

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 9 juli 2020

Mål nr

Ö 6554-19

PARTER

Klagande

Stockholms kommun

105 35 Stockholm

Motpart

Samfundet S:t Erik, 802003-3950

Köpmangatan 5

111 31 Stockholm

SAKEN

Klagorätt

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts, Mark- och miljööverdomstolen, beslut 2019-11-25 i mål

P 12291-18

Dok.Id 181368

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 fastställer Mark- och miljööverdomstolens beslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Stockholms kommun har yrkat att Högsta domstolen ska fastställa mark- och miljödomstolens beslut om avvisning.

Samfundet S:t Erik har motsatt sig att Mark- och miljööverdomstolens beslut ändras.

SKÄL

Bakgrund

1. Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun beslutade att anta en detaljplan för fastigheten Snäckan 8 i stadsdelen Norrmalm. Planen avser del av ett område som har pekats ut som riksintresse och förutsätter rivning av en befintlig byggnad.
2. Beslutet överklagades av Samfundet S:t Erik, som under detaljplaneprocessen skriftligen hade lämnat synpunkter som inte tillgodosetts. Samfundet hävdade att beslutet innebar att tillräckliga hänsyn inte tagits till kulturmiljöintressen. Mark- och miljödomstolen avvisade överklagandet eftersom samfundet inte ansågs ha klagorätt.
3. Mark- och miljööverdomstolen har funnit att Samfundet S:t Erik är en förening som uppfyller kraven i 16 kap. 13 § miljöbalken och har klagorätt. Domstolen har gjort bedömningen att beslutet om antagande av detaljplan omfattas av artikel 9.3 i den s.k. Århuskonventionen¹. Mot den bakgrunden

¹ 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.

har domstolen tolkat 42 § förvaltningslagen, dit 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) hänvisar, i ljuset av konventionens krav på tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Mark- och miljööverdomstolen tillät att beslutet överklagades.

Frågan i Högsta domstolen

4. Målet i Högsta domstolen rör frågan om Samfundet S:t Erik, som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen, har rätt att överklaga beslutet om antagande av detaljplan.

Lagregleringen

5. Av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen följer att beslut om bl.a. antagande av detaljplan får överklagas enligt 42 § förvaltningslagen. Det innebär att den som beslutet angår har klagorätt, om beslutet har gått honom eller henne emot.

6. Kretsen av de klagoberättigade avgränsas ytterligare i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen genom att ett beslut att anta en detaljplan som huvudregel endast får överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

7. Vid sidan av klagorätten enligt 13 kap. 8 § finns i 12 § en regel som ger sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att klaga på beslut om bl.a. antagande av en detaljplan när beslutet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. Dessutom finns i 13 kap. 13 § en särskild regel om klagorätt för bl.a. miljöorganisationer i fråga om detaljplanebeslut som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Århuskonventionen och dess betydelse för klagorätten

8. Århuskonventionen antogs inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa och trädde i kraft 2001. Konventionen ratificerades av Sverige 2005. EU är part till konventionen och dess innehåll utgör en integrerad del av unionsrätten.

9. Konventionens övergripande syfte är att bidra till skyddet av den rätt som var och en har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande. Detta ska ske genom att konventionsstaterna garanterar rätt till information, rätt till deltagande i beslutsprocesser och rätt till rättslig prövning i miljöfrågor (artikel 1). Kravet på tillgång till rättslig prövning regleras i artikel 9.

10. 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.

11. Avsikten med att införa bestämmelsen om klagorätt i 13 kap. 12 § plan- och bygglagen för sådana organisationer som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken var att uppfylla de krav som konventionen ställer i artikel 9.2 (se prop. 2006/07:122 s. 59 ff.).

12. Konventionens parter ska vidare enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har möjlighet att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

13. Det finns ingen tydlig avgränsning när det gäller de beslut som omfattas av klagorätten i artikel 9.3. Artikeln är tillämplig på ett brett spektrum av handlingar och försummelser som strider mot nationell lagstiftning som

relaterar till miljön i konventionens mening. 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. (Jfr bl.a. HFD 2014 ref. 8.)

14. Högsta domstolen har i rättsfallet ”Bygglovets i Svarträ” (Högsta domstolens beslut den 11 mars 2020 i mål Ö 6017-18) uttalat sig om tolkningen av bestämmelserna om klagorätt i fråga om en miljöorganisationers överklagande av ett beslut om bygglov. Prövningen avsåg i det fallet uppförande av en byggnad nära två naturreservat.

15. Högsta domstolen konstaterade i avgörandet att de särskilda bestämmelserna i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen inte uttömmande reglerar miljöorganisationers rätt att klaga på beslut som berör miljön och naturskyddet. Utöver den rätt som följer av dessa bestämmelser ska 42 § förvaltningslagen i ljuset av Århuskonventionen 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. En naturskyddsförening bedömdes i det fallet ha rätt att överklaga bygglovsbeslutet med stöd av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen. (Se vidare ”Bygglovets i Svarträ” p. 21–29.)

Kulturmiljöhänsyn och rätten att överklaga detaljplanebeslut

16. Frågan blir då hur klagorätten ska bedömas när en organisation som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen överklagar ett beslut om detaljplan med hänvisning till sådana intressen.

17. Vad som ska förstås med miljö definieras inte i Århuskonventionen. Vid tolkningen av begreppet är emellertid definitionen av miljöinformation i

artikel 2.3 av betydelse (jfr s. 50 i den vägledning som har getts ut av Århuskonventionens sekretariat²). Definitionen, som omnämner bl.a. kulturmiljöer och byggnadsverk, talar för att kulturmiljöintressen under vissa förutsättningar ska beaktas enligt konventionen.

18. Vid detaljplaneläggning ska kulturmiljöintressen beaktas (se särskilt 2 kap. 2 samt 3 och 6 §§ plan- och bygglagen). Bestämmelser som rör skyddet för kulturmiljön får enligt den svenska miljölagstiftningen anses höra till miljöretten (jfr 1 kap. 1 § miljöbalken).

19. Mot bakgrund av det anförda bör 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer med uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen, och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön. (Jfr HFD 2018 ref. 10 II.)

20. Bestämmelserna i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen utesluter alltså inte att organisationer med uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen kan ha rätt att överklaga beslut om detaljplan med stöd av 42 § förvaltningslagen, som 13 kap. 8 § hänvisar till.

Bedömningen i detta fall

21. Beslutet om antagande av detaljplan är inte ett sådant beslut som avses i 13 kap. 12 eller 13 §§ plan- och bygglagen, eftersom planområdet inte tas i anspråk för en sådan typ av verksamhet som anges i 4 kap. 34 § och inte heller berör strandskyddet.

22. Detaljplanen avser en fastighet som ligger inom ett område som har pekats ut som ett riksintresse (Stockholms innerstad med Djurgården).

² United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2 uppl. 2014.

Fastigheten är centralt belägen och utgör en del av stadens front mot vattnet vid Riddarfjärden och Norrström. Det står klart att fronten mot vattenrummen samt stadssilhuetten påverkas vid ett genomförande av planen.

23. Beslutet att anta detaljplanen aktualiserar mot denna bakgrund hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön. Samfundet S:t Erik, som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har till huvudsakligt ändamål att tillvarata kulturmiljöintressen och beslutet angår därmed samfundet. Eftersom samfundet har lämnat skriftliga synpunkter under detaljplaneprocessen som inte har tillgodosetts har samfundet klagorätt med stöd av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen.

24. Mark- och miljööverdomstolens beslut ska alltså fastställas. Detta innebär att målet ska lämnas över till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Anders Eka, Kerstin Calissendorff, Dag Mattsson, Eric M. Runesson (referent) och Cecilia Renfors
Föredragande justitiesekreterare: Elisabeth Ståhl