

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
249-11

meddelad i Stockholm den 18 mars 2011

SÖKANDE

1. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening
genom AA

2. BB

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 14 oktober 2010, M2010/1036/F/P, i fråga om detaljplan för fastigheten Casablanca 1 m.m. (Värtapiren), i stadsdelen Ladugårdsgärdet i Stockholm, Stockholms kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar BBs ansökan om rättsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 103069

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaförvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (DLV) yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer regeringens beslut. DLV yrkar också inhibition samt anför bl.a. följande. Miljökonsekvensbeskrivningen är ofullständig och så bristfällig att detaljplanen aldrig borde ha godtagits. En utökad färjetrafik är orealistisk mot bakgrund av risken för framtida oljebrist i världen. I planen har hänsyn inte tagits till riksintressena Nationalstadsparken och Stadens front mot vattnet. Alternativa placeringar av verksamheten har inte utretts på ett seriöst sätt. Det finns andra lokaliseringar som är mer lämpade för den aktuella verksamheten.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller inte heller tillräckliga uppgifter för att det ska gå att bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med resurser i övrigt. Ett flertal miljömål påverkas mycket negativt av den planerade verksamheten, bl.a. ”En god bebyggd miljö”, ”Begränsad klimatpåverkan”, ”Frisk luft” och ”Bara naturlig försurning”. Värst för nuvarande och tillkommande boende är bullerfrågan. Det ökade buller som den utvidgade verksamheten kan komma att medföra behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen genom ett konstaterade att ”buller orsakas även av hamnverksamheten och transporter till och från hamnen”. Bullerstörningar är ett stort samhällsproblem och medför risker för människors hälsa.

Miljödomstolen har avslagit Stockholms Hamn AB:s ansökan om tillstånd för utbyggnad av pirarna. Ärendet har överklagats till Miljööverdomstolen som ännu inte har avgjort målet. Regeringen borde inte ha godkänt detaljplanen innan tillståndsprocessen var avslutad.

BB yrkar att beslutet om detaljplan upphävs. Han har till stöd för att han skulle ha talerätt åberopat att hans bostad ligger så nära hamnen att han redan nu störs av buller därifrån och att en utökad verksamhet kan antas leda till ökat buller och försämrad luftkvalitet. Han har också åberopat att utsikten från hans lägenhet påverkas negativt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut*

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 2 § får en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Sökandenas talerätt

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att DLV är en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken och att det klandrade avgörandet är ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Det har inte kommit fram att BBs civila rättigheter eller skyldigheter berörs av regeringens beslut i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Hans ansökan om rättsprövning ska därför avvisas.

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar

När en detaljplan upprättas ska, enligt 5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10), bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken. I 6 kap. 11–18 §§ miljöbalken finns regler om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program, dvs. regler som är tillämpliga i detta mål. Enligt 11 § ska kommunen göra en miljöbedömning av planen om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Inom ramen för miljöbedömningen ska kommunen enligt 12 § upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där man identifierar, beskriver och bedömer den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra. Rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas. I tio punkter anges närmare vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

I 6 kap. 13 § miljöbalken föreskrivs att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till bedömningsmetoder och aktuell kunskap, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, allmänhetens intresse och till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.

En miljökonsekvensbeskrivning är en del av underlaget för beslut om antagande av detaljplan. En utebliven eller alltför bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan vara skäl för att inte godta en detaljplan.

I 6 kap. miljöbalken finns det också regler om miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder (3–10 §§). Vilka

Mål nr
249-11

uppgifter som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning i dessa fall anges i 7 §. I förarbetena (prop. 2003/04:116 s. 40) uttalas att de uppgifter som ska lämnas enligt 7 § i princip är överensstämmande med de som ska lämnas enligt 12 §.

Vidare anförs följande:

Punkterna i 12 § är något mer detaljerade, vilket dock skall vägas mot vad som i det följande sägs om att informationen skall vara rimlig. Det är även viktigt att komma ihåg de skillnader som följer av att det i det ena fallet rör sig om en plan eller ett program och i det andra fallet ett specifikt projekt. Betoningen på alternativ är något större i miljökonsekvensbeskrivningen av planer och program, eftersom planering sker på ett mer strategiskt plan och det kan vara lämpligt att bedöma alternativa lösningar på ett annat sätt än vid ansökan om tillstånd för en specifik verksamhet. - - - Bestämmelserna i den nu föreslagna 12 § innebär skyldighet att ta med information enligt de uppräknade punkterna. För att tydliggöra att informationen skall vara rimlig med hänsyn till vissa uppräknade aspekter bör en sådan bestämmelse lyftas fram i en särskild paragraf, 13 §. - - - Rimlighetshänsynen innebär inte att en myndighet eller kommun kan välja att ta med information enligt enbart någon eller några av de uppräknade punkterna i 12 §.

Miljökonsekvensbeskrivningen i detta mål m.m.

DLV gör gällande att miljökonsekvensbeskrivningen i planärendet inte svarar mot kraven i miljöbalken.

Inom ramen för tillståndsprövningen av utbyggnaden av Värtapiren och hamnverksamheten upprättades en miljökonsekvensbeskrivning år 2007. Kommunen beslutade senare att en miljöbedömning med miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas i detaljplaneärendet. Den fick formen av en särskild promemoria (januari 2009) som tillsammans med den tidigare miljökonsekvensbeskrivningen utgör miljökonsekvensbeskrivningen i planärendet ("plan-MKB").

Som har framgått föreskrivs i miljöbalken vilken information en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Hur utförlig redovisning som behövs varierar givetvis och måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Av särskilt intresse i detta fall är att hamnverksamheten inte får bedrivas utan tillstånd av miljödomstol. I ett sådant tillståndsärende kan olägenheter och risker i de avseenden som sökanden har anfört bedömas bättre än

Mål nr
249-11

i ett detaljplaneärende. Vidare kan en miljödomstol föreskriva villkor för verksamheten. Högsta förvaltningsdomstolens slutsats är att den miljökonsekvensbeskrivning som finns i detaljplaneärendet bör godtas.

Det har inte heller i övrigt kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i planärenden eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Vidare framgår det inte klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Mats Melin

Gustaf Sandström

Nils Dexe

Anna-Karin Lundin

Annika Brickman

Ann-Charlotte Borlid

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2011-02-23