

# HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 11 mars 2020

Mål nr

Ö 6017-18

## **PARTER**

### **Klagande**

1. Bygglovsnämnden i Falkenbergs kommun

311 80 Falkenberg

Ombud: Advokat PN och CB

2. TK

Ombud: Advokat JG

### **Motpart**

Naturskyddsföreningen i Varberg

## **SAKEN**

Klagorätt

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2018-11-22 i mål

P 2921-18

---

Dok.Id 174042

HÖGSTA DOMSTOLEN	Postadress	Telefon 08-561 666 00	Expeditionstid
Riddarhustorget 8	Box 2066	Telefax -	08:45–12:00
	103 12 Stockholm	E-post:	13:15–15:00
		hogsta.domstolen@dom.se	
		www.hogstodomstolen.se	

## HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen avvisar bygglovsnämndens överklagande.

Högsta domstolen fastställer Mark- och miljööverdomstolens beslut.

## YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

TK och bygglovsnämnden i Falkenberg har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens dom, vilket skulle innebära att länsstyrelsens avvisningsbeslut står fast.

Naturskyddsföreningen har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens beslut ändras.

I Högsta domstolen har frågan uppkommit om bygglovsnämnden har rätt att överklaga Mark- och miljööverdomstolens beslut. Högsta domstolen har i den delen, efter begäran av bygglovsnämnden, inhämtat ett yttrande från Sveriges Kommuner och Regioner.

## SKÄL

### Bakgrund

1. Bygglovsnämnden i Falkenbergs kommun beviljade TK bygglov för ett enbostadshus på fastigheten X 5:9 i Falkenbergs kommun.
2. Beslutet överklagades av Naturskyddsföreningen i Varberg. Länsstyrelsen avvisade föreningens överklagande eftersom föreningen inte ansågs ha klagorätt. Naturskyddsföreningen överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen som avlog föreningens överklagande.
3. Mark- och miljööverdomstolen har funnit att Naturskyddsföreningen, som är en förening som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken, har klagorätt och återförvisat målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Domstolen har gjort bedömningen att bygglovsbeslutet omfattas av artikel 9.3 i den s.k. Århuskonventionen<sup>1</sup> och mot den bakgrunden tolkat 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) i ljuset av konventionens krav på tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

### **Frågorna i Högsta domstolen**

4. Målet i Högsta domstolen rör dels frågan om bygglovsnämnden har rätt att överklaga Mark- och miljööverdomstolens beslut, dels frågan om Naturskyddsföreningen har rätt att överklaga nämndens beslut om bygglov.

### **Parternas talan m.m.**

#### *Bygglovsnämndens klagorätt*

5. Bygglovsnämnden har anfört bl.a. att klagorätt föreligger på den grunden att nämndens beslut om bygglov kan komma att upphävas om Naturskyddsföreningen tillåts överklaga det. Nämnden har också ett beaktansvärt intresse av att få Naturskyddsföreningens klagorätt prövad. Vidare är nämnden part med stöd av 5 kap. 3 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

6. Sveriges Kommuner och Regioner har framhållit att bygglovsnämnden bör anses ha rätt att överklaga Mark- och miljööverdomstolens beslut. Om Naturskyddsföreningen ges klagorätt innebär det bl.a. att nämndens avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen kan komma att överprövas och ändras. Bestämmelsen i 5 kap. 2 § tredje stycket i lagen om mark- och miljödomstolar är inte avsedd att träffa ärenden enligt plan- och bygglagen och den hindrar därför inte att nämnden tillerkänns klagorätt.

---

<sup>1</sup> Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus den 25 juni 1998. Se SÖ 2005:28.

*Naturskyddsföreningens klagorätt*

7. TK har anfört bl.a. att bygglovsbeslut inte kan anses omfattade av artikel 9.3 i Århuskonventionen och att svensk rätt, under alla omständigheter, är utformad på ett sådant sätt att det inte finns utrymme att genom tolkning ge miljöorganisationer klagorätt. Han har också framhållit att en utvidgning av den krets som kan vara taleberättigad får orimliga konsekvenser, bl.a. när det gäller kraven på kommunikering av bygglovsbeslut, samt att det blir oklart om klagorätt i så fall ska tillkomma alla miljöorganisationer eller bara vissa.

8. Bygglövsnämnden har framhållit att lagstiftaren, vid genomförande av Århuskonventionen, medvetet och på ett sätt som motsvarar konventionens krav har avgränsat miljöorganisationers klagorätt enligt plan- och bygglagen. Något utrymme för domstolen att utvidga klagorätten för miljöorganisationer utöver vad som följer av lagens bestämmelser finns därför inte.

9. Naturskyddsföreningen har argumenterat i huvudsak i linje med Mark- och miljööverdomstolens beslut.

**Bygglövsnämndens klagorätt**

10. Vid mål i mark- och miljödomstolar är den förvaltningsmyndighet som först beslutat i saken den enskildes motpart (5 kap. 2 § första stycket lagen om mark- och miljödomstolar). Detta gäller emellertid inte när en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken har överklagat beslutet (5 kap. 2 § tredje stycket). I sådana fall är den enskilde vars åtgärd ifrågasätts motpart till den juridiska personen (jfr prop. 1997/98:45 del 2, s. 228).

11. Den berörda bestämmelsen i 5 kap. 2 § tredje stycket lagen om mark- och miljödomstolar är generellt utformad. I andra stycket finns en särskild reglering av vissa frågor om partsställning vid mål enligt plan- och bygglagen. Tredje stycket måste mot den bakgrunden förstås så att det reglerar även mål

enligt den lagen. Bygglövsnämnden kan alltså inte anses vara part med stöd av 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar.

12. Bygglövsnämnden har heller inte haft partsställning med stöd av 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar. Den bestämmelsen behandlar inte frågan om partsställning, utan syftar till att säkerställa att kommunikation sker med en vidare krets av intressenter än de som kan anses vara motparter och att dessa intressenter i förekommande fall också kallas till sammanträde (jfr prop. 2009/10:215 s. 169 f.). Någon annan grund enligt vilken nämnden kan anses ha varit part finns inte. Att nämnden har upptagits som part såväl i mark- och miljödomstolens dom som i Mark- och miljööverdomstolens beslut förändrar inte denna bedömning.

13. Också den som inte är part kan tillerkännas klagorätt om beslutet påverkar klagandens rättsliga ställning eller annars rör ett rättsligt erkänt intresse hos klaganden. I vissa fall har också den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga (se t.ex. "Vägen till Sandviken" NJA 2017 s. 421 p. 8 med vidare hänvisningar). Mark- och miljööverdomstolens beslut att tillerkänna Naturskyddsföreningen klagorätt kan emellertid inte anses ha angått bygglövsnämnden på det sätt som krävs för att nämnden, trots att den inte varit part, ska ha rätt att klaga på beslutet.

14. Det nu anförda innebär alltså att bygglövsnämnden inte har någon klagorätt. Nämndens överklagande ska därför avvisas.

### **Naturskyddsföreningens klagorätt**

#### *Lagregleringen*

15. Av hänvisningen i 13 kap. 8 § plan- och bygglagen följer att beslut om bygglov får överklagas enligt 42 § förvaltningslagen. Det innebär att den som beslutet angår har klagorätt, om beslutet har gått honom eller henne emot.

16. Vid sidan av denna klagorätt finns i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen särskilda regler som ger miljöorganisationer rätt att klaga på vissa beslut enligt lagen. Bygglovsbeslut omfattas dock inte av dessa regler.

#### *Århuskonventionen*

17. Århuskonventionen antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa och trädde i kraft 2001. Konventionen ratificerades av Sverige 2005.

18. EU är part till konventionen och dess innehåll utgör en integrerad del av unionsrätten. En förordning som reglerar konventionens tillämpning i relation till EU:s institutioner har utfärdats. Vidare finns det i andra sekundärrättsliga instrument uttryckliga bestämmelser som ger tillgång till rättslig prövning på det sätt som konventionen kräver.<sup>2</sup>

19. Konventionens övergripande syfte är att allmänheten ska ges en rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön (se artikel 1 och preamblen till konventionen).

20. Kravet på tillgång till rättslig prövning regleras i artikel 9. Enligt artikel 9.2 är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten har rätt att få beslut om tillstånd till vissa angivna verksamheter prövade av domstol. Det gäller sådana större verksamheter som avses i bilaga I till konventionen och, i enlighet med nationell rätt, andra verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. Enligt artikel 9.3 ska varje part också se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha möjlighet att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

21. Konventionsstaterna har enligt artikel 9.3 visserligen rätt att uppställa kriterier i nationell rätt som organisationer måste uppfylla för att de ska ha en rätt att överklaga, men det kan inte anses förenligt med grundtankarna bakom konventionen att närmast helt undanta miljöorganisationer från möjligheten att klaga på sådana beslut som omfattas av artikeln (jfr den vägledning<sup>3</sup> till konventionen som har utgetts av Århuskonventionens sekretariat, s. 198). Det måste också anses stå klart att konventionsstaterna inte har getts frihet att själva avgöra vilka beslut som ska vara överklagbara.

22. Det finns ingen tydlig avgränsning när det gäller de beslut som omfattas av klagorätten i artikel 9.3. I nyss nämnda vägledning till konventionen har uttalats att artikel 9.3 är tillämplig på ett mycket bredare spektrum av handlingar och försummelse än artikel 9.2. Den lagstiftning som avses är inte begränsad till lagstiftning rörande rätten till sådan information och sådant deltagande som konventionen garanterar eller till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är i stället om den bestämmelse som är aktuell på något sätt är relaterad till miljön. (Se HFD 2014 ref. 8, jfr vägledningen s. 197.)

#### *Betydelsen av Århuskonventionen för tolkningen av svensk rätt*

23. Miljöorganisationer har inte genom särskilda bestämmelser getts rätt att överklaga beslut om bygglov (jfr 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen). Frågan blir då om bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen, som är tillämplig genom hänvisningen i 13 kap. 8 § plan- och bygglagen, bör tolkas så att den ger miljöorganisationer klagorätt i vissa fall.

24. Tolkningen av reglerna om rätten att överklaga ska ske med beaktande av Sveriges internationella åtaganden (jfr ”Oljan från Alambra” NJA 2004 s. 255). När en fråga omfattas av EU-rätten är nationella domstolar skyldiga

---

<sup>3</sup> United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2 uppl. 2014.

att tolka nationell rätt i ljuset av unionsrättens krav (se exempelvis på det nu aktuella området EU-domstolens avgörande *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, p. 52).

25. En tolkning som innebär att miljöorganisationer i vissa fall har klagorätt med stöd av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen kan väl förenas med bestämmelsernas utformning (jfr HFD 2014 ref. 8, HFD 2018 ref. 7 och HFD 2018 ref. 10 II). Till detta kommer att reglerna om miljöorganisationers klagorätt i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen inte kan anses utesluta att 42 § förvaltningslagen tolkas på ett sätt som innebär att miljöorganisationer ges rätt att överklaga bygglov i vissa fall. Och detta gäller även om den särskilda regleringen i plan- och bygglagen skulle kunna tyda på en restriktiv inställning från lagstiftarens sida.

26. Vid en bygglovsprövning aktualiseras olika miljörättsliga bestämmelser på ett sätt som innebär att kraven i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan behöva beaktas. Enligt 9 kap. 31 § plan- och bygglagen ska bl.a. bestämmelserna i 2 kap. samma lag beaktas och av 2 kap. 2 § framgår att bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. De sistnämnda reglerna innehåller bl.a. föreskrifter om skydd för ekologiskt känsliga områden och områden av riksintresse för bl.a. natur- och kulturmiljövården. I vissa situationer kan vidare reglerna i 7 kap. 27–29 §§ miljöbalken behöva beaktas (se 4 kap. 8 § miljöbalken).

27. Det förhållandet att det finns miljörättsliga bestämmelser som ska beaktas i ett bygglovsärende innebär emellertid inte att varje enskilt bygglovsbeslut omfattas av artikel 9.3. Tvärtom torde bygglovsärenden många gånger falla utanför. I den mån ett bygglovsbeslut aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet kan emellertid artikel 9.3 aktualiseras.



28. Vid en tolkning av bestämmelserna om överklaganderätt i ljuset av Århuskonventionens krav och målsättningar saknas anledning att vara så restriktiv och uppställa sådana krav på säkerhet angående konventionens innebörd, att Sverige riskerar att bryta mot konventionen (jfr däremot NJA 2013 s. 502 p. 55 angående de hänsyn som kan behöva tas när det handlar om att underkänna nationell lagstiftning med hänvisning till Europakonventionen).

29. Det nu anförda innebär att 42 § förvaltningslagen ska ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.

30. Denna slutsats medför inte att kommuner och domstolar också ska kommunicera med alla organisationer som skulle kunna tänkas ha klagorätt.

*Bedömningen i detta fall*

31. Den fastighet som bygglovet avser ligger mellan två naturreservat varav det ena har utpekats som Natura 2000-område. Avståndet från den planerade byggnaden till naturreservaten är litet och fastigheten ligger till viss del inom det ena av dem. Området omfattas av riksintresse för kulturmiljövård och naturvård enligt 3 kap. miljöbalken och det har pekats ut som ekologiskt särskilt känsligt med höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård.

32. Bygglovsbeslutet aktualiserar mot denna bakgrund hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Naturskyddsföreningen har därför klagorätt med stöd av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen.

33. Mark- och miljööverdomstolens beslut ska alltså fastställas. Detta innebär att målet ska lämnas över till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

---

---

---

I avgörandet har deltagit: justitieråden Anders Eka, Agneta Bäcklund, Dag Mattsson, Petter Asp (referent, särskilt yttrande) och Kristina Svahn Starrsjö  
Föredragande justitiesekreterare: Åsa Brundin



Datum  
2020-01-22

Mål nr Ö 6017-18  
Bilaga

## SÄRSKILT YTTRANDE

Justitierådet Petter Asp tillägger för egen del följande.

1. Bygglövsbeslutet i målet tangerar, bl.a. genom att fastigheten gränsar till ett Natura 2000-område, den europeiska unionsrätten (jfr HFD 2014 ref. 8). Huruvida omständigheterna i målet är sådana att Århuskonventionen aktualiseras också som en integrerad del av unionsrätten berörs emellertid inte närmare i avgörandet.
2. Det får ses i ljuset av att domstolen redan med stöd av Århuskonventionen som ett för Sverige bindande folkrättsligt instrument har ansett det finnas skäl att tolka 42 § förvaltningslagen (jfr 13 kap. 8 § plan- och bygglagen) på ett sådant sätt att miljöorganisationer under vissa förutsättningar har rätt att överklaga ett bygglövsbeslut.
3. När en viss bestämmelse på detta sätt ska tolkas med beaktande av en konvention som utgör såväl ett för Sverige bindande folkrättsligt instrument som en del av unionsrätten, måste utgångspunkten vara att den nationella bestämmelsen ska tolkas på samma sätt oberoende av om den aktuella frågan omfattas av EU-rätten eller ej. (Det kan noteras att EU-domstolens uttalanden i Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, p. 42, inte rör denna fråga; uttalandena utgör där del i ett resonemang som avser EU-domstolens behörighet att svara på den aktuella frågan.) En annan utgångspunkt leder till

Dok.Id 175690

---

HÖGSTA DOMSTOLEN	Postadress	Telefon 08-561 666 00	Expeditionstid
Riddarhustorget 8	Box 2066	Telefax -	08:45–12:00
	103 12 Stockholm	E-post:	13:15–15:00
		hogsta.domstolen@dom.se	
		www.hogstodomstolen.se	

onödiga gränsdragningsproblem och svårmotiverade skillnader i sak mellan olika situationer.

4. Det bör emellertid framhållas att det som – i de fall en fråga omfattas av EU-rätten – under vissa förutsättningar är ett krav på tolkning i ljuset av unionsrätten, får en annan karaktär när så inte är fallet. I relation till folkrättsliga instrument är närmast fråga om en allmän tolkningsprincip (svensk rätt bör tolkas i ljuset av för Sverige bindande internationella instrument) som bottnar i nationell rätt. Av detta följer att det skulle kunna förekomma situationer där en svensk regel, till följd av de i EU-rätten uppställda kraven, måste tolkas mot bakgrund av unionsrätten, men där det inte är alldeles självklart att motsvarande tolkning ska göras i fall som inte omfattas av unionsrätten och där motsvarande krav på en tolkning i överensstämmelse med det bakomliggande instrumentet inte föreligger.<sup>1</sup>

5. Det bör härtill noteras att frågan om huruvida en viss situation omfattas av EU-rätten också kan ha betydelse i fall där den unionsrättsliga normen har direkt effekt (så är inte fallet med artikel 9.3 i Århuskonventionen som en del av unionsrätten). Om en norm som har direkt effekt aktualiseras vid

---

<sup>1</sup> För att detta ska aktualiseras torde förutsättas att skälen mot att göra samma tolkning utanför unionsrättens tillämpningsområde som inom detsamma är mycket starka (annars tar intresset av en enhetlig tillämpning av de nationella normerna över, jfr p. 3 *in fine*). En sådan situation skulle teoretiskt kunna uppstå om EU-domstolen skulle göra en tolkning av den aktuella konventionen som av någon anledning inte kan betraktas som hållbar och som därför inte nödvändigtvis bör läggas till grund för bedömningar utanför det unionsrättsliga området. På motsvarande sätt skulle man kunna föreställa sig situationer där den folkrättsliga normen av ett eller annat skäl inte anses böra ges genomslag i rättstillämpningen. Fråga skulle t.ex. kunna vara om att den strider mot grundläggande värden i det nationella systemet på ett sådant sätt att det, i frånvaro av ett direkt krav på tolkning i överensstämmelse med det bakomliggande instrumentet, framstår som motiverat att tillämpa svensk rätt utan hänsynstagande till de krav som följer av de internationella instrumenten. Båda dessa situationer framstår som mer eller mindre teoretiska. (Jfr Petter Asp, EG-domstolen i tredje pelaren, i Europarättslig tidskrift 2003, s. 568 ff., beträffande den i vissa avseenden likartade situation som uppstår när tillämpligheten av en rättsregel på nationell nivå görs beroende av att något av flera uppräknade internationella instrument – däribland såväl unionsrättsliga som vanliga folkrättsliga – aktualiseras.)

tillämpning av unionsrätten så ska de ganska klara och enkla regler om normkonflikter som följer av EU-rätten tillämpas (i princip ska normen ges företräde framför svensk rätt). Här ska jämföras med den mer indirekta betydelse som andra internationella instrument har på nationell nivå; denna mer indirekta betydelse är en följd av Sveriges i grunden dualistiska förhållningssätt till internationella överenskommelser. I de fall en norm inte har direkt effekt bör emellertid skillnaden mellan en tolkning i ljuset av unionsrätten och en tolkning i ljuset av den ifrågavarande konventionen sällan bli av betydelse (jfr vad som sagts ovan i p. 3 och 4).