



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060106

BESLUT
2019-11-25
Stockholm

Mål nr
P 12291-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, beslut 2018-11-28 i mål nr P 6421-18, se bilaga A

PARTER

Klagande

Samfundet S:t Erik, 802003-3950

Motpart

Stockholms kommun
105 35 Stockholm

SAKEN

Klagorätt

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens beslut att avvisa Samfundet S:t Eriks överklagande och visar målet åter till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1530448

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Samfundet S:t Erik har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ge samfundet rätt att överklaga beslutet att anta detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Norrmalm i Stockholm.

Stockholms kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens beslut.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Samfundet S:t Erik har anfört huvudsakligen följande: Planen gäller ett kulturhistoriskt värdefullt kontorshus. Den innebär en förvanskning av en arkitektoniskt och kulturhistoriskt mycket värdefull stadsmiljö, med påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Det gäller särskilt fronten mot vattenrummet och stadens silhuett. Det befintliga huset är medvetet arkitektoniskt anpassat till omgivande värdefull bebyggelse; det anslutande hotell Sheraton samt grannhusen Centralpalatset och Konstakademien. Alla dessa tre hus är av byggnadsminnesklass. Det föreslagna kontorshusets storskaliga fasadarkitektur förtar intrycket av hotell Sheratons jämförelsevis småskaliga fasadindelning. Dessutom är den stora, högre volymen till uppenbar nackdel även för Centralpalatset, Konstakademien och Klara kyrka samt för helhetsmiljön i ett av Stockholms viktigaste historiska stadspartier.

Samfundet har till stöd för sin talan hänvisat till Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) och vidare gjort gällande att detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, då det är frågan om ett ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse” och även ett ”köpcentrum”.

Stockholms kommun har anfört i huvudsak följande: Detaljplanen kan inte antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för ett projekt för sammanhållen bebyggelse eller för köpcentrum. Århuskonventionen

uppställer inga tydliga kriterier för hur de anslutande parterna ska definiera vilka miljöorganisationer som har klagorätt och i vilka avseenden. Den möjlighet till domstolsprövning som i svensk rätt ges ideella föreningar genom 13 kap. 12 § PBL är förenlig med konventionen. Det är inte möjligt att tolka denna bestämmelse på ett sådant sätt att klagorätten kan avse alla beslut om detaljplaner.

SKÄLEN FÖR MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS BESLUT

Den fråga som Mark- och miljööverdomstolen har att pröva är om Samfundet S:t Erik har rätt att överklaga kommunens beslut att anta detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Norrmalm i Stockholm.

Ett beslut att anta en detaljplan får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot och om denne före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (42 § förvaltningslagen [2017:900] samt 13 kap. 2 a, 8 och 11 §§ PBL).

Vidare får en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som 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 § PBL (13 kap. 12 § PBL).

Bestämmelsen i 13 kap. 12 § PBL syftar till att uppfylla kraven i artikel 9.2 i Århuskonventionen. Kravet på tillgång till rättslig prövning enligt denna artikel gäller beslut om tillstånd till vissa angivna verksamheter, i första hand stora miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt. Kraven gäller även sådana beslut som omfattas av krav på miljökonsekvens-beskrivning liksom andra beslut som kan ha betydande påverkan på miljön (se prop. 2006/07:122 s. 59 ff.)

Den aktuella planen syftar till att möjliggöra en ny byggnad med kontor och publika lokaler i centrala Stockholm och förutsätter rivning av ett äldre kontorshus på samma plats. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens

bedömning att den föreslagna exploateringen inte kan anses utgöra en sådan verksamhet eller åtgärd som anges i 4 kap. 34 § PBL. Samfundet S:t Erik kan därmed inte grunda någon klagorätt direkt på bestämmelsen i 13 kap. 12 § PBL.

Föreningars klagorätt regleras också i artikel 9.3 i Århuskonventionen. I den artikeln anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha möjlighet att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Med allmänhet avses enligt artikel 2.4 i konventionen bl.a. föreningar och organisationer. De erbjudna rättsmedlen ska enligt artikel 9.4 i konventionen vara tillräckliga och effektiva.

En konventionsenlig tolkning avseende föreningars klagorätt enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har gjorts i flera avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen och Mark- och miljööverdomstolen (se HFD 2014 ref. 8, HFD 2015 ref. 79, HFD 2018 ref. 10 II, MÖD 2012:47, MÖD 2012:48, MÖD 2014:30, MÖD 2015:17 samt Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 22 november 2018 i mål nr P 2921-18, den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17, den 26 mars 2019 i mål nr M 2080-18 och den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18).

I detta mål har Samfundet S:t Erik anfört att detaljplanen bör upphävas på grund av att den innebär en förvanskning av en arkitektoniskt och kulturhistoriskt mycket värdefull stadsmiljö, med påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.

Vid planläggning ska bl.a. kulturvärden beaktas (2 kap. 3 § PBL). Vidare ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas (2 kap. 2 § PBL). Dessa bestämmelser föreskriver att företräde ska ges åt en sådan användning av mark- och vattenområden som från allmän synpunkt medför en god hushållning och innefattar föreskrifter bl.a. om skydd för kulturmiljö (se t.ex. 3 kap. 6 § miljöbalken).

Planen avser ett område som har utpekats av Riksantikvarieämbetet som riksintresse ”Stockholms innerstad med Djurgården”. Som uttryck för riksintresset har bl.a. angetts fronten mot vattenrummen och stadssilhuetten med den begränsade hushöjden.

En prövning av den aktuella detaljplanen ska således ske utifrån ovan nämnda bestämmelser och avse dess påverkan på kulturmiljön. Frågan är om beslut som på så sätt relaterar till kulturmiljön omfattas av föreningars klagorätt enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolen har bedömt att tillstånd till nybyggnation enligt kulturmiljölagen (1988:950) är ett sådant beslut som är relaterat till miljön och som därmed omfattas av föreningars klagorätt enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen (se HFD 2018 ref. 10 II). Eftersom kulturmiljölagen har bedömts som en sådan miljölagstiftning som avses i artikel 9.3 Århuskonventionen har föreningars klagorätt även ansetts omfatta vissa beslut enligt nämnda lag avseende fornlämningar (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2016 i mål nr 1186-16 och Kammarrätten i Stockholms dom den 6 maj 2019 i mål nr 4285-18).

Mot bakgrund av ovanstående och med hänsyn till de kulturmiljöfrågor som aktualiseras, anser Mark- och miljööverdomstolen att beslutet att anta den aktuella planen utgör ett sådant avgörande som föreningar har rätt att klaga på. Bestämmelsen i 13 kap. 12 § PBL kan därför inte anses uttömmande reglera frågan om föreningars klagorätt (jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 22 november 2018 i mål nr P 2921-18, den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17 och den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18).

I 16 kap. 13 § miljöbalken uppställs vissa krav som ska vara uppfyllda för att ideella föreningar ska tillerkännas klagorätt enligt miljöbalken, bl.a. gällande ändamål, verksamhetstid och antal medlemmar. I praxis har motsvarande krav ställts på de organisationer som medgetts klagorätt när det gäller beslut avseende kulturmiljön som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen (se t.ex. HFD 2018 ref. 10 II).

Samfundet S:t Erik, som har lämnat synpunkter på planförslaget som inte har blivit tillgodosedda, bedöms uppfylla kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken. Mot bakgrund av redogörelsen ovan ska beslutet att anta detaljplanen, vid en konventionsenlig tolkning av 42 § förvaltningslagen, anses angå Samfundet S:t Erik på det sätt som

avses i bestämmelsen. Samfundet S:t Erik har därför haft rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen. Mark- och miljödomstolens avvisningsbeslut ska således upphävas och målet visas åter till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Det bör anmärkas att Mark- och miljööverdomstolens bedömning gällande rätten för kulturmiljöföreningar att överklaga innebär en förändring i förhållande till tidigare beslut (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 3 juni 2016 i mål nr P 1521-16).

Det får anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att målet prövas av Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen tillåter därför, enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, att beslutet överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast den 16 december 2019

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Johan Svensson, Li Brismo och Ulf Wickström, referent.

Föredragande har varit Leonard Örner.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

SLUTLIGT BESLUT
2018-11-28
meddelat i Nacka

PARTER

Klagande

Samfundet S:t Erik, 802003-3950

Motpart

Stockholms kommun
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Stockholms kommuns beslut den 29 augusti 2018; ärendenr 2012-16699

SAKEN

Detaljplanen X, Norrmalm; nu fråga avvisning

BESLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandet.

Dok.Id 566760

Postadress
Box 69
131 07 Nacka

Besöksadress
Sicklastråket 1

Telefon
08-561 656 30
E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se
www.nackatingsratt.domstol.se

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun beslutade den 29 augusti 2018 att anta detaljplan för X i stadsdelen Norrmalm. Samfundet S:t Erik har överklagat beslutet till mark- och miljödomstolen.

Domstolen har förelagt föreningen att ange skäl till varför den ska tillerkännas rätt att överklaga beslutet.

YRKANDEN M.M.

Samfundet S:t Erik har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva detaljplanen.

Till stöd för varför Samfundet S:t Erik ska tillerkännas rätt att överklaga har föreningen anfört i huvudsak följande. Samfundet S:t Erik är en ideell förening som instiftades år 1901 med anledning av den okänsliga stadsomvandlingen som då pågick i Stockholm då rivningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse planerades. Även andra stadsmiljöfrågor har stått i fokus, inklusive frågor gällande parker och grönområden. Samfundet har för närvarande ca 1 900 medlemmar. Utöver de kritiska synpunkter mot detaljplaneförslaget som framhållits vill samfundet anföra följande. Enligt planförslaget river man det kulturhistoriskt mycket värdefulla och endast 45 år gamla huset och ersätter det med ett två våningar högre och 50 % större kontorskomplex. Det skulle till stor del skymma Klara kyrkas torn från flera siktpunkter, bland annat från Riddarholmsbron. Den befintliga byggnaden är ”grönklassad” av Stadsmuseet, innebärande att den är särskilt värdefull från historiskt, kulturhistoriskt och miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Den har bland annat inrymt lokaler för utrikesdepartementet och Kanadas ambassad. De skäl som anförs för rivning (för små fönster, låga takhöjder, dålig ventilation) är inte acceptabla. Andra hus från samma tid och med likartade förhållanden har framgångsrikt moderniserats. Huset bör behållas även ur hållbarhetssynpunkt. Genom huset går nu Tysta Mariagången, som är en betydelsefull rest av Klara västra kyrkogatas södra del och viktig för kommunikationerna för gående. Detaljplanen medger att den helt ersätts av affärslokaler. Detaljplaneförslagets enda fördel ur stadsbildssynpunkt är minskningen av Rödbodgatan till samma bredd som den har i sin förlängning Klara södra kyrkogata. Den önskvärda avsmalningen av gatan bör

emellertid istället åstadkommas med en tillbyggnad av kvarteret mot öster, lika hög som det befintliga huset. Det skulle istället för en enda jättelik fasad, till nackdel för stadsbilden, ge två samkomponerade fasader i samklang med nedre Norrmalms tidigare bebyggelsestruktur. Ur stadsmiljösynpunkt skulle det vara betydligt mer respektfullt, inte bara mot hotell Sheraton, utan alldeles särskilt mot de två intilliggande äldre byggnaderna Konstakademien och Centralpalatset vilka båda är av byggnadsminnesklass. En rivning av X skulle orsaka påtaglig skada på flera av uttrycken för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården, särskilt fronten mot vattenrummet och stadens siluett. Detaljplanen skulle dessutom medföra en betydande miljöpåverkan enligt 13 kap. 12 § och 4 kap. 34 § PBL. Sammanfattningsvis finner samfundet att det ska ges talerätt som miljöorganisation på samma sätt som den tillerkändes klagorätt gällande Nobelcenter i mark- och miljödomstolens dom den 10 juli 2017 i mål nr P 1535-17.

SKÄL FÖR BESLUTET

Tillämpliga bestämmelser

Beslut om antagande av detaljplan får enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 42 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Det följer av 13 kap. 12 § PBL att en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta en detaljplan om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL, det vill säga

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingplats,

7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken ska det röra sig om en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Av handlingarna i målet framgår att syftet med detaljplanen är att uppföra ett kontorshus med centrumanvändning i bottenvåningar och parkering i källarplan. Fastigheten innehåller i dagsläget kontor, butiker och parkering. Den aktuella detaljplanen skulle möjliggöra att antalet arbetsplatser ökar, från dagens ca 700 arbetsplatser till ca 1 860 arbetsplatser.

Det har inte framkommit att Samfundet S:t Erik på grund av fastighetsinnehav eller någon annan omständighet har rätt att överklaga kommunens beslut med stöd av 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att Samfundet S:t Erik uppfyller de angivna kriterierna för miljöorganisationer som enligt bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken kan vara taleberättigade. Domstolen konstaterar även att kommunen och länsstyrelsen har bedömt att den aktuella planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avseende påverkan på riksintresset för Stockholms innerstad med Djurgården. Den aktuella planen kan dock inte antas innebära betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för sådana verksamheter eller åtgärder som räknas upp i 4 kap. 34 § PBL.

Domstolen har vid denna bedömning beaktat följande.

De butiker som tillåts inom planområdet kan inte sägas utgöra ett sådant köpcentrum som avses i 4 kap. 34 § andra stycket 2. Med termen köpcentrum avses enligt förarbetena nämligen en samling butiker eller en ensam butik som är ägnad att medföra en inte obetydlig folk- eller trafik tillströmning. Det framgår också av förarbetena att ett köpcentrum oftast ligger i utkanten av en stad (prop. 2004/05:59 s. 28). I förevarande fall är det fråga om en relativt begränsad yta som enligt planen får användas för butiker. Butikerna kommer att ligga på en mycket central plats i Stockholm där det redan finns tät trafik av människor och fordon. Domstolen anser därför att kommande butiksverksamheter knappast kan medföra annat än obetydlig folk- eller trafik tillströmning, särskilt som det redan finns butiksverksamhet inom planområdet. Planen kan i vart fall inte antas medföra någon betydande miljöpåverkan på grund av de butiker som planen ger utrymme för.

Med begreppet ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse” i 4 kap. 34 § andra stycket 2 PBL avses bland annat planering för ändrad bebyggelse inom område med sammanhållen bebyggelse samt bebyggelse i utkanten av ett sådant område, som medför att detta expanderar (a. prop. s. 28). Den nya planen innebär visserligen att kontorsyta och antalet kontorsplatser kan bli väsentligt större. Det är dock inte fråga om någon ändrad användning av planområdet. Dessutom ligger planområdet i en del av Stockholms innerstad som huvudsakligen består av kontorsbyggnader. I det sammanhanget kan konsekvenserna av planen, såvitt gäller ökad kontorsyta, inte förväntas bli särskilt märkbara. Under dessa förhållanden anser domstolen att planen inte kan innebära att planområdet tas i anspråk för ett projekt för sammanhållen bebyggelse som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Med begreppet parkeringsanläggning i 4 kap. 34 § andra stycket 2 PBL avses en anläggning som kan antas medföra en inte obetydlig trafik tillströmning (a. prop. s. 28). Det kan konstateras att den parkeringsyta som enligt planbeskrivningen krävs för att uppfylla parkeringstalet för planområdet ska utföras i källarplan och för byggnadens behov. Det rör sig om 56 bilplatser och 560 cykelplatser. Mot denna bakgrund kan planen inte anses

innebära att planområdet får tas i anspråk för en sådan parkeringsanläggning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket 2 PBL.

Såvitt framkommit innebär planen inte heller att planområdet tas i anspråk för någon av de andra verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL. Eftersom det inte heller i övrig framkommit något skäl för att tillerkänna Samfundet S:t Erik klagorätt ska samfundets överklagande avvisas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (MMD-11)

Överklagande senast den 19 december 2018.

Björn Räftegård

Jonas T Sandelius

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Björn Räftegård, ordförande, och tekniska rådet Jonas T Sandelius. Föredragande har varit beredningsjuristen Jenny Nyström Ahlstrand.