

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3663-10

meddelad i Stockholm den 4 februari 2011

SÖKANDE

1. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening

Ställföreträdare: AA

2. Naturskyddsföreningen i Stockholms län

Ombud: BB

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 12 maj 2010, M2009/1401/F/P, avseende överklagande i fråga om detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden i stadsdelarna Hjorthagen och Norra Djurgården i Stockholm, Stockholms kommun, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 100990

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

YRKANDEN M.M.

Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (DLV) och Naturskyddsföreningen i Stockholms län (naturskyddsföreningen) ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

DLV yrkar vidare att förhandsavgörande från EU-domstolen ska inhämtas.

De sökande anför bl.a. följande.

Tillämpliga bestämmelser

Beslutet strider mot 4 kap. 1 § andra stycket, 4 kap. 7 § och 6 kap. 12 § miljöbalken samt 16, 17 och 20 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Riksintressena Nationalstadsparken och Gasverket

Detaljplanen fastställer en olämplig gräns för nationalstadsparken och den medför skada eller påtaglig skada på den. Detaljplanen är därför lagstridig.

I prop. 1994/95:3 om inrättande av nationalstadsparken angavs ett förslag till avgränsning av parken (s. 85) vilket riksdagen godtog. Kommunerna gavs i uppdrag att i beslut precisera gränserna vilket Stockholms kommun dröjde med i 15 år. Kommunens senare beslut innebar en kraftig förändring av gränsen i detta område i förhållande till den av riksdagen beslutade. I kartan i bilaga 3 till propositionen redovisas området i skala 1:50 000. I den fördjupade översiktsplan som ännu inte vunnit laga kraft redovisas kartan i skala 1:11 000. Huvuddelen av detaljplaneförslaget ligger utanför den gräns för nationalstadsparken som kommunen fastställt. Med den gräns som riksdagen beslöt ligger en betydande del av detaljplanens föreslagna bebyggelse innanför gränsen. Den gräns som kommunen föreslagit är dragen med hänsyn till detaljplanen och stadens intresse av att exploatera området och inte av hänsyn till riksintresset.

Också skador på ett riksintresse som orsakas av åtgärder utanför det område som angetts som riksintresse är förbjudna. Skaderekvisitet är inte lika starkt som för åtgärder vidtagna inom området. Av förarbetena (a. prop. s. 34) framgår att staten ska kunna ingripa mot åtgärder som vidtas utanför ett riksintressant område och som ”påtagligt skadar” detta riksintresse.

Nationalstadsparkens naturvärden skadas genom att bebyggelse tillåts i den biologiska spridningskorridoren mellan norra och södra Djurgården. Denna spridningszon är av strategiskt värde för nationalstadsparken. Att området har denna funktion är omvittnat i en rad av kommunens egna rapporter och planer och medges också i den fördjupade miljökonsekvensbeskrivningen för planområdet. De kompensationsåtgärder utanför planområdet för skador som uppstår inom området och som nämns i miljökonsekvensbeskrivningen regleras inte i den aktuella detaljplanen. Detaljplanen (Dp 2008-12003-54) som avser området söder om nu aktuell plan har en ännu högre exploateringsgrad än den nu överklagade och gör nya intrång i grönområden. De nya gröna ytor som planeras säkerställa spridningsvägarna enligt den aktuella planen innebär ingen sådan förstärkning eftersom de är betydligt mindre än de gröna ytor som redan tagits bort. Det hade varit möjligt att förstärka spridningsvägarna men en exploatering som skadar riksintresset har prioriterats.

Nationalstadsparkens kulturvärden skadas också påtagligt av de planerade åtgärderna utanför området. Landskapsrummet runt Karl XI:s fiskarstuga, Kristinaladan och inre delen av Husarviken har utomordentligt höga estetiska och kulturhistoriska värden. I miljökonsekvensbeskrivningen för programområdet Hjort-hagen anges att skadorna i detta område är bestående negativa.

Delar av detaljplaneområdet utgör riksintresse för kulturminnesvärden. Stockholms stadsmuseum har på uppdrag av kommunfullmäktige inventerat gasverket och funnit att en byggnadsminnesförklaring utifrån Värtagasverkets kulturhistoriska värde är motiverad. Parken, vallterrasseringen och det ursprungliga trästaketet ska hållas i sådant skick att anläggningens karaktär inte

förvanskas. Gasverksbyggnaderna har också stora kulturvärden. Detaljplanen skyddar enbart tjänstemannavillorna.

Avsaknaden av beskrivning och analys av de konsekvenser som planförslaget förväntas medföra på riksintresset Gasverket innebär en sådan osäkerhet att beslutet att anta planen måste upphävas.

Det har tidigare förekommit lagringsverksamhet inom planområdet. Den upphörde 1972 och området har därefter fått växa upp som naturområde. Regeringen anger i sitt beslut att planområdet använts för industriändamål men så har aldrig varit fallet.

Länsstyrelsen har gjort en otillåten avvägning mellan det skydd som i 4 kap. 7 § miljöbalken ges riksintresset Nationalstadsparken och intresset av tätortsutveckling i 4 kap. 1 § andra stycket genom att tillämpa sistnämnda bestämmelse på ett ärende som rör 4 kap. 7 §.

Det strider vidare mot lag att godkänna en detaljplan med hänvisning till en annan ännu inte framlagd detaljplan.

Bristfällig miljökonsekvensbeskrivning

Detaljplanen bygger på en otillräcklig miljökonsekvensbeskrivning som inte på ett adekvat sätt identifierar, beskriver och bedömer rimliga utbyggnadsalternativ med hänvisning till planens syfte och geografiska räckvidd. Miljökonsekvensbeskrivningen strider därför mot 6 kap. 12 § miljöbalken.

I enlighet med kraven på miljökonsekvensbeskrivningar borde inom det större stadsutvecklingsområdet alternativa disponeringar av bebyggelse, exploateringsgrader och utformningar ha prövats. Denna möjlighet har inte utnyttjats. Alla övriga alternativ har avvisats som orimliga med hänvisning till en på förhand bestämd exploateringsgrad. Miljökonsekvensbeskrivningen för detaljplanen bygger beträffande skadornas omfattning på förmodanden rörande kommande

Mål nr
3663-10

detaljplaner som gränsar mot den aktuella. Detta är felaktigt eftersom den föreliggande planen ska bedömas för sig. Det visar också att det var fel att dela upp den plan som förelåg i samrådsskedet i två skilda planer.

Miljökonsekvensbeskrivningen är även ofullständig i det avseendet att det saknas underlag för att avgöra planens inverkan på det riksintresse som gasverksarkitekturen utgör. Den redovisar inte heller de skyddsområden som finns i området. Det har skett en märklig nedklassning av områdets natur för att ge stöd åt en exploatering istället för att bevara värdena i området. Värdefulla träd har fällts, bl.a. i albrynet vid Husarviken, och ytterligare träd kommer att fällas enligt detaljplanen. Skyddade djurarter som påverkas av detaljplanen är bl.a. hasselsnok, större vattensalamander, bredbandad ekbarkbock, törnskata och utter. Husarviken anses ha Stockholms bästa fiskevatten. Där finns fortfarande kransalger. Kransalgerna är mer känsliga för eutrofiering än många andra vattenväxter. Dikesutsläppet från rörförläggningen riskerar att slå ut de känsliga kransalgerna. Detaljplanen tar bort viktiga spridningsområden i form av bäckar och annat småvatten då bäckarna förläggs i tunnelrör ut i Husarviken 300 meter öster om tidigare utlopp och flera småvatten fylls upp. Livsbetingelserna för mindre snytessnäcka, snok, utter och bäver hotas. Länsstyrelsen har inte velat utreda skyddet för dessa arter.

Förvaltningslagens krav

Länsstyrelsen har i sitt beslut inte angivit de skäl som bestämt utgången i ärendet, vilket strider mot 20 § förvaltningslagen. Det var särskilt viktigt att detta beslut motiverades eftersom länsstyrelsen svängde om helt i sitt ställningstagande i fråga om viktiga delar av detaljplanen. Länsstyrelsen underkände i sitt samrådsyttrande på viktiga punkter det förslag till detaljplan som var föremål för samråd 2005 och som omfattade ett dubbelt så stort område som den aktuella detaljplanen.

Förutom den innersta, västra delen av Husarviken ingick ett område söder om föreliggande detaljplan. Kommunen tog i november 2007 fram ett fördjupat program för hela Hjorthagen med anledning av de påtalade bristerna. När länsstyrelsen yttrade sig 2008 vidhöll den sin kritik i väsentliga avseenden. Kommunen lade

därefter fram ett nytt fördjupat program för Hjorthagen samtidigt som en detaljplan för halva delen av det tidigare detaljplaneförslaget ställdes ut, dvs. den nu aktuella detaljplanen. Trots att kommunen med anledning av kritiken endast gjort marginella förändringar i förslaget och även medgett att negativa konsekvenser för landskapets kulturhistoriska värden uppstår, anser länsstyrelsen att det nu är förenligt med 3 kap. 6 § och 4 kap. 7 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har inte heller kommunicerat sitt beslut att inte pröva detaljplanen enligt 12 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL, med de klagande. Det strider mot 16 och 17 §§ förvaltningslagen.

Regeringen har inte tillräckligt bemött deras sakliga invändningar mot detaljplanen och dess beslut strider därför också mot förvaltningslagen.

Förhandsavgörande från EU-domstolen

Förhandsavgörande ska begäras från EU-domstolen i fråga om de ansvariga myndigheternas skyldighet att tillämpa nationella föreskrifter och tillämplig rättspraxis om affärs- och industrihemligheter, inklusive materiella rättigheter, och om hänsynstagande till allmänna intressen (artikel 10 i rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Högsta förvaltningsdomstolen har den 10 september 2010 beslutat att avslå yrkanden om inhibition och den 13 oktober 2010 hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning

Mål nr
3663-10

av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). 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).

De sökandes talerätt

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar till en början att båda de sökande organisationerna är sådana organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Frågan är därefter om beslutet är ett sådant tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Århuskonventionen omfattar som framgår av rubriken tre olika frågor på miljöområdet där allmänheten har vissa rättigheter, nämligen tillgång till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning.

Artikel 9 behandlar tillgången till rättslig prövning. I artikel 9.2 anges att rätten till prövning avser beslut som omfattas av artikel 6.

Artikel 6 rör allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter. Konventionen i denna del införlivades i svensk rätt i ett lagstiftningsärende år 2005 (prop. 2004/05:65, bet. 2004/05:MJU11).

Artikel 6 punkt 1 a) hänvisar i sin tur till beslut om verksamheter som anges i bilaga I till konventionen. I bilagan räknas i 19 punkter upp ett antal olika beslut. De rör dock främst industriella anläggningar och det i målet aktuella beslutet omfattas inte av någon av dessa punkter. Enligt punkt 20 omfattas all verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen. Med allmänheten avses i konventionen bl.a. miljöorganisationer (artikel 2, punkt 4).

I förarbetena till rättsprövningslagen (prop. 2005/06:56 s. 16) uttalas att punkt 20 innebär att för tillståndsprocesser enligt lagar som innehåller en hänvisning till miljöbalkens krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning, reglerna i konventionen om tillgång till rättslig prövning av tillståndsbeslut ska tillämpas. PBL är en sådan lag. Se 5 kap. 18 § PBL (jfr 13 kap. 6 § PBL).

Högsta förvaltningsdomstolen finner sammanfattningsvis att beslutet är av den karaktären att det kan bli föremål för rättsprövning på ansökan av miljöorganisationerna.

Förhandsavgörande från EU-domstolen

I målet, som rör antagande av en detaljplan i Stockholms kommun, förekommer inte någon sådan fråga som gör att det finns skäl att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.

Nationalstadsparkens gränser

Enligt 4 kap. 7 § miljöbalken är området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården en nationalstadspark.

Den aktuella detaljplanen avser västra delen av det s.k. gasverksområdet vid Husarviken. Planområdet gränsar i nord och nordväst mot Husarvikens södra strand. Planområdets södra del – inom vilket de tre s.k. gasverksvillorna är belägna – ligger enligt detaljplanen inom nationalstadsparken. I övrigt gränsar planområdet i sydväst och nordväst mot nationalstadsparken.

Den aktuella detaljplanen omfattar således ostridigt en del av nationalstadsparken. De sökande hävdar dock att en större del av parken omfattas av planen än vad som framgår av plankartan.

I den proposition genom vilken nationalstadsparken föreslogs inrättad (prop. 1994/95:3) uttalades följande (s. 42).

Det skulle föra för långt att i lagen närmare precisera markanvändning och områdesgränser. Markanvändning i stort framgår av utdrag ur den topografiska kartan (bilaga 3). Både statliga myndigheter och kommunerna har goda kunskaper om de områden det gäller och hur de bör avgränsas mer i detalj. Sådana avgränsningar sker lämpligen i samband med den vidare översiktsplaneringen enligt PBL. Det är först i samband därmed som det är möjligt att beakta de lokala förutsättningarna på sådant sätt att mer preciserade gränser kan bestämmas med utgångspunkt från bestämmelsernas syfte.

I den karta som finns i bilaga 3 till propositionen redovisades den föreslagna yttre avgränsningen av nationalstadsparken översiktligt (a. prop. s. 40). Avgränsningen markerades med en grön linje. Denna är så kraftig – den torde motsvara i vart fall 100 m – att det inte av den kartan går att i detalj sluta sig till var gränsen avses gå.

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun antog den 4 oktober 1999 en översiktsplan för Stockholm. Av planen framgår att arbete med fördjupning av översiktsplanen för Stockholms del av nationalstadsparken pågår där frågor om spridningsvägarna mellan bl.a. norra och södra Djurgården belyses. Till planen hör bl.a. en karta i skala 1:50 000 över kulturhistoriskt värdefulla miljöer. Nationalstadsparkens gränser är markerade på kartan. Kommunen har angivit att den haft denna gräns som utgångspunkt i arbetet med detaljplanen. Svårigheter att sluta sig till var gränserna exakt går gäller dock även för denna karta även om den närmast, såvitt avser gränsen mot norr, synes gå i Husarviken.

Den 20 april 2009 antog kommunfullmäktige översiktsplan för nationalstadsparken. Den till planen fogade kartan är enligt uppgift i skala 1:11 000 och en relativt tydlig linje markerar gränsen för nationalstadsparken. Kartbilden tyder på att gränsen mot söder, såvitt avser den del som nu är aktuell, följer Husarvikens södra strand.

Kommunfullmäktiges beslut har överklagats och målet är för närvarande föremål för prövning i kammarrätten. Beslutet om översiktsplan har således ännu inte vunnit laga kraft.

De sökandes invändningar mot gränsdragningen gäller främst gränsen mot nordväst, dvs. vid Husarviken. De anser att kartan i propositionen ger vid handen att gränsen går längre söderut än vad som framgår av översiktsplanen, vilket skulle innebära att området i detaljplanens nordvästra del ingår i nationalstadsparken.

Högsta förvaltningsdomstolen gör i denna del följande bedömning.

Som nämnts var utgångspunkten i propositionen att den yttre avgränsningen redovisades översiktligt och att den närmare avgränsningen skulle göras i översiktsplaneringen. Den närmare avgränsningen har således överlåtits till kommunerna. Högsta förvaltningsdomstolen anser sig därför i detta mål bunden av de gränser som kommunen lagt fast.

Högsta förvaltningsdomstolen utgår därför från de gränser för nationalstadsparken som angivits i detaljplanen.

Skada på riksintressen

Av 2 kap. 1 § andra stycket PBL framgår att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning.

Mål nr
3663-10

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- och kulturmiljön. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

I förarbetena till den bestämmelse i den numera upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., NRL, som motsvarade 3 kap. 6 § miljöbalken anges (prop. 1985/86:3 s. 171) att med uttrycket ”påtagligt skadar” avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa (jfr prop. 1994/95:3 s. 49 f.).

Gasverket är ett riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (översiktsplanen s. 151 och miljökonsekvensbeskrivningen s. 64).

I 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken föreskrivs att de områden som anges i 2–8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Nationalstadsparken är i sin helhet ett riksintresse. Inom en nationalstadspark får enligt 4 kap. 7 § miljöbalken ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Bestämmelsen är således enligt sin ordalydelse begränsad till åtgärder som vidtas inom nationalstadsparken.

Tidigare sades uttryckligen även i 4 kap. 1 § att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön fick komma till stånd ”i dessa områden” endast om hinder inte mötte enligt 2–7 §§. Orden ”i dessa områden” uteslöts ur texten i ett lagstift-

Mål nr
3663-10

ningsärende år 2001 som innebar att en ny paragraf, 8 §, infördes i kapitlet. I ärendet påpekades att uttrycket kunde tas bort utan att det påverkade tillämpningen av bestämmelserna i 4 kap. 2–7 §§ eftersom de geografiska avgränsningarna gjordes också där (prop. 2000/01:111 s. 65).

Det kan dock konstateras att även bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken vid tiden för införandet av bestämmelsen om nationalstadsparken endast tog sikte på åtgärder som vidtogs inom de riksintressanta områdena medan någon sådan begränsning inte går att utläsa såvitt gäller regleringen av riksintressen i 3 kap. Med tanke på att de geografiska gränserna för de områden som bestämmelsen då avsåg – numera återfinns regleringen av dessa områden i 4 kap. 2–6 §§ miljöbalken – var relativt oklart bestämda framstår en sådan reglering inte som inkonsekvent.

I propositionen om inrättande av nationalstadsparken (prop. 1994/95:3 s. 34) hänvisades emellertid till ett uttalande i den proposition i vilken förslagen till reglering av riksintressen lades fram (prop. 1985/86:3 s. 115) av innebörd att staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, kunde gripa in mot kommunala beslut som innebar att ett riksintresse hotades oavsett om hotet låg inom ett område av riksintresse eller i sådan närhet av området att riksintresset hotades.

I prop. 1994/95:3 uttalades också att prövningen enligt till NRL (numera 3 och 4 kap. miljöbalken) anknuten lagstiftning (bl.a. PBL) av en åtgärd i områden som gränsar till nationalstadsparken ska ske med utgångspunkt från att parkens natur- och kulturvärden inte får utsättas för påtaglig skada genom den prövade åtgärden (s. 50).

Det anfördes också att skyddet för nationalstadsparken inte hindrar etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråktagna områden (s. 43).

Vidare uttalades (s. 45).

Mål nr
3663-10

Det framgår av bestämmelsen att områdets huvudstruktur med natur- och bebyggelseområden inte får ändras. Skyddet hindrar däremot inte etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera. Inom ramen för skyddet bör det vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader inom bostadsområdena och inom områdena med byggnader för högre utbildning och vetenskaplig forskning, museiverksamhet, idrott och rekreation liksom att bygga om och anpassa byggnaderna efter sådana verksamheters behov.

Som påpekats avsåg regleringen i NRL vid denna tid – vad gäller de särskilt angivna riksintressanta områdena – endast åtgärder inom dessa. De nu redovisade motivuttalandena torde ha syftat på länsstyrelsens prövning enligt 12 kap. 1 § PBL. Om länsstyrelsen beslutar att någon sådan prövning inte ska ske kan detta beslut inte överklagas (13 kap. 4 § PBL). Ett sådant beslut kan således inte bli föremål för regeringens överprövning och därmed inte heller för rättsprövning.

För det fall – som i nu aktuellt mål – kommunens planbeslut överklagas föreligger dock inget hinder mot att regeringen – förutom att ta ställning till de invändningar som görs med avseende på olika motstående enskilda intressen – även tar ställning till frågan om planen riskerar att motverka ett riksintresse trots att länsstyrelsen i ett ej överklagbart beslut funnit att så inte är fallet (jfr RÅ 2008 not. 91). Detsamma gäller för Högsta förvaltningsdomstolens rättsprövning av ett sådant regeringsbeslut.

Med den lydelse 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken fick genom 2001 års ändringar innefattar därför rättsprövningen även en prövning av ingrepp i miljön utanför de riksintressanta områdena (jfr Gabriel Michanek i Karnov 2010/11 s. 2493 not. 139).

Vad först gäller frågan om åtgärderna påtagligt skadar riksintresset Gasverket gör Högsta förvaltningsdomstolen följande överväganden.

Det är endast en mindre del av riksintresset, främst portvaktshuset, som är beläget inom planområdet. Av planbestämmelserna och planbeskrivningen framgår att portvaktshuset inte får rivas utan ska bevaras och att marken närmast det inte får bebyggas och ska ges ”offentlig karaktär”. Vad gäller de åtgärder som ska vidtas utanför det riksintressanta området framgår att Kontorsparken som är belägen

alldeles intill portvaktshuset ska bevara sin karaktär med grusade gångar, stora parkträd och fruktträd. Även om den nya bebyggelsen medför att den närmaste omgivningen delvis förändras har det dock enligt domstolens mening inte framkommit att kulturmiljön påtagligt skadas av detaljplanens genomförande.

Vad därefter gäller frågan om åtgärderna enligt detaljplanebeslutet skadar riksintresset nationalstadsparken gör Högsta förvaltningsdomstolen följande överväganden.

På den del av planen som markerats som nationalstadspark – hagmarken runt gasverksvillorna – får enligt planbestämmelserna någon bebyggelse inte ske. De åtgärder som vidtas inom nationalstadsparken medför således inte något intrång i nationalstadsparkens parklandskap eller naturmiljö och de kan vidtas utan att det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt skadas.

De redovisade motivuttalandena i prop. 1994/95:3 ger närmast vid handen att inte några nya bostadsområden eller andra ”inte etablerade verksamheter” avses kunna komma till stånd inom eller intill parken. Lagtexten medger dock att en åtgärd förhindras endast om den påtagligt skadar parkens natur- och kulturvärden. Detta anger ramen för domstolens prövning.

Den planerade bebyggelsen kommer att uppföras på mark som enligt kommunen använts för industriändamål och den ligger i anslutning till annan industrimark. Området utmärks enligt miljökonsekvensbeskrivningen av grusade ytor och låg vegetation. Enligt vad de sökande uppgivit har området använts för lagringsverksamhet och det har senare fått växa upp som naturmark.

Även om olika uppfattningar kan råda om den hittillsvarande karaktären på området kan Högsta förvaltningsdomstolen konstatera att området till den del det skulle kunna karaktäriseras som naturområde, inte utgörs av någon i och för sig skyddsvärd natur. Någon mer omfattande bebyggelse förefaller dock inte ha förekommit inom området.

De sökande anser att detaljplanen skadar riksintresset i främst två avseenden, dels störs det visuella intrycket när man rör sig i det historiska landskapet norr om detaljplaneområdet, dels kommer den kommande bebyggelsen att medföra att de biologiska spridningsvägarna skadas.

Såvitt gäller det visuella intrycket gäller frågan främst i vilken mån detaljplanen har påverkan på utblicken över landskapet och synintrycken i övrigt sett från nationalstadsparken – främst från norr. I målet finns utredning bl.a. i form av en serie fotomontage som tagits fram med syfte att beskriva denna påverkan.

Från nationalstadsparkens närområde kommer bebyggelsen alltid att vara synlig genom alridån. Det är ofrånkomligt att ett antal sex och sjuvåningsbyggnader placerade i nära anslutning till parken på ett markant sätt påverkar synintrycken i den omedelbara närheten. En bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i nationalstadsparken kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dock inte enbart utgå ifrån synintrycket från en viss plats utan en helhetsbedömning bör göras varvid parken måste ses i sitt sammanhang. Nationalstadsparken är delvis insprängd i och gränsar i övrigt till stora delar direkt till ett storstadsområde. Detta innebär att den på flera ställen – inte minst i anslutning till det nu aktuella området – kringgärdas av stadsbebyggelse av skiftande slag och också att det inom själva parken finns hela stadsdelar med flerbostadshus. Det område som tas i anspråk utgörs som tidigare redovisats inte heller någon i och för sig skyddsvärd natur utan här har tidigare funnits anläggningar, låt vara betydligt lägre än den kommande bebyggelsen. Det förhållandet att ett nytt bostadsområde tillkommer i direkt anslutning till parken kan – med beaktande av de åtgärder som planeras för att minska det negativa synintrycket – inte anses medföra att nationalstadsparkens kulturvärden påtagligt skadas.

Av utredningen framgår att Norra Djurgården och Södra Djurgården är kärnområden för biologisk mångfald inom nationalstadsparken och att planområdet ligger inom en betydelsefull spridningszon mellan dessa. Skyddet av de biologiska spridningsvägarna är avgörande för nationalstadsparkens naturvärden. I bl.a. miljökonsekvensbeskrivningen anges att den planerade bebyggelsen riskerar att

bli en barriär när det gäller spridningen av arter mellan olika kärnområden och att de ekologiska sambanden redan i dag är svaga i området. Åtgärder planeras dock för att bibehålla och förstärka spridningszonen. Gamla ädellövträd ska bevaras och de ytor som idag saknar vegetation ska förstärkas. Nya grönytor ska anläggas inom kvarters- och parkmark.

Högsta förvaltningsdomstolen finner, även med beaktande av att detaljplanens konsekvenser med avseende på spridningssamband och biologisk mångfald kan visa sig först på längre sikt, att det inte framkommit att ett genomförande av planen inte skulle kunna ske utan att naturvärden i det angränsande nationalstads-parksområdet påtagligt skadas.

Högsta förvaltningsdomstolen finner således att regeringens beslut inte strider mot 3 kap. 6 §, 4 kap. 1 § första stycket eller 4 kap. 7 § miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Av 6 kap. 12 § miljöbalken framgår att myndigheten eller kommunen inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § samma kapitel ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas. De sökande har anfört att miljökonsekvensbeskrivningen saknar sådana rimliga alternativ.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår dock att flera alternativ – både i fråga om lokalisering och lägre exploateringsgrad – har utretts under den tid som arbetet med att ta fram program och planer för området pågått, bl.a. under 2000-talet, men av olika skäl valts bort.

Högsta förvaltningsdomstolen finner därför att regeringens beslut inte strider mot den angivna bestämmelsen. Inte heller har det visats att miljökonsekvensbeskriv-

ningen i något annat hänseende inte uppfyller de krav som gäller för en sådan beskrivning.

Länsstyrelsens avvägning

De sökande har invänt att länsstyrelsen felaktigt tillämpat 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken genom att göra en avvägning mellan de olika intressena. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att regeringen, som har en egen motivering, inte anfört något om att den gjort en avvägning mellan olika intressen. Någon anledning att upphäva regeringsbeslutet med anledning av en ifrågasatt motivering av länsstyrelsen föreligger därför inte.

Förvaltningslagen

De sökande har också – med hänvisning till 16 och 17 §§ förvaltningslagen – invänt mot att länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 1 § PBL inte kommunicerats med dem. Det beslutet är inte föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning och någon skyldighet för länsstyrelsen att underrätta en miljöorganisation som överklagar detaljplanebeslutet om ett sådant beslut kan inte utläsas av de aktuella bestämmelserna även om länsstyrelsen i sitt avslagsbeslut hänvisar till beslutet i fråga. Någon anledning att upphäva regeringens beslut av den anledningen föreligger inte.

De sökande har vidare – med hänvisning till 20 § förvaltningslagen – haft invändningar mot att länsstyrelsen inte motiverat sitt beslut i tillräcklig omfattning.

Högsta förvaltningsdomstolen har redan tidigare konstaterat att regeringen i sin motivering inte hänvisar till länsstyrelsens motivering. En eventuell bristfällig motivering av länsstyrelsen kan därför inte sägas ha påverkat utgången i regeringsärendet på ett sådant sätt att det finns anledning att upphäva det.

Mål nr
3663-10

Vad därefter gäller frågan om motiveringen i regeringsbeslutet är bristfällig konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att förvaltningslagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Regeringen är inte en förvaltningsmyndighet och förvaltningslagen är därför inte direkt tillämplig i regeringsärenden. I praxis har emellertid de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning följts också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden. Högsta förvaltningsdomstolen finner dock inte att motiveringen i regeringens beslut är så bristfällig att beslutet på den grunden ska upphävas.

Slutsats

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 sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna 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 2010-10-13