresse ur en enskild fastighetsägares synvinkel.<sup>34</sup> En annan mycket diskuterad fråga är buller.<sup>35</sup>

Trots att det inte råder ”vattentäta skott” mellan enskilda och allmänna intressen framgår det i PBL 11 kap. 10-12 §§ att vissa allmänna intressen ska bevakas av länsstyrelsen. Vid upprättandet av detaljplan gäller först att kommunen och länsstyrelsen har samråd enligt PBL 5 kap. 11 § och då ska länsstyrelsen bevaka statliga intressen.

Om detaljplanen trots detta får ett lagstridigt innehåll är det länsstyrelsens roll att överpröva planen vilket framgår i PBL 11 kap. 10 § 2 st. I paragrafen framgår att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över kommunens beslut, om beslutet kan innebära att ett riksintresse enligt miljöbalken 3 eller 4 kap. inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt

---

<sup>32</sup> Prop. 2009/10:170 s. 160.

<sup>33</sup>Blomberg och Gunnarsson, [Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 1 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>34</sup> Prop. 2009/10: 215, s. 88.

<sup>35</sup> Pehrson, Ny Juridik 2015:3, s. 35. (e-version).

sätt, att en miljö kvalitetsnorm enligt miljöbalken 5 kap. inte följs, att strandskydd enligt miljöbalken 7 kap. upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Är någon av dessa situationer uppfyllda ska länsstyrelsen enligt PBL 11 kap. 11 § upphäva kommunens beslut.

Länsstyrelsen beslutet avseende överprövning i PBL 11 kap. 10 § kan inte överklagas enligt PBL 13 kap. 4 § och syftet med detta är att förhindra att processer uppstår som berör utformningen av statens kontroll.<sup>36</sup> I en utvärdering från Boverket framgår att länsstyrelsen år 2012 beslutade att överpröva 30 detaljplaner av totalt 1753. Utav dessa upphävdes knappt hälften varav människors hälsa var den vanligaste prövningsgrunden.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Didón m.fl., [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, 13 kap. 4 §)].

<sup>37</sup> Boverket (2013), *Plan- och bygglagen i praktiken 2012*, s. 44-45.

# 4 Prövningsramen i PBL 13 kap. 17 §

## 4.1 Bakgrund

PBL 13 kap. 17 § reglerar, som ovan nämnt, länsstyrelsens samt mark-och miljödomstolens överprövning av kommunernas beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Det ska prövas om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Av paragrafens andra stycke framgår att i de fall myndigheten finner att beslutet strider mot en rättsregel, skall beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Paragrafen uttrycker bland annat en regel om vidden av sakprövningen.<sup>38</sup> Precis som ovan anført i den allmänna delen, så gäller vid överklagande av PBL-ärenden att man måste vara klagoberättigad.<sup>39</sup> I korthet kan sägas att bakgrunden till att PBL 13 kap. 17 § har tillkommit, är för att begränsa överprövningen då enskilda anför synpunkter som inte direkt berör dem i egenskap av sakägare.<sup>40</sup>

Då PBL 13 kap. 17 § är en kodifiering av äldre praxis skall nedan kort presenteras hur rättsläget såg ut innan nuvarande lagstiftning trädde i kraft.

---

<sup>38</sup>Blomberg och Rosén [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>39</sup>Se klagorätt i avsnitt 2.1 ovan.

<sup>40</sup>Didón m.fl. [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, 13 kap. 17 §)].

## 4.2 Tidigare lagstiftning

Dagens lagstiftning skiljer sig från den äldre PBL (ÄPBL) avseende prövningsramens vidd. Enligt denna lag skulle en enskild inte få anföra allmänna intressen till stöd för sin talan.<sup>41</sup> Detta ansågs överspelat när Regeringsrätten i fallet RÅ 1993 ref. 97 konstaterade att man ska skilja på vem som har klagorätt, (då gäller att den klagande själv skall vara berörd), samt vad denne har rätt att åberopa till stöd för sin talan.

I fallet hade länsstyrelsen meddelat tillstånd för en bergtäkt. Enskilda på en närbelägen fastighet överklagade och anförde till stöd för talan såväl enskilda som allmänna intressen i form av att det skulle störa friluftslivet och traktens kulturvärde. Koncessionsnämnden anförde att i de delar som överklagan rörde allmänna intressen kunde de inte pröva saken. När fallet kom upp till dåvarande Regeringsrätten så gav man de enskilda rätt att anföra att detaljplanen skulle påverka naturen och uttalade att en: ”grundprincip i förvaltningsprocessen är att den som har rätt att överklaga ett beslut också kan grunda sin talan på alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som hans överklagande rör, om inte annat är uttryckligen föreskrivet eller ändå kan anses följa av de bestämmelser som reglerar den aktuella frågan”.<sup>42</sup>

Regeringsrätten utvecklade sitt uttalande ett år senare i RÅ 1994 ref. 39 som handlade om en utökad byggrätt för att kunna bygga gruppboheter i Danderyd. Regeringen sade att i den del som klagandens invändningar rörde allmänna intressen ankom det på länsstyrelsen och kommunen att bevaka dessa och att de störningar som planen medförde för de klagande själva inte var så omfattande att detaljplanen inte kunde accepteras. Ärendet gick vidare till Regeringsrätten för rättsprövning och resning. Regeringsrätten upprepade vad man sagt i 1993 års fall och tillade även att ÄPBL satte upp gränser för prövningen så till vida att domstolen enbart hade att pröva om

---

<sup>41</sup> Prop. 1985/86:1 s 365.

<sup>42</sup> RÅ 1993 ref. 97.

kommunen höll sig inom de materiella reglerna som ska beaktas vid en planläggning. Regeringens prövning hade varit förenlig med ÄPBL:s regelverk i detta avseende ansåg Regeringsrätten.

Sakägare kunde således åberopa allmänna intressen, men prövningen blev begränsad till vidden av det kommunala handlingsutrymmet. Det förelåg alltså inga rena processuella hinder för en prövning men i realiteten stoppade ÄPBL:s materiella regler en prövning.<sup>43</sup>

### 4.3 Gällande rätt

Idag framgår det explicit i förarbetena att överprövningsinstansen kan pröva allmänna intressen som den klagande anför till stöd för sitt överklagande och att prövningsramen hos överprövningsinstansen styrs av vilka materiella bestämmelser som ligger till grund för kommunens beslut.<sup>44</sup> Att en enskild kan överklaga kommunfullmäktiges beslut på detta vis har kallats för en ”förvaltningsrättslig nyskapelse”.<sup>45</sup> Som nedan ska presenteras ger vissa bestämmelser kommunerna mer handlingsutrymme än vad andra bestämmelser tillåter.

Prövningen innefattar dels de fall då kommunen har brustit i sin handläggning, dels då kommunen inte har tagit tillräckligt i beaktande enskilda intressen. Här blir det oftast fråga om en prövning huruvida beslutet strider mot lag eller annan författning och en parallell kan dras till laglighetsprövningen i kommunallagen 10 kap. 8 §.<sup>46</sup> (Laglighetsprövning, se avsnitt 2.2 ovan).

Utöver dessa två fall innefattar prövningen även de fall då kommunen har gjort en felaktig avvägning vad gäller olika allmänna intressen i PBL 2

---

<sup>43</sup> Domstolens tolkning av RÅ 1994 ref. 39 i MÖD 2014:12, s. 9.

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:215, s. 88.

<sup>45</sup> Didón m.fl. [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, inledning 13 kap.].

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:215, s. 89.

kap.<sup>47</sup> Här föreligger dock en begränsning i prövningen eftersom vissa av dessa intresseavvägningar är av politisk natur och lagstiftaren vill inte att domstolen ska kunna överpröva sådana så länge de ryms inom kommunens handlingsutrymme.<sup>48</sup> Här kan således Montesquieus maktodelningslära sägas skönjas genom att den dömande och styrande makten hålls åtskilda.<sup>49</sup> Den styrande makten är förbehållen regeringen.<sup>50</sup>

Ett viktigt skäl till att regeringen så länge hade kvar överprövningen var att kommunerna uppfattade det som problematiskt att domstolarna skulle avgöra kommunens politiska ställningstagande. Det var därför som lagstiftaren såg till att införa en begränsning i paragrafens prövningsomfång.<sup>51</sup>

Samtidigt kan här sägas att beslut om detaljplaner utgör myndighetsutövning och innebär rättsverkan för enskilda. EKMR art 6.1 säger att var och en ska vid prövning av hens civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag. Enskilda måste alltså ha möjlighet att få sina intressen prövade av domstol fristående från förvaltningsmyndigheter och politiska organ.<sup>52</sup> Enligt regeringsformen 2 kap. 19 § skall lag ej strida mot EKMR. Därför finns en möjlighet för enskilda att få till stånd en rättsprövning av regeringsbeslut hos HFD enligt rättsprövningslagen (se ovan avsnitt 2.2 om rättsprövning).<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Prop. 2009/10:215, s. 88.

<sup>48</sup> Prop. 2009/10:215 s. 88.

<sup>49</sup> Warnling-Nerep, (2010), s. 29.

<sup>50</sup> Prop. 1987/88:69 s. 234.

<sup>51</sup> Prop. 2009/10:215 s. 87.

<sup>52</sup> Blücher m.fl., (2013) Dagens Samhälle.

<sup>53</sup> Didón m.fl. [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, inledning 13 kap.].

Detta är förklaringen till att HFD belastades med så många rättsprövningar av regeringsbeslut angående överklagade detaljplaner innan man ändrade instansordningen 2011.<sup>54</sup>

Då överprövningen avser bestämmelser som reglerar de allmänna intressena såsom miljökvalitetsnormer eller riksintressen i miljöbalken 3-5 kap. så minskar det kommunala handlingsutrymmet; här är det ju inte fråga om politiska lämplighetsfrågor. Därför ökar domstolens prövningsram i de områden där det kommunala handlingsutrymmet är litet.<sup>55</sup> Såsom lagen är konstruerad kan sägas att sakprövningens omfattning mer har karaktären av rättsprövning eller laglighetsprövning, snarare än lämplighetsprövning, som alltså är huvudregeln vid ordinarie förvaltningsbesvär.<sup>56</sup>

## 4.4 Kassatorisk process

Prövningen i 13 kap. 17 § är av kassatorisk karaktär.<sup>57</sup> Detta innebär att den enda rättsföljden som är för handen är att antingen upphäva eller fastställa kommunens beslut. Domstolen kan således inte göra någon ändring i detaljplanen. Här kan man alltså se en likhet med laglighetsprövningsinstitutet som också är av kassatorisk karaktär.<sup>58</sup>

## 4.5 Förhållande till rättsprövningslagen

Vid utarbetandet av PBL så hade lagstiftaren 7 § rättsprövningslagen (RPL) som förebild. Detta innebär att den överprövande myndigheten ska pröva om det överklagade beslutet strider mot en regel som den klagande har framfört eller om det i övrigt framgår av omständigheterna.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Jämför med avsnitt 3.1.

<sup>55</sup> Prop. 2009/10:215 s. 88-89.

<sup>56</sup> Blomberg och Rosén [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01.].

<sup>57</sup> Warnling-Nerep, (2010), s. 137.

<sup>58</sup> Blomberg och Rosén [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01.].

<sup>59</sup> Prop. 2009/10:215 s. 89.

PBL 13 kap. 17 § återspeglar de principer som rättsprövningslagens vilar på.<sup>60</sup> Vad gäller själva prövningen kan alltså vägledning sökas i rättsprövningsinstitutets utformning.<sup>61</sup> Dock måste här beaktas att rättsprövningslagen innefattar fler moment utöver lagtolkning, såsom faktabedömningar och bevisvärdering.<sup>62</sup>

Som nämnt i avsnitt 3.3 kan det vara svårt att skilja på enskilda och allmänna intressen, och de senare kan innehålla politiska aspekter. Lagstiftarens intention vid utformandet av PBL 13 kap. 17 § var att det inte ska behöva göras en avgränsning mellan enskilda och allmänna intressen eller mellan olika allmänna intressen, och därför ska prövningens omfattning utgöra en kontroll av om beslutet är förenligt med gällande bestämmelser.<sup>63</sup> Dock måste här sägas att en viktig aspekt med överprövningen är att enskilda ska kunna få till stånd en prövning som rör deras enskilda intressen.<sup>64</sup> Inte minst eftersom detaljplanen kan få expropriativa effekter för markägare.<sup>65</sup> Så även om det alltså är en mer begränsad rättsprövning som domstolen har att göra i PBL så kan den ställas inför mycket komplicerade överväganden vid en avvägning mellan enskilda intressen som står mot planens allmänna och enskilda intressen.<sup>66</sup>

## 4.6 Förhållande till EKMR artikel 6.1

Beslut kan komma att falla utanför artikel 6.1 EKMR om de skönsmässiga inslagen i bestämmelserna som beslutet grundas på är för dominerande.<sup>67</sup>

Som nämnt ovan ger PBL 2 kap. PBL kommunen stort handlingsutrymme.

Det finns exempel från Regeringsrätten där en fastighetsägare inte kunde få till stånd en planändring.<sup>68</sup> Domstolen hänvisade till Europadomstolens

---

<sup>60</sup> MÖD 2012:31.

<sup>61</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>62</sup> Prop. 1987/88:69 s. 234.

<sup>63</sup> Prop. 2009/10:215 s. 88.

<sup>64</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>65</sup> Se avsnitt 3.2.

<sup>66</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>67</sup> Warnling-Nerep (2010), s. 135-136.

<sup>68</sup> RÅ 2009 not 197.



praxis som säger att rättigheten måste karaktäriseras som en civil rättighet samt att rättigheten härstammar ur den nationella rätten. Planläggning är en kommunal angelägenhet och fastighetsägaren kunde därmed inte ha en i den nationella rätten grundad rätt att få till en planändring avseende den egna fastigheten.<sup>69</sup>

## 4.7 Förhållande till övrig EU-rätt

PBL:s överprövningsinstitut omfattas i viss mån även av EU-rätten, dels genom materiella bestämmelser och dels för att EU-rätten uppställer krav på domstolsprövning.<sup>70</sup>

Sverige har ratificerat Århuskonventionen<sup>71</sup> och MKB-direktivet<sup>72</sup>. Århuskonventionens övergripande syfte är att ge allmänheten ökat inflytande i beslutsprocesser som har miljöpåverkan.<sup>73</sup> Av dessa två instrument framgår krav på en rätt till domstolsprövning för miljöorganisationer av vissa beslut som fattats med stöd av PBL.<sup>74</sup> För att införliva dessa på ett korrekt sätt så har Sverige infört en bestämmelse om att miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga en detaljplan, vilket framgår i PBL 13 kap. 12 §. Vad en enskild kan åberopa som rör miljöskydd är mer oklart.<sup>75</sup> Detta ska kort belysas med ett uttalande från EU-domstolen.

Mål C-72/12 gällde prövningens omfattning i miljömål. Ur svensk synvinkel är detta aktuellt vid överprövning av detaljplaner eftersom PBL hänvisar till miljöbalken. Fallet handlade om en planfastställelse rörande översvämningsskydd i Rheinland-Pfalz som överklagades av en fastighetsägare som stödde sig på att miljökonsekvensbeskrivningen var bristfällig. Tyska Bundesverwaltungsgericht bad därför EU-domstolen om

---

<sup>69</sup> RÅ 2009 not 197.

<sup>70</sup> Darpö, (2013), Infotorg Juridik.

<sup>71</sup> Implementerat via direktiv 2003/35/EG samt 2003/4/EG.

<sup>72</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

<sup>73</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglagen (2010:900) 13 kap. 12 §, Lexino 2016-04-01].

<sup>74</sup> Didón m.fl., [Kommentar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900), Zeteo, 13 kap. 12§].

<sup>75</sup> Darpö, (2013), Infotorg Juridik.

ett förhandsavgörande som rörde tolkning av art 11 i MKB-direktiv 2011/92.<sup>76</sup> Själva sakfrågan i målet ska inte behandlas men i domen gjorde EU-domstolen ett uttalande som även rör överprövning av PBL-mål i Sverige.

EU-domstolen anförde att i artikel 10 a i direktiv 85/337 så framgår att medlemmar av den berörda allmänheten ska inom ramen för den nationella lagen kunna få ett besluts materiella och formella giltighet prövat i domstol, *utan någon begränsning av de grunder som får åberopas till stöd för en sådan talan*<sup>77</sup> (min kursivering). Hur detta uttalande står sig i förhållande till det faktum att vi i Sverige ger länsstyrelsen i uppdrag att bedöma vissa allmänna intressen utifrån PBL 11 kap.<sup>78</sup> är oklart.

---

<sup>76</sup> MKB-direktiv 85/337/EEG kodifierades i rådets direktiv 2011/92/EU. Rättsfallet avser således en tolkning av den kodifierade versionen av MKB-direktivet.

<sup>77</sup> C-72/12, p 36.

<sup>78</sup> Se avsnitt 3.3 ovan.

# 5 Hur tolkas aktuell reglering av mark- och miljööverdomstolen?

Nedan följer tre fall från MÖD för att visa hur lagen tolkas. Då det första fallet dömdes i förstärkt sits, vilket innebär att båda lagmännen deltog, och att fallet därmed är vägledande, presenteras i anslutning till detta även kritik ur doktrin. Därpå följer ytterligare två rättsfall, varav det sista inte har blivit refererat.

## 5.1 MÖD 2013:47 ("Plankan")

Målet gällde Stockholms kommuns beslut att anta en detaljplan för kvarteret Plankan. Länsstyrelsen hade avvisat överklaganden från flera enskilda samt Hyresgästföreningen som ansågs företräda framtida boende i kvarteret. När målet kom till mark-och miljödomstolen upphävde de planen med anledning av att den bland annat skulle medföra oacceptabla bullernivåer, fördärva kulturmiljön och försämra barnens utemiljö.

Fallet gick vidare till MÖD. I domstolen framfördes enskilda intressen i form av de boendes olägenhet av att ett nytt hus skulle uppföras på deras innergård. De boende anförde även att kommunen hade gjort en felaktig avvägning utifrån allmänna intressen som länsstyrelsen har till uppgift att bevaka, såsom iakttagande av miljökvalitetsnormer, hänsynstagande till de boendes hälsa och skydd av kulturmiljön.

MÖD inledde med att säga att en konsekvens av det kommunala planmonopolet är att vid ett överklagande så stannar prövningen vid att bedöma om kommunens beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna tillskriver kommunen.

MÖD sade att kommunen ska beakta enskilda såväl som allmänna intressen i PBL 2 kap. 1 §. Detta medför att planen enbart kan upphävas om kommunen har gjort en felaktig avvägning mellan motstående allmänna och enskilda intressen eller olika enskilda intressen som står i konflikt, samt rena formella fel i handläggningen. Härmed begränsas prövningen väsentligen till frågor som påverkar de enskilda utifrån deras egenskap av sakägare, det vill säga utifrån deras enskilda intressen.

Så länge kommunen håller sig inom de materiella bestämmelsernas ramar så kan inte kommunens avvägningar mellan samhällsintressen överprövas, anförde MÖD.

MÖD uttryckte även att när enskilda sakägare anför allmänna intressen, både de som länsstyrelsen ska bevaka i enlighet med PBL 11 kap. såväl som andra allmänna intressen, så blir domstolens prövningsram i samband med ett överklagande begränsad. Prövningsramens vidd är beroende av utformningen av de bestämmelser som låg till grund för det överklagade beslutet.

Domstolen kan göra en bedömning av huruvida länsstyrelsens beslutsunderlag varit acceptabelt samt vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens bedömning av saken samt om detaljplanen inte blir acceptabel för de berörda. MÖD hänvisade här till det ovan presenterade fallet RÅ 1994 ref 39.

MÖD gick därefter över till att pröva målet i sak. De boende i befintlig bebyggelse i kvarteret anförde bland annat att de nya bostäderna skulle utsättas för oacceptabla bullernivåer. Länsstyrelsen hade valt att inte pröva bullernivåerna och gjorde därmed bedömningen att uppförandet av det nya huset inte skulle bli olämplig ur en hälsoaspekt. PBL innehöll inga tydliga regler om buller när fallet avgjordes då miljöbalken och PBL inte stämde överens.<sup>79</sup> MÖD ansåg därmed att kommunens handlingsutrymme var stort,

---

<sup>79</sup> Pehrson, Ny Juridik 2015:3, s. 35. (e-version).

samt att domstolens prövningsram därmed begränsades när enskilda anför att ny bebyggelse blir olämplig ur bullerhänseende.

Inte heller utifrån enskilda intressen i form av en samlad bedömning av bullerstörningar för de befintliga boende ansåg domstolen att det fanns skäl att överpröva kommunens beslut. Kommunens bedömning låg inom deras handlingsutrymme. (Sedan 2015 gäller PBL 2 kap. 6a<sup>80</sup>, som säger att man ska förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller när man planlägger).<sup>81</sup>

De klagande tog även upp att luftkvaliteten, som regleras i PBL 2 kap. 5 § PBL, skulle försämrats. Även PBL 2 kap. 10 § säger att miljö kvalitetsnormer i miljöbalken 5 kap. ska följas. Länsstyrelsen hade valt att inte pröva kommunens plan med hänsyn till att en miljö kvalitetsnorm inte skulle komma att beaktas. Härmed ansåg MÖD att det inte fanns skäl att upphäva planen på den grunden. Inte heller ur ett enskilt intresse förelåg upphävandegrund på grund av att luften skulle bli sämre. Samma resonemang följde avseende bevarandet av kulturmiljön. Detaljplanen låg inom ett riksintresse för kulturmiljövård, nämligen Stockholms innerstad som framgår i miljöbalken 3 kap. 6 §. Att detta ska beaktas av kommunen framgår i PBL 2 kap. 3 §. Precis som med luftkvaliteten och bulleraspekten hade länsstyrelsen valt att inte pröva kulturmiljövården. MÖD anförde att denna bedömning skulle accepteras.

Även PBL 2 kap. 6 § berör kulturhistoriskt viktiga byggnader. Stadsmuseet hade tilldelat kvarteret en viss klassificering. Här sade MÖD att kommunen ska avväga behovet av bostäder mot intresset av att bevara kulturmiljön; detta ligger inom kommunens handlingsutrymme. Ett överklagande från en enskild som rör denna typ av avvägning hos kommunen mellan olika allmänna intressen ska i regel inte leda till att en plan upphävs. MÖD fann inga skäl att upphäva planen heller på denna grund.

---

<sup>80</sup> Prop. 2013/14:128, s. 76.

<sup>81</sup> Lagändringen behandlas i analysen.

Även avvägningar mellan att utemiljön skulle försämrans och att kvarteret skulle få försämrade ljusförhållanden var något kommunen hade att väga mot bostadsbehovet.

Slutligen kom MÖD fram till att mark-och miljödomstolens dom skulle ändras och att kommunfullmäktiges beslut att anta planen skulle fastställas. Det kan tilläggas att fallet överklagades till HD som inte beviljade prövningstillstånd.

### **5.1.1 Åsikter i doktrin rörande ”Plankan”**

Det här fallet var kontroversiellt när det kom och skapade debatt. Det är fortfarande aktuellt då MÖD i sin nuvarande praxis hänvisar till det.<sup>82</sup> Före detta generaldirektör för Boverket Gösta Blücher samt det före detta regeringsrådet i Regeringsrätten Åke Bouvin anser att MÖD dömde fel. De är kritiska till vad domstolen anförde till försvar i frågan om prövning av riksintressen och att domstolen enbart kan göra en mycket begränsad prövning av de allmänna intressena i PBL 11 kap. Blücher och Bouvin säger att genom att hänvisa till RÅ 1994 ref. 39 så bortser MÖD från det faktum att MÖD vilar på andra grundvalar för planärenden jämfört med hur Regeringsrättens mandat såg ut. Som tidigare nämnt, avser rättsprövningen till att fastställa att det inte finns några lagliga hinder för regeringen att besluta i en fråga på ett visst angivet sätt. Blücher och Bouvin menar att i och med utgången i Plankan så har MÖD begränsat sina möjligheter på ett liknande sätt som Regeringsrätten hade när MÖD egentligen hade skyldighet att på eget bevåg göra en bedömning av detaljplanen avseende riksintressena. De avslutar med att MÖD har ”minskat sina beslutsmöjligheter utan stöd i lag.”<sup>83</sup>

Även miljörettsprofessorn Jan Darpö är kritisk till domen. Han säger: ”Det är i själva verket svårt att förstå varför MÖD har valt den inslagna vägen i strid med ordalydelsen och lagstiftarens uttryckliga intentioner”. Vidare

---

<sup>82</sup> Exempelvis mål P11828-14. 19 januari 2016.

<sup>83</sup> Blücher m.fl., Dagens Samhälle (2013).

säger han att MÖD gör för stor skillnad mellan allmänna och enskilda intressen. Han menar att det kommunala planmonopolet i tillräcklig utsträckning beaktas genom att PBL 13 kap. 17 § enligt ordalydelsen uttrycker att besluten ska överprövas enligt lokutionen ”strider mot någon rättsregel” och att PBL faktiskt lämnar stort utrymme för lämplighetsbedömningar åt kommunerna.

Han anför även att hade en miljöorganisation överklagat detaljplanen (se ovan sidan 21) så skulle prövningen omfattat detaljplanens förenlighet med miljö kvalitetsnormerna för luft. Darpö menar att domen kan medföra svårigheter med att uppfylla våra EU-rättsliga åtaganden. Han säger att det faktum att det inte rör sig om en begränsad överprövning kan hämta stöd i Århuskonventionen, där det framgår att enskilda klagande inte ska vara mindre gynnande än miljöorganisationer.<sup>84</sup>

Å andra sidan kan sägas att Jesper Blomberg och Peter Rosén säger att den här kritiken inte är självklar. De framhåller att såsom MÖD uttryckt sig i ”Plankan”; att prövningen ”kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart, vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen medför att planen för berörda inte blir acceptabel”, lämnar en möjlighet för en domstol, att i vissa situationer då det krävs, faktiskt göra en vidare prövning. De säger att en sådan tolkning går i linje med det faktum att länsstyrelsens beslut i PBL 11 kap. 10 § att inte överpröva en plan inte kan tillmätas någon positiv rättskraft, i synnerhet inte när det råder överklagandeförbud för dessa.<sup>85</sup> De säger även att man måste komma ihåg att länsstyrelsens överprövning i PBL 11 kap. enbart omfattar vissa allmänna intressen samt att länsstyrelsen och domstolen bör komma till samma slutsatser i sina bedömningar av de allmänna intressena i 11 kap PBL.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Darpö, (2013), Infotorg Juridik.

<sup>85</sup> Se ovan avsnitt 3.3.

<sup>86</sup> Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2015-12-31].

## 5.2 MÖD 2014:12 ("Seminariet")

En kort tid efter att MÖD meddelade sitt avgörande i Plankan dömde mark- och miljödomstolen, i ett liknande fall, i ren polemik, på motsatt sätt. Fallet rörde kvarteret Seminariet i Uppsala där bland annat flera enskilda klagade.

I fallet behandlades bland annat frågan om åtgärder enligt detaljplanen kunde skada riksintressen för kulturmiljövården. Som tidigare nämnt framgår det i PBL 2 kap. 2 § att bestämmelserna i miljöbalken 3 kap. ska följas.

Länsstyrelsen hade vid sin prövning i PBL 11 kap. kommit fram till att skadan på riksintresseområdet i sin helhet inte skulle skadas påtagligt. Man godkände därför kommunens plan.

När målet kom till MMD fann domstolen att det inte förelåg några begränsningar i prövningsramen när de skulle pröva de allmänna intressena. MMD ansåg att detaljplanen stred mot miljöbalken 3 kap. 6 § som skyddar natur och kulturmiljön, och upphävde den. MMD anförde att de allmänna intressena inte kan "vara undandragen domstolarnas bedömning av endast det skälet att det allmänna intresset åberopas av en enskild klagande." Man hänvisade här bl.a. till RÅ 1994 ref 39.<sup>87</sup> Underinstansen sade att om domstolarna inskränker sin kontroll till en prövning av åsidosättande av föreskrifter, brister i beslutsunderlaget, eller att pröva om nya omständigheter framkommit som kan leda till en annan bedömning av detaljplanen, så innebär detta att "kommunernas och förvaltningsmyndigheternas beslut i sak inte är underkastade någon egentlig domstolskontroll, fastän begränsningar i kommunernas självbestämmanderätt följer av lag."

När fallet kom till MÖD uttryckte domstolen att det kan vara vilseledande att tala om en begränsad överprövning men att den materiella prövningen av

---

<sup>87</sup> Se fallet ovan under avsnitt 4.2 .



ett överklagande ofta begränsas till en bedömning av huruvida detaljplanen antogs inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella bestämmelserna tillskriver kommunen. Men tillade: ”detta innebär dock inte att klagandena fråntas rätten till prövning.”

MÖD anförde att genom bestämmelserna i miljöbalken 3 kap. 6 § så är kommunens handlingsutrymme mindre, speciellt i de fall då riksintresset är preciserat. Vidare uttalades att det är länsstyrelsen som bevakar statliga intressen och bedömer om riksintressen kan komma att skadas.

Länsstyrelsen förväntas ha den sakkunskap som fordras för en sådan bedömning och att MÖD finner att det i många fall saknas skäl att frångå länsstyrelsens bedömning, på talan av en enskild. MÖD anförde slutligen att de delade MMD:s uppfattning om att riksintressen skulle komma att skadas och ansåg att MMD hade haft skäl att upphäva detaljplanen och avslog överklagandet.

Ett sista fall ska slutligen presenteras nedan.

### **5.3 Mål P 10898-15 11/4 2016**

I fallet lade MÖD likt fallet i ”Plankan” återigen vikt vid att länsstyrelsen inte hade haft invändningar mot detaljplanen och att kommunens avvägningar befann sig inom de materiella reglernas gränser. I målet framfördes bland annat att kommunen hade gjort felaktiga intresseavvägningar mellan att bygga gruppboende och förskola och att bevara naturvärden. MMD upphävde här kommunens detaljplan.

MÖD sade att det faktum att prövningen är begränsad inte innebär att en enskild inte kan anföra invändningar mot planen som är att hänföra till allmänna intressen. Dock anförde domstolen därefter likt resonemanget i ”Plankan” att inom ramen för den intresseavvägning som kommunen stod inför så hade de ett betydande handlingsutrymme. Länsstyrelsen hade inte haft något att invända mot detaljplanen och kommunens intresseavvägning låg inom deras handlingsutrymme. På denna grund fanns det ingen

anledning att upphäva planen och kommunens beslut att anta detaljplanen skulle fastställas.

## 6 Analys

### 6.1 Är regleringen i PBL 13 kap. 17 § ändamålsenlig?

PBL 13 kap. 17 § har trots sin tydliga ordalydelse, fått en vag rättslig innebörd vid domstols tolkning. Är den lagtekniska konstruktionen där prövningsramen påverkas av om allmänna intressen råkar sammanfalla med klagandens intressen adekvat?

Prövningens omfattning är en processuell fråga som dock styrs av de materiella reglernas utformning. Precis som i förvaltningsprocesslagens 29 och 30 §§ så gäller i PBL att prövningsramen kan inskränkas av de materiella bestämmelser som det överprövade beslutet vilar på.

Det är många aspekter som ska beaktas. Delvis är det en fråga om maktindelning utifrån hur konstitutionen tillskriver kommunerna självbestämmanderätt i vissa frågor. Det handlar om att inte flytta över för mycket makt från kommunen att besluta i lokala markanvändningsfrågor till staten. Samtidigt ska den enskilda individen tillförsäkras en rätt till överprövning av kommunens detaljplan.

Det är även en fråga om samhällsekonomi genom att inte öppna upp för ”okynnesöverklaganden”. Inte minst överklagandeförbudet rörande länsstyrelsens beslut vid sin överprövning i PBL 13 kap. 4 § visar på att vissa frågor ska staten styra över utan medborgarinflytande. Att det är länsstyrelsens uppgift att bevaka de allmänna intressena är förståeligt eftersom bevakningen måste ske konsekvent och inte vara beroende av att enskilda medborgare påtalar brister.

För enskilda har lagkonstruktionen en baksida. Här gäller nämligen att eftersom det är länsstyrelsens uppgift att se till att de allmänna intressena respekteras vid planläggningen så leder det till följden att enskilda som har

klagorätt och framför enskilda intressen under processen, inte kommer att få framgång med att framföra intressen som berör allmänheten. Detta minskar givetvis chanserna att gå vinnande ur striden om detaljplanen. Åtminstone menar kritikerna att det blir det på det viset om man ska utgå från MÖD:s resonemang i ”Plankan”. För att kunna dra några långtgående slutsatser krävs att man har studerat betydligt flera fall än tre, trots detta kan sägas att ”Plankan” och efterföljande praxis reser flera frågetecken.

I och med avgörandet i ”Plankan” visar MÖD att mark-och miljödomstolen har gjort en för vid tolkning av vad prövningsramen omfattar och beslutar i frågor som hör till den kommunala självbestämmanderätten. Domstolen kan göra en bedömning av huruvida länsstyrelsens beslutsunderlag varit acceptabelt samt vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens bedömning av saken samt om detaljplanen inte blir acceptabel för de berörda. En sådan skrivning håller dock fortfarande dörren öppen för domstolen att, då den behöver, faktiskt kunna göra en vidare prövning. Detta visar MÖD upp i ”Seminariet”.

Däremot att MÖD drar analogislut från Regeringsrättens avgörande från 1994 och menar att man kan konstatera att överprövningsmyndigheten inte självständigt kan bedöma detaljplanen när det rör länsstyrelsens bevakningsområde, är att dra en långtgående slutsats. Fallet från 1994 rörde rättsprövning och om regeringens beslut att inte pröva detaljplanen materiellt inte var lagstridigt. Här skiljer sig PBL från rättsprövning. Förarbetena är tydliga med att prövningen ska breddas när prövningen exempelvis rör riksintressen eller miljökvalitetsnormer. Att MÖD enbart säger att länsstyrelsens bedömning ska accepteras gör att läsaren frågar sig om domstolen överhuvudtaget har prövat detta.

Jämförs utgången i ”Plankan” med ”Seminariet”, så kan det ses som att domstolen svänger i sitt resonemang, men det skulle också kunna tolkas som att Seminariet statuerar en situation, där riksintressen kan skadas, och då domstolen faktiskt kan göra en lämplighetsbedömning.

Om domstolarna inskränker sin prövning till en snäv ram så innebär detta att kommunens och länsstyrelsens beslut i sak inte blir föremål för domstolskontroll fastän kommunernas handlingsutrymme inskränks i lag. I förlängningen flyttas domstolens makt att kontrollera kommunens detaljplanering istället över till tjänstemän på länsstyrelsen. Är det rimligt att förvaltningsmyndigheten länsstyrelsen inte kan bli bedömd av domstol?

Om man dessutom ska beakta Boverkets siffror så sker överprövning av länsstyrelsen sällan, vilket i praktiken ger kommunen vida tyglar när de materiella reglerna är otydliga. Ur ett demokratiskt perspektiv väcker det dubier med en sådan maktdelegering. Samhällsekonomiskt kan det ses som något positivt å andra sidan. Samhällsdebatten präglas ju delvis av trögheten i PBL, och hur detta hämmar byggande och tillväxt.

Problem uppstår när prövningsramen ska dras upp rörande beslut som inte har någon tydlig lagstiftning i ryggen. Då visar ”Plankan” att kommunens handlingsutrymme utökas på ett vis som kan ifrågasättas. Länsstyrelsen hade inte reagerat på bullernivåerna, vilket MÖD inte såg anledning att frångå. Ska detta ske konsekvent så måste detta gälla för andra frågor som är otydligt reglerade, såsom riksintresset för kulturmiljövården. Dessutom gäller att beslut som är fattade på alltför skönsmässiga grunder inte kan prövas enligt EKMR 6.1.

Psykologiskt kan det bli svårbegripligt för medborgarna. För den enskilde naturintresserade som värnar om exempelvis den större vattensalamanderns livsmiljö och fortlevnad kan det te sig som märkligt att om hen överklagar med sin miljöorganisation så finns möjlighet att anföra risken för salamanderns död. Det är oklart om regelverket stämmer överens med EU-domstolens uttalande om att klagandes grunder inte ska inskränkas.

## **6.2 De lege ferenda**

De lege ferenda handlar om vad lagen borde vara. Vid en samlad bedömning finner jag, trots framförd kritik, att lagstiftningen är adekvat utformad. Paragrafen måste ha en begränsning eftersom politiska

ställningstaganden kan vara involverade. Då utgångspunkten för uppsatsen har varit att tillämpa ett kritiskt rättsdogmatiskt synsätt har jag dock velat påvisa att rättsläget, trots paragrafens tydliga ordalydelse, är otillfredställande utifrån en rättssäkerhetssynpunkt. Det råder brist på förutsebarhet i MÖD:s praxis.

När enskilda anför allmänna intressen som ligger på länsstyrelsens bord fordras att domstolen, som i ”Seminariet”, verkligen gör en fullständig prövning av saken. MÖD snävar in prövningsramen med hänvisning till länsstyrelsens bedömning i vissa fall, medan domstolen i liknande fall inte ser sig förhindrad att frångå länsstyrelsens bedömning. Det sista fallet i undersökningen är visserligen inte refererat men det visar ändå att samma domstol återigen resonerar som i ”Plankan”.

Alternativet som återstår är att införa en fri prövning för domstolen, hur detta ska gå att förena med planmonopolet är svårt att se. Ur en processekonomisk aspekt ser jag detta också som orimligt eftersom antalet överklaganden antagligen skulle öka om enskilda fick överklaga allt. En parallell kan ju här dras till att kraven på att vara klagoberättigad i PBL är strikta, att därmed ha begränsningar i prövningsramen är adekvat.

# Käll- och litteraturförteckning

## Tryckta källor

## Offentligt tryck

## Propositioner

Prop. 2015/16:55 *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser*

Prop. 2009/10:215 *Mark och miljödomstolar*

Prop. 2009/10:170 *En enklare lan-och bygglag*

Prop. 1987/88:69 *Om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige*

Prop. 1985/86:1 *Med förslag till ny plan-och bygglag*

## Statens offentliga utredningar

SOU 2007:65 *Domstolarnas handläggning av ärenden*

SOU 2014:14 *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*

## Litteratur

Zamboni, Mauro (2013), *Juridisk metodlära*. Lund. Studentlitteratur AB.

Ragnemalm, Hans (2012), *Förvaltningsprocessens grunder*. Nionde upplagan. Stockholm. Jure Förlag AB

Warnling-Nerep, Wiweka (2010). *Förvaltningsbeslut – överklagande, rättsprövning och annan domstolsprövning*. Lund. Studentlitteratur AB.

Warnling-Nerep, Wiweka (2015). *Rättsmedel om- & överprövning av förvaltningsbeslut*. Stockholm. Jure Förlag AB.

Warnling-Nerep, Wiweka (2014). *En introduktion till förvaltningsrätten*. Elfte upplagan. Stockholm. Norstedts Juridik AB.

Von Essen, Ulrik (2009). *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*. Upplaga: 1:1. Stockholm. Norstedts Juridik AB.

Von Essen, Ulrik (2016). *Processramen i förvaltningsmål. Ändring av talan och anslutande frågor*. Upplaga 2:1. Stockholm. Wolters Kluwer.

Bengtsson, Bertil (2010). *Speciell fastighetsrätt Miljöbalken*. Uppsala. Iustus Förlag AB.

Pehrson, Pia (2015) *Bygglov och buller en fortsatt intressant fråga*. Ny Juridik 2015:3, s. 35. (e-version)

Darpö, Jan. Infotorg Juridik. *Allmänna och enskilda intressen- analys i miljö rätt*. Publicerad 9 oktober 2013.

Lagkommentarer:

Lexino

Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 17 §, Lexino 2016-04-01]. Internet 6/4 2016.

Blomberg och Rosén, [Plan- och bygglag (2010:900) 13 kap. 12 §, Lexino 2016-04-01]. Internet 12/5 2016.

Blomberg och Gunnarsson, [Plan- och bygglag (2010:900) 2 kap. 1 §, Lexino 2016-04-01]. Internet 22/4 2016.

Zeteo



Didón m.fl., Kommentrar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900) 1 kap. 2 §, Zeteo, Internet 12/5 2016.

Didón m.fl., Kommentrar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900) under inledning till 13 kap, Zeteo. (Tryckt form).

Didón m.fl., Kommentrar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900) 13 kap. 4 §, Zeteo. Internet 12/5 2016.

Didón m.fl., Kommentrar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900) 13 kap. 12 §, Zeteo. Internet 11/5 2016.

Didón m.fl., Kommentrar till plan- och bygglagen (PBL 2010: 900) 13 kap. 17 §. Zeteo. (Tryckt form).

Wennergren, von Essen. Kommentrar till förvaltningsprocesslag (1971:291) 29 §, Zeteo. Internet 18/5 2016.

Wennergren, von Essen. Kommentrar till förvaltningsprocesslag (1971:291) 30 §, Zeteo. Internet 18/5 2016.

#### Elektroniska källor:

Swedbank Makrofokus Sverige 11 november 2013.

[https://www.swedbank.se/idc/groups/public/@i/@sc/@all/@gs/@corpaff/@pubaff/documents/publication/cid\\_1273499.pdf](https://www.swedbank.se/idc/groups/public/@i/@sc/@all/@gs/@corpaff/@pubaff/documents/publication/cid_1273499.pdf). Hämtad 28 maj 2016.

Blücher och Bouvin. Debattartikel i Dagens Samhälle. *Domstolen dömde fel i Slussen-målet*. Publicerad: 10 december 2013. Hämtad 12 april 2016.

<http://www.dagenssamhalle.se/debatt/regeringsrad-domstolen-doemde-fel-i-slussen-malet-7065>

Boverket 2013. *Plan och bygglagen i praktiken 2012*. Hämtad: 28 maj 2016.

<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/plan-och-bygglagen-i-praktiken-2012.pdf>

Boverkets hemsida 19 oktober 2015, *Reviderad prognos för byggbehovet av bostäder* <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/reviderad-prognos-for-byggbehovet-av-bostader/>. Hämtad 28 maj 2016.

# Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1993 ref. 97

RÅ 1994 ref. 39

RÅ 2009 not 197

Mark och miljööverdomstolen

MÖD 2012:31

MÖD 2013:47

MÖD 2014:12

Svea hovrätt

mål P 10898-15 11 april 2016

mål P11828-14. 19 januari 2016

EU-domstolen

Mål C-72/12