

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3085-09

meddelad i Stockholm den 16 februari 2011

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. Dödsboet efter CC genom DD

Ombud för 1–3: EE

4. Djurgården–Lilla Värtans Miljöskyddsförening

Ställföreträdare: FF

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 5 februari 2009, M2008/1794/F/P, avseende överklagande i fråga om detaljplan för Ny trafikplats vid Hjorthagen (Ladugårdsgärdet 1:9 m.m.) i stadsdelarna Hjorthagen och Ladugårdsgärdet i Stockholm, Stockholms kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningarna om rättsprövning från BB och dödsboet efter CC.

Dok.Id 101291

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
3085-09

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet i den del det rör AAs ansökan om rättsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

YRKANDEN M.M.

AA, CC och BB överklagar regeringens beslut och yrkar att detaljplanebeslutet upphävs.

Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (DLV) överklagar regeringens beslut och ansöker om rättsprövning och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen underkänner regeringens beslut att avslå föreningens överklagande.

DLV yrkar även att domstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Förhandsavgörandet ska enligt föreningen avse tolkningen av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) och rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) samt den s.k. Århuskonventionen vad gäller föreningens talerätt.

DLV åberopar vad föreningen och övriga sökande tidigare anfört i ärendet samt tillägger följande.

Detaljplanebeslutet strider mot EU-rätten i flera avseenden.

Svensk lagstiftning uppfyller inte kraven i MKB-direktivet och Århuskonventionen. Föreningen har talerätt trots att den inte har 2 000 medlemmar.

I miljökonsekvensbeskrivningen för Norra länken angavs att grönstrukturen och de biologiska spridningsvägarna kunde bevaras och till viss del förbättras eftersom vägarna till största delen skulle läggas under mark. Den aktuella trafikplatsen ligger mitt i Gärdets ömtåliga spridningsväg för nationalstadsparken. Andersson och Jönsson landskapsarkitekter redovisade i oktober 2001 en viktig ekologisk grönstruktur i spridningsvägen för nationalstadsparken från värdekärnan i inre delen av Husarviken genom Hjorthagsparkens värdekärna och över området för den planerade trafikplatsen till Finlandsparken.

För en så omfattande anläggning som det nu är fråga om kan inte detaljplanen antas utan att en miljöbedömning görs enligt 6 kap. miljöbalken. De förutsättningar och den påverkan på miljö och hälsa som redovisats för den tidigare utformningen gäller inte för den nya trafikplatsen. Redovisningen av miljökonsekvenserna av detaljplanen är bristfällig, otillräcklig och uppfyller inte lagens krav.

Detaljplanen strider vidare mot MKB-direktivet genom att miljökvalitetsnormerna för partiklar överskrids. Timredovisade värden saknas och kan antas vara så höga att planen inte får antas enligt direktivet. Staden planerar kraftigt utökade miljöstörande verksamheter i anslutning till planområdet, bl.a. ett nytt stort kraftvärmeverk i angränsande kvarteret Nimrod, en kraftigt utökad hamnverksamhet, ny utvidgad färjeterminal, ny kryssningsfartygsterminal, nya köpcentra, nya parkeringshus, nya kontors- och bostadsområden, däribland ett hus på 40 våningar i Värtan, samt ny cementindustri. Verksamheterna skulle öka biltrafiken kraftigt i området. Enligt MKB-direktivet ska konsekvenserna av att vissa stora projekt anläggs beskrivas. Sådana projekt som hamnar, värmekraftverk, verksamheter med stora ingrepp i naturen, såsom motorvägar, räknas upp i direktivet. I flera andra direktiv, bl.a. IPPC-direktivet om utsläpp, finns bestämmelser för drift av verksamheter.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut m.m.

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 i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Enligt 2 § rättsprövningslagen 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).

Bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken avser organisationer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. Lagrummet erhöll denna lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2010 (SFS 2010:882). Dessförinnan krävdes att organisationen hade lägst 2 000 medlemmar. Övergångsbestämmelser saknas.

Enligt 7 § rättsprövningslagen 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).

Talerätt m.m.

Högsta förvaltningsdomstolen, som uppfattade de sökandes överklaganden som ansökningar om rättsprövning, förelade i beslut den 10 september 2010 BB, AA och CC att ge in en skriftlig redogörelse för på vilket sätt regeringens beslut avseende detaljplanen för ny trafikplats i Hjorthagen innefattade en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

AA har därefter återkallat sin talan. Målet i den delen ska därför skrivas av.

Vidare har upplysts att CC har avlidit och att hans hustru DD övertagit hans talan.

BB och DD anför bl.a. följande. Avståndet från DDs lägenhet till planområdet är i sydostlig riktning cirka 120 meter och från BBs lägenhet cirka 145 meter. I den riktningen finns ingen annan bullerdämpning än träden i Hjorthagsparken. För DDs del är det läget intill Hjorthagsparken som har gett bostaden ett värde som hitintills har överbryggat den negativa påverkan från Värtaverket och ställverket. Genomförandet av planen skulle innebära en mycket stor minskning av bostadens ekonomiska värde. Detsamma gäller för BBs bostad.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att BB och DD enligt handlingarna i målet bor i lägenheter utanför planområdet. Det har inte kommit fram att de äger någon fastighet som påverkas av planen eller att de på någon annan grund är berörda av den annat än indirekt. De har därmed inte visat att regeringens beslut innefattar en prövning av deras civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Deras ansökningar om rättsprövning ska därför avvisas.

Mål nr
3085-09

Regeringen fattade beslut i ärendet den 5 februari 2009 och DLV:s ansökan om rättsprövning kom in till Högsta förvaltningsdomstolen den 5 maj 2009. Vid den tiden var DLV inte berättigad att ansöka om rättsprövning enligt den nationella lagstiftningen på grund av att den inte uppfyllde kravet på lägst 2 000 medlemmar. Genom den tidigare nämnda lagändringen i miljöbalken uppfyller dock DLV numera de krav som ställs i bestämmelsen. Lagändringen föranleddes av EU-domstolens dom den 15 oktober 2009 i mål C-263/08 Djurgården–Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun, vilken innebar att svensk rätt inte uppfyllde kraven enligt MKB-direktivet vad gällde kravet på medlemsantal. Högsta förvaltningsdomstolen anser därför att DLV bör tillerkännas talerätt i målet. DLV:s ansökan ska därför tas upp till prövning.

Begäran om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen

Genom den tidigare nämnda ändringen av 16 kap. 13 § miljöbalken är det numera klarlagt att även en miljöorganisation som inte har 2 000 medlemmar har rätt att ansöka om rättsprövning. Någon anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen i den frågan föreligger därför inte. I målet, som rör antagande av en detaljplan i Stockholms kommun, förekommer inte heller i övrigt någon sådan fråga som gör att det finns anledning att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

DLV:s talerätt hos länsstyrelsen och regeringen

Enligt 13 kap. 6 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, gäller sedan den 1 januari 2008 (SFS 2007:1303) att ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 § tredje stycket PBL får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna gäller äldre bestämmelser för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2008. Lagändringen tillkom för att Sverige skulle uppfylla sina åtaganden enligt Århuskonventionen och MKB-direktivet. Därigenom kunde en reservation som gjorts i anslutning till

Mål nr
3085-09

ratificeringen av konventionen återkallas (prop. 2006/07:122 s. 59–63). Kommunfullmäktiges beslut meddelades den 11 december 2007. Vid tiden för kommunfullmäktiges beslut fanns således i svensk lagstiftning inte någon rätt för en miljöorganisation att överklaga ett sådant beslut. Någon anledning att upphäva regeringens beslut med anledning av att föreningen inte gavs talerätt hos regeringen föreligger inte.

Miljökonsekvensbeskrivning

Enligt 5 kap. 18 § andra stycket PBL i tillämplig lydelse (SFS 2004:603) ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser. Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

I målet finns en särskild redovisning som beskriver miljökonsekvenserna av detaljplanen i de hänseenden som följer av relevanta bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Högsta förvaltningsdomstolen finner att denna uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen. Regeringens beslut i denna del strider därför inte mot någon rättsregel på det sätt sökanden anför.

Miljö kvalitetsnormer

I 2 kap. 1 § andra stycket PBL erinras om att enligt 5 kap. 3 § miljöbalken miljö kvalitetsnormer ska iakttas vid planering och planläggning. Enligt 2 kap. 2 § PBL ska miljö kvalitetsnormerna enligt 5 kap. miljöbalken följas. I 5 kap. 4 § miljöbalken föreskrivs att regeringen eller den eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer ska upprätta ett förslag till åtgärdsprogram om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm. Om en miljö kvalitetsnorm för ett geografiskt område inte kan följas på grund av att miljön påverkas av en verksamhet som ligger utanför området, ska ett förslag till åtgärdsprogram upprättas

Mål nr
3085-09

för hela det område där störningar som påverkar möjligheten att följa normen förekommer. I luftkvalitetsförordningen (2010:477) finns föreskrifter om föroreningsnivåer för ett antal ämnen, bl.a. för kvävedioxid och partiklar (PM10).

I målet har framkommit att detaljplanen inte förväntas medföra att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid överskrids. Miljökvalitetsnormen för partiklar (PM 10) kommer däremot att överskridas längs vägkanten i planförslaget då luftkvaliteten generellt sett är dålig intill stora vägar med stora trafikflöden. Normen beräknas däremot inte överskridas i miljöer där människor stadigvarande vistas.

Vad gäller frågan om planen innebär att bestämmelserna i luftkvalitetsförordningen kommer att överträdas framgår att det är fråga om prognoser och bedömningar och att många olika faktorer inverkar på nivåerna, bl.a. vilka åtgärder som vidtas. Regeringen anför att, för det fall det visar sig att alla överskridanden inte har eliminerats då planen är genomförd, detta torde kunna lösas inom ramen för åtgärdsprogram.

Högsta förvaltningsdomstolen anser mot bakgrund av det nu anförda att risken för att miljökvalitetsnormer kan komma att överskridas inte medför att beslutet strider mot någon rättsregel.

Sammanfattande bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen finner att det i målet inte har framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som föreligger i planärenden eller att det vid handläggningen förekommit något annat fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett. Det framgår inte heller klart av omständig-

Mål nr
3085-09

heterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Marianne Eliason

Peter Kindlund

Henrik Jermsten

Kristina Ståhl

Olle Stenman

Karin Königsson

Föredragande justitiesekreterare

Avd. II

Föredraget 2010-12-01