

Handläggare
Mikael Andersson StåhlTill
Stadsbyggnadsnämnden**Yttrande i mål nr. P 12648-19, Svea Hovrätt,
Mark- och miljööverdomstolen rörande Avvisat
överklagande****Förslag till beslut**

1. Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande överlämnas som yttrande till Mark- och miljööverdomstolen, Svea Hovrätt.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Anette Scheibe Lorentzi
StadsbyggnadsdirektörMattias Carrass
Bygglövschef**Ärendeinformation**

Fastighetsbeteckning:	Beridarebanan 4
Fastighetsägare:	Vasakronan AB
Sökande:	Vasakronan Fastigheter AB
Byggherre:	Vasakronan Fastigheter AB
Handläggare:	Ia Manbo
Beslutsfattare:	Stadsbyggnadsnämnden

StadsbyggnadskontoretFleminggatan 4
Box 8314
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 27 300
stadsbyggnadskontoret@stockholm.se
stockholm.se

Bakgrund

Ansökan för Beridarebanan 4, 11 och 77, dnr. 2018–07250 inkom 2018-05-09 och avsåg renovering och modernisering av Hötorgsskrapornas lågdelar. Däri bland annat ändrad användning, yttre ändringar samt tillbyggnad i form av överbyggnad av Hötorgsgången mellan höghus 1 och 2. Fastigheterna omfattas av detaljplanerna 5550 från 1960 och tilläggsdetaljplan 94014 som vann laga kraft år 1998. Syftet med tilläggsdetaljplanen var bland annat att medge inglasning av Hötorgsgången samt införa skyddsbestämmelser.

Bygglov beviljades via delegationsbeslut 2019-03-12 för ändrade användningar inom befintlig byggnad samt för yttre ändringar. Den ändrade användningen bedömdes planenlig medans den yttre ändringen bedömdes avvika från detaljplanens skyddsbestämmelse. Avvikelsen bestod i att fasadmaterialet ändrades som enligt detaljplanen skulle bevaras. Avvikelsen bedömdes liten och sammantaget bedömdes de yttre ändringarna väl utformade och inte innebära någon förvanskning av byggnaden.

Bygglov beviljades av Stadsbyggnadsnämnden 2019-05-23 för överbyggnaden av Hötorgsgången. Kontoret föreslog nämnden att bifalla ansökan då åtgärden är planenlig enligt gällande detaljplan som medger inglasning av Hötorgsgången.

Samfundet S:t Erik överklagade beslutet 2019-06-26. Länsstyrelsen avvisade överklagandet 2019-09-04 med motiveringen att samfundet inte hade klagorätt. Samfundet S:t Erik överklagade länsstyrelsens avvisningsbeslut till mark- och miljödomstolen (MMD) med hänvisning till Århuskonventionen. MMD avslog överklagandet 2019-11-05 och fastställde länsstyrelsens bedömning. 2020-04-03 meddelades att samfundet S:t Erik medgavs prövningstillstånd i mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Stadsbyggnadsnämnden har förelagts att yttra sig i frågan. Stadsbyggnadsnämnden har erhållit anstånd att yttra sig till 2020-05-29.

Nedan redovisas stadsbyggnadskontorets förslag till yttrande från nämnden under ett antal rubriker.

Yttrande

Yrkanden

Nämnden motsätter sig att prövningstillstånd meddelas och yrkar i första hand att mark- och miljööverdomstolen ska avvisa

överklagandena från Samfundet S:t Erik eftersom föreningen saknar klagorätt, och därmed fastställa Mark- och miljödomstolens beslut att avvisa föreningens talan.

Nämnden yrkar i andra hand att mark- och miljööverdomstolen ska avslå överklagandet och fastställa nämndens beslut att bevilja lov i ärendet, detta då det saknas grund för att upphäva lovet ifråga.

Nämnden menar att det i sig är obehövligt att hålla syn eller nya förhör i anledning av överklagandet utan anser att mark- och miljööverdomstolen kan avgöra målet på handlingarna.

Samfundet S:t Eriks klagorätt

Nämnden bestrider att Samfundet S:t Eriks (nedan föreningen) har rätt att överklaga nämndens beslut att bevilja lov i ärendet.

Nämnden grundar sin inställning på bland annat följande omständigheter:

- Föreningen har inte genom fastighetsinnehav eller på någon annan liknande talerättsgrundande omständighet rätt att överklaga nämndens lovbeslut.
- De kriterier för ideella föreningars talerätt som ställs upp i 13 kapitlet plan- och bygglagen (PBL 2010:900), jämfört med 42 § förvaltningslagen (FL 2017:900), är inte uppfyllda.
- Någon utökad klagorätt med stöd av Århuskonventionen finns inte i detta ärende.
- Nämnden delar de slutsatser, motiveringar och bedömningar beträffande talerätten visavi föreningen som underinstanserna redovisat i sina avgöranden.

Stadsbyggnadsnämndens utgångspunkter och närmare skäl

Nämnden har den 2019-05-23 beviljat ett planenligt bygglov för bland annat inglasning inom fastigheten Beridarebanan 4.

Fastigheterna omfattas av detaljplanerna 5550 från 1960 och tilläggsdetaljplan 94014 som vann laga kraft år 1998. Ramen för lovprövningen har alltså, bland annat, utgått från tilläggsdetaljplan 94014 som vann laga kraft år 1998. Syftet med tilläggsdetaljplanen var bland annat att medge inglasning av Hötorgsgången samt införa skyddsbestämmelser.

Lovprövningens rättsliga funktion går i huvudsak ut på att kontrollera att en ansökt åtgärd följer det bindande rättighets- och skyldighetsknippe som fastställts i den underliggande detaljplanen eller, i förekommande fall, de underliggande detaljplanerna. Detta rättighets- och skyldighetsknippe är bindande för såväl privata aktörer som det allmänna vid tillämpningen. Detaljplanen är i gällande rättssystem också styrande för bedömningen av åtgärder vid tillämpningen av annan specialreglering, exempelvis fastighetsbildningslagen, ordningslagen, mm.

Att utsträcka talerätten på det sätt som föreningen önskar skulle strida mot en rad grundläggande rättsliga principer liksom vedertagen praxis. Lagstiftaren har implementerat det grundläggande rättsliga skyddet, dels genom bestämmelserna i regeringsformen, dels genom de talerätsreglerande bestämmelser som finns i PBL-systemet (jfr med förvaltningslagen). I sammanhanget har inte föreningen visat på någon omständighet som skulle kunna medföra att föreningen ges en rättsligt skyddad ställning i termer av talerätt i prövningar av enskilda lovbeslut.

Miljöorganisationer kan anses uppfylla kriterierna för talerätt beträffande kommunernas beslut i planärenden, förutsatt att ett specifikt planärende då också har den beskaffenheten att miljöorganisationers talerätt kan komma ifråga. När det gäller talerätt i enskilda lovbeslut förhåller sig saken enligt nämndens uppfattning helt annorlunda. En viktig aspekt är att byggrätten, så som den är fastlagd i underliggande detaljplaner, föregåtts av en intresseavvägning där även miljöaspekter integrerats i planprocessen och det efterföljande beslutet. Beslutet och processen har kontrollerats av statens företrädare (länsstyrelser och sektorsmyndigheter), dels under planprocessen, dels genom överprövningsinstitutet. Inte sällan sker detta även efter överklaganden av enskilda och organisationer, där miljöaspekter även bedömts i överprövande instanser. I detaljplaneringen har planmyndigheten också i normalfallet bemött och vägt in miljöorganisationers invändningar och redovisat sitt ställningstagande. Det ligger då i sakens natur att miljöorganisationer i just plansammanhang på konventionsrättslig grund har getts ett större rättsligt utrymme att föra allmänhetens talan beträffande miljöaspekter av sådant slag som krävs för klagorätt i dessa sammanhang. När en detaljplan likväl har vunnit laga kraft saknas dock skäl att utvidga sådana organisationers talerätt i, och för, enskilda lovbeslut.

Att genomförandetiden gått ut vid tidpunkten för ett beviljat lov är irrelevant i ljuset av regelverkets uppbyggnad och systematik. Detaljplanerna har vunnit laga kraft, är bindande i termer av

rättigheter och skyldigheter, och är till sist ändå styrande för lovprövningen och annan tillämpning enligt lex specialis. En utvidgning av miljöorganisationers talerätt i nu aktuella sammanhang skulle strida mot grundläggande bestämmelser som reglerar förhållandet mellan staten och skyddet av såväl allmännas som enskildas intressen, liksom mot förvaltningsrättsliga grundprinciper.

Föreningens åberopande av Mark- och miljööverdomstolen avgörande i mål P 2921-18 och ärendet i målet Ö 6017-18 i Högsta domstolen är inte relevant. Det målet handlar om en lokaliseringsprövning för ett bygglov utom planlagt område, där vissa starka natur- och miljömässiga värden utgjort en av flera grunder för att ge miljöorganisationen talerätt i det målet. Det är således inte fråga om likartade förhållanden, tvärtom. I nu aktuellt ärende har prövning utgått från ett helt planenligt utgångsläge, där nämnden och fastighetsägaren följt den fastlagda byggrätten enligt detaljplanerna och i övrigt uppfyllt förutsättningarna för att det meddelade lovet skulle beviljas. Nämnden har då inget annat val än att bevilja lov enligt PBL-systemet.

Att ändra dessa förutsättningar genom att i efterhand ge en miljöorganisation talerätt skulle leda till oförutsägbara, och från ett rättssäkerhetsperspektiv mycket allvarliga, konsekvenser. Ett sådant scenario skulle innebära stora svårigheter att bestämma byggrätten. Det skulle också på olika sätt urholka egendomsskyddet, som redan är tillgodosett i svensk rätt och som i sin tur redan har implementerat det konventionsrättsliga skyddet på området. Skyddet för äganderätten, egendomsskyddet, är en grundläggande fri- och rättighet enligt såväl regeringsformen (RF) som Europakonventionen. Äganderätten inkluderar, förutom annat, en rätt för ägaren att, inom de ramar som fastlagda byggrätter innebär, kunna använda och utveckla sin egendom. Därtill följer av 2 kap. 15 § RF bl.a. att en fastighetsägare inte behöver acceptera ett avstående av sin egendom, till vare sig det allmänna eller någon enskild, genom expropriation eller liknande förfarande, utan ersättningsrätt och under övriga bestämda kriterier. Egendomsskyddet innefattar också en rätt att fritt förfoga över sin egendom på det sätt byggrätten är fastlagd. Att inskränka den rätten, utan hänsynstagande till de kriterier som gäller för detta och utan rätt till ersättning, är oacceptabelt enligt svensk rätt och genom de allmänna grundsatser som följer av folkrätten, tillika konventionsrätten (se exempelvis 2 kap. 15 § RF och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen). Varje ingrepp i egendomsskyddet, enligt såväl RF som Europakonventionen, måste beakta proportionalitetsprincipen. Det skulle orsaka allvarliga och oöverskådliga konsekvenser, och innebära en uppenbar risk för

oproportionerliga ingrepp i egendomsskyddet och rättssäkerheten i övrigt, att ge föreningen ifråga talerätt för enskilda lovbeslut som utgår från redan fastlagda byggrätter inom planlagda områden.

Nämnden menar att detta gäller oavsett om föreningen rättsligt skulle klassificeras som en kvalificerad miljöorganisation som skulle kunna erhålla talerätt i planärenden eller i vissa komplexa ärenden om lov utom detaljplanlagda områden.

Århuskonventionen och den återopade artikel 9.3 kan inte anses rättsligt ta över, eller tillåtas inskränka på, övriga ovan nämnda allmänna och specifika grundsatser. Även sett i ljuset av detta ska föreningen förvägras talerätt i nu aktuellt mål.

Nämnden bestrider också att bedömningen av den lovgivna åtgärden – sett utifrån regelverket och i sitt sammanhang - innefattar behandlingen av, eller skadar, sådana natur- eller miljövärden som typiskt sett skulle medföra talerätt för miljöorganisationer. I motsats till vad föreningen anför aktualiseras inte heller några frågor som är direkt relaterade till miljön och som innefattar en bedömning av åtgärdens påverkan på denna. I alla fall inte i den mening som skulle innebära att talerätt skulle anses utlösas enligt artikel 9.3 Århuskonventionen. I grunden har nämnden bara genom lovbeslutet kontrollerat att åtgärden följer den fastlagda byggrätten och ramarna för PBL-prövningen. Nämnden hänvisar här till sin motivering i lovbeslutet och underlaget i det ärendet.

Mot denna bakgrund anser nämnden att det helt saknas skäl att bifalla föreningens talan i målet.

Stadsbyggnadskontorets förslag till beslut

Stadsbyggnadskontoret föreslår stadsbyggnadsnämnden godkänna kontorets förslag till yttrande till mark- och miljööverdomstolen, samt förklarar beslutet omedelbart justerat.

SLUT

Bilaga:

1. Länsstyrelsens beslut 2019-09-04
2. Mark och miljödomstolens dom 2019-11-05
3. Mark och Miljööverdomstolens begäran om yttrande
4. Mark och miljööverdomstolens beviljande av anstånd

