

2014-05-28

Mark- och miljööverdomstolen
Svea hovrätt
Box 2290
103 17 Stockholm

Överklagande av Mark- och miljödomstolens i Nacka dom P 1653-14, angående avvisning av miljöorganisations talerätt

Som föreningen Förbundet för Ekoparkens juridiska ombud överklagar jag härmed ovanstående dom.

Yrkanden

Föreningen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen:

1. Meddelar prövningstillstånd i målet.
2. Upphäver mark- och miljödomstolens dom och återvisar målet för prövning i sak.

Grunder för att meddela prövningstillstånd

1. *Det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till.*

Mark- och miljödomstolen har inte i sin dom tagit hänsyn till vare sig Århuskonventionen, EU-rätten, EU-domstolens praxis eller den senaste praxisen som utvecklats i svenska domstolar såsom Högsta förvaltningsrätten. Sverige och EU har anslutit sig till Århuskonventionen, vilken i sin artikel 9.3 stadgar en rätt till prövning av beslut och underlåtenheter i miljöfrågor, bland annat sådana som den aktuella frågan i målet.

2. Det går inte utan att sådant tillstånd meddelas att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till.

Utan att MMÖD meddelar prövningstillstånd går det inte att bedöma om Förbundet för Ekoparken och andra miljöorganisationer ska tillerkännas talerätt i ärenden där en kommun beslutar att en detaljplan inte kommer att medföra betydande miljöpåverkan enligt 4 kap 34 § plan- och bygglagen (PBL), och att ingen miljökonsekvensbeskrivning därmed behövs, trots att föreningarna framför att så är fallet.

3. Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Frågan om omfattningen av miljöorganisationers talerätt i Sverige har länge debatterats. Osäkerhet råder om svensk lag härvidlag lever upp till kraven i Århuskonventionen och EU-rätten. Dessa bestämmelser har till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd. Om Århuskonventionen har införts på ett tillräckligt sätt i svensk rätt har bl a ifrågasatts av Lagrådet (se Lagrådets yttrande, prop. 2004/05:65 s. 313 f).

Tillämpningen av talerätt för miljöorganisationer i miljömål har under åren varit minst sagt varierande i svenska domstolar (se t ex Naturskyddsföreningens överklagan av avverkning i Ånokdeltat, med motsatta utslag i domstolarna, Högsta förvaltningsdomstolen mål 5962-12).

EU-domstolen har i ett stort antal domar, bland andra mål C 115/09 samt 240/09, slagit fast att miljöorganisationer har en omfattande talerätt i mål. EU-domstolen har även, i mål C 263-08, framfört åsikter om att den svenska talerätten för miljöorganisationer är alltför begränsad (vilket dock sedermera åtgärdades genom lagändring) och frågan utreds för närvarande av EU-kommissionen även i andra ärenden.

Det är av stor vikt för rättstillämpningen att MMÖD slår fast vilken omfattning miljöorganisationernas talerätt enligt plan- och bygglagen har, särskilt i förhållande till EU-rätten. I dagsläget synes det vara alltför lätt för en kommun att i detaljplanearbetet helt enkelt fastslå att planen inte kommer att medföra någon

betydande miljöpåverkan för att på detta sätt undvika att göra en miljökonsekvensbeskrivning samt även undvika klander i högre instans från miljöorganisationers sida. När en bestämmelse kan tillämpas såväl på situationer som omfattas av nationell rätt som på situationer som omfattas av EU-rätten, föreligger det ett bestämt intresse av att bestämmelsen blir tolkad på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter den ska tillämpas.

Utveckling av talan

Bakgrund

Frågan gäller i nu överklagat mål om det beslut Länsstyrelsen fattat, och som fastslagits av Mark- och miljödomstolen i nu överklagad dom, bör omfattas av talerätten enligt 13 kap 12 § plan- och bygglagen mot bakgrund av Århuskonventionen och EU-rätten.

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun fattade den 12 december 2013 beslut att anta detaljplan för del av fastigheten Stettin 7 i stadsdelen Ladugårdsgärdet i Stockholm samt upphäva del av detaljplan 2002-08693, laga kraft 2005-02-17, i kommunen.

Beslutet överklagades av bland andra Förbundet för Ekoparken. Länsstyrelsen avvisade föreningens överklagande med motiveringen att förbundet skulle sakna talerätt. Skälet till varför förbundet skulle sakna talerätt var enligt Länsstyrelsen att detaljplanen inte bedömdes få betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen stödde sig därvid på Stockholms kommuns eget påstående om att så inte skulle vara fallet. Vidare gjorde Länsstyrelsen den bedömningen att detaljplanen inte avser en sådan verksamhet som räknas upp i 4 kap 34 § 2 st PBL. Länsstyrelsen fann att "Det förhållandet att byggnaden i bottenvåningen kommer att inrymma lokaler för centrumändamål medför inte enligt Länsstyrelsens mening att planområdet därigenom tas i anspråk för ett sådant ändamål som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL, dvs för köpcentrum som är ägnat att medför en inte obetydlig folk- eller trafik tillströmning."

Länsstyrelsens beslut överklagades av föreningen till Mark- och miljödomstolen i Nacka. Domstolen avslog överklagandet med enda skäl att det vad klagandena anfört i domstolen avseende Århuskonventionen, EU-regler eller i övrigt inte föranleder annan bedömning än den som Länsstyrelsen gjort.

Talerätt enligt 16 kap 13 § miljöbalken med koppling till 13 kap 12 § plan- och bygglagen

16 kap § 13 miljöbalken (MB) anger att överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap eller om tillsyn enligt 10 kap eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
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.

13 kap 12 § PBL hänvisar till miljöbalkens bestämmelse.

Förbundet för Ekoparken bildades 1992 i syfte att skydda ett område som förbundet kallade Ekoparken. Riksdagen stiftade 1994 en lag som från 1995 stipulerar att *”Området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får 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.”* Förbundet har sedan dess verkat för att denna lag ska följas och för att utveckla det som senare har kommit att benämnas Kungliga nationalstadsparken. Förbundets ändamål är enligt dess stadga:

Förbundets uppgift är att verka för

att EKOPARKEN bevaras och utvecklas till en sammanhängande nationell natur- och kulturpark, där skiftande natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald och skönhetsvärden skyddas. Till grund för verksamheten ligger uppropet ”Bevara Norra och Södra Djurgården, Haga-Brunnsviken, Ulriksdal/Sörentorp”,

att EKOPARKENS natur- och kulturmiljöer restaureras, värnas, vårdas och visas, samt utvecklas i samklang med deras historiska och estetiska värden,

att EKOPARKENS natur och kultur blir föremål för vetenskapliga studier,

att mark, som tillhört EKOPARKEN där förutsättningar finns, återförs till parken och att parkområdet därvid vidgas,

att informera och väcka opinion om EKOPARKENS värden,

att i samverkan med medlemsföreningarna bidra till att utveckla ett levande kultur-, rekreations- och friluftsliv på land och vatten i samspel med EKOPARKENS egenart,

att söka samarbete med och stöd av inhemska och utländska föreningar/organisationer, som verkar i linje med ovan angivna mål.

Förbundet har i dag 51 medlemsföreningar med sammanlagt ca 250.000 individuella medlemmar.

Föreningen är således en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap 13 § MB.

13 kap 12 § PBL lyder: "En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får 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 § denna lag."

Det grundläggande rekvisitet är således "betydande miljöpåverkan". I 4 kap 34 § PBL är utgångspunkten att genomförande av en detaljplan kan bedömas få betydande miljöpåverkan, och att en redovisning av miljökonsekvenserna i så fall ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna i 6 kap 12 och 13 §§ MB. Om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planen rör någon av i bestämmelsen uppräknade verksamheter anges i 4 kap 34 § andra stycke PBL att en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap 7 § MB ska göras. Detta innebär dock inte att lagstiftaren menat exkludera andra verksamheter från behovet av att göra en bedömning av om betydande miljöpåverkan föreligger. Föreningen vidhåller att den bebyggelse nu aktuell plan omfattar innebär betydande miljöpåverkan genom bland annat dess påverkan på de värdefulla historiska och kulturella värden i nationalstadsparken samt genom att planen medför att värdefulla ekologiska spridningsvägar förstörs.

Uppräkningen av verksamheter i 4 kap 34 § andra stycket PBL exkluderar vidare inte bostäder. En av punkterna är: "2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse". I den överklagade detaljplanen föreslås byggnation av 140 lägenheter, förskola, lokaler för centrumändamål, parkeringsgarage m.m. inom ett kvarter ca 7 000 kvm stort. Detta kan inte annat än karaktäriseras som ett "projekt för sammanhållen bebyggelse". I 1 kap 4 § PBL definieras sammanhållen bebyggelse som bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Ett så stort byggnadsprojekt måste betraktas som sammanhållen bebyggelse.

Länsstyrelsen har till synes okritiskt stött sitt beslut på den sökande partens utsagor beträffande miljöpåverkan utan att ha gjort någon egen utredning. Länsstyrelsen

begränsar i sin bedömning av miljöeffekter till vad som kan påverka miljön på grund av "en inte obetydlig folk- eller trafikillströmning". Detta är enligt föreningen en obegripligt snäv och felaktig uppfattning av miljöpåverkan. Miljöeffekter kan uppkomma på många andra sätt såsom genom läckage, strålning, rök, maskinbuller, ljus m m. Vad gäller befarade miljöeffekter hänvisar Förbundet för Ekoparken till föreningens överklagande av Stadsbyggnadsnämndens antagande av ny detaljplan för kv Stettin, Ladugårdsgärde i Stockholm från 2014-01-06.

Mark- och miljödomstolen har sedan helt grundat sin dom på Länsstyrelsens bedömning.

Sammantaget vidhåller föreningen således att den föreslagna detaljplanen kommer att medföra betydande miljöpåverkan i den bemärkelse som avses i 4 kap 34 § PBL. Detta medför även att föreningen enligt 13 kap 12 § PBL har talerätt i målet.

Miljöbalken gäller vid sidan av plan- och bygglagen för all markanvändning. Miljöbalkens målparagraf och allmänna hänsynsregler i 2 kapitlet gäller också sådan bebyggelse som omfattas av aktuell detaljplan.

Miljöbalken preciserar också i vilka avseenden miljön ska bedömas vad gäller riksintresset nationalstadsparker. 4 kap 7 § 1 st MB lyder:
"Området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får 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."

Kv. Stettin ligger visserligen utanför gränsen till den Kungliga nationalstadsparken i Stockholm, men direkt angränsande. Inte heller åtgärder vidtagna utanför själva riksintresset får skada det. Skaderekvisitet är då något svagare – påtagligt skada. Vad som ska bedömas huruvida det utgör en betydande miljöpåverkan är således inte enbart intrång i parklandskap och naturmiljö utan också skada på det "historiska landskapets natur- och kulturvärden". Detta har Länsstyrelsen underlåtit att ta med i sin bedömning.

Även detta talar för att föreningen har talerätt enligt 13 kap 12 § PBL.

Svensk praxis

Varken Länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen har tagit hänsyn till den vida bedömning av miljöorganisationers talerätt som senare års praxisutveckling i svenska domstolar medfört.

Föreningen vill här särskilt hänvisa till Högsta förvaltningsdomstolens dom 5962-12. Domstolen fastställer i domen att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tillämpas på alla slags miljöbeslut, vilket innebär att allmänheten ska erbjudas effektiva rättsmedel för att kunna få dem överprövade. Det innebär att den vida klagorätten ska tillämpas i en mängd situationer bland annat för planer och lov enligt plan- och bygglagen, även för sådana åtgärder som har miljökonsekvenser utan att påverkan blir betydande.

Föreningen vill även hänvisa till Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 7943-11 samt Högsta domstolen i NJA 2012 s 921.

Talerätt enligt Århuskonventionen

Sedan år 2005 är Sverige part till konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s k Århuskonventionen. Varken Länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen har inte i sina beslut tagit hänsyn till Århuskonventionen.

I Århuskonventionens tredje pelare regleras allmänhetens tillgång till rättslig prövning. När man kommer till frågan om vem som ges talerätt enligt konventionen är konventionstexten vitt formulerad. Det föreskrivs att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse, alternativt som hävdar att en rättighet har kränkts, ska ha tillgång till rättslig prövning. Vad gäller miljöorganisationer föreskrivs särskilt att de organisationer som uppfyller eventuella nationella kriterier för begreppet ”berörd allmänhet” ska anses ha ett tillräckligt intresse, alternativt inneha sådana rättigheter som enligt nationell rätt ska ha kränkts, för att talerätt ska föreligga. Regleringen medför både ett långtgående erkännande av miljöorganisationers betydelse för miljöskyddsarbetet och en i praktiken omfattande talerätt för dessa organisationer. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har angett att tillgång till rättslig prövning ska vara utgångspunkten och inte undantaget, beslut ACCC/C/2005/11.

Artikel 9.3 i konventionen ställer höga krav på tillgång till rättslig prövning för att säkerställa efterlevnaden av den nationella miljölagstiftningen. Den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har enligt artikeln rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Syftet med bestämmelsen är att ge allmänheten en möjlighet att processa i syfte att slå vakt om de nationella miljölagarnas efterlevnad. Vilka handlingar eller underlåtelser som berörs preciseras inte närmare i konventionstexten, det enda som sägs är att dessa handlingar eller underlåtenheter ska strida mot nationell miljörettslagstiftning. Av Århuskonventionens handbok¹ framkommer att artikel 9.3 inte enbart omfattar sådan

¹ Aarhus Convention Implementation Guide (2nd ed., April 2013), <http://www.unece.org/env/pp/publications/aig.html>.

lagstiftning som uttryckligen avser miljöfrågor, utan också varje bestämmelse som relaterar till miljön. Plan- och bygglagen innehåller flera sådana bestämmelser, bl a ska naturskydds- och miljöintressen beaktas vid planering. Nationalstadsparken omfattas dessutom av miljöbalkens skyddsbestämmelser.

Artikel 9.4 anger att de erbjudna rättsmedlen dessutom ska vara tillräckliga och effektiva.

Sveriges ratificering av Århuskonventionen medför således att konventionen därmed ger miljöorganisationer en vid möjlighet att klaga på alla typer av miljöbeslut samtidigt som den öppnar för miljöorganisationers möjlighet att kunna initiera en prövning av verksamhetsutövares olika handlingar och underlåtelse. Föreningen har talerätt vad gäller detaljplaner som kan komma att påverka miljön i Nationalstadsparken.

Talerätt enligt EU-rätten med hänvisning till Århuskonventionen

Även EU har ratificerat Århuskonventionen. Att EU ratificerat konventionen innebär att den därmed är en del av unionens rättsordning. Konventionen är genomförd i bland annat MKB-direktivet. Sammanhållen bebyggelse som det handlar om i detta mål omfattas av detta direktiv (bilaga II). Den nationella rätten måste av svenska domstolar tolkas mot bakgrund av EU-rätten, en s k fördragsenlig tolkning. Vid ett tolkningsutrymme ska nationella myndigheter och domstolar alltid söka en lösning som bäst stämmer överens med EU-rätten. Både Länsstyrelsens beslut om avvisning och mark- och miljödomstolens dom strider genom detta även mot EU-rätten.

Frågan om miljöorganisationers talerätt mot beslut inom miljöområdet har prövats av EU-domstolen vid flera tillfällen. Av EU-domstolens praxis, se bl a C263/08 och C240/09, följer att nationella regler inte får utformas så att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras. I den utsträckning det är möjligt måste dessutom nationella domstolar tolka nationell processrätt så att den överensstämmer med målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen samt säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten (C240/09 punkt 49 och 51).

EU-domstolen slog i mål C 240/09 fast att:

"Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, såsom zoskupenie, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning."

Denna dom medför att en omfattande tillgång till rättslig prövning för den berörda allmänheten ska säkerställas för beslut som kan medföra en betydande påverkan på miljön, vilket inkluderar beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan följaktligen inte, utan att unionsrättens miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

Slutkommentar

Sammanfattningsvis ger den av Länsstyrelsen och Mark- och miljödomstolen gjorda tolkningen av plan- och bygglagens talerätsbestämmelse konsekvenser som är helt i strid med Århuskonventionen och de EU-bestämmelser som bygger på konventionen.

Århuskonventionen har undertecknats och godkänts av EU och är därmed en integrerad del av unionens rättsordning. Århuskonventionen är även lag i Sverige. Detta innebär att konventionen gäller och ska tillämpas vid svensk rättstillämpning. Av Århuskonventionen och EU-domstolens praxis följer att om en handling, ett beslut eller en underlåtenhet kan strida mot unionens miljölagstiftning måste det finnas en omfattande reell möjlighet att få till stånd en rättslig prövning. Av detta följer även att det ankommer det på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i artikel 9.3 i Århuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning.

Allt som inte är specifik bebyggelse av det slag som räknas upp i 4 kap 34 § 2 st PBL skulle enligt denna tolkning undantas från bedömningar av "betydande miljöpåverkan" och därmed inte kunna överklagas av miljöorganisationer. Kontor, bostäder, kraft- och energianläggningar, gator och vägar m m skulle därmed undantas från behovet att bedöma om sådana anläggningsprojekt ger upphov till betydande miljöpåverkan.

EU-domstolen uttalade i domen rörande talerätten för Djurgården Lilla Värtans Miljöskyddsorganisation² att de nationella regler som införs (på grundval av MKB-direktivet, föreningens anm) måste säkerställa dels en omfattande rätt till rättslig prövning, dels att de bestämmelser i MKB-direktivet som innebär rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan. Domstolen menade att de nationella bestämmelserna därmed inte får innebära en risk för att de unionsrättsliga bestämmelserna förlorar all ändamålsenlig verkan.

² C 263/08

Aldrig tidigare har någon instans ifrågasatt förbundets rätt att överklaga en detaljplan som berör Kungliga nationalstadsparken på denna grund. Länsstyrelsens och Mark- och miljödomstolens tolkning av lagen är ny och saknar således stöd i tidigare beslut.

Förbundet för Ekoparken vidhåller i övrigt vad föreningen i tidigare instanser framfört i målet.

Anstånd

Föreningen anhåller om att få inkomma med ytterligare grunder för yrkandena t o m 13 juni. Fullmakt för mig insändes separat direkt till Mark- och miljödomstolen.

Dag som ovan

Gunilla Högberg Björck

Enligt fullmakt

gbhmiljoratt@gmail.com