



**Den utvidgade tolkningen av Århuskonventionen –
*en seger för kulturmiljön, och i så fall, till vilket pris?***

Lovisa Fransson



Omslagsbild: Flygfoto över Blasieholmen, fotograf: Lennart Johansson, Stockholms Stad.

Författare: Lovisa Fransson, forskningsassistent, Stockholms universitet, Juridiska Institutionen. Denna rapport är författad inom ramen för forskningsprojektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO), se mer www.rekoforskning.se.

2021-08-13.

Förord

Denna rapport är författad av Lovisa Fransson inom det av Energimyndigheten finansierade forskningsprogrammet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO). Projektet är en samverkan mellan Stockholms och Uppsala Universitet inom ämnena juridik och kulturvård. Texten har bearbetats av Anna Christiernsson, projektledare för REKO.

Det har varit ett nöje att få skriva om ett så aktuellt ämne som kulturmiljöföreningars talerätt och dess konsekvenser. Jag hoppas att denna rapport ska kunna bidra med ny kunskap till nytta för såväl tjänstemän på kommuner, länsstyrelser och domstolar som för de kulturmiljöorganisationer som arbetar för bevarandet av kulturmiljön. Jag vill särskilt tacka Carl-Gustaf Hagander, f.d. tekniskt råd vid MÖD, samt Otto Ryding, antikvarie och expert på Boverket, för granskning och synpunkter på rapporten. Därutöver vill jag tacka mina fantastiska kollegor i REKO för granskning, synpunkter och diskussion!

Stort tack!

Nu, mot hållbarheten och vidare.

Stockholm, augusti 2021
Lovisa Fransson

Innehåll

1	Inledning	4
1.1	<i>Bakgrund om talerättens expansion.....</i>	<i>4</i>
1.2	<i>Metod och material</i>	<i>4</i>
1.3	<i>Om rätten att överklaga.....</i>	<i>5</i>
2	Fall då kulturmiljöföreningar har fått rätt att överklaga detaljplaner	7
2.1	<i>Trygg-Hansafallet – beslut om detaljplan upphävs på grund av formell brist</i>	<i>7</i>
2.1.1	Bakgrund om fallet.....	7
2.1.2	Bedömning av talerätten i Mark- och miljööverdomstolen.....	7
2.1.3	Mark- och miljödomstolens prövning av frågan i sak	8
2.1.4	Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet.....	9
2.2	<i>Snäckan-fallet.....</i>	<i>10</i>
2.2.1	Bakgrund om fallet.....	10
2.2.2	Bedömning av talerätten i Högsta Domstolen	11
2.2.3	Prövning av frågan i sak i Mark- och miljödomstolen	11
2.2.4	Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet.....	13
2.3	<i>Nobel center.....</i>	<i>14</i>
2.3.1	Bakgrund.....	14
2.3.2	Bedömning av talerätten i Mark och miljödomstolen genom deldom	15
2.3.3	Prövning av frågan i sak i Mark- och miljödomstolen	15
2.3.4	Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet.....	17
3	Utvidgning av överklagbara beslut	18
3.1	<i>Falkenberg-fallet - rätt att klaga på beslut om enskilt bygglov.....</i>	<i>18</i>
3.1.1	Bakgrund om fallet.....	18
3.1.2	Mark- och miljödomstolen	18
3.1.3	Mark- och miljööverdomstolen	19
3.1.4	Fallets avgörande i HD, NJA 2020 s. 190	19
3.1.5	Återförvisning av bygglovsbeslutet till Länsstyrelsen i Halland.....	20
3.1.6	Betydelsen av föreningens klagorätt i fallet.....	22
3.2	<i>Västra Värmlinge – Rätt att överklaga beslut om rivningslov?.....</i>	<i>25</i>
3.2.1	Bakgrund om fallet.....	25
3.2.2	Mark- och miljödomstolens prövning av talerätten.....	26
3.2.3	Återförvisning av sakfrågan till länsstyrelsen.....	27
3.2.4	Betydelsen av föreningens klagorätt i fallet.....	28
4	Avslutande reflektioner.....	30
4.1	<i>Klagorättens och det kommunala självstyret</i>	<i>30</i>
4.2	<i>Klagorättens betydelse för domstolars fullgörande av sin utredningsskyldighet.....</i>	<i>31</i>
4.3	<i>Klagorättens betydelse för förutsebarheten</i>	<i>32</i>
4.4	<i>Kulturmiljöorganisationers roll nu och framöver.....</i>	<i>33</i>
5	Käll- och litteraturförteckning	36

1 Inledning

1.1 Bakgrund om talerättens expansion

Ända sedan *Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor* ratificerades av Sverige 2005 kan det noteras hur miljöorganisationer har fått en utvidgad talerätt i svensk praxis. Därefter har Sverige blivit tillrättavisad av EU-domstolen för att inte ha tillförsäkrat ideella föreningar den omfattande rätt till rättslig prövning i mål som berör miljöfrågor som följer av Århuskonventionen.¹ Därtill har EU-domstolen fastställt att de nationella domstolarna har en skyldighet att, så långt det är möjligt, tolka den nationella processrätten så att den överensstämmer med målen i Århuskonventionen såväl som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd enligt unionsrätten.² Det har på så sätt varit tydligt att den svenska rätten har varit tvungen att ges en ny tolkning för att kunna överensstämma med konventionens syften.³ Faktum är att Sverige ratificerade Århuskonventionen med en reservation om att plan- och bygglagens (PBL:s) förenlighet med konventionen kommer att behövas åtgärdas allteftersom.⁴

Att överklaganderätten till följd av konventionen även skulle innefatta beslut om *kulturmiljö* var det dock få nationella rättstillämpare som förutspådde.⁵ Så sent som år 2016 bedömde mark- och miljööverdomstolen (MÖD) att en förening med ändamål att tillvarata kulturmiljön i den byggda miljön *inte* hade talerätt.⁶ Rättsutvecklingen har därefter förändrats drastiskt då högsta förvaltningsdomstolen år 2018 bedömde att ett beslut om nybyggnation enligt kulturmiljölagen relaterade till miljön på ett sådant sätt att det omfattas av Århuskonventionens artikel 9.3, vartefter även *kulturmiljöföreningar* tillerkänts talerätt med stöd av konventionen.^{7 8} Men vad innebär egentligen den utökade tolkningen av talerätten för kulturmiljöföreningar för det kommunala planmonopolet, förutsägbarheten i byggprocesser, domstolars utredningsskyldighet och, inte minst, för skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader?

1.2 Metod och material

I syfte att svara på frågorna om den utökade talerättens betydelse för det kommunala självstyret, förutsägbarheten i byggprocesser, domstolars utredningsskyldighet och skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader har skillnaden i utfall mellan det ursprungliga och det slutgiltiga beslutet, efter att kulturmiljöorganisationer har överklagat och fört sin talan inför domstol, analyserats. På så vis används en rättsdogmatisk och EU-rättslig metod, där Århuskonventionens effekter på svensk rätt analyseras genom rättsfallsanalyser.⁹ Analysen har omfattat fem avgöranden om den byggda miljön där kulturmiljöorganisationer har fått talerätt i domstol. Urvalet av dessa domar var relativt snävt eftersom det endast var praxis där miljöföreningar har fått talerätt i frågor om den byggda miljön

¹ Se t.ex. Mål C-263/08, Djurgårdens-Lilla Värtans Miljskyddsförening mot Stockholms Kommun, 2009-07-02, om att det tidigare medlemskravet på 2000 medlemmar i miljöbalkens kapitel 16 § 13 bedömdes oförenligt med Århuskonventionens mål att försäkra allmänheten en bred och reell talerätt i miljöfrågor. Detta ledde till att kravet därefter ändrades till 100 medlemmar eller på annat sätt visa att föreningen har allmänhetens stöd.

² C 240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011-03-08.

³ Darpö, *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning*, del I s. 217.

⁴ Se Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 116 f.

⁵ Bengtsson Anders, *Kulturmiljöfrågor och Århuskonventionen – analys*, JP miljönet (2020-01-07).

⁶ MÖD mål nr P 1521–16, 2016-05-18.

⁷ Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad den 29 januari 2018, i mål nr 5656-16, referat HFD 2018 ref. 10 och Bengtsson Anders, *Kulturmiljöfrågor och Århuskonventionen – analys*, JP Infonet (2020-01-07).

⁸ Detta beskrivs även mer utförligt i en kommande artikel av Malafry och Christiernsson. I artikeln analyseras också miljöbegreppet i Århuskonventionen, miljöbalken, plan- och bygglagen och kulturmiljölagen närmare. Artikeln kommer att läggas ut på hemsidan www.rekoforskning.se efter granskning och publicering.

⁹ Kleineman Jan i Nääv & Zamboni, *Juridisk metodlära*, (Studentlitteratur, 2018, upplaga 2), s. 21ff & s. 112.

som var av intresse för granskningen. Oavsett om det fanns något fler fall i denna urvalsgrupp att tillgå, var en avgränsning tvungen att göras för att ge utrymme för en mera djupgående analys över varje enskilt fall. Tre av de analyserade domarna handlar om överklagande av kommunens beslut om detaljplaner, medan två av de analyserade domarna behandlar situationer då föreningar getts talerätt över enskilt beslut om bygg- och rivningslov.

Generella slutsatser bör dras med viss försiktighet givet det begränsade analysmaterialet. Flera av fallen är dock prejudicerande, vilket innebär att de ändå visar en gedigen bild över rättsutvecklingen och således utgör ett gott underlag för att analysera möjliga effekter. En ytterligare begränsning gällande generaliserbarheten är att tre av de studerade fallen behandlar detaljplaner inom riksintresseområden. I samtliga tre fall, som aktualiserat riksintresseområden i Stockholms län, har Stockholms Stadsmuseums kulturhistoriska färgklassificering används som en återkommande referenspunkt, vilket bör noteras inte är en nationell standard. Dock är riksintresseområden ett nationellt entydigt begrepp, vilket gör att slutsatserna ändå mycket väl kan appliceras för andra riksintresseområden i landet.

1.3 Om rätten att överklaga

Av 13 kap 12 § PBL följer att

”...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 tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § denna lag”.

I 16 kap 13 § miljöbalken (MB) framgår att föreningen måste ha som främsta ändamål att tillvara naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte vara vinstdrivande, ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst 3 år samt ha minst 100 medlemmar eller på något annat sätt kunna visa att de har allmänhetens stöd för att få klagorätt. I 4 kap 34 § PBL, som anger i vilka fall sådana föreningar får lov att överklaga detaljplaner, framgår att detaljplanen måste medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet tas i anspråk för bland annat industriändamål, köpcentrum, skidbacke, fritidsbåtshamn, hotellkomplex, nöjespark och tunnelbana. 13 kap 12 § PBL syftar även till att inkorporera artikel 9.2. Århuskonventionen, som stadgar föreningars klagorätt i beslut med betydande miljöpåverkan.¹⁰

Sett till enbart 13 kap. 12 § PBL kan ideella föreningars klagorätt över beslut om detaljplaner tyckas snäv, då det krävs att planerna medför en betydande miljöpåverkan. Parterna till Århuskonventionen är dock även skyldiga att tolka den nationella processuella rätten så att den är förenlig med konventionens artikel 9.3.¹¹ Bestämmelsen stadgar att ”den allmänhet som uppfyller kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter (...) som strider mot nationell miljölagstiftning prövade av domstol eller i administrativ ordning”. Därmed tolkades kap. 8 § PBL, som bland annat anger att ”bestämmelser om vem som får överklaga...kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan¹² finns i § 42 förvaltningslagen” (FL), så att rättigheten i konventionens artikel 9.3 kan garanteras. Detta har inneburit att § 42 FL om att den som angås av ett beslut har rätt att klaga över det har tolkats på ett sätt så att kulturmiljöföreningar anses berörda om beslutet tillräckligt tydligt relaterar till kulturmiljön.¹³ Således har det varit möjligt för kulturmiljöföreningar att överklaga beslut om detaljplaner trots att detaljplanen inte antas medföra en betydande påverkan på grund av att planområde tas i anspråk för de exploateringsändamål som anges i 4 kap 34 § PBL. Ett ytterligare kriterium för att få klagorätt över ett beslut att anta, ändra

¹⁰ Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, s. 61.

¹¹ Mål C-263/08, Djurgårdens-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms Kommun, 2009-07-02.

¹² Detta framgår genom bestämmelsens referens till 13 kap. 2a § PBL.

¹³ Se NJA 2020 s. 641 & Mark- och miljööverdomstolens dom meddelat 2019-11-25 i mål 10362-18.

eller upphäva en detaljplan är att den klagande skriftligen har gjort gällande sina synpunkter för utgången av granskningstiden och att dessa synpunkter inte har blivit tillgodosedda, såtillvida beslutet inte tillkommit i strid med laga ordning. Dessa beslut om detaljplaner överklagas till mark- och miljödomstolen (MMD) som första instans.¹⁴ MMD:s beslut får dock inte rättskraft förrän överklagandefristen har gått ut, då det därefter är möjligt att överklaga beslutet till mark- och miljööverdomstolen (MÖD), och i vissa särskilda fall (när så meddelas av MÖD), även till Högsta Domstolen (HD). Fram tills den 1 juni år 2016 överklagades dock detaljplaner till länsstyrelsen som första instans, vilket förklarar varför instansordningen i de berörda rättsfallen skiljer sig åt beroende på vilken tidpunkt som ärendet överklagades.¹⁵

När en detaljplan väl överprövas av en domstol får domstolen inte besluta om ändringar i detaljplanens genomförande, utan får enbart upphäva eller fastställa planen i sin helhet.¹⁶ Syftet med överprövande instansers begränsning är att se till att domstolar inte detaljreglerar kommuners markanvändning, vilket skulle strida mot det kommunala planmonopolet. Planmonopolet handlar inte endast om en rätt för kommunen att fatta beslut om sin egna markanvändning, utan även om väsentliga skyldigheter för kommunerna, vad gäller tillvaratagandet av enskilda och allmänna intressen i den fysiska planeringen.¹⁷ Domstolar kan endast upphäva beslut om detaljplaner om de inte är förenliga med någon rättsregel som klaganden gjort gällande eller som annars framgår av omständigheterna. *På så vis saknar domstolar behörighet att överpröva de intresseavvägningar mellan enskilda och allmänna intressen som kommunen vidtagit inom ramen för sin befogenhet.*¹⁸ När det däremot kommer till åtgärder i riksintresseområden, där det finns ett uttryckligt lagstadgat förbud mot åtgärder som kan antas orsaka påtaglig skada,¹⁹ blir kommunens handlingsutrymme mindre.²⁰ Det ingår inte heller i kommunens befogenhet att meddela beslut som strider mot övriga tillämpliga rättsregler om skydd för kulturmiljön, såsom anpassningskravet, varsamhetskravet eller förvanskingsförbudet, utan beslut i strid med dessa regler ska senare kunna upphävas genom överprövning.²¹

Ideella föreningar har tidigare inte haft någon kodifierad rätt att överklaga beslut om bygglov enligt PBL. Sedan den 2 augusti 2021 där 13 kap 12 § gäller dock att ”ett beslut att ge bygglov (...) för en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3a och som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan” kan överklagas av en ideell förening. I 4 kap. 2 § 1 st. p. 3a PBL nämns exempelvis åtgärder som innebär att ett område tas i anspråk för ett industriområde, köpcenter och hotellkomplex. Detta innebär att beslut om bygglov, likt beslut om detaljplaner, numera kan överklagas av ideella föreningar om beslutet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och avser upplistade exploateringsåtgärder. På så vis har artikel 9.2 Århuskonventionen inkorporerats direkt även gällande bygglov. Rättstillämpande kommuner och myndigheter, inklusive domstolar, är dock även skyldiga att tolka nationella bestämmelser i ljuset av artikel 9.3. 13 kap. 8 § PBL har därför, på samma sätt som gällande detaljplaner, tolkats så att ideella föreningar har getts rätt att överklaga beslut om bygg- och rivningslov om de tillräckligt tydligt relaterar till miljön.²² Beslut om bygg- och rivningslov överklagas till länsstyrelsen som första instans och kan därefter överklagas till miljödomstolarna i behörig ordning och får rättskraft på samma sätt som beskrivits ovan gällande detaljplaner.²³ Både beslut om att anta, ändra eller upphäva

¹⁴ Se 13 kap. 11 § PBL & 13 kap 2a § PBL.

¹⁵ Boverket, PBL kunskapsbanken, *Överklagade detaljplaner – ändrad instansordning*, tillgänglig här: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> (granskad 26 maj 2021, hämtad 3 augusti 2021).

¹⁶ Kap 13 § 17 PBL.

¹⁷ SOU 2021:47: *Ett nytt regelverk för bygglov*, s. 476 & 688.

¹⁸ Prop. 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*, s. 86ff.

¹⁹ Miljöbalken kap 3 § 6.

²⁰ Se t.ex. Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 45.

²¹ Se kap 2 § 6 p. 1 (anpassningskravet, kap 8 kap § 17 (varsamhetskravet) samt kap 8 § 13 (förvanskingsförbudet). Mer om detta finns att läsa i Fransson, *byte av värmesystem i kulturbeskyddade värdefulla byggnader – intressekonflikter mellan energieffektivisering och kulturbeskyddade värdefulla byggnader*, 2021-01-28, s. 33 tillgänglig på www.rekoforskning.se/publikationer.

²² Se Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt och NJA 2020 s. 190.

²³ Se 13 kap. 3 § PBL.

detaljplaner och beslut om enskilt bygg- eller rivningslov måste överklagas inom tre veckor från det att kommunen har tillkännagett beslutet.²⁴

2 Fall då kulturmiljöföreningar har fått rätt att överklaga detaljplaner

2.1 Trygg-Hansafallet – beslut om detaljplan upphävs på grund av formell brist

2.1.1 Bakgrund om fallet

Den 18 april 2018 beslutade Stockholms stad att anta en detaljplan som möjliggjorde en påbyggnad på Trygg-Hansahuset på Kungsholmen; en byggnad som blivit blåklassificerad av Stockholms stadsmuseum och som därför motsvarar byggnadsminnesklass. Syftet med planen var att utveckla den redan befintliga kontorsverksamheten på platsen.²⁵ Samfundet S:t Erik (härefter Samfundet) och Svenska byggnadsvårdsföreningen överklagade dock detaljplanen till MMD. Föreningarna anförde att genomförandet av planen riskerar att orsaka en påtaglig skada på flera av uttrycken som utgör grunden för riksintresset för kulturmiljövården *Stockholms innerstad med Djurgården*, och att planen därför skulle medföra en betydande miljöpåverkan.²⁶ På så vis hävdade föreningarna att de har klagorätt enligt 5 kap. 18 § i äldre plan- och bygglagen (ÄPBL), som tillämpades i målet då planarbetet påbörjades 2009. Bestämmelsen anger att allmänheten har rätt att klaga på beslut som kan "antas medföra en betydande miljöpåverkan...på grund av att ett område tas i anspråk för projekt inom sammanhållen bebyggelse".²⁷ Denna regel syftar likt den nu gällande 13 kap. 12 § PBL till att implementera Århuskonventionens artikel 9.2.²⁸ MMD bedömde emellertid att detaljplanen inte kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan då planen endast möjliggör en påbyggnad på en befintlig byggnad och inte innebär att ett nytt område tas i anspråk. Således drar MMD slutsatsen att detaljplanen inte var överklagbar av föreningarna enligt ÄPBL.²⁹ Föreningarna valde därefter att ta ärendet vidare till MÖD, som meddelade prövningstillstånd.

2.1.2 Bedömning av talerätten i Mark- och miljööverdomstolen

I MÖD vidhöll föreningarna att planförslaget riskerar att orsaka en påtaglig skada på flera av uttrycket för riksintresset och att planen medför en betydande miljöpåverkan. Därutöver tillade föreningarna att den påbyggnad som planförslaget möjliggör med sin "utstuderande och avvikande form" strider mot aktuella varsamhetsbestämmelser. Svenska byggnadsvårdsföreningen betonade även att påbyggnaden förvanskar byggnadens "väl avvägda samspel med den omgivande stenstaden".³⁰ MÖD instämde dock med MMD om att detaljplanen inte innebär att ny mark tas i anspråk då detaljplanen syftar till att möjliggöra en påbyggnad på befintligt kontorshus, och att föreningarna därför inte kan få klagorätt baserat på 5 kap. 18 § ÄPBL. Däremot gick MÖD vidare med att konstatera att 5 kap. 30 ÄPBL ger en rätt att överklaga beslut om detaljplaner för den som beslutet angår om det går denne emot, och om denne skriftligen har lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda.³¹

Tidigare hade 5 kap. 30 ÄPBL endast tillämpats på rågrannar som ansågs berörda av beslutet, men MÖD angav att denna regel numera måste tolkas i ljuset av Århuskonventionens artikel 9.3.

²⁴ 13 kap. § 16 PBL samt § 43 FL.

²⁵ Stockholms kommuns beslut den 18 april 2018, ärendenummer 2009-04274.

²⁶ Mark- och miljödomstolens beslut meddelat 2018-10-18 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 4.

²⁷ Se 5 kap. 18 § ÄPBL (som Trygg-Hansafallet prövades mot på grund av detaljplanen meddelades innan 2011), motsvarande 13 kap. 12 § PBL.

²⁸ Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, s. 61.

²⁹ Mark- och miljödomstolens beslut meddelat 2018-10-18 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 7–8.

³⁰ Mark- och miljööverdomstolens dom meddelat 2019-11-25 i mål 10362-18, s. 2–3.

³¹ 5 kap. 30 § & 13 kap. 5 § ÄPBL, motsvarande 13 kap. 8 § PBL, samt 22 § FL.

Därmed poängterar MÖD att det för klagorätsfrågan återstår att pröva om beslutet att anta detaljplanen för Trygg-Hansahuset kan ha stridit mot den nationella miljölågstiftningen. Mot bakgrund av byggnadens höga kulturvärde konstateras att detaljplanen ska prövas mot ÄPBL:s tillämpliga bestämmelser om skydd för kulturmiljön, något som föreningarna angett inte hade skett på ett adekvat sätt. MÖD fortsatte därefter att bedöma huruvida dessa regler om skydd för kulturmiljön kan definieras som miljölågstiftning. Mot bakgrund av att kulturmiljölågen i tidigare praxis har ansetts vara en sådan miljölågstiftning som avses i artikel 9.3 konstaterade MÖD att även de kulturmiljöbestämmelser som i fallet aktualiseras i ÄPBL får anses omfattas av regeln.³² På så vis gjordes en konventionsenlig tolkning av 5 kap. 30 § ÄPBL och kulturmiljöföreningarna ansågs vara berörda av, och därav ha rätt att överklaga, detaljplanen då den tydligt aktualiserade bestämmelser om skydd för kulturmiljön. I enlighet med *instansordningens princip*, enligt vilken den materiella frågan ska prövas i en så låg instans som möjligt, återförvisades därefter sakfrågan om kulturvärdena till MMD för fortsatt handläggning.³³

2.1.3 Mark- och miljödomstolens prövning av frågan i sak

MMD inledde med att konstatera att kommunen har stora friheter i att avgöra hur deras mark ska användas, och att "en detaljplan därför endast kan upphävas om kommunen har fattat beslut på felaktiga grunder eller utan befogenhet".³⁴ Samfundet och Svenska byggnadsvårdsföreningen gjorde bland annat gällande att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) borde ha upprättats eftersom planen förväntade medföra en betydande miljöpåverkan. Därtill anförde de att ärendet var av principiell beskaffenhet och därför enligt PBL borde ha beslutats av kommunfullmäktige och inte av nämnden.³⁵ Därutöver angav föreningarna att påbyggnaden skulle medföra en negativ effekt på den omgivande stadsmiljön och innebära en påtaglig skada på riksintresset *Stockholms innerstad med Djurgården*. Medan Samfundet betonade att påbyggnaden skulle medföra en påtaglig skada på fronten mot vattnet och stadssiluetten, betonade Svenska byggnadsvårdsföreningen att påbyggnaden skulle orsaka en minskad läsbarhet av byggnadens representation för det moderna välfärdssamhället och även skada en viktig årsring.³⁶ Kommunen motsatte sig att det skulle ha förekommit någon formell brist i handläggningen och att beslutet inte alls borde ha fattats av fullmäktige "eftersom det utfärdats ett reglemente som anger att nämnden fick befogenhet anta detaljplanen i fullmäktiges ställe".³⁷ Därtill angav kommunen att detaljplanen inte är av principiell betydelse mot bakgrund av att det under de senaste åren har varit "vanligt förekommande att påbyggnader på byggnader med höga kulturhistoriska värden har tillåtits".³⁸ Kommunen framhöll även att påbyggnaden är utformad efter noggranna avvägningar med medverkan av antikvariskt sakkunniga och att planförslaget därför utgör en lämplig avvägning mellan intresset av att utveckla fastigheten och intresset av att bevara dess kulturhistoriska värden.³⁹

MMD genomförde ett platsbesök och gav RAÄ tillfälle att yttra sig. RAÄ anförde i korthet att genomförandet av detaljplanen innebär att kulturmiljön och riksintresset riskeras att skadas genom den höjd och utformning på påbyggnaden som planen möjliggör. Däremot bedömde inte RAÄ att planen skulle påtaglig skada riksintresset, men att en annorlunda utformning av planen skulle vara att föredra för att skydda kulturmiljön. MMD höll även syn på de fastigheter som skulle

³² Jfr. Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad den 29 januari 2018, i mål nr 5656-16, referat HFD 2018 ref. 10.

³³ Eftersom Mark- och miljödomstolen (mål P 3405-18) avvisade föreningens talerätt men Mark- och miljööverdomstolen tillerkände dem talerätt (P 10362-18), återförvisas sakfrågan till mark- och miljödomstolen först då *instansordningens princip* anger att varje instans i behörig ordning ska pröva ärendet.

³⁴ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 23.

³⁵ Jfr 5 kap. 27 § PBL.

³⁶ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 16-18.

³⁷ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 18.

³⁸ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 19.

³⁹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 20-21.

påverkas av planen.⁴⁰ MMD bedömde dock inte att detaljplanen kunde antas medföra en betydande påverkan och att kommunen förfarande ansågs därför inte felaktigt för att de underlåtit att upprätta en MKB. Inte heller ansågs ärendets utredning ha varit bristfällig.⁴¹ Avseende frågan om ärendet borde ha handlagts av kommunfullmäktige hänvisade MMD till förarbetena till 5 kap. 29 § i ÄPBL. Av förarbetena följer att framtagandet av detaljplaner som är av rutinkaraktär eller ringa intresse kan delegeras till nämnden. Om planen däremot berör ett större område, särskilt känsliga miljöer, många motstridiga intressen eller om den är av principiellt intresse bör den istället antas av kommunfullmäktige.⁴² MMD konstaterade att då planen möjliggör en påbyggnad på ett av Stadsmuseet blåklassificerat kontorskomplex med mycket höga kulturvärden och att den kommer skilja sig mycket mot omgivande miljö och vara synlig från flera håll i staden, bedöms den vara av principiell beskaffenhet. Oavsett om översiktsplanen ger visst stöd för en kompletteringsbyggnad, hävdar MMD att översiktsplanen inte kan anses ge stöd för denna typ av påbyggnad som påverkar stadssiluetten i stort. Mot bakgrund av att detaljplanen bedömdes vara av principiell vikt borde den därför ha antagits av kommunfullmäktige och byggnadsnämnden var på så vis inte behörig att anta planen. Då förfarandet under planens antagande inte har varit lagenligt beslutar MMD således att upphäva detaljplanen i enlighet med kulturmiljöföreningarnas anspråk.⁴³

2.1.4 Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet

I fallet visas det hur Samfundets och Svenska byggnadsvårdsföreningen lyckades med att få igenom deras anspråk om att upphäva detaljplanen som skulle möjliggöra en påbyggnad på Trygg-Hansahuset. Ärendet bedömdes vara av principiell beskaffenhet av MMD eftersom det berörde en blå-klassificerad byggnad som även var lokaliserad i ett riksintresseområde för kulturmiljövården. Det var dock inte endast platsens befintliga kulturvärden som medförde att planen ansågs vara av principiell beskaffenhet, utan även hur ett genomförande av detaljplanen bedömdes påverka dessa värden, då planen bedömde ha en negativ påverkan på stadssiluetten inom riksintresset i helhet.

En intressant fråga är vidare vilka särskilda faktorer det var som medförde att planen kunde upphävas efter att föreningarna fört sin talan. En uppenbar faktor är att beslutets formella giltighet återigen blev granskat, vilket skapade förutsättningar för att upptäcka brister som inte fångats upp av kommunens rutiner. Detaljplanen hävdades på grund av den formella bristen att kommunen inte hade valt att låta kommunfullmäktige anta detaljplanen. Någon värdering av om planen skulle vara förenlig med PBL:s bestämmelser om skydd för kulturmiljön gjordes dock inte. Fallet illustrerar däremot hur påtalandet av en formell brist kan vara ett verktyg för att skydda en kulturmiljö från förändringar. En annan faktor, som troligtvis har stor betydelse, är att RAÄ yttrade sig i målet. Genom att RAÄ delgav sina synpunkter fick domstolen ta del av expertmyndighetens åsikter om kulturvärdesfrågorna i målet. Trots att RAÄ inte bedömde att planens genomförande förväntades leda till en påtaglig skada av riksintresset, bedömde RAÄ ändå att planen kunde skada riksintresset och att de berörda kulturvärdena kunde skyddas bättre med en alternativ utformning. Det är tydligt att MMD fäste stor vikt vid RAÄ:s utlåtande och det är därför rimligt att anta att myndighetens utlåtande spelade in i domstolens bedömning om ärendet vara att anse vara av *principiell beskaffenhet*.

MMD:s slutsats om ärendets principiella beskaffenhet fick vidare långtgående konsekvenser, då detta senare låg till grund för domstolens beslut att upphäva detaljplanen. Detta illustrerar tydligt två fenomen. Det första är att expertmyndigheters yttranden kan få en avgörande betydelse för målets utgång, eftersom de gör anspråk på att presentera en *objektiv sanning* inför domstolen.⁴⁴ Det andra är att PBL:s utformning om att domstolar enbart kan upphäva eller fastställa kommuners beslut i sin helhet, medför ett slags allt-eller-inget-scenario. Trots att RAÄ angav att en *annorlunda*

⁴⁰ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 18–21.

⁴¹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 23–25.

⁴² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 25.

⁴³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 25–27.

⁴⁴ Lee Maria, *Knowledge and Landscape in Wind Energy Planning*, 37 Legal Stud. 3 (2017), s. 17-18.

utformning av detaljplanen skulle kunna vara bättre anpassad till de konstaterade kulturvärdena är domstolar inte behörig att besluta om en alternativ utformning. Istället kan MMD bara upphäva eller fastställa planen, utan att ge anvisning om i vilket avseende som den bör bearbetas ytterligare.⁴⁵ Detta medför att kommunen, i ett scenario av upphävande av beslut av domstol, måste utarbeta en helt ny detaljplan. Detta torde vara något som kommunen är föga motiverad till att göra direkt efter en domstolsprocess där deras beslut upphävts. På så vis kan det noteras hur rättsordningens uppdelning mellan det kommunala självstyret och domstolars begränsning av prövningsramen i vissa fall fungerar som en bromskloss genom det ultimatum som domslutet ställer.

Det finns emellertid ett tydligt syfte med uppdelningen mellan kommuners rätt att göra lämplighetsavvägningar och domstolars möjlighet att enbart granska beslutens formella giltighet. Uppdelningen syftar till skydda den demokratiska förankringen i de kommunala besluten och hindra domstolar från att fatta icke-demokratiskt förankrade lämplighetsbeslut om kommuners markanvändning. Att domstolar har behörighet att upphäva kommuners beslut om detaljplaner i sin helhet är dock ett, om inte än mer, ingripande beslut i kommuners självbestämmanderätt och bör därför inte utnyttjas allt för frikostigt. Detta understryks av att MMD anger att kommunen har ”en betydande frihet när det gäller planläggning av markens användning inom ett visst område” samt att domstolar vid överprövning av beslut om antagande om detaljplaner ”som huvudregel endast kan fastställas eller upphävas beslutet i dess helhet” *om det strider mot någon rättsregel*.⁴⁶

Det är emellertid inte alltid enkelt att avgöra om en lämplighetsavvägning mellan allmänna- och enskilda intressen strider mot någon rättsregel, då det i sådana fall mycket handlar om hur parterna väljer att argumentera. På så vis är det enklare för en domstol att upphäva kommunala beslut om det kan visas att de är fattade på en formellt felaktig grund. Trygg-Hansafallet illustrerar att det inte krävs att detaljplaner kan antas medföra en *påtaglig skada* på riksintresset för att ärendet ska vara av principiell beskaffenhet och således behöva antas av fullmäktige, och kunna upphävas på formell grund om så inte varit fallet. Istället utgick domstolen från förarbetena var det framgår att ärenden som inte är av rutinkaraktär eller ringa intresse bör antas av fullmäktige, exempelvis ärenden som berör känsliga områden. Att domstolen landade i att detaljplanen var av principiell beskaffenhet har troligtvis mycket att göra med att förutsättningar gavs för att granska detaljplanen mer noggrant vid domstolshandlingen än vid kommunens handläggning och att det tillfördes mer beslutsunderlag till ärendet, däribland RAÄ:s yttrande och platsbesöket.

2.2 Snäckan-fallet

2.2.1 Bakgrund om fallet

Snäckan-fallet berör ett fall då Stockholms stad hade beslutat att anta en detaljplan för fastigheten Snäckan 8 som innebar att tidigare kontorskomplex skulle rivas och ersättas med en ny byggnad. Den aktuella fastigheten var grönklassificerad av stadsmuseet, vilket innebär att den var av *särskilt* men inte *synnerligen* högt kulturhistoriskt värde. Däremot angränsade Snäckan 8 till andra byggnader som var blåklassificerade, och alltså av synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Dessutom låg den inom ett riksintresseområde för kulturmiljövården. Enligt Samfundet skulle ett genomförande av planen innebära att den enhetliga takfotslinjen som Snäckan 8 bildar tillsammans med intilliggande byggnader förändras. Den föreslagna nya byggnaden skulle även bli ca 50 procent större i volym och skymma sikten mot Klara kyrkas torn från flera platser. Samfundet valde därför att överklaga detaljplanen, nekades talerätt av MMD men beviljades sedan talerätt av både MÖD och HD.⁴⁷

⁴⁵ Kap 13 § 17 PBL.

⁴⁶ Se 13 kap. 8 § 1 st. ÄPBL, motsvarande 13 kap. 17 § 2 st. PBL. Se även Mark- och miljödomstolens resonemang i deras dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka Tingsrätt, s. 23.

⁴⁷ Se Mark- och miljödomstolens beslut meddelat 2018-11-28 i mål nr P 6421-18, Nacka tingsrätt, Mark- och miljööverdomstolens beslut meddelat 2019-11-25 i mål nr P 12291-18, samt NJA 2020 s. 641 (*Snäckan-fallet*).

2.2.2 Bedömning av talerätten i Högsta Domstolen

I HD yrkade Samfundet att detaljplanen för Snäckan 8 skulle upphävas, då kommunen inte beaktat kulturmiljöaspekter i tillräcklig utsträckning i enlighet med vad lagen kräver.⁴⁸ HD klargjorde att det avgörande för klagorätten enligt punkten inte är om en lag som behandlar miljöfrågor till sin rubrik aktualiseras, utan om frågan avser en bestämmelse som på ett tydligt sätt relaterar till miljön.⁴⁹ Vidare konstaterade HD att trots att Århuskonventionen inte definierar begreppet *miljö* explicit, kan definitionen av begreppet *miljöinformation* i konventionens artikel 2.3 vara vägledande.⁵⁰ Eftersom definitionen av miljöinformation omnämner kulturmiljöer och byggnadsverk och anger att kulturmiljöintressen ska beaktas under vissa förutsättningar, fastslog HD att bestämmelser till skydd för kulturmiljön får anses tillhöra svensk miljölagstiftning. Då detaljplanen avser rivning och uppföranden av nya kontorskomplex bedömde HD dock, likt MMD och MÖD, att genomförandet av planen inte medförde att mark tas i anspråk för något av de upplistade exploateringsändamålen, och Samfundet kunde därför inte ges talerätt baserat på artikel 9.2 i konventionen.

Eftersom detaljplanen avser grö- och blåklassificerade byggnader som därtill är lokaliserade inom ett riksintresseområde för kulturmiljövården (*Stockholms innerstad med djurgården*) aktualiseras dock bestämmelser om skydd för kulturmiljön.⁵¹ Därmed konstaterade HD att det ifrågavarande beslutet tydligt relaterar till kulturmiljön och att miljöorganisationer enligt artikel 9.3 har rätt att få det prövat huruvida den förevarande planen strider mot den nationella miljölagstiftningen. Därefter gjordes en konventionsenlig tolkning av 13 kap 8 § i PBL, som refererar till 42 § FL, där Samfundet bedömdes angås av beslutet och därigenom ha talerätt begrundat på dessa regler i ljuset av artikel 9.3. Sakfrågan om kulturvärdena återförvisades därefter till MMD.

2.2.3 Prövning av frågan i sak i Mark- och miljödomstolen

Samfundet begärde att MMD skulle upphäva Stockholm kommuns beslut att anta detaljplanen för Snäckan då de ansåg att detaljplanen innebar att väsentliga kulturvärden skulle gå förlorade till följd av antagandet av planen.⁵² Bland annat anförde de att ”ett genomförande av detaljplanen skulle orsaka påtaglig skada för flera uttrycken för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården” genom att de befintliga kontorskomplexen på Snäckan 8 skulle rivas och ersättas med en ny byggnad.⁵³ Därutöver anfördes att detaljplanen strider mot rivningsförbudet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.⁵⁴ Byggnaden uppfördes 1970–73 och representerar enligt Samfundet den cityregleringen som genomfördes i Stockholm under 1950–70-talet. Därtill är Snäckan 8 är uppförd i samspel med intilliggande byggnader som är av *synnerligen högt* kulturhistoriskt värde, varför dess rivning inte enbart skulle vara en förlust i sig utan även påverka intrycket av intilliggande byggnader och på så vis bebyggelsens helhetsintryck.⁵⁵ Samfundet påtalade att den nya byggnadens karaktär strider mot Norrmalms övriga småskaliga byggnader. Därmed anförde Samfundet att detaljplanen medför en betydande miljöpåverkan, samt att dess genomförande skulle orsaka en *påtaglig skada* på riksintresset för kulturmiljövården. De anförde även att planen är olämplig ur hållbarhetssynpunkt då rivningen av den endast 47 år gamla byggnaden skulle innebära att fungerande byggmaterial går förlorat samt att den nya medför omfattande koldioxidutsläpp vid betong- och stålproduktionen.⁵⁶

⁴⁸ NJA 2020 s. 641, s. 2.

⁴⁹ NJA 2020 s. 641, s. 5. HD refererar i detta till mål Ö 6017–18, *Bygglövet i Svartrå*, samt HFD 2014 ref. 8 p. 22.

⁵⁰ I detta refererar Snäckan-fallet till Århuskonventionens Sekretariat, *Vägledning till Århuskonventionen*, s. 50.

⁵¹ NJA 2020 s. 641, s. 6–7. Se även Kapitel 2 §§ 2–3 PBL samt kapitel 3 § 6 MB.

⁵² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt.

⁵³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 2.

⁵⁴ Jfr. kapitel 9 § 34 PBL. Obs. notera även att Samfundet St. Erik enligt senare praxis har fått talerätt över ett enskilt beslut om rivningslov på grund av att ärendet tydligt ansågs relatera till kulturmiljön, Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11, Växjö Tingsrätt, Mål nr P 51–21.

⁵⁵ Dessa byggnader är Sheraton som Snäckan ”sitter ihop med”, samt de två intilliggande äldre byggnaderna Konstakademien och Centralpalatset, som samtliga är blåmarkerade (motsvarande byggnadsminnesklass).

⁵⁶ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt., s. 3–5.

MMD inledde med att konstatera att deras prövning av överklagandet i princip innebär en kontroll av huruvida nämndens beslut att anta planen ryms inom kommunens handlingsutrymme enligt PBL, samt gällande krav på beslutsunderlag och beredning.⁵⁷ MMD prövade om planbeslutet lever upp till tillämpliga rättsregler som Samfundet har gjort gällande att det strider mot. En av dessa är kravet på att ändringar i bebyggelse ”ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas”⁵⁸ och att utpekade värden *ska* skyddas vid planering av riksintresseområden mot åtgärder som kan leda till en *påtaglig skada* av dessa värden.⁵⁹

Därefter gick rätten vidare med att ange att begreppet *påtaglig skada* inte är direkt definierad i lagen, men att det enligt Naturvårdsverkets allmänna råd framgår att en påtaglig skada uppstår om åtgärd mer än obetydligt kan skada, eller är irreversibel för, något av de uttryck som utgör grunden för riksintresset.⁶⁰ MMD angav att både kommunen och länsstyrelsen har bedömt att detaljplanen kunde antas medföra en *betydande miljöpåverkan* på riksintresset för Stockholms innerstad med Djurgården. Kommunen valde därför att ta fram en MKB samt, till grund för bedömningen, en kulturhistorisk konsekvensanalys⁶¹ och ett antikvariskt yttrande. Domstolen ansåg att detta underlag är tillräckligt för att avgöra hur detaljplanen påverkar kulturmiljön.⁶² Enligt underlaget skulle rivningen av Snäckan 8 medföra att en samgestaltad helhet delvis förloras, då den befintliga byggnaden är anpassad till intilliggande byggnaders takfötter, arkadhöjder samt höjd- och djupled och samverkar med den ena byggnadens murverk, fönsterstruktur och fasad.⁶³ Vidare refererade MMD till RAÄ:s motivering av riksintresset *Stockholms innerstad med Djurgården*, vari det framgår att riksintresset bland annat motiveras av att det ger uttryck för det moderna välfärdssamhällets bebyggelseutveckling under 1900-talet samt stadens front mot vattenrummen. Därmed drog MMD slutsatsen att detaljplanen kan antas påverka några av de kulturvärden som utgör motivet för riksintresset. För att planen ska medföra en påtaglig skada på riksintresset, och således vara i strid med lagstiftningen, krävs det dock att skadan är irreversibel eller åtminstone mer än obetydlig.⁶⁴

MMD såg närmre till länsstyrelsens granskningsyttrande, som angav att ett genomförande av förslaget visserligen kommer att inverka negativt på riksintresset men inte i sådan utsträckning att skadan kan anses påtaglig. Av yttrandet framgår att rivningen visserligen medför att en representant för senmodernismen och 1900-talets välfärdssamhälle försvinner från Norrmalms stadsfront mot vattnet, men att Storkvarteret Snäckan ändå från avstånd behåller sin karaktär då intilliggande byggnader ger ett mer dominerande intryck. Trots att den nya byggnaden förväntades bli mindre samgestaltad med omgivningen än den tidigare, bedömes den vara väl anpassad till intilliggande byggnader avseende såväl kulör som fasadmateriell.⁶⁵ Vad avser planens påverkan på stadens allra mest betydelsefulla äldre offentliga byggnadsverk, såsom Stadshuset, Riksdagshuset och Rosenbad, angav länsstyrelsen att påverkan endast är marginell eller obefintlig.⁶⁶ Efter att MMD beaktade länsstyrelsens yttrande konstaterar de att kommuner har vida ramar att avgöra hur deras mark och miljö ska disponeras. Domstolar anges därför sällan ha skäl att upphäva detaljplaner på grund av lämplighets- och varsamhetsbestämmelsen i kapitel 2 § 6 PBL, så saknas även sådana skäl i fallet.⁶⁷

Vad avser påverkan på riksintresset Stockholms innerstad mot Djurgården angav MMD att det inte går att undgå att samstämmigheten i kvarteret i viss mån kommer att minska, ”främst på grund av den nya byggnadens utformning av fasad och fönster”.⁶⁸ Dock konstaterade rätten att

⁵⁷ Jfr. prop. 2009/10:215 s. 88.

⁵⁸ Plan- och bygglagen kapitel 2 § 6 st. 3.

⁵⁹ Plan och bygglagen kapitel 2 § 2, samt miljöbalken kapitel 3 § 6.

⁶⁰ Jfr Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (NFS 2005:17).

⁶¹ Nyréns Arkitektkontor, Kulturhistorisk konsekvensanalys, Kv. Snäckan 8, Stockholm, 2016-06-27.

⁶² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 8

⁶³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 8

⁶⁴ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 9.

⁶⁵ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 10–11.

⁶⁶ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 10–11.

⁶⁷ Jfr. MÖD P 2764–16. 24 februari 2017.

⁶⁸ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt, s. 12.

fasadutformningen på de befintliga byggnaderna skiljer sig åt i dagsläget, samt att kvarterssiluetten inte kommer att förändras i någon närmare grad då den nya byggnaden inte överstiger befintliga byggnaders höjd. Snäckan 8 bedömes inte heller ha ett sådant kulturhistoriskt värde i sig att det finns skäl att ifrågasätta kommunens bedömning. Således ansåg MMD att genomförandet av detaljplanen inte kan antas medföra någon påtaglig skada på riksintresset, varken sett till dess uttryck för senmodernism eller stadens front mot vattnet. Vidare ansåg MMD att samfundets yrkande om att detaljplanen inte är förenligt med kravet på god hushållning, på grund av orsakandet av koldioxidutsläpp, ligger inom kommunens handlingsutrymme att besluta om.⁶⁹ Därmed avlogs överklagandet och kommunens beslut kvarstår trots att Samfundet tillerkändes klagorätt i ärendet.

2.2.4 Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet

I Snäckan-fallet kan det ses hur Samfundet tillerkändes talerätt av HD, trots att den överklagade detaljplanen inte inbegreps i de överklagbara beslut som avses i kapitel 13 § 12 PBL. Istället gjordes, såsom i det tidigare berörda Trygg-Hansafallet, en konventionsenlig tolkning av kapitel 13 § 8 PBL där § 42 FL tolkades i ljuset av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Genom att HD i Snäckan-fallet fastslår att PBL:s bestämmelser om skydd för kulturmiljön tillhör den svenska miljölagstiftningen bringas även en ny klarhet.⁷⁰ Trots att det HFD redan fastslagit i 2018 ref. 10 II att kulturmiljölagen får anses tillhöra den svenska miljölagstiftningen enligt Århuskonventionen, var det inte alldeles självklart att även kulturmiljöbestämmelserna i PBL omfattas av konventionens artikel 9.3. Detta klargjordes först av högsta instans i det förevarande Snäckan-fallet. Klargörandet medför att vi framöver kan förvänta oss att allt fler ideella föreningar kommer överklaga detaljplanebeslut som bedöms stå i strid med PBL:s kulturmiljöbestämmelser.

I Snäckan-fallet fick emellertid inte Samfundet gehör för sitt yrkande. Jämför man med Trygg-Hansafallet där föreningarna lyckades med sitt anspråk kan två åtskiljande variabler identifieras. I Trygg-Hansafallet upphävdes kommunens beslut på formell grund. I Snäckan-fallet prövades om detaljplanen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan och innebära en påtaglig skada på riksintresset. Möjligtvis är det svårare att styrka en påtaglig skada på ett riksintresse, än vad det är att påvisa att kommunen har förfarit lagstridigt under ärendets handläggning, då tröskeln för att nå upp till begreppet påtaglig skada är hög. Därtill höll domstolen syn i Trygg-Hansafallet, men inte i Snäckan-fallet. Detsamma gäller om när RAÄ:s yttrande begärdes in, då detta skedde i fallet med Trygg Hansa-byggnaden men inte Snäckan 8. Istället användes befintliga antikvariska underlag till det ursprungliga planbeslutet som MMD:s främsta beslutsunderlag. Bland annat användes Länsstyrelsen granskningsyttrande som underlag, där det framgick att detaljplanen bedöms påverka riksintresset men inte i sådan grad att det innebär en påtaglig skada. Eftersom MMD stadgar att ”det är i första hand länsstyrelsen i sin roll som regional planmyndighet som har att bevaka om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 kap miljöbalken inte tillgodoses”,⁷¹ anges det i många fall saknas skäl för överprövande myndighet att frångå länsstyrelsens bedömning. Därtill bedöms den kulturhistorisk konsekvensanalys och det antikvariska yttrandet som redan fanns i kommunens detaljplanebeslut som tillräckligt underlag för att kulturmiljöfrågan skulle kunna avgöras i domstolsförfarandet. På så vis är det förklarligt att MMD inte begärde in RAÄ:s yttrande, då det inte bedömdes falla inom ramen för domstolars utredningsskyldighet som innebär att ”domstolen skall se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver”.⁷² Snäckan-fallet illustrerar därmed att vilket underlag som krävs för att utredningsskyldighet fullgörs kan variera kraftigt beroende på fallets särskilda omständigheter, då faktumet att kommunens ursprungliga ärende redan innehöll ett antikvariskt yttrande och en kulturhistorisk konsekvensanalys tycks ha

⁶⁹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt. s. 12–14.

⁷⁰ Detta avgjordes i förevarande fall med vägledning av HFD 2014 ref. 8.

⁷¹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt., s. 7 & hänvisning till 11 kap. 10 § PBL.

⁷² Lag (1996:242) om domstolsärenden, 12 §.

varit avgörande för att RAÄ:s yttrande inte begärdes in. Vidare är val av underlag inte något som överklagande föreningar direkt kan påverka genom deras yrkande, då det är domstolen som har att avgöra vilket underlag som behövs för att de ska fullgöra sin utredningsskyldighet.

Sammantaget kan det inte uteslutas att målet skulle fått en annan utgång om RAÄ beretts tillfälle att yttra sig. Dock får vad RAÄ möjligtvis hade ansett om rivningsfrågan lämnas obesvarat. Då det inte framgår att ett platsbesök har skett i målet, kan det inte heller uteslutas att även detta skulle kunnat påverka målets utgång. Således visar Snäckan-fallet på att föreningars talerätt inte är någon garant för att kulturmiljön ska bli skyddad. Istället kan andra aspekter spela en betydande roll för målets utgång, såsom vilket underlag domstolarna använder sig av. Dessutom är tröskeln hög för att en skada på ett riksintresseområde ska bedömas vara påtaglig. Detsamma gäller för att en bedömning enligt kap 2 § 6 PBL ska betraktas som felaktigt gjord av kommunen. Detta gör att föreningar kan möta stora utmaningar när de använder sig av dessa grunder i sina yrkanden jämfört med när det kan visas att beslutet borde upphävas på formell grund, såsom i Trygg-Hansafallet. Fallet befäster på så vis huvudregeln att lämplighetsavvägningar om markanvändning ligger inom kommunernas handlingsutrymme, och att det krävs att de har handlat i strid mot en rättsregel eller utanför sina befogenheter för att beslut om detaljplaner ska upphävas.⁷³ Då kommunen redan i sitt ursprungliga beslut redan hade inhämtat en kulturhistorisk konsekvensanalys och ett antikvariskt yttrande, bedömdes de alltså ha beaktat tillämpliga regler om skydd för kulturmiljön i PBL på ett sådant sätt att MMD inte fann skäl att upphäva beslutet.⁷⁴

2.3 Nobel center

2.3.1 Bakgrund

Stockholms kommun fattade den 25 april 2016 beslutet att anta en detaljplan för del av fastigheten Norrmalm 3:43 m.fl., det vill säga *Nobel Center på Blasieholmen*. Syftet med detaljplanen var att anlägga ett Nobelcenter och därigenom skapa en ny offentlig plats på Blasieholmen, vilket av projektören och kommunen framhävdes som gynnande för turistlivet och för uttrycket som Stockholm som huvudstad. Även kajer skulle iordningsställas för fortsatt rörlig båttrafik och omkringliggande gatumiljöer rustas och inrymmas fler publika verksamheter för att öka områdets attraktionskraft. För att få till stånd detta skulle bland annat ett tullhus från 1880-talet och två hamnmagasin som enligt motivet till riksintresseområdet var centrala för platsens uttryck som historisk hamnmiljö behöva rivas. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms av ett flertal fastighetsägare, enskilda och ideella föreningar. Bland dessa föreningar finns bland annat Samfundet, Svenska byggnadsvårdsföreningen och Sveriges hembygdsförbund som samtliga yrkade att detaljplanen skulle upphävas då den enligt dem skulle påtagligt skada stadsbilden genom att urholka dess kulturhistoriska värden. Därtill framfördes att rivningen, av framförallt hamnmagasinen, skulle orsaka en påtaglig skada på *riksintresset för sjöfartsverksamheten*, samt att byggnadens höjd skulle påtagligt skada riksintresset för *Stockholms innerstad med Djurgården*.⁷⁵

Länsstyrelsen, som var första överklagandeinstans (eftersom att planärendet inleddes innan den 1 juni 2016), bedömde dock varken att Samfundet, Svenska byggnadsvårdsföreningen eller Sveriges hembygdsföreningen hade som ”huvudsakligt syfte att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressena”, trots att de alla hade som ändamål att tillvarata kulturmiljön enligt deras stadgar.⁷⁶ Länsstyrelsen konstaterade att det följer av 13 kap 12 § PBL att vissa ideella föreningar kan få rätt att överklaga detaljplaner som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som nämns i 4 kap. 34 § PBL. Visserligen bedömdes detaljplanen för Nobel Center vara ett överklagbart beslut enligt 4 kap. 34 §,

⁷³ 13 kap 17 § 2 st. PBL.

⁷⁴ Se t.ex. 2 kap § 2 (hushållningskrav), 2 kap § 6 p.1 (anpassnings/utformningskrav) samt 8 kap § 13 (förvarningsförbud) samt 8 kap § 17 (varsamhetskrav).

⁷⁵ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 6–11.

⁷⁶ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 16.

då planen kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet tas i anspråk för ett projekt för sammanhållen bebyggelse. Däremot bedömdes inte föreningarna uppfylla kriterierna i 16 kap. 13 § MB för att vara klagoberättigade på grund av att de, som ovan nämnt, inte ansågs ha som huvudsakliga syfte att skydda miljön, och därför nekades de samtliga talerätt.⁷⁷ Länsstyrelsen tog dock upp ärendet till prövning eftersom det hade överklagats av tre fastighetsägare, som också hade yrkat på att detaljplanen borde upphävas, bland annat på grunden att den medförde en påtaglig skada på riksintresset.⁷⁸ Vad avser dessa överklaganden överprövade länsstyrelsens kommunens beslut att anta planen,⁷⁹ och konstaterade att ”när den sjöfartsanknutna miljön på Blasieholmen rivs förloras en hamnanläggning och därmed ett av uttrycken för riksintresset”.⁸⁰ På så vis konstaterade Länsstyrelsen att rivningen av de äldre byggnaderna skulle skada helhetsbilden av Stockholms handels- och sjöfartshistoria, men denna skada *bedömdes dock inte som påtaglig*. Vidare framhölls att Nobel Centrets höjd och volym påverkar intrycket av platsen sett från Strandvägen, Djurgården och Södermalm genom att det skymmer Nationalmuseet, som dessutom är ett statligt byggnadsminne. Efter samråd under planprocessen hade planen emellertid blivit reviderad så att Nobel Center höll sig under Nationalmuseums högsta del och därför inte bedömdes dominerande. Mot bakgrund av revideringarna bedömde länsstyrelsen att byggnaden, trots dess måttliga negativa påverkan, kan accepteras ur riksintressesynpunkt och kommunens beslut om att anta detaljplanen fastställdes.⁸¹ Föreningarna beslutade därefter att återigen försöka få rätt att överklaga detaljplanen och överklagade därför länsstyrelsens beslut till MMD.

2.3.2 Bedömning av talerätten i Mark och miljödomstolen genom deldom

Mark- och miljödomstolen beslutade genom deldom den 10 juli 2017, innan den materiella sakfrågan togs upp till prövning, att pröva frågan om föreningarnas klagorätt. Mot bakgrund av att ideella föreningars klagorätt ska tolkas generöst i ljuset av Århuskonventionen bedömde Mark- och miljödomstolen att kulturmiljöskyddet ska inrymmas i 16 kap. 13 § MB:s skyddsändamål. Således konstaterades att Svenska byggnadsvårdsföreningen, Sveriges hembygdsförening och Samfundet alla tre vara taleberättigade då samtliga hade till ändamål att tillvarata kulturmiljön.⁸² Eftersom länsstyrelsen redan konstaterat att beslutet att anta detaljplanen är överklagbart enligt 13 kap 12 § PBL behövdes inte denna fråga prövas på nytt. MMD kunde direkt gå vidare till att pröva sakfrågan.⁸³

2.3.3 Prövning av frågan i sak i Mark- och miljödomstolen

Den 22 maj 2018 prövades sakfrågan i MMD som först bedömde de formella invändningar som klaganden har framfört. Det konstaterades att rätten delar länsstyrelsens bedömning om att det inte har visats att kommunen har avvikit från översiktsplanen, tagit fram otydliga planbestämmelser eller redovisat äldre planer på ett felaktigt sätt etc. Således fann MMD att det inte har förekommit några formella hinder mot att anta detaljplanen och de gick istället över till att pröva detaljplanen i sak vad gäller dess påverkan på riksintresset för kulturmiljövården.⁸⁴

Vad avser detaljplanens påverkan på riksintresseområdet konstaterades att Blasieholmen ingår i riksintresseområdet för kulturmiljövården Stockholms innerstad med Djurgården och att området därför *ska* skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.⁸⁵ Trots att

⁷⁷ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 14–16.

⁷⁸ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 2–5 samt 16.

⁷⁹ Jfr plan- och bygglagen 11 kap. 10 §.

⁸⁰ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 23.

⁸¹ Länsstyrelsens beslut 4031-22308-2016, 2017-02-08, s. 23.

⁸² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 5.

⁸³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 41–42.

⁸⁴ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 44.

⁸⁵ Jfr miljöbalken 3 kap. 6 §.

överinstanser i regel inte har att överpröva kommunens avvägning mellan enskilda och allmänna intressen blir kommunens handlingsfrihet mindre med hänsyn till det uttryckliga förbudet mot påtaglig skada i riksintresseområden.⁸⁶ Vidare instämde länsstyrelsen i kommunens bedömning, och eftersom länsstyrelsen är den aktör som har i uppdrag att bevaka riksintressena finns det sällan skäl för överprövande instans att frånga deras bedömning.⁸⁷ Medan kommunen hävdade att de har större handlingsutrymme på grund av att riksintresset inte är entydigt definierat, befäste domstolen att otydligheter inte innebär att allmänna intressen inte får bli föremål för politiska avvägningar.⁸⁸ Därmed återstod frågan om kommunen har överskridit sina befogenheter genom att detaljplanen riskerade att påtagligt skada riksintresset i strid med 3 kap. 6 § andra stycket i miljöbalken. Eftersom *påtagligt skada* inte är direkt definierat i lagtext sökte rätten ledning i praxis och Naturvårdsverkets allmänna råd. Där framgår bland annat att bedömningen om påtaglig skada ska göras utifrån hur mycket, på vilka sätt och under hur långt tid som åtgärden inverkar negativt på värden som utgör grunden för riksintresset. Därtill anges att en negativ inverkan som är irreversibel för riksintressenas grundvärden som regel bör anses medföra en påtaglig skada.⁸⁹

I motiven till riksintresset framgår att ”det kulturhistoriska intresset för platsen fäster sig särskilt vid att platsen minner om tidigare hamnverksamhet”, vilket således innebär att hamnverksamheten utgör en del av grunden för riksintresset.⁹⁰ Således blev huvudfrågan om planen innebär en påtaglig skada för riksintryckets roll som kulturhistoriskt värdebärande plats för hamnverksamhet. MMD begärde in ett yttrande från RAÄ med hänvisning till utredningsskyldigheten i § 12 lagen om domstolsärenden som kräver att mål blir så utredda som möjligt utan att något onödigt dras in, trots att kommunen motsatte sig detta.⁹¹ RAÄ angav därefter att rivningen av tullhuset och de två magasinerna medförde att den befintliga kulturmiljöns funktion som en viktig representant för Stockholms stad som sjöfarts, handels- och industristad försvinner. Genom att dessa befintliga byggnader ersätts med ett Nobel Center, som planeras utformas till en stor byggnad av offentlig karaktär med tillhörande torg, orsakas en stor förändring för miljön mot de öppna vattenrummen. RAÄ menade på att rivningen av tullhuset och hamnmagasinerna samt uppförandet av Nobel Center skulle medföra att *platsen skulle fått en helt ny funktion*. Därmed skulle platsens historiska sammanhang inte längre bli läsbar och RAÄ bedömde därför skadan på riksintresset som påtaglig.⁹²

RAÄ besvarade därefter övriga frågeställningar från rätten. Bland annat vad det innebär att planen berör 12 av 80 uttryck för riksintresset i olika grad, varpå RAÄ svarade att det avgörande ”inte är hur många uttryck som påverkas utan graden av påverkan”. Oavsett om uttrycket för Stockholm som huvudstad visserligen kan förstärkas av uppförandet av Nobel Center, poängterade RAÄ att olika uttryck för riksintresset inte kan vägas mot eller kompensera varandra.⁹³ Därutöver framgick att det statliga byggnadsminnet Nationalmuseum även kommer påverkas av detaljplanen, då Nobel Centers höjd, volym och placering försvagar möjligheten att uppleva museet som *en solitär* omringad av vatten. Istället skulle Nobel Centret dominerat intrycket av platsen.⁹⁴ MMD angav att de delar RAÄ:s bedömning om att det inte är möjligt att vikta olika uttryck för riksintresset mot varandra och hänvisar till reglerna om MKB:s och miljöbedömningar. Om riksintressets uttryck för en historisk hamnmiljö skadas kan detta således inte vägas upp genom att Stockholms uttryck

⁸⁶ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 45 samt jfr MÖD 2014:12 samt MÖD:s avgörande 2013-09-27 i mål nr P 11451-12.

⁸⁷ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 22 & 46.

⁸⁸ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 52.

⁸⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada till 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken, NFS 2005:15 samt Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 46.

⁹⁰ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 48.

⁹¹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 41.

⁹² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 35–37.

⁹³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 38–39.

⁹⁴ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 39.

som huvudstad förstärks.⁹⁵ Därutöver konstaterade MMD att det i MKB:n framgår att planen beräknas ha måttlig till stor negativ påverkan på flera av de aktuella uttrycken för riksintresset, samt stor negativ påverkan på byggnader med koppling till sjöfarten. Domstolen hänvisade också till att länsstyrelsen under samrådet har angett att Nobel Centers höjd och volym påtagligt kan skada riksintresset, men att det sedan gjordes ändringar som medförde att planens påverkan kunde accepteras. Dock ansåg MMD att de ändringar som skedde mellan samråd och granskningen är små och att flera av uttrycken för riksintresset ändå kommer att påverkas på ett irreversibelt sätt och på så vis innebära en påtaglig skada. Trots att kommunen har planmonopol och länsstyrelsen i uppdrag att bevaka riksintressena bedömde MMD att det finns skäl att frångå deras bedömning och fastslår att detaljplanen bör upphävas då den på ett påtagligt sätt kan skada riksintresset.⁹⁶ Därutöver angav MMD att det finns skäl att ifrågasätta detaljplanens förenlighet med kraven på lämplig markanvändning och varsamma tillägg i området enligt 2 kap. 6 i PBL.⁹⁷ Kommunen valde därefter att överklaga domen till MÖD, men drog sedan tillbaka sitt överklagande av politiska skäl, varför MMD:s beslut att upphäva detaljplanen står fast.⁹⁸ En fråga är dock *varför* MÖD meddelade prövningstillstånd, då prövningstillstånd nämligen endast ska meddelas då domstolen har skäl att misstänka att deras domslut skulle kunna komma att ändras genom en överprövning.

2.3.4 Betydelsen av föreningarnas talerätt i fallet

I Nobel Center-fallet visas det ses hur föreningarna nådde framgång med deras yrkande om att detaljplanen skulle upphävas. Till skillnad från Trygg-Hansa- och Snäckan-fallet tillerkändes de dock talerätt baserat på artikel 9.2 Århuskonventionen och 13 kap. 12 § PBL, som avser rätten att överklaga upplistede åtgärder med betydande miljöpåverkan. Eftersom länsstyrelsen redan hade konstaterat att detaljplanen förväntades medföra en betydande miljöpåverkan behövde således inte domstolen ta ställning till denna fråga. På så vis innebär inte Nobel Center ny praxis i fråga om överklagbara beslut, då det klart och tydligt framgår vilka beslut som är överklagbara i artikel 9.2 konventionen och dess nationella motsvarighet 13 kap. 12 § PBL. Det finns däremot andra aspekter i fallet som är anmärkningsvärda. En av dessa är att MMD valde att göra en annorlunda bedömning om påtaglig skada än länsstyrelsen, och på så vis frångick huvudregeln om att länsstyrelser ska ta beslut om påverkan på riksintressena. *Detta gjordes inte minst efter att rätten tagit del av RAÄ:s yttrande*, som angav att detaljplanen kunde antas medföra en betydande skada på riksintresseområdet för hamnmiljön och omgivande bebyggelse, såsom Nationalmuseet. Det är vidare förklarligt att MMD valde att gå på RAÄ:s bedömning utifrån perspektivet att RAÄ är Sveriges ansvarsmyndighet över kulturmiljöerna och de därför kan förmodas ha expertkunskap i kulturmiljöfrågor.

I Nobel Center-fallet befäste domstolen att det var extra viktigt att beslutet inte blir föremål för *politiska lämplighetsavvägningar* när riksintresset inte var entydigt definierat. På så vis kan det uttryckas som att en otydlighet i riksintresseområdets innebörd inte innebär att kommunen får företräde i hur riksintresset ska tolkas. Tvärtom konstaterade MMD att kulturvärdesfrågan bör vara föremål för ytterligare granskning vid oklarhet. Möjligtvis kan detta förväntas leda till att föreningar får incitament att överklaga beslut som berör riksintresseområden som är otydligt definierade, då det finns ett utrymme för att argumentera för ett högt kulturvärdesskydd. Det faktum att det i fallet klargörs att det inte är möjligt att vikta olika uttryck för riksintresset mot varandra visar på att domstolen betraktar uttrycken som absoluta. Något som medför att en påtaglig skada på endast *ett av riksintressets uttryck* aldrig bör accepteras, trots att påverkan är acceptabel eller kanske till och med gynnande för de övriga, låt oss säga 99, uttrycken. En sådan tolkning kan medföra ett starkt kulturmiljöskydd, vilket ger kulturmiljöföreningar en god argumentationsgrund för att detaljplaner

⁹⁵ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt s. 52. Domstolen stödde sig i detta också på Naturverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program till 6 kap. miljöbalken, NFS 2009:1 samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

⁹⁶ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 53.

⁹⁷ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt, s. 53–54.

⁹⁸ MÖD:s protokollbeslut 2018-12-11, mål P 5338–18.

i riksintresseområden ska upphävas, trots att tröskeln för att väl påvisa en påtaglig skada är hög. Möjligtvis kan praxisen från Nobel Center, som blev ett medialt uppmärksammat mål, leda till ett incitament, eller snarare kanske ett avskräckande exempel, som medför att kommuner får ett större intresse av att ordentligt utreda beslut om detaljplaner i kulturmiljösynpunkt från början.

3 Utvidgning av överklagbara beslut

3.1 Falkenberg-fallet - rätt att klaga på beslut om enskilt bygglov

3.1.1 Bakgrund om fallet

Falkenbergs kommun beviljade bygglov för en fastighetsägare för att uppföra ett enbostadshus på 425 kvm i tre plan med tillhörande poolområde inom ett riksintresse för natur- och kulturvården, i anknytning till två naturreservat. Beslutet överklagades av Naturskyddsföreningen i Varberg till länsstyrelsen, som valde att inte ta upp överklagandet till prövning. Motivet som länsstyrelsen angav var att föreningen varken var *rågrannar* eller kunde anses berörda av den aktuella åtgärden. Dessutom konstaterades det att beslut om enskilt bygglov inte var möjligt att överklaga för ideella föreningar enligt 13 kap. 12 § PBL som enbart stadgar klagorätt över detaljplaner i vissa fall.⁹⁹

3.1.2 Mark- och miljödomstolen

Naturskyddsföreningen valde att överklaga länsstyrelsens avvisningsbeslut till MMD. Föreningen yrkade att kommunens beslut att bevilja bygglov ska upphävas och att det genomförs ”en fördjupad och seriös analys av den planerade bebyggelsens effekter på natur- och kulturmiljön i området”.¹⁰⁰ Vidare betonades att bygglovet har meddelats i ett område som, utöver att vara riksintesseområde och angränsande till två naturreservat, är markerat som särskilt känsligt ur ekologisk synpunkt enligt översiktsplanen. Dessutom avsågs befintlig bebyggelse på fastigheten att rivas, vilket innebar att en värdefull byggnad enligt kommunens bebyggelseinventering skulle gå förlorad och ersättas med en nybyggnation med kraftigt avvikande form. Den nya byggnaden, som skulle ha ett dominerande intryck, skulle enligt föreningen försvåra den framtida förvaltningen av områdets natur- och kulturvården. Trots områdets höga natur- och kulturvården menade föreningen på att beslutet inte är grundat på någon diskussion eller utredning om bygglovets konsekvenser för dessa värden.¹⁰¹

Föreningen hävdade att kommunen hade fattat beslutet på bristfälliga och felaktiga premisser, och att det finns en stor risk att kommuner *fattar uppenbart felaktiga beslut* om föreningar nekas talerätt i frågor som rör enskilda bygglov. Vidare argumenterade föreningen för att Sverige bristfälligt har implementerat Århuskonventionen då svensk rätt gör skillnad på allmänhetens rätt att få överklaga beslut om detaljplaner och beslut om bygglov, beslutstyper som inte åtskiljs enligt konventionen. Enligt föreningen visade detta ärende att enskilda beslut om bygglov kan föranleda *minst lika stor eller större miljöpåverkan* än detaljplaner, och därför bör omfattas av Århuskonventionen.¹⁰² MMD instämde trots dessa argument med länsstyrelsen om att enskilda beslut om bygglov inte omfattas av föreningars klagorätt enligt 13 kap. 12 § PBL och avvisade därför överklagandet.¹⁰³

⁹⁹ Länsstyrelsen i Hallands län beslut den 11 september 2017 i ärende nr 403-5304-17.

¹⁰⁰ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt, s. 2.

¹⁰¹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt s. 2-3.

¹⁰² Se PBL 13 kap § 12 & Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt, s. 3.

¹⁰³ Se PBL 13 kap § 12 & Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt, s. 4.

3.1.3 Mark- och miljööverdomstolen

Naturskyddsföreningen i Varberg överklagade domen till MÖD.¹⁰⁴ Föreningen anförde, förutom vad som yrkats i MMD, att bygglovsbeslutet medför en stor risk för att riksintressemiljöerna kommer att påtagligt skadas.¹⁰⁵ De tillade också att bebyggelsen riskerar att skapa en barriär som försvårar utbytet av arter mellan de två naturreservaten. Falkenbergs kommun och den enskilde fastighetsägaren instämde med MMD:s bedömning, och fastighetsägaren anförde dessutom att föreningens resonemang om Århuskonventionen skulle sakna relevans.¹⁰⁶ MÖD inledde med att konstatera att det följer av 13 kap 8 § PBL med hänvisning till 42 § FL att den som berörs av ett beslut får överklaga det. Samtidigt har EU-domstolen fastställt att artikel 9.3 i konventionen innebär att nationella domstolar är skyldiga att tolka den processuella rätten så att den medför ett effektivt domstolsskydd i enlighet med artikeln och konventionen.¹⁰⁷ En sådan konventionsenlig tolkning, konstaterade MÖD, har redan gjorts i flertalet fall i högsta instans.¹⁰⁸

MÖD gick vidare till att avgöra om bygglovsbeslutet skulle kunna stå i strid med svensk miljölagstiftning för att avgöra om konventionen är tillämplig. Det konstaterades då att fastigheten inte omfattas av en detaljplan men att den ligger inom riksintresse för natur- och kulturmiljövården och i anslutning till två naturreservat. Enligt 9 kap. 31 § PBL framgår att en prövning av bygglov för en åtgärd utanför ett detaljplanelagt område innefattar en prövning gentemot 2 kap. PBL samt 3 kap. MB, vari det bland annat framgår att företräde ska ges till markanvändning som medför en god hushållning av naturresurserna och att riksintresseområden *ska skyddas*. MÖD bedömde att bygglovsprövningen i fallet aktualiserar bestämmelser som direkt relaterar till miljön och att beslutet därmed innefattas av artikel 9.3 i konventionen. Således ska talerätsregeln i 13 kap. 8 § PBL tolkas så att den överensstämmer med målet i artikel 9.3 om att tillförsäkra allmänheten talerätt i beslut som aktualiserar den nationella miljölagstiftningen. Föreningen ansågs därför vara berörd av beslutet enligt lydelsen i 13 kap. 8 § PBL och § 42 FL. Eftersom Naturskyddsföreningen i Varberg uppfyller kriterierna för en taleberättigad förening i 16 kap. 13 § MB gavs de talerätt, och ärendet återförvisades till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning.¹⁰⁹ MÖD öppnade däremot upp en möjlighet för HD att överpröva fallet då det bedöms vara av vikt för rättstillämpningen. Denna möjlighet utnyttjas genom att bygglovsnämnden och fastighetsägaren överklagar MÖD:s beslut.

3.1.4 Fallets avgörande i HD, NJA 2020 s. 190

I mars 2020, över drygt två år sedan det ursprungliga bygglovsbeslutet hade meddelats, överklagade bygglovsnämnden och fastighetsägaren MÖD:s besluts till HD. De två huvudsakliga frågorna för HD att ta ställning till blev följaktligen dels om bygglovsnämnden har rätt att överklaga MÖD:s beslut, dels om Naturskyddsföreningen har rätt att överklaga nämndens beslut om bygglov.¹¹⁰ Avseende den första frågan anförde nämnden att de har rätt att överklaga MÖD:s beslut då de har ett *beaktansvärt intresse* av att få föreningens klagorätt prövad mot bakgrund av att det kan innebära att deras egna beslut om bygglov upphävs. På så vis påstår de sig vara part i målet enligt 5 kap. 2–3 §§ lagen om mark- och miljödomstolar. HD bad efter begäran från nämnden Sveriges Kommuner och Regioner att yttra sig i frågan, som ansåg att nämnden bör ha rätt att överklaga MÖD:s beslut då föreningens talerätt innebär att ”nämndens avvägning mellan allmänna och enskilda intressen kan komma att överprövas och ändras”.¹¹¹ Både fastighetsägaren och nämnden yrkade vidare att Naturskyddsföreningen inte kan anses ha talerätt i fallet, då det inte har stöd i svensk rätt eller följer

¹⁰⁴ MÖD:s dom meddelad 2018-11-22 i mål nr P 2921–18

¹⁰⁵ Jfr miljöbalken 3 kap § 6 om förbud mot påtaglig skada av riksintresseområden.

¹⁰⁶ MÖD:s dom meddelad 2018-11-22 i mål nr P 2921–18, s. 2.

¹⁰⁷ MÖD:s dom meddelad 2018-11-22 i mål nr P 2921–18, s. 3.

¹⁰⁸ Se t.ex. HFD 2014 ref. 8, HFD 2015 ref. 79, HFD 2018 ref. 10 II, MÖD 2012:47, MÖD 2012:48, MÖD 2014:30 & MÖD 2015:17.

¹⁰⁹ MÖD:s dom meddelad 2018-11-22 i mål nr P 2921–18, s. 4–5.

¹¹⁰ NJA 2020 s. 190, s. 2–3.

¹¹¹ NJA 2020 s. 190, s. 3.

av Århuskonventionen. Fastighetsägaren utvecklade detta genom att anföra att en utvidgning av kretsen taleberättigade kan få ”orimliga konsekvenser” bland annat för kraven på kommunikering, och byggnadsnämnden anförde att miljöorganisationers talerätt redan har avgränsats av lagstiftaren vid genomförandet av konventionen i PBL.¹¹²

HD angav dock att bygglovsnämnden inte kan anses vara part i målet med stöd av 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar. Detta följer av att ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § MB, som överklagar ett förvaltningsbeslut, inte har den beslutande förvaltningsmyndigheten, det vill säga kommunen i detta fall, som sin motpart. Istället är det den enskilde som ska vidta den beslutade åtgärden som blir ideella föreningars motpart vid överklaganden.¹¹³ Nämnden bedömdes inte heller ha klagorätt enligt 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar, då bestämmelsen enligt förarbetena endast avser förvaltningsmyndigheters kommunikeringsskyldighet.¹¹⁴ HD konstaterade att det visserligen enligt praxis är möjligt att den som inte är part i målet tillerkänts klagorätt, men att då ska beslutet *påverka klagandes rättsliga ställning* eller annars röra ett *rättsligt erkänt intresse* hos klaganden.¹¹⁵ HD bedömde varken att bygglovsnämndens rättsliga ställning eller rättsliga erkända intresse påverkades av föreningens klagorätt på ett sådant sätt att nämnden ska ha rätt att klaga på beslutet utan att direkt ha varit part i målet.¹¹⁶

Vad avser Naturskyddsföreningens klagorätt prövade HD frågan om föreningen kan få klagorätt på bygglovsbeslutet genom en konventionsenlig tolkning av 13 kap. 8 § PBL och till 42 § FL. HD fastställde också att det inte finns någon tydlig avgränsning i vilka beslut som omfattas av klagorätten i artikel 9.3. Århuskonventionen, utan att det relevanta istället är om beslutet tydligt relaterar till miljön och naturskyddet på ett sådant sätt att miljöföreningar kan anses berörda av det.¹¹⁷ 42 § FL och 13 kap. 8 § PBL bör därför i vissa fall tolkas så att miljöorganisationer ges klagorätt. Det kan inte heller uteslutas att detta berör ett beslut om bygglov, trots att bygglov inte är uppräknat som ett beslut som går att överklaga av föreningar i 13 kap. 12-13 §§ PBL.¹¹⁸ Vid en bygglovsprövning är det inte ovanligt att flera olika miljörättsliga bestämmelser aktualiseras.¹¹⁹ Detta innebär dock inte att varje beslut om enskilt bygglov omfattas av Århuskonventionens artikel 9.3, utan ”tvärtom borde bygglovsärenden många gånger falla utanför” konventionen, enligt HD.¹²⁰ Eftersom bygglovsbeslutet berörde en fastighet som ligger inom ett riksintresseområde för kultur- och naturvärden, som enligt översiktsplanen innehar särskilt känsliga ekologiska värden för natur, frilufts- och kulturmiljövård och som dessutom angränsar till två naturreservat, ansåg HD att beslutet i detta fall på *ett tydligt sätt aktualiserar hänsynstaganden som relaterar till (kultur)miljön*. Beslutet ansågs därför angå Naturskyddsföreningen på det sätt som stadgas i, genom 13 kap. 8 § PBL hänvisade, § 42 FL.¹²¹ MÖD:s beslut fastställdes därför och målet återförvisades till länsstyrelsen.¹²²

3.1.5 Återförvisning av bygglovsbeslutet till Länsstyrelsen i Halland

Efter MÖD:s och HD:s dom återförvisades prövningen i sak till Länsstyrelsens i Halland, som fick i uppdrag att pröva bygglovets gentemot de tillämpliga miljöbestämmelser som föreningen angett att kommunen hade negligerat. Först och främst började länsstyrelsen med att ange vilka regler som prövningen ska ske mot, och angav att det enligt 9 kap. 31 § PBL framgår att bygglov i utomplansområden inte får strida mot de krav som följer av 2 kap. PBL. Däri framgår i 1 § att

¹¹² NJA 2020 s. 190, s. 4.

¹¹³ NJA 2020 s. 190, s. 4–5.

¹¹⁴ NJA 2020 s. 190, s. 5 & prop. 2009/10:215 s. 169f.

¹¹⁵ Se t.ex. NJA 2017 s. 421 p. 8, *Vägen till Sandviken*.

¹¹⁶ NJA 2020 s. 190 s. 5.

¹¹⁷ NJA 2020 s. 190 s. 6–7 samt HFD 2014 ref. 8 och Århuskonventionssekretariatets vägledningssguide, s. 197f.

¹¹⁸ NJA 2020 s. 190 s. 8.

¹¹⁹ Jfr krav för bygglov i utomplansområde i 9 kap. 31 § PBL som anger att bestämmelserna i 2 kap PBL och därigenom (2 kap. 2 § PBL) anger att 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ MB ska tillämpas.

¹²⁰ NJA 2020 s. 190 s. 8, se särskilt p. 27.

¹²¹ NJA 2020 s. 190 s. 9.

¹²² NJA 2020 s. 190 s. 10.

hänsyn ska tas till både enskilda och allmänna intressen. Av 2 § framgår att bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap 1–8 §§ MB ska tillämpas, vari det i 3 kap. § 6 anges att riksintresseområden ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada deras natur- eller kulturmiljöer. Av 2 kap § 6 PBL framgår placeringskravet om att byggnadsverk ska ”placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden” och ”så att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas”. Där framgår även att tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att de befintliga karaktärsdragen respekteras och tillvaratas.¹²³ Därefter prövade länsstyrelsen dessa bestämmelser mot omständigheterna i fallet.

I utomplansområde, som saknar områdesbestämmelser, krävs det enbart startbesked, vilket innebär att Länsstyrelsen inte kan överpröva rivningsfrågan.¹²⁴ Prövningen avsåg således endast uppförandet av den nya byggnaden. Länsstyrelsen började med att ange platsens förutsättningar för uppförandet av den nya byggnaden och angav i samband med detta att områdets landskapstyp är känsligt för påverkan då det kuperade mosaikartade landskapet innehar både höga natur- och kulturvärden. På grund av platsens orördhet och starka naturkaraktär är den ett populärt frilufslandskap som har en särprägel som småskaligt levande landsbygd som är högst ovanligt i Sverige idag. Eftersom den nya byggnaden har ett annat läge än den befintliga gårdsmiljön på fastigheten och dessutom är betydligt större konstaterade Länsstyrelsen att den nya byggnaden är att se som en *nylokalisering* och inte ett ersättningshus. På så vis ska lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 1 och 6 §§ PBL även innefatta en prövning huruvida den nya platsen överhuvudtaget är lämplig för bebyggelse eller inte. I denna prövning konstaterades det att då den nya byggnaden saknar stöd i landskapet och kommer ta bruksvärd jordbruksmark i anspråk är lokaliseringen att anse som olämplig.¹²⁵ Dessutom bedömes den nya byggnaden ha en negativ inverkan på landskapsbilden med sin dominerande karaktär, då den planeras uppta en total yta av cirka 1000 kvm inklusive pool med pool-däck, terrasser och ramper m.m. Nybyggnationen bedömes på så vis skada intrycket av landskapsbilden och de orörda natur- och kulturvärdena på ett sätt som gör att de inte kunde anses vara förenliga med lokaliseringskraven i 2 kap. 6 § PBL.¹²⁶

Vad avser riksintressena bedömes byggnaden inte påverka något riksintresse för naturvärden eftersom fastigheten sedan tidigare är ianspråktagen, såtillvida skogspartiet i norr, som är utpekat som nyckelbiotop, inte påverkas. Inte heller bedömdes åtgärden påverka det rörliga friluftslivet nämnvärt då området inte aktivt brukas som friluftsområde.¹²⁷ Däremot bedömdes åtgärderna påverka riksintresset för kulturmiljövärden på flertalet sätt. Först och främst konstaterades det att Ätradalens riksintresse är det största riksintresset för kulturmiljövärden i Halland, sett till yta, och att det varit mänsklig aktivitet i området sedan förhistorisk tid tack vare ån Ätran som rinner genom området. I området finns det spår av fossila åkerjordar och kvar finns även medeltida kyrkor och adelsgods från 1300–1500-talet, vilket medför att platsen innehar mycket höga kulturvärden. Dessutom är miljön som byggnaden är tänkt att placeras i upptagen som en *bevarandevärd gårdsmiljö* i den regionala bebyggelseinventeringen från 2005–2010, vilket gör att stora krav måste ställas på att byggnaden anpassas till sin omgivning. I och med att den totala ytan av åtgärderna upptar ca 1000 kvm i form av byggnad, pool, pooldäck, terrasser m.m. ansågs åtgärdernas volym och form som främmande i jämförelse med näraliggande fastigheter. Därtill skulle byggnadskroppen till större del ta jordbruksmark i anspråk och den bedömdes därför inte vara anpassad till de utpekade kulturmiljövärdena. Därav fann Länsstyrelsen att åtgärden riskerar att medföra en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövärden och den därför inte kan tillåtas enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.¹²⁸ Mot bakgrund av att åtgärdens lokalisering bedömdes som olämplig, anläggningens utformning inte är tillräckligt anpassad till platsens landskapsbild eller kulturvärden och då det finns en risk att

¹²³ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 3.

¹²⁴ Se 9 kap. 10 § PBL & Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 3–4.

¹²⁵ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 4–5.

¹²⁶ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 5.

¹²⁷ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 5.

¹²⁸ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 6.

åtgärden påtagligt skadar riksintresset för kulturmiljövården, beslutade Länsstyrelsen att upphäva bygglovsbeslutet.¹²⁹

3.1.6 Betydelsen av föreningens klagorätt i fallet

Genom att föreningen tillerkändes talerätt kan det ses hur de fick gehör för sitt anspråk om att det skulle genomföras *en fördjupad och seriös analys av den planerade bebyggelsens effekter på natur- och kulturmiljön i området*,¹³⁰ vilket ledde till att beslutet upphävdes. På så vis medförde föreningarnas talerätt i fallet att tillämpliga lagregler om åtgärdens påverkan på natur- och kulturvärdena prövades grundligt. Jämför man med kommunens ursprungliga beslut framgår det emellertid att bygglovets har beviljats med stöd av 2 kap och 9 kap 31 § PBL, som följaktligen inbegriper hänsyn till natur- och kulturmiljön.¹³¹ Däremot inbegriper ursprungsbeslutet varken någon djupare analys av åtgärdens betydelse för dessa värden i sitt motiv eller överväganden. Det framhålls visserligen att fastigheten ligger inom ett riksintresse för kulturmiljö- och naturvärden, att området är utpekad som särskilt ekologiskt känsligt med höga värden för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård i översiktsplanen, att området angränsas till två naturreservat samt att det finns två nyckelbiotoper norr om den befintliga gården.¹³² Däremot anges endast att dessa faktorer har övervägts och att ”åtgärden bedöms överensstämma med intentionerna i ÖP för Falkenbergs kommun samt att marken är lämplig för den avsedda åtgärden med avseende på omgivningen, karaktär...och att åtgärden därför kan tillåtas med stöd av PBL 9 kap. 31 §”.¹³³

Vad som är förvånande är att kommunen i sitt bygglovsbeslut uppmärksammade platsens höga natur- och kulturvärden, men ändå bedömde att uppförandet av en nybyggnation på 1000 kvm med avvikande karaktär som förenligt med platsens natur- och kulturvärden. Inte heller meddelade kommunen särskilda villkor för anpassning till omgivningens karaktär. Detta kan särskilt ifrågasättas eftersom två av fyra remissinstanser, Stadsarkitekten och Kulturmiljö Halland, påtalade att det är av synnerlig vikt att den nya byggnaden anpassas till områdets karaktär. Medan Stadsarkitekten påtalade att moderna byggnader kan uppföras i en äldre bebyggelsemiljö om byggnaden utformas med höga kvalitéer, påtalade Kulturmiljö Halland att det finns en risk att riksintresset för kulturmiljövården påtagligt skadas då det föreslagna huset kraftigt bryter mot den omgivande landsbygds arkitektur.¹³⁴ Efter att Naturskyddsföreningen tillerkänts klagorätt valde Länsstyrelsen vid sin överprövning att gå mer på Kulturmiljö Hallands linje än vad kommunen hade gjort, vilket slutligen ledde till att bygglovets upphävdes. Skillnaden i utfallet efter föreningens processföring är på så vis i huvudsak inte vilket underlag som tillfördes eller vilka aspekter som uppmärksammades, utan snarare *hur de värderades*, då underlaget redan funnits där ändå sedan kommunens ursprungliga beslut. När föreningar ges talerätt ges således inte bara en möjlighet för att presentera nya material, utan även för en annan värdering av befintliga fakta.¹³⁵ Även om fallet avser talerätt för Naturskyddsföreningen, som är en renodlad miljöförening, kan fallet förväntas få effekter för *kulturmiljöorganisationers* klagorätt. Givet att det numera är möjligt för ideella föreningar som avses i 16 kap. 13 § MB att överklaga enskilda beslut om bygglov, förutsatt att det tillräckligt tydligt relaterar till (kultur)miljön, har även kulturmiljöföreningar ytterligare en beslutstyp som de kan klaga på.¹³⁶ Det är därför högst troligt att det kommer att bli allt vanligare att föreningar med syfte att bevaka den byggda miljöns kulturvärden överklagar enskilda beslut om bygglov.

Mot intresset av att överpröva beslut för att tillförsäkra deras lagenlighet i miljöhänsen finns emellertid intresset av att berörda aktörer ska kunna få förutsägbarhet i byggprocesserna

¹²⁹ Länsstyrelsens i Hallands beslut 2020-06-17, diarienummer 4013-2285-20, s. 7.

¹³⁰ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt, s. 2.

¹³¹ Falkenbergs kommun, Bygglövsnämndens beslut, diarienummer S 2017-604, 2017-06-15, s. 1.

¹³² Falkenbergs kommun, Bygglövsnämndens beslut, diarienummer S 2017-604, 2017-06-15, s. 2.

¹³³ Falkenbergs kommun, Bygglövsnämndens beslut, diarienummer S 2017-604, 2017-06-15, s. 1.

¹³⁴ Falkenbergs kommun, Bygglövsnämndens beslut, diarienummer S 2017-604, 2017-06-15, s. 3-4.

¹³⁵ Jfr. Lee Maria, *Knowledge and Landscape in Wind Energy Planning*, 37 Legal Stud. 3 (2017), s. 17-18.

¹³⁶ Utöver detaljplaner vilket var den tidigare praxisen och som också följer direkt av PBL, se 13 kap. 12-13 §§.

genom att kunna räkna med att bygglovsbeslut består. Detta har påtalats från en advokatbyrå i fastighetsbranschen, som menar att Falkenbergsfallet ”medför en betydande osäkerhet för byggherrar, fastighetsägare och projektägare under bygglovsprocessen” då miljöorganisationer numera även kan få rätt att överklaga enskilda beslut om bygglov.¹³⁷ Däremot bör det mycket väl fullt möjligt att uppnå den förutsägbarhet som efterfrågas om kommunen till fullo beaktar de regler som finns i berörd lagstiftning, och att detta följer av det ansvar som följer av kommunens planmonopol. Vidare kritiserar domen för att inte beakta byggaktörers intressen i någon närmare utsträckning och att domen lämnar en osäkerhet kring *vilka omständigheter* som krävs för att Århuskonventionen ska slå igenom i bygglovsfall.¹³⁸ Emellertid framgår det tydligt av domen att det inte räcker med att lovet prövas gentemot regler om miljön. Det krävs att bygglovet aktualiserar hänsynstaganden som tydligt relaterar till miljön, inbegripet kulturmiljön.¹³⁹ Vad som kan uppfattas som oklart efter en sådant uttalande är visserligen vad som avses med hänsynstaganden som på ett tydligt sätt relaterar till miljön, men eftersom omständigheterna i fallet var att nybyggnationen avsågs att företas inom ett riksintresseområde för både natur- och kulturmiljövården samt angränsade till två naturreservat, kan detta anses som vägledande. Rimligtvis är den mest effektiva vägen till förutsägbarhet att en utförlig analys om åtgärdens påverkan på befintliga kultur- och naturvärden utförs redan tidigt i processen, så att behovet för föreningar att överklaga beslutet minskar. Underlåter däremot kommunen att genomföra en grundlig analys när åtgärden som bygglovet avser berör enligt lag skyddade miljövården bör fallet tolkas som att Århuskonventionen aktualiseras för att ge allmänheten en möjlighet att få skydda miljön, inbegripet kulturmiljön. Dessutom kan det argumenteras att berörda aktörers intresse av förutsägbarhet i byggprocesser måste vägas mot intresset av att byggnadsåtgärder blir grundligt utredda innan de företas, då de eventuellt kommer att ge avtryck på byggnadsmiljön en långt tid framöver. Att hävda allmänna intressen i bygglovsprocesser är dock långt ifrån enkelt i alla fall, särskild i småkommuner där handläggares anonymitet inte alltid kan garanteras. I sådana fall finns det en risk att de enskilda intressena vägs orimligt tungt gentemot de allmänna, något som Århuskonventionen bland annat avser att motverka genom att de skapar rättsliga förutsättningar för att skydda allmänintresset miljö.

En fråga som är i behov av klargörande är under vilka förutsättningar det är möjligt för ideella föreningar att klaga på beslut om bygglov i detaljplanlagt område, då NJA 2020 s. 190 endast berör bygglov i utomplansområde. Frågan om föreningars rätt att överklaga bygglov i detaljplanlagt område har blivit prövad i MÖD 2020:46 då Samfundet S:t Erik överklagade Stockholms stads bygglovsbeslut om att glasa in Hötorgsgången. I fallet kom MÖD, i motsats till underinstanserna, fram till att förevarande bygglovsbeslut tydligt relaterade till kulturmiljön på det sätt som stadgas i artikel 9 (3) Århuskonventionen, då hallen ligger i en värdekärna inom ett riksintresseområde för kulturmiljövården. Däremot konstaterade MÖD att bygglovsbeslutet inte kunde överklagas mot bakgrund av att det var förenligt med detaljplanen, där frågan om inglasning redan hade reglerats. Detta beslutet grundade MÖD på 13 kap. 2 § p. 8 PBL där det framgår att ”en fråga som redan är avgjort genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked inte får överklagas”. MÖD befäste att klagorätten är särskilt tveksam i de fall då ett beviljat bygglov har stöd i gällande detaljplan, då det i sådana situationer många gånger får förutsättas att kulturmiljöaspekterna redan har behandlats i planprocessen, bland annat enligt kraven i 2 kap. 3 § PBL.¹⁴⁰ MÖD belyser att eftersom skyldighet att beakta natur- och kulturvården vid planläggning infördes först år 1996 framstår det dock som naturligt att kulturmiljöorganisationer bör kunna överklaga bygglovsbeslut fattade med stöd av planer antagna innan dess. Även i de fall som bygglovsbeslut stödjer sig på planer antagna efter år 1996 kan det finnas särskilda skäl som föranleder klagorätt med hänsyn till att även bygglovsbeslut måste beakta lokaliserings- och anpassningskravet i 2 kap. 6 § PBL.¹⁴¹

¹³⁷ Pehrson Pia, Tonemar Sanna, Foyen, *Miljöorganisation ges klagorätt i bygglovsärende*, 2019-01-31.

¹³⁸ Pehrson Pia, Tonemar Sanna, Foyen, *Miljöorganisation ges klagorätt i bygglovsärende*, 2019-01-31.

¹³⁹ NJA 2020 s. 190 s. 9–10.

¹⁴⁰ Se MÖD:s beslut 17-09-2020 i mål nr P 12648–19, s. 3. Även refererat, se MÖD 2020:46.

¹⁴¹ MÖD:s beslut 17-09-2020 i mål nr P 12648–19, s. 3.

Några väsentliga frågor lämnas emellertid obesvarade av MÖD. Vad händer i de fall då ett bygglovsbeslut är förenligt med detaljplanen, men planen är antagen efter 1996 men inte har beaktat kulturmiljöaspekter, trots kraven i 2 kap PBL, eller då planen är så gammal att den är inaktuell?¹⁴² Presumeras beslut baserade på planer antagna innan 1996 inte har beaktat kulturmiljöaspekter på ett sådant sätt att kulturmiljöföreningar alltid får anses ha rätt att klaga på dessa, förutsatt att beslutet tillräckligt tydligt relaterar till kulturmiljön? I fallet baserades bygglovsbeslutet på en detaljplan från 1960 och en tilläggsplan om inglasningen från 1998 men MÖD gick inte in på hur den senare beaktat kulturmiljöaspekterna.¹⁴³ Dessutom tycks MÖD:s resonemang om att det många gånger *får förutsättas* att kulturmiljöaspekter har beaktats i detaljplaneprocessen problematiskt utifrån ett flertal grunder. För det första kan det ifrågasättas om ett sådant antagande är förenligt med domstolarnas utredningsskyldighet. För det andra kan det ifrågasättas om ett sådant antagande inte inskränker ideella föreningars rätt att klaga på beslut enligt artikel 9 (3) Århuskonventionen som både inbegriper en rätt att klaga på handlingar *och underlåtenheter*. Då själva bygglovsbeslutet är en handling blir det på så vis märkligt att rättfärdiga det med en detaljplan som eventuellt underlåtit att beakta kulturmiljöaspekter, då även en sådan underlåtenhet är ett överklagbart beslut. Att domstolen nekade föreningen klagorätt med hänsyn till att kulturmiljöfrågan redan ansågs avgjord i detaljplanen, utan att i sak behandla *hur* detaljplanen beaktade kulturmiljöaspekterna går således emot rätten för föreningar att klaga på även underlåtenheter enligt Århuskonvention.

Visserligen går det att förstå det processekonomiska intresset och intresset av förutsägbarhet av att en och samma fråga inte prövas flera gånger, men för att motivera nekande av klagorätt behövs det först och främst säkerställas att kulturmiljöfrågan verkligen har prövats. Därför finns det ett stort behov av klargörande om *hur* domstolar ska kunna avgöra om detaljplaner redan har beaktat kulturmiljöaspekter, för att därigenom kunna neka föreningar klagorätt över beslut fattade med stöd däri. En sådan bedömning måste rimligtvis göras, då domstolar inte kan neka föreningar talerätt med stöd i en presumtion om detaljplaners förenlighet med kulturvärdesskyddet. Vidare tycks det nuvarande förhållningssättet från MÖD gällande huruvida detaljplanen är antagen innan eller efter 1996 inte som tydlig nog för att ge förutsägbarhet i frågan. Inte minst bör det förtydligas vilka särskilda skäl som krävs för att detaljplaner antagna efter 1996 kan anses ha underlåtit beakta kulturmiljöaspekterna, trots gällande lagkrav, på ett sådant sätt att kulturmiljöfrågorna kan prövas inom ramen för ett bygglovsbeslut. I MÖD 2020:46, om inglasning i Hötorgsgången och det första fallet där föreningar fått klagorätt över ett bygglovsbeslut i detaljplanlagt område, tycks det snarare ha antagits att detaljplanen redan behandlat kulturmiljöfrågorna på ett sådant sätt att det inte finns skäl att ifrågasätta beslutet. Då HD inte meddelade prövningstillstånd kvarstår oklarheten om vilka särskilda skäl som krävs för att föreningar ska få överklaga bygglovsbeslut i detaljplanlagt område, åtminstone gällande planer antagna efter 1996, även framöver.¹⁴⁴

Vad avser ideella föreningars rätt att överklaga beslut om bygglov bör det påminnas om att denna rätt från och med 2 augusti 2021 är inskriven direkt i PBL, då 13 kap 12 § kommer att få en ytterligare punkt, som anger att ”ett beslut att ge bygglov (...) för en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3a och som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan” kan överklagas av en ideell förening. I 4 kap. 2 § 1 st. 3a p. PBL nämns dock enbart åtgärder som innebär att ett område tas i anspråk för ett industriområde, köpcenter, hotellkomplex etc. Detta medför att praxisen från Falkenbergsfallet fortfarande inte kommer vara kodifierad, åtminstone inte över en överskådlig framtid, då föreningen gavs klagorätt över ett beslut

¹⁴² Denna fråga besvaras delvis av MÖD:s dom 23-05-2013 i mål nr P 9167-12, s. 9-12, där en stadsplan från 1878 bedömdes vara gällande som detaljplan, och inte obsolet eller tom, trots att den saknade bestämmelser om byggnaders placering eller utformning. Eftersom stadsplanen inte innehöll några bestämmelser som reglerar bebyggandet av tomten, ansågs ansökt bygglov därför inte strida mot planen. Eftersom stadsplanen antogs långt innan reglerna om riksintressen infördes, och bygglovet avsåg ett riksintresse för kulturmiljövården, fick dock bestämmelserna om anpassningskrav i riksintresseområden särskild betydelse. Detta sker vanligtvis inte vid bygglovsprövningar inom detaljplanlagt område då det redan förutsätts ha prövats inom ramen för planen.

¹⁴³ MÖD:s beslut 17-09-2020 i mål nr P 12648, s. 4.

¹⁴⁴ Se HD:s beslut den 13-04-2021 i mål nr Ö 5706-20.

om bygglov som inte innebär att mark togs i anspråk för sådana ändamål som den nya lagändringen begränsar sig till.

3.2 Västra Värmlinge – Rätt att överklaga beslut om rivningslov?

3.2.1 Bakgrund om fallet

Den sjätte oktober 2020 beslutade samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborg att bevilja rivningslov till samtliga byggnader på Schaggarps gård, uppförd under 1800-talet, som ligger inom ett riksintresse för kulturmiljövården i Skåne.¹⁴⁵ I förvaltningens förslag till beslut framgår hur det bedöms att rivningslov bör meddelas med stöd av 9 kap 34 § PBL, i vilken det anges att rivningslov kan beviljas såtillvida byggnaden inte omfattas av rivningsförbud eller skyddsbestämmelser. Det är emellertid inte nödvändigt att byggnaden är belagd med skyddsbestämmelser eller rivningsförbud för att neka rivningslov, då det i 34 § 2 st. 2 p. PBL framgår att rivningslov inte heller ska ges till en byggnad som bör bevaras på grund av dess ”historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde”. Förvaltningen poängterade att både kommunens byggnadsantikvarie och länsstyrelsen har meddelat att gården är särskilt, om inte till och med synnerligt, kulturhistoriskt värdefull då den bland annat bidrar till förståelsen av byns skiftesreformer för lantbruket i slutet av 1800-talet.¹⁴⁶ Emellertid betonade förvaltningen att byggnadens värde inte varit utmärkt i gällande detaljplan från 2017 vilket gör att en avvägning måste göras mellan det allmänna kulturhistoriska intresset och den enskildes intresse av förutsägbarhet. I och med att detaljplanen är antagen så pass nyligen bedömde förvaltningen att fastighetsägaren måste kunna förutsätta att ”möjligheten att exploatera fastigheten bör stå sig vid en prövning” och att rivningslov därför borde meddelas.¹⁴⁷

Vidare betonade förvaltningen att byggnadens bevarandevärde hade behövts tydliggöras i ett tidigare skede för att det ska kunna hävdas i en efterföljande prövning. Därtill angavs underlåtelsen att uppmärksamma detta värde i detaljplanen bero på att kommunen hade bristande antikvarisk kompetensförsörjning vid detaljplanens antagande.¹⁴⁸ Beslutet bereddes sedan i nämnden där två ledamöter reserverade sig mot beslutet mot bakgrund av att de ansåg att Schaggarps gård är värd att bevara som ett värdefullt inslag i områdets kulturmiljö. Ledamöterna poängterade att gården borde ha blivit belagd med skyddsbestämmelser redan under detaljplaneprocessen och beklagar att detta gått under radarn.¹⁴⁹ Emellertid röstade fem ledamöter, mot två, för rivningslovet och nämnden beslutade att bevilja rivningslov.¹⁵⁰ Intressant i sammanhanget är att kommunen använde det faktum att de hade fått kännedom om byggnadens kulturhistoriska värde först vid den enskilda prövningen som ett argument för varför rivningslov borde meddelas, då medborgarna måste kunna lita på detaljplanen. Frågan är dock om ett sådant resonemang har stöd i 9 kap. 34 § p. 2 PBL, som inte gör skillnad på huruvida det kulturhistoriska värdet har uppmärksamats i planarbetet eller i den efterföljande prövningen. Snarare finns stöd för att kulturhistoriska värden kan hävdas först i enskilda prövningar, utan att vara på förhand utpekade, och påverka beslutet.¹⁵¹ Å ena sidan kan

¹⁴⁵ Trelleborgs kommun, § 277 *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06, s. 1.

¹⁴⁶ Se Trelleborgs kommun, Byggnadsantikvariens yttrande, *Angående rivning inom fastigheten Västra Värmlinge 18:1*, BMK 2020–799, 2020-09-15 samt Länsstyrelsen Skåne, *Väckat fråga om byggnadsminnesförklaring av Schaggarps gård*, DNR 432-30782-2020, 2020-09-15.

¹⁴⁷ Trelleborgs kommun, § 277 *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06, s. 5.

¹⁴⁸ Trelleborgs kommun, § 277 *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06, s. 5.

¹⁴⁹ Trelleborgs kommun, Protokoll till *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06, s. 15.

¹⁵⁰ Trelleborgs kommun, Protokoll till *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06, s. 14–15.

¹⁵¹ Se Blomberg Jesper & Svensson Johan, *Plan- och bygglagen – en kommentar*, Lexino (2021), s. 644, där det anges att det inte är nödvändig förutsättning att byggnaden ska ha angetts ha historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller

det argumenteras att enskilda politiker måste få lov att meddela rivningslov så länge som det inte finns ett uttryckligt rivningsförbud och att detta ligger inom kommunens handlingsutrymme och intresseavvägning att besluta om. Å andra sidan kan ett sådant resonemang ifrågasättas om denna intresseavvägningen medför att en byggnad rivs som bör bevaras på grund av dess ”historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde”.¹⁵²

Kommunens beslut överklagades av Svenska byggnadsvårdsförningen till Länsstyrelsen i Skåne som gick vidare till att pröva frågan om föreningen har klagorätt i fallet. Länsstyrelsen hänvisade till att det enligt 13 kap 8 § PBL och 42 § FL följer att endast den beslutet angår och går emot kan överklaga det. Vidare angavs att för att beslutet ska anses angå en förening krävs det att dess rättsverkningar inte är begränsade till den som det riktar sig mot utan en bredare allmänhet och att föreningen därmed företräder ett intresse som kan beaktas vid prövningen.¹⁵³ Det betonades dock att frågor om ”bevarande av värdefull arkitektur och bebyggelsemiljöer bevakas främst av kommuner”.¹⁵⁴ Å ena sidan uppmärksammades det att kommuner stundtals kan ha svårigheter att fullt ut bevaka det antikvariska skyddet och det kan finnas ett värde i att låta ideella föreningar som företräder kulturmiljöintresset få överklaga beslut. Å andra sidan fördes ett resonemang kring att nekandet av rivningslov kan medföra en ersättningsskyldighet för kommuner och att det därför ”ter sig som mindre rimligt att utomstående skulle kunna överklaga ett beviljat rivningslov” och därmed eventuellt åsamka kostnader för kommuner.¹⁵⁵

Länsstyrelsen betonade visserligen att det följer av Århuskonventionen artikel 9.3 att allmänheten får tillgång till effektiva rättsmedel för att pröva om miljöbeslut strider mot en nationell regel på området, men att det redan har gjorts en avgränsning i 13 kap. 12–13 §§ PBL om vilka beslut som avses. Detta, i kombination med risken för kommunens ersättningsskyldighet, låter Länsstyrelsen ligga grund till för beslutet att inte bevilja Svenska byggnadsvårdsförningen talerätt i målet.¹⁵⁶ Huruvida denna beslutsmotiveringen är förenlig med Århuskonventionen är tveksamt. Intresseväckande i Länsstyrelsens beslut är även att kommunen låter 13 kap. 12–13 §§ PBL ligga till grund för bedömningen, och inte den mer allmänt hållna 13 kap. 8 § PBL. I förhållande till de beslut som kan överklagas enligt förstnämnda regler konstateras vidare att ”någon motsvarande regel som ger en ideell förening...rätt att överklaga beslut om bygglov eller annat sådant beslut (*rivningslov*) enligt PBL finns inte i PBL” (författarens tydliggörande).¹⁵⁷ Detta konstateras trots att HD i mars samma år, i NJA 2020 s. 190, meddelat att föreningar kan ha rätt att överklaga ett bygglovsbeslut baserat på 13 kap § 8 PBL, förutsatt att beslutet tillräckligt tydligt relaterar till natur- eller kulturmiljön, vilket således bör kunna vara prejudicerande för även rivningslov.

3.2.2 Mark- och miljödomstolens prövning av talerätten

Den 11 februari 2021 togs fallet upp till prövning av MMD i Vänersborg, som hade att pröva om Svenska byggnadsvårdsförningen skulle få klagorätt på kommunens beslut om rivningslov. Inledningsvis yrkade byggnadsvårdsförningen på att de uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § MB för

konstnärligt värde i detaljplanen för att en ansökan om rivningslov ska kunna avslås enligt 9 kap. 34 § PBL. Andra vägledande faktorer kan vara om området är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården, utpekad som värdefullt i översiktsplan eller om byggnaden är byggnadsminnesförklarad enligt kulturmiljövården. Annat material som tas fram av de kulturminnesvårdande myndigheterna kan också fungera som god vägledning för kommunerna.

¹⁵² Se 34 § 2 st. 2 p. PBL.

¹⁵³ Länsstyrelsens Skåne, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värplinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020, 2020-12-10, s. 2.

¹⁵⁴ Länsstyrelsens Skåne, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värplinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020, 2020-12-10, s. 3.

¹⁵⁵ Länsstyrelsens Skåne, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värplinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020, 2020-12-10, s. 3.

¹⁵⁶ Länsstyrelsens Skåne, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värplinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020, 2020-12-10, s. 4–5.

¹⁵⁷ Länsstyrelsens Skåne, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värplinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020, 2020-12-10, s. 3.

att vara en taleberättigad förening. Svenska byggnadsvårdsföreningen anförde även att föreningar i dagens stadsutveckling har fått en roll att föra allmänhetens talan i kulturarvsfrågor, och att Århuskonventionens bestämmelser utgör en minimistandard.¹⁵⁸ Föreningen refererade även till tidigare praxis då § 42 FL har tolkats som att miljöföreningar har klagorätt i bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som tydligt relaterar till miljön, och anser att detta resonemanget även bör gälla beslut om rivningslov. Svenska byggnadsvårdsföreningen anförde även att de i allt högre utsträckning efterfrågas av allmänheten som Naturskyddsföreningens motsvarighet för värnandet om kulturmiljöer samt att det ingår i deras stadgar att förhindra att värdefull bebyggelse rivs.¹⁵⁹ Som underlag för gårdens värde åberopade föreningen bland annat RAÄ:s arkeologiska utredning inför detaljplaneringen, utförd av RAÄ:s numera avvecklade undersökningsverksamhet, där gården lyftes fram som en särskilt viktig del av uttrycket för riksintresset för kulturmiljövården. Dessutom åberopades kommunens översiktsplan och det regionala kulturmiljöprogrammet i vilka hela området är utpekade som en särskilt värdefull kulturmiljö.¹⁶⁰ Projektören har endast yttrat att Svenska byggnadsvårdsföreningen åsamkar dem ekonomisk skada.¹⁶¹ Nämnden angav vidare att det inte är deras sak att bestämma huruvida föreningen har klagorätt.¹⁶²

Domstolen inledde sin bedömning med att konstatera att det följer av 13 kap. 8 § PBL och § 42 FL att även beslut om rivningslov kan överklagas. Således förelåg ingen tveksamhet om själva beslutets överklagbarhet. Istället blev huvudfrågan huruvida Svenska byggnadsvårdsföreningen som ideell förening är behörig att överklaga beslutet.¹⁶³ Domstolen angav att det finns all anledning att beakta Århuskonventionen vid tolkning av 13 kap. 8 § PBL, då praxis från EU domstolen innebär att nationella domstolar ska tolka den nationella processrätten i överensstämmelse med konventionens mål i artikel 9.3.¹⁶⁴ Tidigare i praxis, i NJA 2020. S 190 som ovan berörts, har § 42 FL genom 13 kap. § 8 PBL i ljuset av artikel 9.3 i konventionen, tolkats som att miljöföreningar kan få rätt att överklaga bygglovsbeslut om det tydligt nog relaterar till miljön. Mot bakgrund av detta prejudikat från HD ansåg MMD att samma tolkning av § 42 FL även bör appliceras på rivningslov då dessa beslut på ett likartat sätt kan aktualisera hänsynstagande till kulturmiljön. MMD bedömde därför att det förevarande beslutet om rivningslov tydligt relaterar till kulturmiljön eftersom gården ligger inom ett riksintresse för kulturmiljövården och området även är utpekade i kulturmiljöprogrammet för Skåne. Intressant att notera är att MMD överhuvudtaget inte beaktade att byggnaden inte var utmärkt med kulturhistoriskt värde i detaljplanen, vilket var kommunen huvudargumentet för varför beslutet inte bör överklagas. Sakfrågan huruvida kommunens beslut att bevilja rivningslov strider mot aktuella bestämmelser om skydd för kulturmiljön återförvisades därefter till länsstyrelsen för prövning.¹⁶⁵ MMD:s dom överklagades visserligen till MÖD men de meddelade inte prövningstillstånd, varför MMD:s beslut om återförvisning står fast.¹⁶⁶

3.2.3 Återförvisning av sakfrågan till länsstyrelsen

När frågan om rivningslovet återförvisades till länsstyrelsen kumulerades detta med frågan om ett bygglov till nybyggnad av 43 radhus skulle beviljas på samma fastighet.¹⁶⁷ Inför överprövningen inhämtades ett yttrande från Kulturmiljöenheten vid Länsstyrelsen i Skåne om att Schaggarps gård är en fyrlängad gård för Skåne som är uppförd vid sekelskiftet 1700/1800. Fyrlängade gårdar brukade vara något som var representativt för Skåne. Dock har många försvunnit vilket gör att det

¹⁵⁸ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 1–3.

¹⁵⁹ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 3–4.

¹⁶⁰ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 4–5.

¹⁶¹ Länsstyrelsen Skåne Län, rättsenheten, *Lernacken yrkande*, Lindhamn 2021-02-15.

¹⁶² Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 6.

¹⁶³ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 6.

¹⁶⁴ Mål C-240/09.

¹⁶⁵ Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö Tingsrätt, s. 6–8.

¹⁶⁶ MÖD:s protokollbeslut 2021-03-29, Mål nr P 1907–21.

¹⁶⁷ Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20.

finns ett särskilt intresse av att agera varsamt med de som väl finns kvar. Länsstyrelsen framhäver att gårdsbebyggelsen är välbevarad och att markarronderingen illustrerar den omarrondering av jordbruksmark som följde av tidens skiftesreformer. Kulturmiljöenheten angav att de instämmer med stadsantikvariens utlåtande om att gården är en god representant för 1800-talets rurala byggnadsskick, äldre tiders levnadsvillkor och rationalisering av jordbruket. Därmed bedömde de att gården besitter ett sådant högt kulturhistoriskt värde att det finns ett allmänt intresse av att den bevaras och att det är kulturhistoriskt motiverat att neka rivningslov baserat på 9 kap 34 § PBL.¹⁶⁸

Efter att ha tagit del av detta yttrande konstaterade länsstyrelsen att det i förarbetena till 9 kap. 34 § PBL framgår att rivningsförbudet för byggnader av bevarandevärde inte bara gäller för byggnader som omfattas av förvanskingsförbudet i 8 kap. 13 § PBL eller är byggnadsminnen. Rivningsförbudet kan omfatta ett bredare spektrum av byggnader som inte når upp till dessa klassifikationer.¹⁶⁹ MÖD har dessutom fastslagit att det inte krävs att en byggnads bevarandevärde är utmärkt enligt detaljplanen för att kommunen ska kunna meddela rivningsförbud.¹⁷⁰ Vad avser förevarande detaljplan konstaterade länsstyrelsen att det inte gick att utläsa att något rivningsförbud föreligger för gården på grund av dess särskilda bevarandevärde. Samtidigt fanns det underlag, såsom illustrationer, som tydde på att avsikten varit att gården ska bevaras. Exempelvis framgick det av Kulturmiljöenhetens yttrande att placeringen av skola och idrottshall har anpassats så att gården kan finnas kvar och att det är möjligt att genomföra planens exploateringsförslag utan att gården rivs. Det framgick däremot tydligt att det saknas en bebyggelseantikvarisk bedömning inför detaljplanen rörande gårdens kulturhistoriska värde. Dock yttrade bebyggelseantikvarien inför kommunens beslut att det var olämpligt att riva gården med hänsyn till dess kulturhistoriska värde.¹⁷¹ Detaljplanen togs även fram vid en period då det inte fanns en antikvarie anställd vid kommunen, vilket innebär att kommunen vid överprövningen besitter mer antikvarisk kunskap än vid planförfattandet.

I samband med den ursprungliga prövningen av rivningslovet väcktes även frågan om gården skulle byggnadsminnesförklaras. Trots att det i den prövningen konstaterades att gården inte når upp till byggnadsminnesklass betonade ändå länsstyrelsen att denna prövning ger stöd för att gården besitter sådana kulturhistoriska värden som kan motivera rivningsförbud enligt 9 kap. 34 § st. 2 p. 2 PBL. Med stöd av ärendet om byggnadsminnesförklaringen och illustrationerna till detaljplanen bedömde länsstyrelsen således att gården har ett sådant bevarandevärde att den inte bör rivas. Detta trots att det varken finns skyddsbestämmelser eller rivningsförbud enligt detaljplanen.¹⁷² Slutligen gjordes en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.¹⁷³ Då det framgick av illustrationerna till detaljplanen att det är möjligt att uppföra 200 bostäder, skola och idrottshall utan att riva gården, bedömde länsstyrelsen att det inte föreligger ett enskilt intresse som ensamt motiverar att rivningslov bör beviljas. Inte heller bedömdes gården vara i så dåligt skick att den måste rivas, trots att projektören hade angett att det nuvarande byggnadsskicket inte möjliggör en fullgod energihushållning.¹⁷⁴ Därmed beslutade Länsstyrelsen att ändra kommunens beslut och Schaggarps gård fick stå kvar, trots avsaknad av uttryckligt rivningsförbud.

3.2.4 Betydelsen av föreningens klagorätt i fallet

I Västra-Värmlinge-fallet kan det ses hur ny mark har brutits genom att en kulturmiljöförening fått rätt att överklaga ett beslut om rivningslov, något som aldrig skett förut. Det är vidare tydligt när man läser MMD:s domskäl att föreningen tillerkändes talerätt baserat på resonemanget i NJA 2020

¹⁶⁸ Länsstyrelsen Skåne, *Yttrande gällande Schaggarps gård, Västra Värmlinge 18:1, Trelleborg kommun*, (Från Kulturmiljöenheten), 2021-04-21, s. 1–3.

¹⁶⁹ Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20, s. 1–3.

¹⁷⁰ Jfr. MÖD 2017:38.

¹⁷¹ Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20, s. 4–5.

¹⁷² Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20, s. 5.

¹⁷³ Se 2 kap. 1 § PBL.

¹⁷⁴ Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20, s. 5.

s. 190, där HD meddelat att en förening kan få rätt att klaga på beslut om bygglov om det tillräckligt tydligt relaterar till (kultur)miljön. Att en kulturmiljöförening, Svenska byggnadsvårdsföreningen, fick rätt att klaga på ett beslut om rivningslov medför att tolkningen av PBL utvidgats än mer i enlighet med artikel 9.3 Århuskonventionen.

När det kommer till rätten att överklaga beslut om rivningslov för att värna om kulturmiljön kan det konstateras att denna rättsutveckling är en stor seger för värnandet om kulturmiljön i landet. Visserligen kan beslut om detaljplaner få stor betydelse för utformningen av den byggda miljön, men trots detta måste ändå de kulturhistoriska värdena vara som mest akut hotade vid rivning. Det är därför inte rimligt att allt inte ska hänga på att föreningar överklagar antagande om detaljplaner, utan rättsutvecklingen om att miljöföreningar även kan få klagorätt på enskilda beslut om rivningslov är mycket välkommen ur ett kulturmiljöperspektiv. Inte minst är detta viktigt mot bakgrund av att det inte alltid är tydligt vad en detaljplan faktiskt innebär förrän den tillämpas i det enskilda fallet. Detta illustreras tydligt i Västra-Värmlinge-fallet då planbestämmelserna inte innehöll rivningsförbud för den aktuella gården. Detaljplanen hindrade därmed inte uttryckligen rivning av byggnaden.¹⁷⁵ Medan kommunen valde att meddela rivningslov för åtgärden, mycket på grund av ”att medborgare skulle kunna räkna med kommunen och att gällande detaljplan står sig”, valde däremot Länsstyrelsen efter återförvisningen att pröva detaljplanen mot dess syfte.

”Problemet” med kommunens ursprungliga beslut var inte att de saknades kännedom om gårdens särskilda kulturhistoriska värde, då den kommunala byggnadsantikvariern redan inför ärendets beredning hade yttrat sig om att gården besitter ett stort kulturhistoriskt värde och att det därför inte är lämpligt att bevilja rivningslov.¹⁷⁶ Snarare var det en fråga om detaljplanen, som inte berörde gårdens bevarandevärde överhuvudtaget, inte skulle tolkas utifrån principen om att allt som inte är uttryckligt förbjudet enligt detaljplanen, är tillåtet, utan utefter dess kontext och syfte. Här valde kommunen och länsstyrelsen, efter målets återförvisning, att tolka detaljplanen på helt olika sätt. Länsstyrelsen kunde med den sistnämnda tolkningsmetoden om planens syfte och kontext ge stöd för att gården skulle bevaras, då illustrationerna i planen tydde på att avsikten var att bevara gården. På så vis ledde tolkningsmetoden till att instanserna kom till olika slutsatser om rivningsfrågan. Faktum är att länsstyrelsen inte hade kunnat göra en sådan tolkning om inte beslutet hade överklagats av föreningen. En ytterligare faktor som kan antas ha spelat en betydande roll för länsstyrelsens ändring av beslutet är Kulturmiljöenhetens yttrande, då enheten tillfrågades som expertenhet i frågan. Det var dock inte föreningen som hade yrkat att Kulturmiljöenheten skulle yttra sig, utan det var länsstyrelsen som bedömde att yttrandet var nödvändigt för att de skulle fullgöra sin utredningsskyldighet.

Även värderingen av projektörens och fastighetsägarens enskilda intresse av att få vidta åtgärden ändrades mellan prövningarna. Medan kommunen befäste enskildas intresse av att få genomföra åtgärden bedömde länsstyrelsen att det enskilda intresset av att riva gården inte vägde så tungt då detaljplanen ger stöd till att det är möjligt att genomföra exploateringsåtgärder utan att gården rivs. Detta visar återigen på att tolkningen av detaljplanen var avgörande för gårdens bevarande. Trots att det inte är nödvändigt att en byggnad är skyddad i detaljplanen för att rivningsförbudet i 9 kap. 34 § st. 2 p. 2 PBL ska aktualiseras, visar fallet ändå på att detaljplanen utgör ett viktigt tolkningsunderlag. Tillsammans med beslutet om byggnadsminnesförklaring var nämligen detaljplanen det främsta underlag som nekandet av rivningslov grundades på. Att notera är dessutom att beslutet om byggnadsminnesförklaring tjänade som underlag för att stödja gårdens bevarandevärde, trots att byggnaden inte nådde upp till byggnadsminnesklass. Detta skulle kunna öka föreningars benägenhet att även åberopa liknande okonventionella underlag framöver.

I och med att många detaljplaner inte är framtagna med involvering av antikvarisk expertis finns det en risk att de överhuvudtaget inte berör kulturvärdesfrågor, vilket ”tvingar” tjänstemän och beslutsfattare att tolka detaljplanen i kulturmiljöhänseende. Västra-Värmlinge-fallet visar på att

¹⁷⁵ Se Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20, s. 4.

¹⁷⁶ Trelleborgs kommun, Byggnadsantikvariens yttrande, *Angående rivning inom fastigheten Västra Värmlinge 18:1*, BMK 2020-799, 2020-09-15, s. 3.

de intressen som tar mest plats vid framtagandet av en detaljplan kan spela en viktig, om inte avgörande, roll för denna tolkning. Vid ansökan om rivningslov hade projektören framfört sina intressen av att riva gården, vartefter kommunen hade tolkat detaljplanen som om att den gav stöd för rivning. När kulturmiljöförening inkom med sina argument om gårdens bevarandevärde, tolkade länsstyrelsen däremot detaljplanen som att den visade på att avsikten var att bevara gården.

4 Avslutande reflektioner

4.1 Klagorättens och det kommunala självstyret

Förhållandet mellan det kommunala planmonopolet och domstolars intresse av att säkerställa att kommuner har tillämpat lagen riktigt kan beskrivas som en konflikt mellan demokrati och rättssäkerhet. Åtminstone om man ser det kommunala självstyret som en demokratifråga, och efterlevnaden av PBL:s bestämmelser om skydd för kulturmiljön som en fråga om rättssäkerhet, även om det visserligen är väsentligt från demokratisynpunkt att demokratiskt stiftade lagar upprätthålls. Av de tre första studerade rättsfallen som berör överklagande av detaljplaner framgår det tydligt att domstolar är noggranna med att befästa huvudregeln om att kommunen har självbestämmanderätt över hur de ska använda deras mark i och med planmonopolet, såtillvida de håller sig inom ramen för sitt handlingsutrymme angivet av lag. Domstolarna poängterar i samtliga fall att de endast har behörighet att fastställa eller upphäva kommunens beslut om detaljplan i dess helhet.¹⁷⁷ Det befästs även att domstolar endast upphäva kommuners beslut om detaljplaner om det strider mot någon rättsregel eller om kommunen inte hållit sig inom sitt handlingsutrymme.¹⁷⁸

I två av de tre fallen om detaljplaner lyckades föreningarna med sina yrkanden om att detaljplanerna skulle upphävas. I det ena fallet (Trygg-Hansa) gjordes detta eftersom domstolen ansåg att detaljplanen var av principiell beskaffenhet, då den skulle påverka en blåklassificerad byggnad och riksintresseområdet för kulturmiljövården, och därför borde ha fattats av fullmäktige och inte nämnden. På så vis upphävdes detaljplanen på formell grund då kommunen hade handlat i strid med rättsregeln att ärenden av principiell beskaffenhet ska antas av kommunfullmäktige.¹⁷⁹ I Nobel Center-fallet beslutade MMD att upphäva detaljplanen mot bakgrund av att den bedömdes orsaka påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården.¹⁸⁰ I fallet konstaterades även tydligt att *kommuners handlingsutrymme till sin natur blir mindre när detaljplaner kan antas påverka uttrycken för ett riksintresseområde*, och att det därmed kan finnas skäl för domstolar att upphäva kommuners beslut trots huvudregeln om att kommuner har självbestämmande över deras mark.¹⁸¹ Just bedömningen om påtaglig skada på riksintresset var även det som medförde att domstolen beslutade att fastställa kommunens beslut om detaljplan i Snäckan-fallet, då detaljplanens påverkan på kulturmiljön i riksintresseområdet *inte* bedömdes föranleda en påtaglig skada som föreningarna påstått.¹⁸² Således kan det noteras hur domstolarna endast har prövat om kommunernas beslut om detaljplaner varit lagenliga, och bara upphävt besluten när det har påvisats att det strider mot någon rättsregel. På så vis har det under rättsprocessen uppdagats att kommunerna antagit besluten på lagstridiga grunder, och det kommunala självstyret kan därför inte anses kränkt av föreningarnas klagorätt då det inte ligger inom kommuners handlingsutrymme att fatta lagstridiga beslut. Däremot kan det inte uteslutas att domstolarnas beslut, efter att föreningarna fått klagorätt, påverkats av vilket underlag

¹⁷⁷ Se Mark- och miljödomstolen, P 3405–18 (Trygg-Hansa-fallet), s. 23, MMD mål P 5146–20 (Snäckan-fallet) s. 5–6 & Mark- och miljödomstolen 2018-05-22, P 1535–17 (Nobel Center-fallet), s. 42–44.

¹⁷⁸ Jfr 13 kap. 17 § 2 st. PBL.

¹⁷⁹ Se 5 kap. 29 § ÄPBL som tillämpades i Trygg-Hansa-fallet, motsvarande 5 kap § 27 PBL.

¹⁸⁰ Riksintressen *ska* inte skadas mot påtaglig skada, se 3 kap. 6 § miljöbalken & 2 kap 2 PBL.

¹⁸¹ Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen 2018-05-22), P 1535–17, Nobel Center, s. 45.

¹⁸² MMD mål P 5146–20 (Snäckan-fallet), s. 12–14.

som har presenterats inför dem vid överprövningen och att detta underlag kan påverka domstolars bedömning om huruvida ett beslut har varit inom ramen för kommunens handlingsutrymme.

Det kommunala planmonopolet väger tungt och det finns inte någon egentlig intressekonflikt mellan kommuners självbestämmanderätt och kulturmiljöorganisationers klagorätt. Det komplexa och problematiska blir istället för domstolar att, vid ett överklagande, avgöra huruvida kommunens beslut strider mot någon bestämmelse om skydd för kulturmiljön, eller om beslutet de facto ligger inom kommunens befogenhet genom de lämplighetsavvägningar som har gjorts. För inte sällan är det svårt att dra en exakt gräns mellan *när kommuner har beaktat kulturmiljöfrågan, men inom ramen för intresseavvägningen ansett att andra intressen väge tyngre, och när kommuner har underlåtit att beakta kulturmiljöfrågan på ett sådant sätt att beslutet inte kan anses lagenligt*. I syfte att komma till underfund med denna gränsdragningsproblematik och göra det mer tydligt när kulturmiljöfrågan anses beaktad i tillräcklig utsträckning för att tillämpliga lagkrav ska vara uppfyllda skulle mer enhetliga rutiner vid kommuners beslutsfattande vara att föredra, exempelvis i form av check-listor. En sådan checklista skulle förslagsvis kunna innehålla punkterna ”har personal med antikvarisk kompetens tillfrågats vid ärendets beredning?”, ”har tillämpliga underlag om kulturmiljön beaktats?” etc.

När det kommer till de två sistberörda fallen som berör miljöföreningars rätt att överklaga beslut om enskilt bygglov och rivningslov för domstolarna inte en diskussion om det kommunala självstyrets betydelse. Dock konstaterar HD i NJA 2020 s. 190 (Falkenbergs-fallet) att kommunen inte kan anses vara miljöföreningens motpart i ärendet enligt 5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar, och att de därför inte får rätt att överklaga domstolens beslut i frågan. Inte heller bedömdes överklagandet påverka kommunens rättsliga ställning eller något rättsligt erkänt intresse på så vis att nämnden hade rätt att yttra sig utan att ha varit part i målet.¹⁸³ Därmed kan det noteras att kommuners bestämmanderätt ansetts väga tyngre i de mål som berör detaljplaner, där inte sällan politiska intressen är involverade, än i de om enskilda ärenden. Detta understöds av kap 13 § 17 PBL som uttryckligen avgränsar domstolar till att endast kunna överpröva *beslut om detaljplanen* i den mån de *strider mot någon rättsregel*. Att det kommunala självstyret väger tyngre vid detaljplaner än vid enskilda ärenden om bygglov eller rivningslov är emellertid inte nytt, då kommuner har ett större rättsligt erkänt intresse av att ta beslut om detaljplanering än om enskilda åtgärder.¹⁸⁴ Ett annat skäl till varför kommuners rätt till självbestämmande över deras markanvändning inte har ansetts lika viktig i enskilda ärenden kan vara för att enskilda beslut måste vara förenliga med aktuell detaljplan. På så vis presumeras kommunen redan ha gjort relevanta lämplighetsavvägningarna i detaljplanen, och det finns inget behov för kommunerna att detaljstyra sina intressen i enskilda ärenden. När kulturmiljöorganisationer överklagar enskilda beslut om bygg- och rivningslov är det därför istället främst fastighetsägarnas intresse som vägs mot föreningarnas anspråk om skydd av kulturmiljön, och inte kommunens intresse av att bestämma om markanvändningen i den egna kommunen.

4.2 Klagorättens betydelse för domstolars fullgörande av sin utredningsskyldighet

En skillnad mellan fallen är att domstolarna i både Trygg-Hansa-fallet¹⁸⁵ och Nobel Center-fallet inhämtade RAÄ:s yttrande. I båda fallen lyckades föreningarna med sina anspråk. I Snäckan-fallet däremot, inhämtades inget yttrande och kommunens beslut fastställdes. På så vis kan det noteras hur RAÄ:s yttrande i de två förstnämnda fallen kan antas ha haft en betydelse för att en påtaglig skada kunde påvisas, vilket därefter ledde till att detaljplanerna upphävdes. Domstolen höll även

¹⁸³ NJA 2020 s. 190 (Falkenbergs-fallet), s. 5.

¹⁸⁴ Detta understryks inte minst av det kommunala planmonopolet, som enbart stadgar att kommunen har rätt att fatta beslut om sina egna detaljplaner (även översiktsplaner, men dessa är inte juridiskt bindande såsom detaljplaner, se Boverket, *planering för bostadsförsörjning – kommunalt planmonopol*, tillgänglig här: <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/kommunalt-planmonopol/>, (granskad 2 december 2020, hämtad 16 augusti 2021).

¹⁸⁵ Även i Trygg-Hansa-fallet spelade vidare bedömningen om påtaglig skada in då det låg till grund för att ärendet ansågs vara av principiell beskaffenhet.

syn i Nobel Center-fallet och Trygg-Hansa-fallet, men inte i Snäckan-fallet. På så vis kan även platsbesök utmärkas som en *potentiell* faktor som leder till att detaljplaner upphävs.¹⁸⁶ Att dra generella slutsatser av ett begränsat material bör dock göras med försiktighet.

Av de granskade fallen kan det noteras att RAÄ:s yttrande inte bedömdes som nödvändigt då kommunen redan hade inhämtat ett antikvariskt yttrande och en kulturhistorisk konsekvensrapport till grund till det ursprungliga planbeslutet (Snäckan-fallet). Detsamma gäller för de fall då det ursprungliga ärendet redan hade remitterats till länsstyrelsens kulturmiljöenhet (Falkenbergs-fallet). Något av ett ”mellanfall” i detta avseende är Västra Värlinge-fallet, där kommunens antikvarie hade yttrat sig inför kommunens ursprungliga beslut, men länsstyrelsen ändå efter återförvisningen av frågan valde att inhämta ett ytterligare yttrande från kulturmiljöenheten inom den egna länsstyrelsen. Även om byggnadsantikvarien inför det ursprungliga beslutet hade yttrat att gården är av särskilt, om inte av synnerligt, kulturhistoriskt värde räckte inte detta för att rubba detaljplanens rättsverkan, där gården inte var utmärkt med rivningsförbud. Dock fick länsstyrelsen, efter att de inhämtat ett yttrande från kulturmiljöenheten, stöd för att syftet varit att gården skulle bevaras. Vid, i kulturmiljöhänseende, bristfälligt utredda detaljplaner måste alltid en avvägning göras mellan det allmänna kulturhistoriska intresset och enskildas intresse av förutsägbarhet.

För att det förstnämnda intresset ska kunna få gehör kan betydelsen av en fullgod utredning inte nog understrykas. Inte sällan presenteras yttranden från kulturhistoriska expertmyndigheter som objektiva sanningar som utmanar de premisser som det ursprungliga beslutet är fattat på. När inget ytterligare underlag begärs in i målet anliggar det istället på den överprövande instansen att omtolka befintligt material, något som gjordes i Falkenbergsfallet då Kulturmiljöenhetens yttrande plötsligt fick större gehör. I Snäckan-fallet kom däremot domstolen till samma slutsats som kommunen då inget ytterligare underlag fördes in i målet. Det kan dock inte uteslutas att ytterligare underlag skulle kunnat öka domstolens benägenhet att ändra kommunens ursprungliga beslut. Därmed vore det önskvärt med någon form av riktlinje eller precisering om när den överprövande myndigheters utredningsskyldighet i kulturmiljöhänseende är att anse som fullgjord. Denna begäran kan även omformuleras och skifta ansvar till att det vore önskvärt att kommuner tar fram en enhetlig standard för hur och när de fullgör sin skyldighet att arbeta för att skydda kulturhistorisk värdefull bebyggelse i sin ärendehantering, exempelvis i en form av en checklista enligt beskrivning ovan. En sådan standard skulle även vara önskvärd för att tydliggöra vad som krävs för att uppfylla kompetenskravet i 12 kap. 7 § PBL, om att ”byggnadsnämnden...ska ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska fullgöra sina uppgifter på ett tillfredställande sätt”.

4.3 Klagorättens betydelse för förutsebarheten

Kulturmiljöföreningars utökade talerätt har påståtts skapa en osäkerhet för enskilda eftersom det innebär en oklarhet i hur detaljplaner eller beslut om bygglov eller rivningslov står sig. Talerätten medför dock inte någon förändring av det skydd av kulturvärdena som redan framgår av lagtexten. Det talerätten medför är snarare *en ökad kontroll av efterlevnaden av detta skydd*. Däremot aktualiseras en intressekonflikt mellan enskildas intresse av förutsebarhet och det allmänna intresset av att skydda de byggda kulturvärdena i de fall en detaljplan är undermåligt utredd. Denna intressekonflikt aktualiserade i MÖD 2020:46 avseende bygglovet om att glasa in Hötorgsgången. MÖD befäste då att själva klagorätten ter sig ytterst tveksam i de fall då kulturmiljöfrågan redan har avgjorts i detaljplanen. Är detaljplanen däremot antagen före 1996, då kommunen inte hade någon lagstadgad skyldighet att beakta natur- och kulturvärden vid planläggning, ”framstår det dock som naturligt att kunna medge klagorätt för kulturmiljöorganisationer”.¹⁸⁷ Med andra ord är det tydligt att intresset av enskildas förutsägbarhet väger tyngre för planer antagna efter 1996, och som därmed

¹⁸⁶ Lee Maria, *Knowledge and Landscape in Wind Energy Planning*, 37 Legal Stud. 3 (2017), s. 21.

¹⁸⁷ MÖD:s beslut 17-09-2020 i mål nr P 12648–19, s. 3.

får antas ha beaktat kulturvärdena, än vad det gör för beslut baserade på detaljplaner antagna dessförinnan. Vad avser beslut baserade på planer antagna innan 1996 får istället intresset av förutsägbarhet ibland ge vika för efterlevnaden av bestämmelser till skydd för kulturmiljön. Även om vi ännu inte har hunnit se effekterna av rättsfallet, kan det förmodas att rättsläget om detaljplaners rättsverkan och betydelse för efterföljande enskilda beslut om bygglov kommer att klarna framöver. Det kan inte heller förväntas att en expansion av talerätten gällande bygglov i detaljplanlagt område kommer att skada förutsägbarheten i någon nämnvärd utsträckning då, som MÖD klargjort, *klagorätten begränsar sig till fall som på ett tydligt sätt relaterar till kulturmiljön*.

MÖD:s avgörande har enbart relevans för överklagandet av bygglov i detaljplanlagt område, och ger därför inget generellt svar om vart gränsen går mellan intresset av förutsägbarhet och att upprätthålla kulturmiljöskyddet. Det kan dock antas att prejudikatet även kan tillämpas på fall om rivningslov, då även de fattas baserat på bestämmelser i detaljplanen. Vad avser rätten att överklaga detaljplaner i sig ter sig denna emellertid annorlunda, då detaljplaner endast kan överklagas inom tre veckor från dess att kommunen har tillkännagett beslutet. Dessutom måste klaganden ha delgett synpunkter under samrådstiden som inte har blivit tillgodosedda, om talerätten ska baseras på 13 kap § 8 PBL, och inte 13 kap § 12. På så vis är möjligheterna att överklaga detaljplaner begränsade. En utökning av kulturmiljöföreningars klagorätt till enskilda beslut om bygg- och rivningslov är därför önskvärd. Detta innebär en möjlighet att mildra en bristfällig detaljplans effekter. De bästa vore såklart om alla detaljplaner antagna innan 1996 granskades i kulturmiljöhänseende, men att detta skulle ske är emellertid föga trovärdigt på grund av kommuners resursbrist. Därmed spelar kulturmiljöorganisationer en alltmer betydande roll i att säkerställa att detaljplaner som inte har beaktat kulturmiljöaspekter inte medför skadliga verkningar för kulturmiljön vid lovprövningar.

En annan grund som förutsägbarheten kan kritiseras på är att det inte framgår tydligt av lag exakt vilka beslut som är överklagbara för ideella föreningar. Rätten att överklaga detaljplaner med en betydande miljöpåverkan och som medför att ett område tas i anspråk för verksamheter som listas upp i 4 kap. § 34 PBL 2 st. är visserligen inskriven direkt i lag genom 13 kap. § 12 PBL. Även rättigheten att överklaga beslut om bygglov med en betydande miljöpåverkan för en åtgärd som anges i 4 kap. 2 § 1 st. 3a är sedan den 2 augusti i år (2021) kodifierad i ett ytterligare stycke till 13 kap. § 12 PBL. Däremot framgår det inte direkt av lag att kulturmiljöföreningar kan få talerätt i beslut om antagande av detaljplan eller meddelandet av bygg- eller rivningslov *om beslutet tillräckligt tydligt aktualiserar bestämmelser om skydd för kulturmiljön* på ett sätt så att föreningen är att anse berörd av det. Ideella föreningars rätt till detta nämns varken av 13 kap. 8 § PBL eller § 42 FL som denna rättighet i praxis har grundats på. Istället har domstolar tolkat dessa bestämmelser i ljuset av artikel 9.3 Århuskonventionen. Det kan emellertid inte förväntas att enskilda byggherrar, fastighetsägare eller projektörer ska känna till all rättspraxis på området eller att de ska tolka nationell rätt på ett konventionsenligt sätt. Den gemene uppfattningen torde fortfarande vara att enbart rågrannar kan ses som berörda av beslut på ett sådant sätt att de får klagorätt enligt § 42 FL. Ansvaret att förtydliga rådande rättsläge ligger snarare på svenska lagstiftare, som bör tydliggöra att även ideella miljöföreningar kan få rätt att överklaga baserat på 13 kap. 8 § PBL och § 42 FL under nämnda förutsättningar. Tills ett sådant förtydligande har gjorts i lag ligger självfallet ett stort ansvar på kommuner att tillämpa och kommunicera gällande rätt på ett konventionsenligt sätt.

4.4 Kulturmiljöorganisationers roll nu och framöver

Det är tydligt att kulturmiljöorganisationer i en utökad utsträckning har fått rollen att bevaka kulturmiljöskyddet i landet, på samma vis som miljöorganisationer har fått i uppdrag att bevaka naturskyddet. Huruvida det är lämpligt att lämna efterlevnaden av lagkrav till ideella föreningar kan dock ifrågasättas utifrån många perspektiv. Rimligtvis bör inte *efterlevnadskontrollen av lagen* lämnas till ideella föreningar, som inte sällan har begränsade resurser till att processa och därför bara kan åta sig att begränsat antal fall. I den mån dessa organisationer ägnar sig åt lagefterlevnad skulle det snarare inte vara helt orimligt att dessa får bli offentligt finansierade, exempelvis genom allokering

av statliga medel eller upprättandet av en statlig rättshjälpsfond. Det är ett tungt ansvar för ideella föreningar att bevaka kulturmiljön som är ett allmänt intresse. Århuskonventionen tillförsäkrar dock föreningar rättigheten att processa i miljömål, något de i många fall annars skulle ha saknat. En bättre ordning hade däremot varit att kommuner vidtar nödvändiga åtgärder för att tillförsäkra att beslut som relaterar till kulturmiljön beaktar tillämpliga regler från början. För att detta ska kunna möjliggöras kan inte vikten av involvering av antikvarisk kompetens i detaljplanearbetet nog understrykas, speciellt då detaljplaner även tjänar som ett viktigt underlag för enskilda ärenden om bygglov och rivningslov. Om kulturmiljöfrågan skulle blivit mer adekvat utredd från början skulle högst troligtvis flertal positiva földeffekter uppstå. Bland annat skulle kulturmiljöskyddet öka och kulturmiljöföreningars behov av att processa minskat, vilket skulle medföra effektivitetsvinster för samtliga inblandade. Dessutom skulle berörda aktörer i byggbranschen fått den förutsägbarhet i byggprocessen som de efterfrågar. Detta skulle också kunna främja energieffektiviserande åtgärder då aktörerna redan från början kan informeras om, vilka "kulturmiljöramar" de har att förhålla sig till och anpassa åtgärderna därefter. Därutöver skulle kommuner fått bättre förutsättningar till att upprätthålla sitt dialogverktyg mot fastighetsägare i enskilda ärenden genom att kunna meddela villkor för att möta kulturmiljöskyddet, istället för att riskera att beslutet upphävs i helhet i domstol. Detta "allt-eller-inget-scenario" skulle därmed kunna motverkas av att detaljplaneunderlaget redan från början beaktar kulturvärden, vilket skulle möjliggöra fler åtgärder inom angivna ramar.

Så länge som antikvarisk expertis inte involveras i framtagandet av detaljplaner tycks det krävas att kulturmiljöorganisationer intar en aktiv roll för att bevaka kulturmiljön, även i efterföljande prövningar såsom om bygg- och rivningslov. Detaljplaner får alltså många "ringar på vattnet" för efterföljande ärenden då de inte sällan utgör ett viktigt underlag inför dessa beslut. Med andra ord skulle antikvarisk involvering i detaljplaner även kunna motverka kostsamma och långdragna överprövningar av enskilda ärenden om exempelvis bygglov eller rivningslov. Ökad antikvarisk involvering i detaljplaner är på så vis inte endast till gagn för kulturmiljöskyddet, utan även förutsägbarheten, rättssäkerheten och resurseffektivitet. I och med den mängd kulturvärden som befintlig bebyggelse kan tillskrivas är det märkligt att detta inte redan görs i högre utsträckning.

Framöver kan vi, till följd av rättsutvecklingen, förvänta oss ett flertal förändringar. En av dem är att det kan förväntas bli allt vanligare att kulturmiljöföreningar överklagar beslut som inte är uttryckligen överklagbara enligt PBL, med hänsyn till den i praxis konventionsenliga tolkningen av artikel 9.3. Trots att det var Naturskyddsföreningen som överklagade beslutet om ett enskilt bygglov i Falkenbergs-fallet, kan det förväntas att allt fler *kulturmiljöföreningar* kommer bli intresserade av möjligheten att överklaga beslut om enskilda bygglov. Inte minst då det bland annat krävs bygglov för fasadändringar, vilket kan ha stora effekter för byggnaders kulturhistoriska värde. Även möjligheten att överklaga beslut om rivningslov bör väcka ett stort intresse för kulturmiljöföreningar som vill skydda befintligt värdefullt byggnadsbestånd från att helt försvinna.

Den granskade praxisen illustrerar även tydligt vilken *mängd av underlag* som föreningar kan använda sig av när de överklagar. Exempelvis använde sig Svenska byggnadsvårdsföreningen i Västra Värmlinge-fallet av ett *negativt beslut om byggnadsminnesförklaring* för att påvisa att byggnaden hade ett sådant högt kulturhistoriskt värde att den bör skyddas mot rivning enligt PBL. Därtill medförde yttrandet från länsstyrelsens Kulturmiljöenhet i Västra Värmlinge-fallet att detaljplanen kunde *tolkas annorlunda mot bakgrund av illustrationer i detaljplanen*. Tillsammans med faktumet att kulturmiljöfrågan oftast blir mer grundligt utredda vid en överprövning medför den variation av processmaterial som kan styrka föreningarnas anspråk att de har goda förutsättningar att lyckas med sina yrkanden i de fall då de har tillerkänts talerätt. I och med den konventionsenliga tolkning som har gjorts av kap 13. § 8 PBL gentemot artikel 9.3 Århuskonventionen kan antalet överklagande fall endast förväntas bli fler, likväl som de ärendetyper som överklagas.

Vad som kvarstår att se inför framtiden är om kulturmiljöföreningar kommer utöka sina grunder för sina yrkanden, då det hittills sett mest har varit i fråga om prövningar huruvida kommuners beslut kommer medföra en påtaglig skada för ett riksintresseområde. Samtliga av de granskade fallen i denna rapport har berört överklaganden av beslut som avser planer eller enskilda

ärenden inom *riksintresseområde för kulturmiljövården*, vilket spelat in i överprövande instansers bedömningar att beslutet *tillräckligt tydligt relaterar till bestämmelser om skydd för kulturmiljön*. Det finns dock flertalet bestämmelser till skydd för kulturmiljön som berörd praxis inte har behandlat, såsom förvanskingsförbudet i kap 8 § 13 eller varsamhetskravet i kap 8 § 17 PBL. Det är därför av stort processuellt och kulturmiljörättsligt intresse att följa rättsutvecklingen om när ett beslut tillräckligt tydligt anses relatera till kulturmiljön på ett sådant sätt att kulturmiljöföreningarna anses berörda i förvaltningslagens mening. Eventuellt kommer domstolar ha svårare att komma fram till att ett beslut tillräckligt tydligt relaterar till kulturmiljön om beslutet inte berör ett riksintresseområde för kulturmiljövården, och därmed ha svårare att ge talerätt på den grunden.

Avslutningsvis kan det konstateras att Århuskonventionen har medfört många positiva effekter för efterlevnaden av kulturmiljöskyddet. Bland annat har kulturmiljöorganisationer fått ett verktyg att inkomma med synpunkter i samrådsförfarandet, och därför fått ett utrymme för att få gehör för sina synpunkter hos kommunen och exploatören som då slipper att råka ut för tidsutdräkt genom ett överklagande. Denna indirekta påverkan stärker värnandet om kulturmiljön i allra högsta grad. I de fall då föreningarna inte får gehör för sina synpunkter har de en möjlighet att överklaga enligt 13 kap. 8 §, och annars även genom 13 kap. 12 § PBL. Möjligtvis får kommuner ett incitament att utreda kulturmiljöaspekter grundligt från början i takt med att kulturmiljöföreningar tillerkänns allt bredare talerätt i praxis. Både kommuner och berörda projektörer, fastighetsägare och byggherrar tjänar på att kommuners beslut inte upphävs. Detta återstår dock att se.

5 Käll- och litteraturförteckning

Allmänna råd och vägledningar

Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (NFS 2005:17).

Naturverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program till 6 kap. miljöbalken (NFS 2009:1).

Offentligt tryck

Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*.

Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*.

Prop. 2009/10:215, *Mark- och miljödomstolar*.

SOU 2021:47: *Ett nytt regelverk för bygglag*.

Rättsfall

EU-domstolen

Mål C-263/08, *Djurgårdens-Lilla Värtans Miljskyddsförening mot Stockholms Kommun*, 2009-07-02.

C 240/09, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011-03-08.

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad 2013-05-23 i mål nr P 9167-12.

Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad 2013-09-27 i mål nr P 11451-12.

Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad 2016-05-18 i mål nr P 1521-16.

Mark- och miljööverdomstolens dom meddelad 2018-11-22 i mål nr P 2921-18.

Mark- och miljööverdomstolens dom meddelat 2019-11-25 i mål 10362-18.

Mark- och miljööverdomstolens beslut meddelat 2019-11-25 i mål nr P 12291-18.

Mark- och miljööverdomstolens beslut meddelat 2020-09-17 i mål nr P 12648.

Mark- och miljödomstolens protokollbeslut meddelat 2021-03-29 i mål nr P 1907-21.

Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-03-02 i mål P 3715-17, Vänersborgs tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2018-05-22 i mål nr P 1535-17, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens beslut meddelat 2018-10-18 i mål P 3405-18, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens beslut meddelat 2018-11-28 i mål nr P 6421-18, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens protokollbeslut 2018-12-11 i mål P 5338-18, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-09-09 i mål nr P 5146-20, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2020-11-19 i mål P 3405-18, Nacka tingsrätt.

Mark- och miljödomstolens dom meddelad 2021-02-11 i mål nr P 51-21, Växjö tingsrätt.

Högsta domstolen

NJA 2020 s. 641 (*Snäckan-fallet*).

NJA 2020 s. 190 (*Falkenbergsfallet*)

Högsta domstolens beslut den 13-04-2021 i mål nr Ö 5706–20.

Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolens dom meddelad den 29 januari 2018, i mål nr 5656-16, referat HFD 2018 ref. 10.

Beslut (från kommuner och länsstyrelser)

Nyréns Arkitektkontor, Kulturhistorisk konsekvensanalys, Kv. Snäckan 8, Stockholm, 2016-06-27.

Länsstyrelsens i Stockholms läns beslut den 8 februari 2017 i ärende nr 4031-22308-2016.

Falkenbergs kommuns beslut den 15 juni 2017, Bygglövsnämndens beslut, diarienummer S 2017–604.

Länsstyrelsen i Hallands läns beslut den 11 september 2017 i ärende nr 403-5304-17.

Stockholms kommuns beslut den 18 april 2018, ärendenummer 2009-04274.

Länsstyrelsens i Hallands beslut den 17 juni 2020, diarienummer 4013-2285-20.

Trelleborgs kommun, Byggnadsantikvariens yttrande, *Angående rivning inom fastigheten Västra Värmlinge 18:1*, BMK 2020–799, 2020-09-15.

Länsstyrelsen Skåne, *Väckt fråga om byggnadsminnesförklaring av Schaggarps gård*, DNR 432-30782-2020, 2020-09-15.

Trelleborgs kommuns beslut den 6 oktober 2020, § 277 *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224.

Trelleborgs kommun, Protokoll till *Ansökan om rivningslov för att riva samtliga byggnader på Västra Värmlinge 18:1 BMK 2020–799*, Dnr SBN 2020/224, 2020-10-06.

Länsstyrelsens Skåne beslut den 10 december 2020, *Överklagande av beslut om rivningslov på fastigheten Västra Värmlinge 18:1, Trelleborgs kommun*, Dnr 403-41654-2020.

Länsstyrelsen Skåne Län, rättsenheten, *Lernacken yrkande*, Lindhamn 2021-02-15.

Länsstyrelsen Skåne, *Yttrande gällande Schaggarps gård, Västra Värmlinge 18:1, Trelleborg kommun*, (Från Kulturmiljöenheten), 2021-04-21.

Länsstyrelsens Skåne, rättsenheten, beslut Dnr 403-5537-2021 & 403-5540-2021, 2021-05-20.

Litteratur och handböcker

Bengtsson Anders, *Kulturmiljöfrågor och Århuskonventionen – analys*, JP Miljönet (2020-01-07).

Blomberg Jesper & Svensson Johan, *Plan- och bygglagen – en kommentar*, Lexino (2021).

Darpö, *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning*, Europarättslig tidskrift Del I: Svensk rättspraxis kring talerätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen.

Kleineman Jan i Nääv & Zamboni, *Juridisk metodlära*, (Studentlitteratur, 2018, upplaga 2).

Lee Maria, *Knowledge and Landscape in Wind Energy Planning*, 37 Legal Stud. 3 (2017).

Internetkällor

Boverket, PBL kunskapsbanken, *Överklagade detaljplaner – ändrad instansordning*, tillgänglig här:
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> (granskad 26 maj 2021, hämtad 3 augusti 2021).

Boverket, *planering för bostadsförsörjning – kommunalt planmonopol*, tillgänglig här:
<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/kommunalt-planmonopol/>,
(granskad 2 december 2020, hämtad 16 augusti 2021).

Pehrson Pia, Tonemar Sanna, Foyen, *Miljöorganisation ges klagorätt i bygglovsärende*, 2019-01-31, tillgänglig här:
<https://www.foyen.se/miljoorganisation-ges-klagoratt-i-bygglovsarend-2/> (hämtad 13 augusti 2021).

Fransson, *byte av värmesystem i kulturbeskyddade värdefulla byggnader – intressekonflikter mellan energieffektivisering och kulturbeskyddat bevarande?* 2021-01-28, s. 33 tillgänglig på www.rekoforskning.se/publikationer.