



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060102

DOM
2019-05-08
Stockholm

Mål nr
P 4498-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-04-25 i mål nr P 4624-16, se bilaga A

PARTER

Klagande

Stockholms kommun
105 35 Stockholm

Ombud: Stadsadvokat M L

Motpart

Stockholms Naturskyddsförening

SAKEN

Detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Kristineberg i Stockholms kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1474815

Postadress Box 2290 103 17 Stockholm	Besöksadress Birger Jarls Torg 16	Telefon 08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	Telefax 08-561 675 59	Expeditionstid måndag – fredag 09:00–16:30
---	---	---	---------------------------------	---

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stockholms kommun (kommunen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

Stockholms Naturskyddsförening (föreningen) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kommunen har anfört i huvudsak följande:

Detaljplanen medger inte sådana åtgärder och verksamheter som avses i 4 kap. 34 § andra stycket 2 plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Planens syfte är inte köpcentrum utan kontor. Det förhållandet att planen medger lokaler för centrumändamål i bottenvåning innebär inte att planområdet får tas i anspråk för ett köpcentrum. Det aktuella planområdet liksom grannområdet Y m.fl. är redan ianspråktaget för sammanhållen bebyggelse och utgör en del av den sammanhållna bebyggelsen för Stockholms innerstad. Uppförandet av en ny kontorsbyggnad inom detta område kan därför inte anses innebära att området tas i anspråk för ”något annat projekt för sammanhållen bebyggelse” enligt ovan nämnda bestämmelse. Dessutom medger planen endast att området får tas i anspråk för en till två byggnader och därmed inte för sammanhållen bebyggelse såsom detta definieras i bl.a. 1 kap. 4 § PBL och dess förarbeten. Detaljplanen medför inte heller betydande miljöpåverkan. Föreningen har därför inte klagorätt enligt 13 kap. 12 § PBL och talan ska avvisas.

Detaljplanens påverkan på naturvärden gäller i huvudsak borttagandet av nio ekar med en stamdiameter över 80 cm i planområdets södra del. Stadens biologiska mångfald påverkas endast i mycket begränsad omfattning av att nio ekar tas ned i förhållande till den stora mängd grova ekar som finns i staden som helhet och i Kristinebergsområdet.

Planen berör inte någon central eller väsentlig del av ett ekologiskt särskilt betydelsefullt område, s.k. ESBO-område. Vidare utgör planområdet en mycket liten del av

kärnområdet för ek. Ekarna inom planområdet är dessutom för få och för avskilt belägna för att klassificeras som ett s.k. ekområde. Ekarna i planområdet står även relativt isolerade från de klassificerade ekområdena inom kärnområdet och har därför bedömts ha en begränsad betydelse för kärnområdets funktion exempelvis såsom länk i ett spridningssamband.

Det finns inte några indikationer på att området skulle kunna vara av betydelse för någon art som skyddas av artskyddsförordningen. Det bedöms även som högst osannolikt att någon av de eklevande insektsarter som skyddas enligt artskyddsförordningen finns i planområdet eftersom ingen av dessa, enligt den s.k. artportalen, hittats i Stockholms stad sedan åtminstone 1940-talet. När det saknas anledning att anta förekomst av någon skyddad art finns inte grund för att genomföra en mer detaljerad artinventering. Det finns däremot rödlistade arter i området, vilket är fallet med så gott som all naturmark i staden och på alla platser där det finns ek. Eken är habitat för ett stort antal insekter, mossor, lavar och svampar och en del av dessa är rödlistade. I området finns konstaterat bl.a. ekticka och oxtungesvamp samt även rödlistade träarter som alm och ask.

Det sammanlagda underlagsmaterialet beträffande naturvärden i området är omfattande. Ekologigruppens rapport är en sammanställning av fem inventeringar om naturvärden som bedömts vara relevanta för detaljplanen, bl.a. ingår en inventering och analys av stadens hela ekbestånd samt en utredning om den biologiska mångfalden och dess värden inom planområdet. Slutsatsen av sammanställningen är att planområdet har en begränsad betydelse för funktionen hos stadens struktur av ek och genomförandet av planen kan bl.a. av detta skäl inte antas innebära betydande miljöpåverkan.

En kommuns interna beredning i samband med behovs- och miljöbedömningar regleras inte i PBL eller någon annan författning. Avsaknad av ett skriftligt underlag från miljöförvaltningen i samband med den s.k. behovsbedömningen strider därför inte mot någon rättsregel. I detta fall kan även framhållas att såväl miljöförvaltningen som miljö- och hälsoskyddsnämnden har medverkat under framtagandet av planen.

Föreningen har anfört i huvudsak följande:

Mark- och miljödomstolens bedömning avseende föreningens klagorätt är riktig.

Detaljplanen innebär en betydande miljöpåverkan bl.a. eftersom nio oersättliga ekar försvinner tillsammans med tillhörande ekmiljö och rödlistade arter. Vidare kan planen eventuellt strida mot artskyddsförordningen då det på goda grunder finns skäl att anta att det i aktuell ekmiljö finns arter som är upptagna i artskyddsförordningen. Ekarnas framtida succession bör även vägas in vid bedömningen. De aktuella ekarna kommer med tiden att ersätta ekar med en högre klassning. Ekar i olika stadier ökar dessutom den biologiska mångfalden bl.a. eftersom eklevande arter kräver ekar av olika ålder. De gamla ekarna i planområdet utgör också spridningsvägar i östlig och sydvästlig riktning.

En avgörande brist i detaljplaneärendet är avsaknaden av en grundlig naturvärdesinventering. Det ekologiska underlag som finns i planärendet är en sammanställning av befintliga inventeringar avseende naturvärden upprättat av konsultföretaget Ekologigruppen. Själva dokumentet är på endast 13 sidor och huvuddelen avser tidigare inhämtad information. Informationen är översiktlig och det är endast en av undersökningarna som behandlar aktuellt detaljplaneområde. Det finns inte någon detaljerad eller grundlig inventering gällande insekter och fladdermöss. Ingen inventering finns heller avseende ekarnas naturvärde eller arter knutna till ädellövträd. De kompletterande inventeringar som Ekologigruppen efterfrågade har inte heller gjorts. Den begränsade inventering som föreningen låtit utföra och som visade på fyra olika rödlistade arter av vedinsekter, indikerar att det finns fler sådana arter och troligen också arter från de högre hotkategorierna på rödlistan i detta område.

Miljöförvaltningen har inte yttrat sig i samband med den s.k. behovsbedömningen varför underlaget för bedömningen av betydande miljöpåverkan varit ofullständigt. Det utgör ett formellt fel.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målet.

Frågan om klagorätt för föreningen

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

Enligt 13 kap. 12 § PBL får vidare en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta 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. Detta lagrum tydliggör att miljöorganisationer har klagorätt i vissa fall och bör ses som ett komplement till klagorätsbestämmelserna i 13 kap. 8 § och 11 § PBL samt 42 § förvaltningslagen.

Kommunen har invänt att föreningen inte har klagorätt enligt 13 kap. 12 § PBL eftersom planområdet inte tas i anspråk för ett köpcentrum eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse enligt 4 kap. 34 § andra stycket 2 PBL.

Av förarbetena framgår att med köpcentrum avses en samling butiker eller en ensam butik, ofta belägen i utkanten av eller utanför sammanhållen bebyggelse, och som är ägnad att medföra en inte obetydlig folktillströmning eller trafiktillströmning. Med ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse” kan t.ex. avses planering för ändrad bebyggelse eller annan anläggning inom område med sammanhållen bebyggelse samt bebyggelse eller anläggning i utkanten av ett sådant område, som medför att detta expanderar. En tämligen vanlig åtgärd torde vara planering för industri- eller bostadsområden i utkanten av befintlig sammanhållen bebyggelse. Inom sådan bebyggelse bör planering för ändrad användning av ett område – t.ex. från industriområde till bostadsområde – omfattas av bestämmelsen (se prop. 2004/05:59 s. 28).

Detaljplanen avser i huvudsak att möjliggöra uppförandet av kontorsbyggnader. De lokaler för centrumändamål som ska finnas i byggnadernas bottenvåningar är av begränsad omfattning och kan inte anses innebära att planområdet tas i anspråk för köpcentrum i den mening som redogjorts för ovan. Eftersom planområdet ligger i Stockholms innerstad, som redan är ianspråktaget för sammanhållen bebyggelse, kan uppförandet av kontorsbyggnader inte heller anses innebära att området tas i anspråk för ”något annat projekt för sammanhållen bebyggelse”. Föreningen kan därmed inte grunda någon klagorätt på bestämmelserna i 13 kap. 12 § och 4 kap. 34 § andra stycket 2 PBL.

Miljöorganisationers klagorätt regleras också i Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). I konventionens artikel 9.3 anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha möjlighet att få handlingar och underlåtenheter 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.

I praxis har beslut om bygglov och antagande av detaljplan, där frågor som är direkt relaterade till miljön aktualiseras och som innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön, ansetts utgöra sådana beslut som miljöorganisationer enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen har rätt att klaga på. Organisationerna har då genom en konventionsenlig tolkning av 13 kap. 8 § PBL och 42 § förvaltningslagen getts klagorätt (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 22 november 2018 i mål nr P 2921-18 och den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17 med där gjorda hänvisningar).

Vid prövningar enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). Vid planläggning får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet och hänsyn ska tas till bl.a. miljön (2 kap. 2 § och 3 § PBL). Vidare ska bestämmelserna om hushållning med

mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ 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 ekologiskt känsliga områden.

I detta mål har föreningen gjort gällande bl.a. att detaljplanen medför påverkan på livsmiljön och spridningsvägarna för eklevande arter och att en mer omfattande naturvärdesinventering behöver göras. I målet aktualiseras således frågor som är direkt relaterade till miljön och innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. I enlighet med det ovan sagda har föreningen därför klagorätt avseende nämndens beslut att anta detaljplanen.

Ska detaljplanen upphävas?

Tillsammans med en detaljplan ska det finnas en planbeskrivning (4 kap. 31 § PBL). Planbeskrivningen ska innehålla bl.a. planeringsförutsättningar, redovisning av hur planen är avsedd att genomföras och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser (4 kap. 33 § PBL). Planbeskrivningen fyller en viktig funktion för att tolka och förstå planen och dess innebörd. Det är därför angeläget att planbeskrivningen tydligt redovisar de överväganden som har gjorts under planarbetet, exempelvis med hänsyn till synpunkter under processen eller, i förekommande fall, mot bakgrund av slutsatser och förslag till åtgärder som kan följa av miljökonsekvensbeskrivningen. Även i de fall en miljökonsekvensbeskrivning inte har upprättats bör kommunens ställningstagande när det gäller planens miljöpåverkan redovisas som en del av planens konsekvenser (se prop. 2009/10:170 s. 214 f.).

Den aktuella planen innebär att ett flertal grova ekar kommer att behöva tas bort i planområdets södra del. Av planbeskrivningen framgår, under rubriken ”Konsekvenser för miljön”, att kommunen bedömt att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra sådan betydande miljöpåverkan att en miljöbedömning behöver göras. Vidare framgår att borttagandet av ekarna kommer att påverka den biologiska mångfalden och de ekologiska spridningsvägarna. Området anges vara en del av kärnområde för ek

med gamla grova ekar samt värdefulla askar och lönnar. I planbeskrivningen hänvisas till utredningen ”Sammanställning av naturvärden, Detaljplan för del av fastigheten X m.fl.”. Av utredningen framgår att inga detaljerade artinventeringar genomförts för det aktuella området. Dock anges att ett antal rödlistade arter är kända inom området och att fler rödlistade arter, knutna till främst ek, har hittats i omgivningen vilket indikerar att dessa arter även kan förekomma i planområdet. Utredningen hänvisar till att en detaljerad inventering av insekter och fladdermöss kan förväntas uppdaga ytterligare rödlistade arter. Någon ytterligare naturvärdesinventering har emellertid inte gjorts.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknar utredningen tillräckliga uppgifter för att det ska gå att bedöma vilka naturvärden som finns i området och vilka konsekvenser planens genomförande kan få i det avseendet. Det är därför inte möjligt att bedöma om detaljplanen innebär betydande miljöpåverkan och inte heller om det har gjorts en rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Planhandlingarna uppfyller således inte kraven i 4 kap. 33 § PBL vilket är en sådan brist som innebär att kommunens beslut att anta detaljplanen ska upphävas. Överklagandet ska därför avslås.

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

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast 2019-05-29

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg och Lars Borg, tekniska råden Mikael Schultz och Inger Holmqvist samt hovrättsrådet Li Brismo, referent.

Föredragande har varit Carlos Leal



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-04-25
meddelad i
Nacka strand

Mål nr P 4624-16

PARTER

Klagande

1. Gruppen Rädda ekarna på Kungsholmen

2. Stockholms Naturskyddsförening

Motpart

Stockholms stad
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Stockholm stads beslut 2016-06-27 i ärende nr 2011-09773-54, § 14, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Kristineberg, Stockholms stad

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avvisar Gruppen Rädda ekarna på Kungsholmens överklagande.

2. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.

3. Mark- och miljödomstolen upphäver kommunfullmäktige i Stockholm stads beslut den 27 juni 2016, § 14, att anta detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Kristineberg, Stockholm.

Dok.Id 520385

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade den 27 juni 2016 att anta förslag till detaljplan för del av fastigheten X m.fl. i stadsdelen Kristineberg i Stockholms stad. Syftet med detaljplanen är enligt planhandlingarna att fullfölja planerna för stadsutvecklingsområdet Västra Kungsholmen genom att möjliggöra ny kontorsbebyggelse med lokaler för centrumändamål inom planområdet.

Antagandebeslutet har överklagats av Stockholms Naturskyddsförening och facebookgruppen Rädda ekarna på Kungsholmen.

Länsstyrelsen har den 8 juli 2016 beslutat att överpröva detaljplanen. Mark- och miljödomstolen beslutade den 15 november 2016 att vilandeförklara målet till dess att länsstyrelsens överprövning slutligt avgjorts. Den 10 oktober 2017 beslutade länsstyrelsen att detaljplanen kunde godtas. Domstolen beslutade att återuppta handläggningen av målet den 20 oktober 2017.

YRKANDEN M.M.

Stockholms Naturskyddsförening har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva beslutet att anta detaljplanen. Vidare har föreningen yrkat att domstolen ska hålla syn i målet. De har inledningsvis även yrkat att sammanträde ska hållas i målet, men detta yrkande har senare återtagits. Till stöd för yrkandena om syn och sammanträde har anförts följande. Skälen till att sammanträde begärs är att domstolen ska kunna få bästa möjliga beslutsunderlag inför sitt avgörande i målet. Genom att sammanträde hålls kan frågan om betydande miljöpåverkan bli belyst på ett grundligt sätt. Eftersom det finns möjlighet att föra fram argument vid en syn så kan det dock räcka att syn hålls i målet.

Föreningen har förelagts att utveckla varför den ska medges klagorätt i målet och har i den delen anförts bl.a. följande.

Aktuell detaljplan innebär betydande miljöpåverkan. Det framgår inte av handlingarna hur kommunen har kommit fram till slutsatsen att detaljplanen inte

innebär betydande miljöpåverkan. Kommunen ska göra en behovsbedömning enligt bilaga 4 i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, men så har inte skett. Föreningen hänvisar till de i bilaga 4 angivna bedömningskriterierna.

Den naturmark som kommer att exploateras vid ett genomförande av aktuell detaljplan är särskilt värdefull och känslig. Kontorshusets storlek i den förhållandevis lilla ekmiljön innebär att den irreversibla exploateringen blir extra påtaglig. Kontorshuset skapar mycket negativa miljöeffekter och kan inte anses vara förenlig med en hållbar utveckling och hushållning av naturresurser. Ekmiljöer med ekar på fler hundra år är dessutom ovanliga i ett nationellt perspektiv.

I det aktuella fallet går skadan inte att avhjälpa eller att kompensera under överskådlig tid. Inom det begränsade utrymmet som ekmiljön utgör invid Kristinebergs slottspark så blir påverkans totaleffekt stor. Totaleffekten innebär också att exploateringens fysiska omfattning blir betydande. Den nuvarande naturmiljön med hagmarksekar innebär speciella särdrag i naturen och har också betydelse för kulturarvet. Betydelsen av att bibehålla särdrag i naturen såsom flerhundraåriga ekar i Stockholm är synnerligen stor i Stockholm då Stockholm har ett europiskt ansvar för att värna en sällsynt koncentration av gamla ekar.

Föreningen ger in en sammanställning från ett fältbesök på platsen under augusti 2016. I sammanställningen presenteras 18 ekar i planområdet och slutsatserna från fältbesöket är bl.a. att det finns tydliga indikationer på att ekmiljöerna kan utgöra livsmiljöer för fridlysta och rödlistade arter.

En detaljplan kan innebära betydande miljöpåverkan oberoende av sin storlek. Kontorshuset inom aktuell detaljplan riskerar att dels väsentligt och dels irreversibelt förändra miljöfaktorer. Föreningen hänvisar till EG-domstolens dom i målet C-392/96 Europeiska kommissionen mot Irland där domstolen bl.a. uttalade att ett projekt kan medföra betydande miljöpåverkan om det till följd av sin art riskerar att väsentligt eller irreversibelt förändra miljöfaktorer, oberoende av sin storlek.

Föreningen menar även att Sveriges tillämpning av talerätt för miljöorganisationer är inaktuell. Föreningen hänvisar till EU-domstolens mål C-570/13 där det slås fast att artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) innebär att ”den berörda allmänheten” ska ha rätt att överklaga ett beslut att inte göra en miljökonsekvensbeskrivning för bl.a. planer och program. Föreningen hänvisar också till Århuskonventionen. Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen har den berörda allmänheten (vilket föreningen ingår i enligt artikel 2.5) rätt att få giltigheten av vissa beslut prövad, om den har ett tillräckligt intresse eller om en rättighet hävdas ha kränkts enligt förvaltningsprocessrättsliga regler. Föreningen har ett tillräckligt intresse för att få en prövning av den aktuella detaljplanen.

Facebookgruppen Rädda ekarna på Kungsholmen har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Föreningen har förelagts att utveckla varför den ska medges klagorätt i målet och har i den delen anfört i huvudsak följande.

Gruppen startade år 2012 och är en politiskt obunden grupp för alla som anser det angeläget att rädda så många som möjligt av de ekar som hotas i och med den förtätning och nybyggnation som sker på Kungsholmen. Ekarnas fortlevnad är viktig för de människor som bor och vistas på Kungsholmen samt för en rad olika djur. Gruppen har idag 422 medlemmar. En del medlemmar är närboende. Gruppen har under samrådtiden inkommit med yttranden som inte har tillgodosetts. Gruppen ska ses som sakägare. Gruppen har ett stort intresse i området och detaljplanen angår alla i gruppen.

Stockholms stad

Stockholms stad (nedan Staden) har getts möjlighet att yttra sig över överklagandena i målet och har i frågan om klagorätt och i frågan om detaljplanens miljöpåverkan anfört i huvudsak följande.

Ett genomförande av detaljplanen kan inte antas medföra betydande miljöpåverkan. Stockholms Naturskyddsförening och facebookgruppen Rädda Ekarna på Kungsholmen har därmed inte klagorätt och överklagandena ska därför avvisas.

När det gäller facebookgruppen Rädda Ekarna kan det inte anses röra sig om en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808). Det får anses klarlagt att lagstiftarens syfte inte har varit att ge klagorätt åt vilken lös sammanslutning som helst, utan att det krävs någon typ av fast organisation, exempelvis med en styrelse eller andra utsedda företrädare och ett av medlemmarna gemensamt beslutat syfte för verksamheten. En facebookgrupp uppfyller enligt stadens uppfattning inga sådana krav. Staden har inte heller kunnat se att medlemmarna i facebookgruppen Rädda Ekarna på Kungsholmen har utsett någon specifik företrädare. Facebookgruppen har inte visat att E H, som ingett överklagandet, har utsetts av facebookgruppens medlemmar att företräda gruppen med rätt att överklaga detaljplaner. Till stöd för att en facebookgrupp inte kan anses utgöra en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken åberopas dom meddelad av Förvaltningsrätten i Luleå den 3 november 2017, mål nr 2475-17.

Staden har inledningsvis gjort en behovsbedömning om genomförandet av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan i miljöbalkens mening. Bedömningen har under planarbetet förstärkts av de fördjupade utredningar som tagits fram som underlag för detaljplanen. Behovsbedömningen har gjorts med stöd av kriterierna i bilaga 4 till Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen) och den har redovisats i planbeskrivningen på sid. 17-18 tillsammans med en beskrivning av förslagets miljökonsekvenser. Länsstyrelsen, andra myndigheter och allmänheten har getts tillfälle att yttra sig över stadens ställningstagande, såväl vid samråd som vid granskning av planen.

Staden anser att dess ställningstagande i frågan om miljöpåverkan framgår tydligt och att beskrivningen av planens miljökonsekvenser ger tillräckligt underlag. Staden har även redovisat sina kommentarer med anledning av föreningens synpunkter i samrådsredogörelsen för planen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har yttrat sig under planarbetet vid samrådet och lämnat synpunkter på förslaget som grundas på miljöförvaltningens underlag. Att miljöförvaltningen valde att avstå från att lämna ett särskilt yttrande i samband med den tidiga behovsbedömningen innebär inget fel.

Genomförandet av detaljplanen medför inte en betydande miljöpåverkan i miljöbalkens mening. Planområdet är begränsat till ett litet område i Stockholms innerstad. Marken är delvis redan exploaterad av en kontorsbyggnad och en trafikplats vid Essingeleden. För att frigöra området för ny bebyggelse har trafikplatsens av- och påfartsramper rivits och ersatts av nya. Planen ersätter tidigare stads- och detaljplaner för området.

Planen medför en negativ påverkan på naturvärden genom att ett mindre naturområde med äldre träd försvinner, huvudsakligen i planområdets södra del där Essingeleden korsar Drottningholmsvägen. Det påverkade området utgör en liten del av ett kärnområde för ek, vars viktigaste delar inte berörs av detaljplanen. Att nio äldre ekar försvinner i utkanten av ett område som omfattar omkring 100 ekar, varav 43 räknas som äldre, bedöms inte medföra någon samlad miljöeffekt av betydelse, varken i fråga om nationella eller regionala naturvärden eller i fråga om den biologiska mångfalden. Åtgärder ska vidtas för att så långt möjligt begränsa de biologiska konsekvenserna av de borttagna träden.

I underlagsrapporten Sammanställning av naturvärden. Detaljplan för del av fastigheten X (2013-03-07) redovisas en stor del av kärnområdet för ek och inte enbart den begränsade del som berörs av planområdet. Totalt finns det 101 ekar inom detaljplanen och dess närområde. Ett fåtal av dessa, 13 st, finns inom planområdet. I fråga om gamla ekar med en diameter på 80 cm eller mer finns det

43 st i hela området varav flertalet är belägna i ett område nordväst om planområdet på naturmark vid Kristinebergs idrottsplats. Inom planområdet finns enbart 9 st gamla ekar med en diameter på 80 cm eller mer. Av en kartbild på sid. 5 i nämnda utredning framgår att det berörda området (område 8 i kartbilden) utgör en relativt isolerad enklav i ett mycket större område som bedömts vara av naturvärdesklass 2 Mycket högt naturvärde av regionalt intresse.

I planbeskrivningen redovisas en karta från Ekdatatabasen 2007 som visar större ekar med en diameter över 1 meter. Av bilden framgår att det enbart finns 4 st sådana inom planområdet och att de inte står i något direkt samband med det mycket stora antal grova ekar som finns på andra platser i omgivningarna. Detaljplanens påverkan på naturvärdena gäller alltså ett fåtal träd på en begränsad plats utan nära samband med de viktigaste delarna av kärnområdet för ek och att påverkan därför inte är av den omfattning att den kan betraktas som betydande miljöpåverkan i miljöbalkens mening. Genom det fåtal träd som berörs bedöms inte heller att förutsättningarna för förekomsten av rödlistade arter inom kärnområdet för ek påverkas i någon väsentlig omfattning. Detaljplanens konsekvenser för naturvärden begränsas dessutom genom kompensationsåtgärder. På grund av trädens ålder och placering är deras naturvärde inte ersättningsbart med återplantering av likvärdiga träd. Kompensation planeras i stället genom återplantering av yngre skogsek. De nya träden får inte samma naturvärde som de borttagna, men de kan bidra till förnyring av ekbeståndet så att kärnområdets naturvärden bevaras på lång sikt. Fällda trädstammar kan tillvaratas genom att så kallade faunadepåer, eller vedkyrkogårdar, skapas och att stammar placeras i liknande naturmiljö, som den de tagits bort från.

Det har inte bedömts vara möjligt att bevara naturvärden och ekar inom planområdet och samtidigt bebygga det bullerutsatta området med en ändamålsenlig kontorsbebyggelse, som kan skärma bakomliggande park och planerade bostäder. Inom stadsutvecklingsområdet har fokus i stället lagts på att spara det värdefulla ekbeståndet öster om slottet (utanför planområdet), som har bedömts ha större betydelse för naturvärden och en större andel gamla ekar. Motivet är att bevara

större sammanhållna grönområden, eftersom det ger bättre förutsättningar för det lokala ekbeståndets överlevnad och större rekreativvärden.

DOMSKÄL

Frågan om klagorätt

Rättsliga utgångspunkter

Beslut om antagande av detaljplan får enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och 22 § förvaltningslagen (1986:223) överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Enligt 13 kap. 12 § PBL får en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken överklaga ett beslut att anta 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.

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, som 2. inte är vinstdrivande, som 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

Facebookgruppen Rädda ekarna

Det har inte framkommit att Facebookgruppen Rädda Ekarna på grund av fastighetsinnehav eller någon annan omständighet har rätt att överklaga kommunens beslut enligt 13 kap. 8 § PBL och 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det i målet inte heller framkommit att Facebookgruppen Rädda ekarna skulle utgöra vare sig en ideell förening eller en annan juridisk person enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och att gruppen redan på denna grund inte kan anses ha rätt att överklaga det aktuella beslutet. Överklagandet ska därför avvisas.

Stockholms Naturskyddsförening

Det har inte framkommit att Stockholms Naturskyddsförening på grund av fastighetsinnehav eller någon annan omständighet har rätt att överklaga kommunens beslut enligt 13 kap. 8 § PBL och 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att Stockholms Naturskyddsförening uppfyller de angivna kriterierna på en miljöorganisation enligt bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Vid en bedömning av talerätten blir nästa fråga om det rör sig om 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 § andra stycket PBL. Den åtgärd som till ordalydelsen skulle kunna vara tillämplig i förevarande fall är att planområdet tas i anspråk för ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse (punkten 2) Det framgår av förarbetena till bestämmelsen att med köpcentrum avses en samling butiker eller en ensam butik, ofta belägen i utkanten av eller utanför sammanhållen bebyggelse, och som är ägnad att medföra en inte obetydlig folk- eller trafik tillströmning. Med ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse” avses t.ex. planering för ändrad bebyggelse inom område med sammanhållen bebyggelse samt bebyggelse i utkanten av ett sådant område, som medför att detta expanderar (prop. 2004/05:59 s. 28).

Mark- och miljödomstolen konstaterar att syftet med detaljplanen är att fullfölja planerna för stadsutvecklingsområdet Västra Kungsholmen och att möjliggöra ny

kontorsbebyggelse med lokaler för centrumändamål inom planområdet. Kontorshusen är fördelade på fyra huskroppar i 6-7 våningar med trappade länkbyggnader emellan och garage i källarplan och publika lokaler i bottenvåning mot gata.

Sydväst om planområdet antogs en detaljplan den 16 februari 2015, som vann laga kraft den 29 april 2016, för fastigheterna Y mfl. I detta område kommer det att uppföras ny bostadsbebyggelse i form av ca 160 lägenheter samt lokaler för förskoleverksamhet och med lokaler för centrumändamål i bottenvåning mot Hjalmar Söderbergs väg.

Även andra detaljplaner är på gång i området men dessa detaljplaner har ännu inte antagits. Väster om planområdet planeras det för bl.a. två nya bostadskvarter för 220-250 lägenheter och två förskolor. Norr om planområdet, i Hornsbergskvarteren planeras det också för fyra nya bostadskvarter med ca 750 lägenheter, kontorsbebyggelse, idrottshall m.m.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det skulle kunna finnas utrymme att se den nu planerade bebyggelsen som ett köpcentrum i den mening som avses i 4 kap. 34§ andra stycket punkten 2, med tanke på de lokaler för centrumändamål som ska finnas i byggnadernas bottenvåningar. Dessutom finner domstolen att området kan anses utgöra ett sådant ” annat projekt för sammanhållen bebyggelse” som avses i punkten 2. Detta i vart fall på grund av att den aktuella detaljplanen innebär en bebyggelse i utkanten av området för fastigheterna Y m.fl., som medför att detta område med sammanhållen bebyggelse expanderar.

Således finner mark- och miljödomstolen att detaljplanen avser sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL. Denna omständighet medför emellertid inte att detaljplanen automatiskt innebär betydande miljöpåverkan. Nästa fråga för domstolen är därför om detaljplanen i det aktuella fallet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Stockholms

Naturskyddsförening har gjort gällande att så är fallet. Kommunen har dock bedömt att genomförandet av detaljplanen inte kan antas få betydande miljöpåverkan.

Enligt 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska kommunen i detta fall tillämpa kriterierna i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar vid bedömningen av om detaljplanen medför en betydande miljöpåverkan. I detta innefattas bl.a. att projektets karakteristiska egenskaper måste beaktas, bl.a. dess omfattning och förening med andra projekt. Vidare ska bl.a. projektets lokalisering beaktas varvid miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade ska beaktas.

När det gäller utredningen i målet konstaterar domstolen att det bland planhandlingarna finns underlagsrapporten Sammanställning av naturvärden, från den 7 mars 2013, framställd av Ekologigruppen AB. Av rapporten framkommer bl.a. följande. I hela Kristinebergsparken och områdena runt omkring finns ett ovanligt stort antal gamla ekar, lindar och fruktträd. Även grova askar och almar förekommer. Antalet grova träd är så betydande att området bedömts utgöra ett kärnområde för biologisk mångfald. Samtliga träd inom planområdet kommer att försvinna. Trädens ålder samt dess betydelse för spridningssamband för arter knutna till ekmiljöer gör att dessa naturvärden inte är ersättningsbara. Inga detaljerade artinventeringar har genomförts för det aktuella området. Följande rödlistade arter är dock kända inom planområdet; ekticka, oxtungesvamp, alm och ask. Ett flertal arter knutna till ädellövsträd (främst ek) har hittats i omgivningen som indikerar möjligheten att dessa arter även kan förekomma inom planområdet. Många av dessa arter är rödlistade. I planområdet finns 13 st av totalt 101st ekar. 43 ekar i hela området har en diameter på 80 cm eller mer och av dessa finns 9 st i planområdet. I planområdet finns vidare 4 st ekar med en diameter på över 1 m.

Stockholms stad har anfört att det rör sig om en begränsad påverkan på naturvärdena inom planområdet på grund av att det rör sig om en begränsad plats och ett fåtal träd. Enligt domstolens uppfattning kan den andel träd som kommer att tas bort i planområdet dock inte ses som obetydlig, exempelvis finns 21 % (9 st) av

de 43 stycken gamla ekarna med en diameter på 80 cm eller mer i planområdet. Planområdet har också 4 st större ekar med en diameter över 1 m. Vidare finns det rödlistade arter i området och det finns en indikation på att det finns flera. Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning kan det ifrågasättas varför närmare inventeringar inte gjorts av staden med anledning av dessa uppgifter. Den ovan nämnda underlagsrapporten synes överhuvudtaget vara den enda egentliga utredning av naturvärdena på platsen som gjorts, en utredning som också får ses som begränsad. Förutom att skyddsvärda arter i området inte utretts saknas det också en utredning som beaktar även de närliggande områdena, vilka också är en del av kärnområdet och där staden planerar för åtgärder som påverkar träden. Staden menar att ekarna i planområdet saknar nära samband med de viktigaste delarna av kärnområdet. Mark- och miljödomstolen anser dock att det inte kan anses utrett hur sambandet ser ut och att eventuella kompensationsåtgärder för nedtagna träd i planområdet bör tas fram med utgångspunkt från hela området.

Sammantaget konstaterar domstolen att det rör sig om ett område med höga naturvärden. När träden i planområdet försvinner kommer den biologiska mångfalden och de ekologiska spridningsvägarna att påverkas. Den påverkan som detaljplanen medger genom borttagande av en så pass stor andel värdefulla träd får bedömas medföra betydande miljöpåverkan.

Naturskyddsföreningen ska därmed tillerkännas klagorätt i målet.

Frågan om syn

Föreningen har yrkat att syn ska hållas i målet.

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället, om det behövs. Domstolen finner inte att syn på platsen behövs i det aktuella fallet. Yrkandet om syn ska därför avslås.

Överprövning av detaljplanen

Vid överprövning av en kommuns beslut att anta en detaljplan ska domstolen endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid en sådan prövning finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet (13 kap. 17 § PBL).

Det framgår av 4 kap. 34 § första stycket PBL att om en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och ha ett innehåll som följer av 6 kap. 12-13 § miljöbalken.

Mot bakgrund av att mark- och miljödomstolen ovan kommit fram till att detaljplanen innebär betydande miljöpåverkan borde således en miljökonsekvensbeskrivning ha upprättats. Frånvaron av en miljökonsekvensbeskrivning i den aktuella detaljplanen strider således mot en rättsregel och innebär att detaljplanen ska upphävas i sin helhet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 16 maj 2018. Prövningstillstånd krävs.

Marianne Wikman Ahlberg

Maria Bergqvist

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande, och tekniska rådet Maria Bergqvist. Föredragande har varit beredningsjuristen Lisa Grill.