

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4415-10

meddelad i Stockholm den 24 maj 2011

SÖKANDE

Bostadsföreningen Plöjaren u.p.a.

Ombud: Advokat Hans-Christian Löth
Kiström Advokatbyrå KB
Box 7184
103 88 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 3 juni 2010, M2009/4621/F/P, avseende överklagande i fråga om detaljplan för Såningsmannen 7 och 8 i stadsdelen Gamla Enskede i Stockholm, Stockholms kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

YRKANDE M.M.

Bostadsföreningen Plöjaren u.p.a. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer beslutet.

Dok.Id 105524

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

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

Mål nr
4415-10

Till stöd för sin talan anför föreningen i huvudsak följande. Föreningen äger grannfastigheten Såningsmannen 6 som utgör en del av den mycket skyddsvärda kulturmiljön i Gamla Enskede, ett område som bedöms vara av riksintresse. Skulle den av regeringen fastställda planen genomföras kommer föreningens fastighet inte längre att ingå i en unik kulturmiljö eftersom även området utanför detaljplaneområdet förvanskas.

Enligt lag ska en miljökonsekvensbeskrivning göras av kommunen om en plans genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. Underlaget för detta saknas så gott som fullständigt.

Den planerade byggnationen kan komma att ge en betydande miljöpåverkan vad gäller både stadsdelens bebyggelse- och grönstruktur och enskilda kvarters karaktär, varför det finns behov av en miljökonsekvensbeskrivning i vilken den planerade bebyggelsen studeras utifrån kulturhistoriska värden. Trots att bebyggelsen riskerar att förvandla stadsdelens välbehållna stadsplan har någon miljökonsekvensbeskrivning emellertid inte upprättats i planärendet. Såväl Stadsmuseet som Stockholms stads skönhetsråd har avstyrkt planförslaget. Att trots dessa tunga remissinstansers mycket kritiska synpunkter inte upprätta en miljökonsekvensbeskrivning utgör ett sådant handläggningsfel i beredningen av ärendet att detaljplanebeslutet ska upphävas.

Regeringen har i yttrande till Högsta förvaltningsdomstolen anfört bl.a. följande.

I ärendet har kommunen inte upprättat någon miljökonsekvensbeskrivning. Av handlingarna framgår att behovet av en miljökonsekvensbeskrivning utreddes under planarbetet. Stadsbyggnadskontoret beställde bl.a. underlag för behovsbedömningen av miljöförvaltningen och Stockholms stadsmuseiförvaltning. Miljöförvaltningen bedömer i yttrande den 22 september 2006 att miljökonsekvenserna av planprojektet inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan i enlighet med kriterierna i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. I bedömningen har bl.a. hänsyn tagits till

Mål nr
4415-10

totaleffekten av detaljplanens påverkan. Miljöförvaltningen anser vidare att planens påverkan endast är lokal och av mindre omfattning. Stockholms stadsmuseiförvaltnings bedömning är enligt yttrande den 18 september 2006 att den planerade byggnaden skulle kunna komma att ge en betydande miljöpåverkan vad gäller både stadsdelens bebyggelse- och grönstruktur och det enskilda kvarterets karaktär, varför det finns ett behov av en miljökonsekvensbeskrivning. Stockholms stadsmuseiförvaltning har under planprocessen vidhållit denna uppfattning och avstyrkt den föreslagna detaljplanen.

Kommunen har, efter genomförd behovsbedömning, bedömt att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra sådan betydande miljöpåverkan som åsyftas i 5 kap. 18 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, eller 6 kap. 11 § miljöbalken att en miljöbedömning behöver göras. I planbeskrivningen under avsnittet Konsekvenser för miljön redovisar kommunen de effekter som ett genomförande av planen kan komma att få. Kommunens uppfattning är att planförslaget inte kommer att påverka den kulturhistoriskt värdefulla miljön, då förslaget inte är av sådan dignitet att det föreligger risk för negativ påverkan. Vidare framgår att den nya byggnaden kan innebära ett nytt inslag i stadsplanen från 1922. Genom byggnadens föreslagna placering samt utformning påverkas inte gaturummets tydlighet och den karaktäristiska grönskan negativt av förslaget. Kommunen bedömer därmed att helhetsmiljön i området och Gamla Enskede inte kommer att påverkas negativt. Detta har varit en av förutsättningarna vid framtagandet av förslaget, då den sammanhållna gatubilden med friliggande hus i grönska framhålls i byggnadsordningen som viktiga parametrar för bevarandet av den värdefulla miljön i Gamla Enskede.

Regeringen konstaterar att kommunens bedömning i fråga om aktuell detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan redovisats i planärendet och att såväl planens karaktär som berört område och typ av påverkan tillräckligt tydligt går att utläsa av planhandlingarna.

Av länsstyrelsens samrådsyttrande framgår att länsstyrelsen delar kommunens uppfattning att betydande miljöpåverkan inte bör föreligga för aktuell plan. Vidare

bedömer länsstyrelsen att planens genomförande inte innebär påtaglig skada på riksintresset, men att planen kan ha en negativ inverkan på riksintresset.

Regeringen har i beslutet konstaterat att länsstyrelsen beslutat att inte pröva kommunens antagandebeslut enligt bestämmelserna i 12 kap. PBL vilket innebär att länsstyrelsen funnit att exploateringen går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning enligt bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Skäl att göra en annan bedömning än den länsstyrelsen gjort i frågan har enligt regeringens mening saknats.

Mot bakgrund härav samt med beaktande av byggnadens placering och utformning och att detaljplanen innebär begränsad komplettering av befintlig bostadsbebyggelse delar regeringen kommunens och länsstyrelsens bedömning att ett genomförande av planen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det har således enligt regeringens mening inte varit nödvändigt att upprätta en särskild miljökonsekvensbeskrivning i planärendet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om beslutet 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).

I 2 och 3 kap. PBL finns bestämmelser som reglerar de intressen som ska beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse samt krav på byggnader m.m.

Av 2 kap. 1 § andra stycket PBL framgår att bestämmelserna i bl.a. 3 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning.

I 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken föreskrivs bl.a. att mark- och vattenområden, som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 5 kap. 18 § andra stycket PBL ska 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.

Av 6 kap. 11 § första stycket miljöbalken framgår – såvitt är aktuellt nu – att, när en kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, kommunen ska göra en miljöbedömning av planen om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I tredje stycket samma paragraf föreskrivs att regeringen får meddela föreskrifter om vilka slags planer och program som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt om undantag från kravet på miljöbedömning.

Sådana föreskrifter finns i 4 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt paragrafens andra stycke första meningen ska i fråga om bl.a. detaljplaner enligt 5 kap. PBL genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om myndigheten eller kommunen med beaktande av de kriterier som anges

Mål nr
4415-10

i bilaga 4 till förordningen finner att så är fallet. Bedömningskriterierna i bilaga 4 till förordningen är inriktade dels på planens karaktäristiska egenskaper, dels på typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat.

Av planbeskrivningen framgår bl.a. följande. Planområdet ligger i nordöstra delen av Gamla Enskede, Stockholms första trädgårdsstad. Planområdet är en del av ett större kvarter som består av flerbostadshus och villor samlade runt en park. För planområdet gäller en översiktsplan antagen år 1999. Enligt översiktsplanen utgör Gamla Enskede riksintresse för kulturminnesvården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Gamla Enskede är även beskrivet som ett bebyggelseområde av särskild betydelse för Stockholms gröna karaktär, då bebyggelse, topografi och vegetation samspelar på ett karaktäristiskt sätt. Den nya byggnaden kan innebära ett nytt inslag i stadsplanen från 1922. Stadsbyggnadskontoret är emellertid av uppfattningen att planförslaget inte kommer att påverka den kulturhistoriskt värdefulla miljön, då förslaget inte är av sådan dignitet att det föreligger risk för negativ påverkan.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Det förhållandet att Gamla Enskede är ett riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken innebär att området ska skyddas mot sådana åtgärder som kan påtagligt skada de skyddade intressena. Även om planen är begränsad såtillvida att den avser uppförandet av en enstaka ny byggnad och inte innebär någon förvanskning av befintliga byggnader eller av gaturummet så bryter den mot den ursprungliga stadsplaneidén. Planen kan därmed ha en negativ inverkan på riksintresset. Mot den bakgrunden aktualiseras frågan om beslutsunderlaget i ärendet borde ha kompletterats med en miljökonsekvensbeskrivning i syfte att närmare belysa den planerade bebyggelsen utifrån kulturhistoriska värden. Kommunen har emellertid valt att inte göra så. Regelverket, som anger när en miljökonsekvensbeskrivning måste upprättas i planärenden av nu aktuellt slag, har en sådan utformning att det inte kan sägas strida mot gällande föreskrifter att så inte har skett i det aktuella fallet. Det förhållandet att någon miljökonsekvensbeskrivning inte har upprättats utgör därför inte skäl för att upphäva regeringens beslut.

Inte eller i övrigt har det kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i ärenden av nu aktuellt slag eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan därmed inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som föreningen angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Marianne Eliason

Margit Knutsson

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Erik Nymansson

Hans Öjemark

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2011-04-06