

Förvaltningsrätten i Stockholm
Avdelning 7**Yttrande i mål nr 725-26**

Förvaltningsrätten har förelagt Stockholms stad genom dess kommunstyrelse (härefter staden) att bemöta yrkandet om inhibition i aktbilaga 1. Yrkandet bemöts nedan.

1 Det överklagade beslutet

Stockholms kommunfullmäktige beslutade följande vid sammanträde den 15 december 2025 § 28:

Exploateringsnämnden bemyndigas att överlåta fastigheten Södermalm 7:89 till Region Stockholm, eller till av Region Stockholm helägt bolag, i enlighet med vad som framgår av utlåandet.

2 Överklagandet

Beslutet har överklagats av ett antal personer som yrkat dels att beslutet ska upphävas, dels att beslutet tillsvidare inte får verkställas, s k inhibition.

Till stöd för yrkandena har klagandena, så som staden uppfattar det, anfört i huvudsak

att beslutet att fastställa säkerhetsmålet för bussterminalen år 2016 (dokumenterat den 15 april 2016) var olagligt, och att det nu överklagade beslutet därmed också är olagligt eftersom det bygger på och bekräftar det olagliga säkerhetsmålet,

att beslutsunderlaget inför fullmäktiges beslut var bristfälligt då viktiga uppgifter om risknivån och beslutets bakgrund inte tydliggjordes för beslutsfattarna,

att beslutet strider mot lag och andra författningar då det ifrågavarande säkerhetsmålet strider mot bl. a. plan- och bygglagen och lagen om skydd mot olyckor.

att kommunfullmäktige har överskridit sin befogenhet/kompetens genom en otillåten delegation av beslutanderätten i en fråga som rör viktiga principer (säkerhet och ansvarsfördelning).

3 Inställning

Staden bestrider bifall till överklagandet samt det interimistiska yrkandet.

4 Fråga om interimistiskt beslut

Vid laglighetsprövning enligt kommunallagen ska domstolen endast bedöma det överklagade beslutets laglighet. För laglighetsprövning gäller enligt 13 kap. 8 § kommunallagen att ett överklagat beslut ska upphävas, om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Staden anser inte att det föreligger anledning att meddela inhibition då det inte är sannolikt att överklagandet kommer att vinna framgång vid en prövning.

Kommunfullmäktige har genom det överklagade beslutet bemyndigat exploateringsnämnden att överlåta fastigheten Södermalm 7:89. Fastighetsöverlåtelsen innebär enbart en övergång av äganderätten av den fastighet varpå bussterminalanläggningen i Slussen är belägen till Region Stockholm eller av Region Stockholm helägt bolag, dvs. en civilrättslig disposition.

Som redogörs för i det följande är byggnationen av bussterminalanläggningen, inklusive frågor om kravställning, finansiering och ägande, redan överenskommen mellan staten, kommuner och regionen. Överlåtelseavtalet är i detta sammanhang en formalisering av redan träffade avtal och beslut. När det gäller de olika utredningar och överväganden som ska ske för att bedöma markens lämplighet samt bebyggelsens utformning och lämplighet så är dessa omhändertagna i den detaljplaneprocess som utmynnat i den numera lagakraftvunna detaljplanen nr 2014-12434 och bygglov (dnr. 2018-17383). Frågan om risk och säkerhet har således utretts och bedömts inom ramen för tidigare fattade beslut om detaljplan och bygglov.

Den nya bussterminalen utgår från en politisk överenskommelse från 2014 mellan Stockholms stad, Region Stockholm, Nacka kommun och Värmdö kommun om finansiering och ansvar för bussterminallösningen i Ostsektorn (dnr E20214-01756).

Finansieringsöverenskommelsen godkändes av kommunfullmäktige i april 2015 genom ett reviderat genomförandebeslut för Slussen (dnr 003-1065/2014). I samma beslut gavs exploateringsnämnden rätt att teckna erforderliga genomförandeavtal. Kommunfullmäktiges beslut har vunnit laga kraft.

Den 21 december 2016 tecknade staden och Region Stockholm ett genomförandeavtal som på en mer detaljerad nivå reglerar närmare åtaganden och finansiering samt det faktum att Region Stockholm ska äga anläggningen och fastigheten. Avtalet hade dessförinnan godkänts av exploateringsnämnden i september 2016 (dnr E2016-02715). Exploateringsnämndens beslut har vunnit laga kraft.

Staden har härafter fattat ytterligare beslut gällande höjd kostnadsram och stadens medfinansiering. Beslutet fattades av kommunfullmäktige i juni 2023 (dnr KS 2023/445). Även detta beslut har vunnit laga kraft.

Parallellt med ingåendet av ovan nämnda finansierings- och genomförandeavtal pågick detaljplanprocessen för den nya bussterminalen. En stor mängd frågor utreddes inom ramen för detaljplanen för att staden skulle kunna ta ställning till föreslagen bebyggelse. Detaljplanen antogs härafter genom beslut i kommunfullmäktige den 20 mars 2017, vilket vann laga kraft den 4 maj 2018. Fastigheten Södermalm 7:89 bildades i oktober 2018. Genom den lagakraftvunna detaljplanen har samtliga lämplighetsprövningar avgjorts och med utgångspunkt i detaljplanen har bygglov meddelats den 7 mars 2019.

Sammanfattningsvis konstaterar staden att det överklagade beslutet är begränsat till en fråga om överlåtelse av fastighet. Beslutet innebär inte någon förändring i förhållande till av staden tidigare fattade beslut och påverkar således inte de ekonomiska åtagandena för den på fastigheten uppförda bussterminalanläggningen som staden lämnat genom tidigare avtal. De principiella frågorna kopplat till överlåtelsen, såsom att fastigheten ska ägas av Region Stockholm, kostnadsfördelningen parterna emellan och att ingen särskild ersättning ska erläggas för fastigheten härutöver, har således redan avtalats och godkänts genom lagakraftvunna beslut. Utredning av förutsättningarna för bebyggelse och intresseavvägningar sker inom ramen för bygglovs- och planärenden enligt plan- och bygglagen. I detta fall har dessa beslut

redan fattats och vunnit laga kraft. Det som anförts av klagandena gällande säkerhet m.m. avser lämplighetsfrågor vilka inte ska prövas inom ramen för en laglighetsprövning. Under alla förhållanden faller frågorna utanför prövningsramen i detta mål.

Mot bakgrund av ovanstående utvecklar staden nedan sitt bemötande av klagandenas grunder.

- *Säkerhetsmålet m m*

Staden anser inte att det föreligger någon brist kopplad till säkerhetsmålet m m på det sätt som klagandena anför.

Risk och säkerhet var en av många frågor som utreddes och hanterades i detaljplanearbetet. Det togs bl.a. fram ett med Region Stockholm gemensamt säkerhetskoncept som utgjorde underlag till detaljplanen. Efter yttrande från Länsstyrelsen Stockholm träffade staden och Region Stockholm också ett "avtal om säkerhet i ny bussterminal i Katarinaberget" (se [bilaga 1](#)), till vilket klagandena hänvisar, i syfte att säkerställa att de säkerhetsmål som tagits fram för projektet uppfylls och följs upp.

Detaljplanen för bussterminalen överklagades till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som avlog överklagandena (mål nr P 2576-17). I domen anger domstolen (s. 17) att det av handlingarna i målet framgår att Stockholms kommun bl.a. har tagit fram projektspecifika säkerhetsmål och anlitat extern konsult, WSP Sverige AB, för att ta fram riskbedömning som underlag för miljökonsekvensbeskrivning, riskanalys avseende bussar med fordonsgas i bussterminal och ett säkerhetskoncept. Dessa handlingar har i sin tur varit föremål för granskning av en oberoende konsult, Briab Brand & Riskingenjörerna AB, vilket föranlett förtydliganden från WSP Sverige AB. Vidare har ytterligare en tredjepartsgranskning av kommunens underlag gjorts med avseende på brandrisk. Domstolen anger vidare att brister i en detaljplan som medför att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, eller risken för olyckor, översvämningar och erosion, hör till de frågor som enligt 5 kap. 14 och 22 §§ PBL särskilt ska bevakas av länsstyrelsen under samrådet och granskningen, och som enligt 11 kap. 10 § PBL ska föranleda att kommunens beslut att anta en detaljplan överprövas av länsstyrelsen. Det konstateras avslutningsvis att länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva kommunens antagandebeslut. Domstolen bedömde utifrån genomgång av handlingarna i målet att frågorna om säkerhet och trafik är tillräckligt väl utredda i planprocessen, att lokaliseringen av utrymmena är lämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet, möjligheterna att ordna trafik samt risken för olyckor samt att vad som anförts i dessa delar inte utgör skäl för att upphäva detaljplanen. Mark- och miljödomstolens dom

överklagades till Mark-och miljööverdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Vad klagandena anför angående säkerhetsmålet saknar relevans för aktuell prövning och klagandena har inte heller visat att säkerhetsmålet tillkommit på ett sätt som påverkar lagligheten av det nu aktuella överklagade beslutet. Frågan om risk och säkerhet har, i likhet med övriga frågor som har bäring på marken och bebyggelsens lämplighet, utretts och bedömts inom ramen för fattade beslut om bygglov och detaljplan. Frågorna faller således utanför prövningsramen i detta mål som är begränsad till överlåtelse av äganderätten till fastigheten Södermalm 7:89.

Den övertagandebesiktning som ska ske enligt genomförandavtalet och den verifiering som avtalats om i avtal om säkerhet utgör enbart en tillämpning, det vill säga en verkställighet av dessa avtal och redan fattade beslut. Det är under alla förhållanden inte fråga om några frågor av principiell betydelse som behöver underställas kommunfullmäktige för godkännande.

- *Brister i beslutsunderlaget*

Staden anser inte att det föreligger några brister i ärendets handläggning eller i beslutsunderlaget på sätt som klagandena påstår. I ärendet har bakomliggande förutsättningar och avtal redovisats i tillräcklig omfattning. Som redogjorts för ovan har säkerhetsmålet hanterats inom ramen för främst detaljplaneprocessen och har därför inte underställts kommunfullmäktige för beslut inom ramen för nu överklagat beslut.

- *Beslutet strider mot lag*

Det bestrids att beslutet strider mot lag på sätt som klagandena anför.

- *Otillåten delegation*

Enligt kommunallagen beslutar fullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Fullmäktige har genom det överklagade beslutet tagit ställning till ett antal i ärendet redovisade frågor kopplade till överlåtelsen av fastigheten Södermalm 7:89 till Region Stockholm, eller till av Region Stockholm helägt bolag. Därigenom har fullmäktige tagit ställning till överlåtelsen på sätt som föreskrivits i kommunallagen (KL) 5 kap 1 § och något hinder har inte förelegat för fullmäktige att med stöd av 5 kap 2 § KL delegera åt exploateringsnämnden att genomföra överlåtelsen i enlighet med vad som framgår av utlåtandet. Exploateringsnämnden har med stöd av 6 kap 37 § KL

och 7 kap 5 § KL delegerat till förvaltningschefen att besluta på nämndens vägnar i ärendet. Staden bestrider att någon otillåten delegation föreligger. Vad som anförs av klagandena rörande exploateringsnämndens beslut att ge exploateringskontorets förvaltningschef i uppdrag att teckna överlåtelseavtal saknar för övrigt relevans och ligger utanför prövningsramen i detta mål.

- *Fråga om inhibition*

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken.

En bedömning av om inhibition bör meddelas i mål om laglighetsprövning måste grundas på ett preliminärt ställningstagande till frågan om det överklagade kommunala beslutet är olagligt av de skäl som åberopas av den eller de som klagat på beslutet. Inhibition bör endast komma i fråga om starka skäl talar för att beslutet är olagligt och förbudet är ägnat att förhindra att ett allmänt eller enskilt intresse åsamkas beaktansvärd skada, jfr RÅ 1986 ref. 7.

Kraven för inhibition av ett beslut är högt ställda och generellt krävs en förhållandevis hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak för att det ska bli aktuellt att besluta om inhibition, se bl.a. se RÅ 1996 ref. 24.

Staden bestrider att det finns skäl för inhibition. Klagandena har inte anfört omständigheter som visar en hög sannolikhet för att överklagandet kommer att vinna framgång vid en prövning. Av klagandenas yttrande är det inte heller visat att en generösare bedömning av sannolikhetskravet ska tillämpas.

Sammanfattningsvis föreligger inte förutsättningar för inhibition och yrkandet om inhibition ska därför avslås.

Målets fortsatta handläggning

Målet bör handläggas skyndsamt då det är av stor vikt att den planerade överlämningen av bussterminalanläggningen från staden till Region Stockholm kan fortgå och en försening i detta hänseende riskerar att försena planerad trafikstart. Detta skulle få konsekvenser för resenärerna och riskerar även att medföra ekonomiska konsekvenser för staden och Region Stockholm.

Staden anser vidare att det är uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling i målet. Som framgår av det ovan anförda är det

uppenbart att vad som anförts av klagandena till grund för yrkandena faller utanför kommunfullmäktiges överklagade beslut och omfattas således inte av prövningsramen i detta mål.