

Kulturvärden och miljöorganisationers klagarätt

*Melina Malafry och Anna Christiernsson**

Abstract

Cultural values in the physical environment are explicitly protected by international agreements and their preservation for future generations is specified as a goal of sustainable development. According to Article 9(3) of the Aarhus Convention, environmental organisations have the right to appeal decisions and omissions by authorities *relating to the environment*. This article examines whether this legal obligation applies in different situations where cultural values in the physical environment may be affected. In order to determine whether such values are covered by this right, the legal concept of *the environment* is analysed. We then examine how cultural values in the physical environment are protected according to the national law, as well as how rules for environmental organisations' right of appeal have been implemented and applied by Swedish courts. We conclude that cultural value in the physical environment is an environmental issue in the sense of the Aarhus Convention and thus covered by the right of appeal. In addition, we argue that decisions that "relate to the cultural environment" should be interpreted extensively and that it can be difficult to distinguish cultural values in individual objects from their surrounding environment and landscape. Decisions that affect individual objects of cultural value can therefore often be covered by the right of appeal according to the Aarhus Convention.

1. Inledning

Sverige har på flera sätt åtagit sig att skydda och bevara världens kulturarv. Skyddet och bevarandet av kulturarvet utgör nämligen en förut-

sättning för att dels uppfylla målet om hållbara städer och samhällen enligt Agenda 2030,¹ dels för att efterleva de internationella och regionala konventioner som berör kulturvärden och kulturmiljön som Sverige har ratificerat. Av konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv (världsarvskonventionen)² följer bland annat krav på nationell lagstiftning, organisation, utbildning och samarbete och faktiskt skydd och bevarande.³ Skyddet ska vara långsiktigt; kulturarvet ska överlämnas till kommande generationer.⁴ Av Europeiska landskapskonventionen⁵ följer vidare att landskapet är en gemensam tillgång som staterna har ett gemensamt ansvar för, också gentemot kommande generationer.⁶ Konventionen anger allmänna principer för en

* Melina Malafry är postdoktor i klimat- och energirätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet och Anna Christiernsson biträdande lektor och docent i miljö rätt vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet. Artikeln är ett bidrag till projektet *Rätten, hållbar energianvändning och bevarandet av kulturvärden* (REKO), ett tvärvetenskapligt projekt som finansieras av Energimyndigheten. Vi vill tacka Mia Geijer, adjungerad lektor i kulturvård vid Uppsala universitet, samt anonym granskare för värdefulla kommentarer på manuset.

¹ FN (2015), *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*, se svensk översättning: URL: <https://www.regeringen.se/48e36d/contentassets/a69f085ada12410989115a1ff64be6d8/att-forandra-var-varld-agenda-2030-for-hallbar-utveckling> (2023-01-20).

² Konventionen om skydd för världens natur- och kulturarv (världsarvskonventionen), 1972.

³ Artiklarna 4–6 världsarvskonventionen.

⁴ Artikel 4 världsarvskonventionen.

⁵ Europeiska landskapskonventionen (landskapskonventionen), 2000. Ratificerad i Sverige 2011, SÖ 2011:5.

⁶ Artikel 7–9 samt preambeln i landskapskonventionen. Se vidare definition av landskapsförvaltning i artikel 1.

holistisk förvaltning av landskap, vilket också omfattar kulturella aspekter, och ålägger parterna att vidta vissa landskapsfrämjande och sektorsövergripande åtgärder.⁷ Parterna förbinder sig dock inte bara till att anta instrument för landskapsplanering och mål för landskapskvaliteten, utan också att förbättra medvetenheten om landskapet, att integrera landskapsperspektivet i politikområden som kan ha en direkt eller indirekt påverkan på landskap⁸ samt att införa *förfaranden för allmänhetens deltagande* i utformningen och genomförandet av landskapspolitik som tar sikte på skydd, förvaltning och planering av landskapet.⁹ Av preambeln framgår att bland annat konventionen om skydd för byggnadskulturarvet i Europa,¹⁰ den europeiska konventionen om skydd för det arkeologiska kulturarvet¹¹ samt Århuskonventionen¹² i *synnerhet* ska beaktas. Av Århuskonventionen följer en rätt att överklaga vissa beslut som har *betydande* miljöpåverkan.¹³ Därutöver följer även en rätt för allmänheten, som uppfyller nationella kriterier, att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter, som strider mot den nationella miljölagstiftningen, prövade av domstol eller i administrativ ordning.¹⁴

För att internationella åtaganden gällande kulturmiljöer och kulturvärden ska efterlevas krävs således att Sverige möjliggör för ett brett deltagande i utformningen och genomförandet

av en landskapspolitik som tar sikte på skydd, förvaltning och planering av landskapet och dess kulturvärden, men också möjligheter för allmänheten att rättsligt kunna utmana vissa beslut.¹⁵ Samtidigt visar forskning och utredningar att det föreligger brister i tillämpningen av det rättsliga skyddet av det byggda kulturarvet och att en förklaring är bristande kunskap om byggnaders och områdets kulturvärden i planläggning och individuella prövningar.¹⁶ En bred klagorätt för miljöorganisationer lyfts ofta fram som en möjlig väg att avhjälpa kunskapsbrist och förstärka skyddet av allmänna intressen i beslutsfattande.¹⁷ Det är därför rimligt att anta att en extensiv klagorätt för miljöorganisationer¹⁸ även kan förbättra kunskapsunderlaget om kulturvärden i planläggning och prövning i enskilda fall eftersom organisationerna kan klaga på bristfälligt beslutsunderlag och lyfta kulturvärdesfrågor som negligerats av sökanden, samt bidra med nytt kunskapsunderlag.¹⁹

¹⁵ Se artikel 5(c) och (d) landskapskonventionen.

¹⁶ Se exempelvis Christiernsson, A., Geijer, M. och M. Malafry (2021), *Legal Aspects on Cultural Values and Energy Efficiency in the Built Environment: A Sustainable Balance of Public interests?*, *Heritage* 4(4), s. 3507–3522 och Boverket (2018), *Kulturvärden försvinner i bygglovsprocessen*. URL: <https://www.raa.se/app/uploads/2018/12/Rapport-Kultur%C3%A4rden-f%C3%B6rsvinner-i-byggprocessen.pdf> (2022-12-15).

¹⁷ Miljöorganisationers rätt att delta i beslutsprocesser och överklaga beslut och dess betydelse för miljöskyddet och miljödemokratien har diskuterats i doktrinen i många år. Se exempelvis Ebbesson, J. (Ed.). (2002), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. Första upplagan, Kluwer Law International, the Hague, s. 6; och Hellner, A. (2019), *Arguments for Access to Justice: Supra-individual Environmental Claims Before Administrative Courts*. Akademisk avhandling, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet.

¹⁸ I artikeln använder vi begreppet kulturmiljöorganisationer ifråga om sådana miljöorganisationer som har till syfte att tillvarata kulturvärden.

¹⁹ Det saknas i stor utsträckning rättsvetenskaplig forskning om kulturmiljöfrågor i klagorättssammanhang samt forskning om klagorättens funktion i relation till kulturvärden. Ämnet berörs dock kort i Christiernsson et al. (2021).

⁷ Se skälen samt artikel 3 landskapskonventionen.

⁸ I konventionen nämns *bland annat regional- och stadsplaneringspolitik liksom kulturpolitik*, se artikel 3, 5 och 6 landskapskonventionen.

⁹ Artikel 5(c) och (d) landskapskonventionen.

¹⁰ SÖ 1990:46.

¹¹ SÖ 1995:84.

¹² Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28). Konventionen har även ratificerats av EU, vilket innebär att konventionen utgör en del av EU:s rättsordning (Århuskonventionen).

¹³ Artikel 9(2) Århuskonventionen.

¹⁴ Artikel 9(3) Århuskonventionen.

I denna artikel vill vi därför undersöka om den rättsliga skyldigheten att säkerställa miljöorganisationers klagorätt vid miljöbeslut enligt artikel 9(3) Århuskonventionen gäller i olika situationer där kulturmiljöfrågor kan bli aktuella samt hur klagorätten för miljöorganisationer har implementerats och tillämpats av svenska domstolar vid prövningar som aktualiserar påverkan på kulturvärden.²⁰ Vi gör detta i ljuset av de rättsliga skyldigheter som åligger parterna enligt EU-rätten samt internationella avtal gällande bevarande och hållbart förvaltande av kulturmiljön som Sverige och EU har ratificerat. För att fastställa om *kulturmiljöfrågor* omfattas av krav på tillgång till rättslig prövning analyseras vad som avses med *miljö* enligt Århuskonventionen och miljöbalken, den övergripande nationella miljölagstiftningen som anger de nationella kriterierna för miljöorganisationers klagorätt. Därefter undersöker vi hur kulturvärden i den *fysiska miljön*²¹ skyddas enligt miljöbalken,²² plan- och bygglagen²³ och kulturmiljölagen²⁴ samt hur regler för miljöorganisationers klagorätt har implementerats och tillämpats av svenska domstolar vid prövningar som aktualiserar påverkan på kulturvärden enligt de nämnda lagstiftningarna.²⁵ Även skogsvårdslagen²⁶ omfattar kul-

turmiljöer, men eftersom artikeln skrivs inom ramen för ett forskningsprojekt som handlar om det byggda kulturarvet har vi valt att avgränsa bort denna lagstiftning från analysen. Slutligen sammanfattar vi våra slutsatser om kulturmiljöorganisationers klagorätt och ger några avslutande reflektioner, på en principiell nivå, kring klagorättens funktion för bevarandet av kulturvärden i den fysiska miljön. För den fortsatta förståelsen behöver vi dock först säga något om begreppen *kulturvärden* och *kulturmiljöer* och vad som avses med detta.

2. Vad avses med kulturvärden och kulturmiljöer?

Det saknas i stor utsträckning vägledning i rättskällorna gällande hur olika kulturvärdesbegrepp relaterat till den fysiska miljön ska förstås. Av plan- och bygglagen framgår dock att det ifråga om särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden handlar om såväl *historiska* och *kulturhistoriska* som *miljömässiga* och *konstnärliga* värden.²⁷ I förarbetena anges vidare att ett tillräckligt motiv kan vara att en byggnad är representativ för tidigare samhällsliga och estetiska ideal, eller att den ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.²⁸ Viss vägledning kan också hittas i förarbeten till äldre plan- och bygglagen. Även här anges att *kulturvärden* i den fysiska miljön är ett samlande begrepp "för de vetenskapliga och upplevelsemässiga värden i bebyggelsen som huvudsakligen har sin grund i historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga

²⁰ Det har ifrågasatts om kulturvärden är en miljöfråga och huruvida miljöorganisationer som har till syfte att bevara kulturvärden ska ha rätt att överklaga beslut under samma villkor som andra miljöorganisationer. Se vidare Bengtsson, A. (2020), *Kulturmiljöfrågor och Århuskonventionen – analys, JP miljönet*.

²¹ Med *fysisk miljö* avses här såväl byggnader som bebyggelseområden, liksom parker, tomter och andra allmänna platser samt landskap.

²² SFS 1998:808. Nedan används förkortningen MB.

²³ SFS 2010:900. Nedan används förkortningen PBL.

²⁴ SFS 1988:950. Nedan används förkortningen KML.

²⁵ Lagstiftningarna gäller parallellt så länge inget annat anges. Se 1 kap. 3 § MB samt 1 kap. 2 § KML. Se även t.ex. 2 kap. 2 och 11 §§ PBL där det klargörs att vissa av miljöbalkens regler ska tillämpas vid planläggning och beslut enligt plan- och bygglag.

²⁶ SFS 1979:429.

²⁷ Se om hur sådana värden skyddas i kapitel 6.

²⁸ Prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 510. Det kan således röra sig om mer lokala motiv, till skillnad från KML som avser byggnader av nationellt intresse. Mark- och miljööverdomstolen har också fastslagit att det *inte* krävs att byggnadens kulturvärde ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att byggnaden ska omfattas av skyddet i 8 kap. 13 § PBL, se MÖD 2012:13.

värderingar”.²⁹ I förarbetena hänvisas vidare till uttalanden om *kulturhistoriska värden* i *Saneringsutredningen* (från 1973). Här framförs synpunkten att det är vanskligt att ge en begränsad och exakt definition av begreppet kulturhistoriskt värde och att en definition behöver vara så pass bred att ingen rimlig variant utesluts. Det föreslås vidare att *kulturhistoriska värden* kan definieras som ”de värden, uppfattbara för ett samhälles medborgare, som kan tillmätas en byggnad utöver dess nyttovärde”.³⁰

I förarbetena till plan- och bygglagen uttrycks vidare att vad som anses vara *värdefullt* är föränderligt över tid.³¹ De sociala skälen att bevara en ”historisk kontinuitet i miljön” betonas liksom behovet att förena förnyelse med en ”varsam förvaltning av kvaliteterna i den befintliga bebyggelsen”. Utveckling mot en ”mycket starkare betoning av det lokala perspektivet på bebyggelsens och kulturlandskapets värden” och en förskjutning i planeringen från enstaka särskilt värdefulla kulturminnen till samlade kulturmiljöer lyfts också fram.³² Enligt förarbeten till äldre plan- och bygglagen framgår att det allmänna intresset inte bara omfattar särskilt värdefulla områden. Det räcker med att det finns ett uttryck i bebyggelsemiljön som kan bedömas vara allmänt uppskattat av kommunens invånare.³³ Kulturvärden kan således även finnas i bebyggelseområden av mera alldaglig karaktär.³⁴ Bevarandevärdet anses därför inte bara finnas

hos enskilda byggnader av monumental karaktär eller stort historiskt värde av allmänt intresse, ”utan också i byggnader och samlade bebyggelsemiljöer som representerar olika tidsepoker eller något typiskt från skilda sociala miljöer eller som värderas högt av en lokal opinion”.³⁵ Även i *Saneringsutredningen* uttalas att de lokala preferenserna bör vara en utgångspunkt vid urval av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.³⁶

Av rättskällorna framkommer tydligt att kulturvärden kan finnas i såväl enskilda objekt som i bebyggelseområden³⁷ och landskap, d.v.s. på olika skalnivåer.³⁸ Bland annat framgår av plan- och bygglagen att planläggning och olika åtgärder ska ta hänsyn till *stads- och landskapsbild*.³⁹ Det kan till exempel innebära krav på hur byggnader och samlad bebyggelse utformas och placeras i landskapet. Det finns ingen definition av *landskap* eller *kulturvärden* i den nationella lagstiftningen. En definition av *landskap*, som kan ge viss tolkningsvägledning, finns dock i landskapskonventionen, som anger att ett *landskap* är ”ett område sådant det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspelet mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer”.⁴⁰ I preambeln betonas att just kulturella aspekter är en viktig del av landskapet och att landskapet är en viktig del av människors livskvalitet, både i stadsområden och på landsbygden.⁴¹ Enligt förarbeten till äldre

²⁹ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 440.

³⁰ SOU 1973:27, *Sanering*, s. 10.

³¹ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 440 och 510.

³² *Ibid.*, s. 440.

³³ Se prop. 1979/80:149, om ändring i byggnadsstadgan (1959:612), s. 9, uttalande hänvisat till i prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 480.

³⁴ Att även karaktärsdrag i den vardagliga bebyggelsemiljön skall tas till vara framgår exempelvis av prop. 1997/98:117, *Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design*, s. 21.

³⁵ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 510.

³⁶ Se SOU 1973:27, *Sanering*, s. 26.

³⁷ I förarbetena till äldre plan- och bygglagen anges att ett bebyggelseområde kan vara fråga om en by eller ett område i en tätort som har ett särskilt kulturhistoriskt värde som helhet. Alla enskilda hus, sedda var för sig, behöver dock inte ha ett sådant värde. Se prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 510.

³⁸ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 510.

³⁹ 2 kap. 6 § PBL. Se vidare avsnitt 6.1.

⁴⁰ Artikel 1(a) landskapskonventionen.

⁴¹ Se preambeln, s. 2.

plan- och bygglagen framgår vidare att kulturvärden inte bara kan finnas i byggnader, utan även i bland annat gator, torg, trädgårdar och inhägnader.⁴²

Vi använder begreppet *kulturmiljöer* för alla dessa typer av fysiska miljöer på olika skalnivåer (från enskilda objekt till landskap), i den här artikeln. Det finns ingen legaldefinition av begreppet *kulturmiljö*, men viss vägledning finns i rättskällorna. Det finns även tydliga kriterier för vissa specifika kulturmiljöer, nämligen *fornminnen*, *kyrkobyggnader* och *kyrkotomter*, i kulturmiljölagen.⁴³ Av lagstiftningen står klart att också enskilda objekt kan ses som en kulturmiljö och omfattas av rättsligt skydd.⁴⁴ Att begreppet *kulturmiljö* omfattar allt från enstaka objekt, såsom byggnader och anläggningar, till hela landskapsavsnitt följer även av riksantikvarieämbetets vägledning.⁴⁵ Enligt vägledningen kan

⁴² Prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 442. Se även prop. 1979/80:149, *om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)* s. 9. Där anges att: "vägar, broar, parkanläggningar och omgivande naturlandskap har betydelse för ett bebyggelseområdes miljövärde."

⁴³ Se 2 kap. 1 § och 4 kap. 2 § 2 och 3 st. KML.

⁴⁴ 1 kap. 2 § 1 st., 3 och 4 kap. KML.

⁴⁵ Riksantikvarieämbetet (2015), *Rapport från Riksantikvarieämbetet Plattform: Kulturhistorisk värdering och urval – Grundläggande förhållningssätt för arbete med att definiera, värdera, prioritera och utveckla kulturarvet*, s. 13. Det finns även information baserat på rapporten på ämbetets hemsida, se: *Kulturmiljön är en del av kulturarvet*, URL: <https://www.raa.se/kulturarv/definition-av-kulturarv-och-kulturmiljo/> (2022-12-10). Se även Boverket och ämbetets gemensamma vägledning om kulturvärden i PBL, *Kunskapsbanken*, URL: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-teori-och-praktik/vad-ar-kulturvarden/> (2022-12-15). Riksantikvarieämbetet är den myndighet i Sverige som ansvarar för frågor om kulturarv och kulturmiljöer. Myndigheten har bland annat tillsynsvägledningsansvar för kulturresevat enligt 3 kap. 9 § miljötillsynsförordningen samt tillsynsansvar för byggnadsminnen enligt KML. Myndigheten får även överklaga beslut av domstol eller annan myndighet som fattas med stöd av 1–5 kap. KML enligt 1 kap. 2 § 3 st. KML. Riksantikvarieämbetet är också den myndighet som pekar ut områden av riksintresse för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § MB. Boverket är Sveriges expertmyndighet angående PBL-frågor och

en kulturmiljö preciseras och avgränsas till att omfatta en enskild anläggning eller lämning, ett mindre eller större landskapsavsnitt, en bygd eller en region. Det kan röra sig om stads- eller industriområden såväl som skogs- eller fjällandskap enligt vägledningen.⁴⁶ Även av världsarvskonventionen framgår att kulturarvet omfattar kulturmiljöer på olika skalnivåer. Bland annat anges att kulturarvet omfattar olika former av *minnesmärken* (t.ex. arkitektoniska verk och arkeologiska lämningar av *byggnadsverk*), *grupper av fristående eller sammanhängande byggnader och för grupper som på grund av sin arkitektur, enhetlighet eller belägenhet i landskapet är av särskilt stort universellt värde ur historisk, konstnärlig eller vetenskaplig synpunkt*, men också *miljöer*.⁴⁷ Med *miljöer* avses i det här sammanhanget verk skapade av människan eller av naturen och människan i förening samt arkeologiska miljöer som är av särskilt stort *universellt värde ur historisk, estetisk, etnologisk eller antropologisk synpunkt*.

I propositionen till miljöbalken anges vidare att en *kulturmiljö* omfattar "den av människan skapade och påverkade yttre och inre miljön".⁴⁸ Kulturvärdet kan således antas uppstå just av att miljön har präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter.⁴⁹ Människor präglar de fysiska miljöerna genom odling, byggnation, utvinning av olika naturresurser, namngivning och andra aktiviteter. De anses därför finnas

är även rådgivande tillsynsmyndighet. Vägledningarna från myndigheterna utgör inga rättskällor men kan ändå ge vägledning om hur olika kulturvärdesbegrepp ska tolkas.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Artikel 1 världsarvskonventionen.

⁴⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 159. Motsvarande synsätt finns i Riksantikvarieämbetet vägledning ovan, se not 45.

⁴⁹ Detta framgår också av den ovan nämnda vägledningen att kulturmiljö "avser hela den av människor påverkade miljön, det vill säga som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter".

överallt och beröra alla.⁵⁰ Alla kulturmiljöer har dock inte höga kulturvärden. I förarbetena uttals även att, när det gäller mark- och vattenområden av allmän betydelse för kulturmiljövården, ligger bevarandevärdet ofta i "äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, *bebyggelsens struktur*, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar (författarnas kursiveringar)" samt att skydd av fysiska miljöer av allmän betydelse för kulturmiljövården framför allt handlar om den byggda miljön och landskapet.⁵¹ Den mänskliga påverkan behöver inte heller innebära att området inte samtidigt kan vara värdefullt ur naturvårdssynpunkt.⁵² Den biologiska mångfaldens bevarande kan till exempel vara beroende av mänsklig hävd.⁵³ Kulturmiljön omfattar inte heller bara landskapets fysiska innehåll, utan även immateriella företeelser, såsom ortnamn eller sägner som är knutna till en plats eller ett område.⁵⁴

⁵⁰ Prop. 1996/97:3, *Kulturpolitik*, s. 156. I propositionen betonas särskilt det kyrkliga kulturarvets betydelse för en allmän förståelse av Sveriges utveckling över tid, från ett fattigt land till en modern, rik välfärdsstat.

⁵¹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 32. Se vidare kapitel 4.

⁵² Se vidare kapitel 4 om förhållandet mellan miljö- och kulturskydd samt hur kulturvärden och kulturmiljöer omfattas av den nationella miljölagstiftningen.

⁵³ Några exempel är naturbestsmarker och slätterängar. Se t.ex. Lindborg et al. (2021), *Naturbetesmarker – En resurs för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, i Tunón, H. och K. Sandell (red.) 2021. *Biologisk mångfald, naturnyttor, ekosystemtjänster. Svenska perspektiv på livsviktiga framtidsfrågor*. CBM:s skriftserie 121, SLU Centrum för biologisk mångfald, Uppsala och Naturvårdsverket, Stockholm. Det kan givetvis även finnas situationer där natur- och kulturvärden kan stå i konflikt med varandra. Ett exempel är när dammar och andra kulturmiljöer måste rivas för att eliminera vandringshinder i vattendrag.

⁵⁴ Detta framkommer även av bland annat kulturmiljölagen som också omfattar ortnamn och fornminnen. Se 1 kap. 2 § KML. Se även Riksantikvarieämbetet (2015).

Rättskällorna anlägger således ett vitt synsätt på hur begreppet *kulturvården* och *kulturmiljöer* ska förstås. Det framkommer också att synen på vad som är värdefullt har vidgats över tid. Det är också så begreppet ska förstås här. När vi använder begreppet *kulturvården* i denna artikel avser vi därför inte bara kulturhistoriska värden, utan också miljömässiga, estetiska, konstnärliga och sociala värden i den fysiska miljön. Vi använder vidare begreppet kulturmiljö för olika fysiska miljöer, även enskilda objekt, som har präglats av människan i någon grad. Att något utgör en kulturmiljö innebär dock *inte* att det alltid ska anses ha skyddsvärda kulturvärden. Inte heller utesluter det att miljön samtidigt kan ha höga naturvärden. Vi anser vidare att det kan vara svårt att särskilja ett enstaka, särskilt värdefullt objekt från sin omgivning. Därav kan påverkan på ett sådant objekt ofta komma att ses som en påverkan på den omgivande kulturmiljön eller det omgivande landskapet. Det kan också innebära att en omgivande miljö, utan att enskilda objekt var för sig är särskilt värdefulla, tillsammans kan utgöra en skyddsvärd kulturmiljö.⁵⁵

3. Miljöorganisationers klagorätt enligt artikel 9(3) Århuskonventionen

Av artikel 9(3) i Århuskonventionen följer att den allmänhet som uppfyller kriterierna i nationell rätt ska ha en rätt att få handlingar och underlåtenheter av bland annat myndigheter som strider mot nationell miljöreglering prövad av domstol eller liknande administrativ ordning. I vägledningen till konventionen framgår att bestämelsen om rätten att klaga på miljöbeslut är tillämplig på ett mycket brett spektrum av handlingar och försummelser och att det inte krävs att

⁵⁵ Se Geijer, M. (2014), Martins märkning, *Kulturvården* 4, s. 35 ff. URL: https://issuu.com/kulturvarden/docs/kulturvarden_nr_4_2014 (2022-12-15).

det rör sig om en lagstridighet. Det behöver inte heller handla om ”betydande miljöpåverkan”. Det räcker dessutom att bestämmelsen på något sätt är relaterad till miljön.⁵⁶ Bestämmelsen har således till syfte att bidra till ett effektivt miljöskydd. Icke-statliga organisationer som främjar *miljöintressen*, och uppfyller kriterier i nationell lagstiftning, ska anses ha ett tillräckligt intresse för att få överklaga miljöbeslut.⁵⁷

Till skillnad mot kraven gällande beslut med ”betydande miljöpåverkan” finns ingen tydlig implementering av artikel 9(3) Århuskonventionen,⁵⁸ varken inom EU eller på nationell nivå. EU-domstolen har dock uttalat vikten av en enhetlig tolkning, oavsett om bestämmelsen tillämpas på situationer som omfattas av nationell rätt eller unionsrätt.⁵⁹ Bestämmelsen har *inte* direkt effekt, men det ankommer på nationell domstol att tolka den processuella rätten så att den så långt möjligt stämmer överens med Århuskonventionen enligt domstolen.⁶⁰ Bestämmelsen ska enligt domstolen tillämpas på ett sådant sätt att den möjliggör utövandet av de

rättigheter som följer av unionsrätten och ett effektivt genomförande av EU-rätten.⁶¹ Även om EU-domstolen har drivit utvecklingen mot en mer omfattande tillgång till rättslig prövning för allmänheten, har Århuskonventionens efterlevnadskommitté funnit att EU-domstolen tolkat kriterierna alltför snävt. Kommittén har även ansett att implementeringen är ofullständig.⁶²

En fråga som följer är emellertid om *kultur*-miljöorganisationer ska ha en rätt att överklaga beslut under samma villkor som andra miljöorganisationer. För att fastställa detta behöver inledningsvis analyseras om *kulturvärden* omfattas av begreppet *miljö* enligt Århuskonventionen. Eftersom en legaldefinition av begreppet *miljö* saknas i konventionen får vägledning istället hämtas från begreppet *miljöinformation*.⁶³ Av detta kan vi dra slutsatsen att *kulturmiljöer och bygnadsverk* omfattas,⁶⁴ men att en förutsättning är att det handlar om en åtgärd eller verksamhet, en lagstiftningsåtgärd eller en plan eller ett program (eller någon annan handling som anges i bestämmelsen) som påverkar eller kan

⁵⁶ United Nations Economic Commission for Europe (2014), *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2 uppl., s. 197. URL: https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (2022-12-15).

⁵⁷ Om den ideella föreningen uppfyller kriterierna i artikel 2(5) Århuskonventionen anses de uppfylla artikel 9(2) a, d.v.s. ha ett *tillräckligt intresse* eller anses ha en rättighet som kränks enligt b, under förutsättning att det är en icke-statlig organisation som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell lagstiftningen. 16 kap. 13 § miljöbalken anger kriterier för när en förening omfattas av klagorätten enligt svensk rätt.

⁵⁸ Se Darpo, J. (2014), Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law – Some Remarks on CJEU’s Case-Law on Access to Justice in Environmental Decision-Making, *Journal for European Environmental and Planning Law* 11, s. 367–391.

⁵⁹ Mål C-240/09, *Den Slovakiska brunbjörnen*, p. 42. Se även Darpo, J. (2013), Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning Del 1: Svensk rättspraxis kring klagorätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen, *ERT* 2, s. 222.

⁶⁰ Mål C-240/09, *Den Slovakiska brunbjörnen*, p. 52.

⁶¹ *Ibid.*, p. 47–49.

⁶² Se Efterlevnadskommitténs yttrande den 17 mars 2018 i ACCC/C/2008/32 (EU), Part II, se: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf (2022-12-15). Kommissionen har därför lagt fram ett nytt förslag till förordning, se *Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ*, COM (2020) 642 final, 2020/0289 (COD).

⁶³ Artikel 2(3). Att denna definition kan ge vägledning framgår vidare av United Nations Economic Commission for Europe (2014), s. 50. En liknande definition finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation, artikel 2. Se även NJA 2020 s. 641, där HD hänvisar till samma skrivelse i vägledningen vid tolkning av om kulturmiljö innefattas i Århuskonventionens miljöbegrepp.

⁶⁴ Artikel 2(3)(c) Århuskonventionen.

påverka *miljön*, eller *dess beståndsdelar*.⁶⁵ Med miljön och dess beståndsdelar omfattas enligt konventionen bland annat jord, mark, och *naturområden*, men också *landskap*.⁶⁶ Enligt sekretariats vägledning avses med *naturområden* inte bara skyddade områden utan även olika objekt i vardagslandskapet, även sådana med särskilda *kulturhistoriska värden* eller *andra kulturvärden*.⁶⁷ I vägledningen anges vidare att skyddet av landskap har blivit en allt viktigare del av bevarandearbetet av flera olika skäl. Särskilt nämns estetiska värden, skydd av unika kultur- och kulturhistoriska värden och bevarandet av traditionella markanvändningar. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har också uttalat sig angående betydelsen av begreppet *miljöinformation* och funnit att definitionen var tillräckligt bred för att inkludera en arkeologisk utredning, varför tillgång till sådan information inte kunde vägras på den grunden att det inte rörde sig om en miljöfråga i konventionens mening.⁶⁸

Av definitionen av miljöinformation följer vidare att det inte bara handlar om skriftliga *dokument*. Informationen kan även vara dels i annan form, dels i till exempel bild-, ljud-, elektronisk eller annan materiell form. Information som omfattas är inte heller begränsad till information om olika förhållanden som har en säker och direkt påverkan på miljön. Av formuleringen "kan påverka" följer att det räcker med en *risk för påverkan*. Definitionen är således vid, både vad gäller vad som avses med den påverkade miljön och avseende vilken typ av information som omfattas. Definitionen är inte heller uttömmande och det handlar om minimikrav. Stater kan

således införa en bredare definition i sina nationella rättsordningar.

Sammanfattningsvis omfattas information om till exempel åtgärder som påverkar, eller riskerar att påverka, kulturmiljöer eller byggnadsverk, som i sin tur kan påverka landskapet eller andra beståndsdelar av miljön, av begreppet *miljöinformation*, och därmed av de krav på tillgång till rättslig prövning som följer av konventionen. Begreppet *miljö* enligt Århuskonventionen får således anses inbegripa kulturvärden och en kulturmiljöorganisation utgöra en sådan miljöorganisation som ska ha rätt att klaga på beslut som aktualiserar kulturmiljöfrågor. Påverkan, eller risken för påverkan, på en byggnad behöver dock sträcka sig längre än själva byggnaden för att det ska ses som en miljöfråga i Århuskonventionens bemärkelse. Eftersom enskilda, särskilt värdefulla objekt, kan vara betydelsefulla för dess omgivning, kan dock påverkan på ett enskilt objekt ofta komma att ses som en påverkan på den omgivande kulturmiljön eller det omgivande landskapet. Begreppet måste också tolkas med hänsyn till de internationella åtaganden som gäller avseende deltagande i skydd och förvaltning av kulturmiljöer som också omfattar enskilda objekt. Begreppet miljö i konventionen bör således tolkas extensivt.

4. Kulturvärden och miljöbalkens miljöbegrepp

Miljöbalken har till syfte att främja en hållbar utveckling och att "nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö". Det specificeras närmare i miljöbalkens portalparagraf att miljöbalken ska tillämpas så att bland annat värdefulla natur- och *kulturmiljöer* skyddas och vårdas.⁶⁹ Miljöbalken saknar dock utöver den, icke-uttömmande, listning

⁶⁵ Artikel 2(3)(b) Århuskonventionen.

⁶⁶ Artikel 2(3)(a) Århuskonventionen.

⁶⁷ United Nations Economic Commission for Europe (2014), s. 36.

⁶⁸ United Nations Economic and Social Council, The Aarhus Convention compliance committee, *Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2012/69 concerning compliance by Romania*, p. 49.

⁶⁹ Se 1 kap. 1 §, p. 4 MB samt prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 8.

av olika miljövärden som skyddas i portalparagrafen, en tydlig definition av begreppet *miljö* och en tydlig bestämmelse om miljöbalkens materiella tillämpningsområde. I doktrinen har argumenterats för att miljöbalken är tillämplig på allt som kan motverka miljöbalkens mål och att begreppet miljö enligt balken ska tolkas extensivt.⁷⁰ I miljöbalkens förarbeten uttrycks även att de nationella miljö kvalitetsmålen, som riksdagen antar, kan ge vägledning.⁷¹ Ett sådant mål är målet om en "God bebyggd miljö" som bland annat anger att värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap ska bevaras, användas och utvecklas.⁷² Av förarbetena till miljöbalken framgår också att "skada eller olägenhet ... för miljön" i de allmänna försiktighetskraven i miljöbalken även avser utarmning av värdefulla kulturmiljöer.⁷³ Förarbetena till miljöbalken hänvisar vidare till propositionen om *kulturmiljövård*,⁷⁴ där det tydliggörs att frågor gällande kulturmiljön utgör en del av miljöpolitiken.⁷⁵ Detta var också motivet till att området kulturminnesvård fick den nya benämningen *kulturmiljövård*.⁷⁶ Även senare uttalanden i förarbeten om att kulturvärden är en oskiljaktig del av miljön tas upp samt att problemen och hoten mot såväl natur- som kulturmiljön ofta är gemensamma.⁷⁷ Det anses därför vara av särskild vikt att "olika sektorer och synsätt kan förenas

till gagn för en långsiktigt hållbar förvaltning och utveckling av miljön".⁷⁸

Att kulturmiljöer omfattas av miljöbalken följer också klart och tydligt av flera av balkens materiella bestämmelser som preciserar de allmänna hänsynsreglerna. Kulturmiljöer, även den byggda delen, omfattas till exempel av såväl hushållningsbestämmelserna som bestämmelser om skydd av områden. Hushållningen med mark- och vattenområden ska således ske med hänsyn till kulturvärden. Bland annat ska mark- och vattenområden "samt fysisk miljö i övrigt", som har betydelse från allmän synpunkt, på grund av till exempel dess *kulturvärden*, så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.⁷⁹ Tillägget "fysisk miljö i övrigt" syftade till att tydliggöra att bestämmelsen även syftar till att skydda kulturmiljön, särskilt den byggda miljön och landskapsbilden.⁸⁰ Om det är frågan om ett område av riksintresse för kulturmiljövården ska området skyddas mot *påtaglig skada* vid ändrad markanvändning.⁸¹ I förarbetena anges att påtaglig skada utesluter bagatellartad påverkan. Åtgärder som antingen har en *bestående* negativ inverkan, eller *tillfälligt* mycket stor inverkan, på det aktuella intresset omfattas. Det anges vidare särskilt att de natur- och *kulturvärden* som har betydelse från allmän synpunkt och som *inte kan återskapas eller ersättas*, om de förstörs, omfattas av bestämmelsen.⁸²

⁷⁰ Se exempelvis Michanek, G. och C. Zetterberg (2021), *Den svenska miljö rätten*, 5:e upplagan, s. 100–105.

⁷¹ Se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 8.

⁷² Se Riksdagens miljömål, URL: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> (2022-12-15) samt Boverket (2022), *God bebyggd miljö – fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet*, Rapport 2022:13. URL: <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/god-bebyggd-miljo---fordjupad-utvardering-av-miljokvalitetsmalet.pdf> (2022-12-15).

⁷³ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 15.

⁷⁴ Prop. 1987/88:104, om *kulturmiljövård*.

⁷⁵ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 159.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid. Bland annat hänvisas till prop. 1996/97:3, *Om kulturpolitik*, s. 156.

⁷⁸ Ibid. För en historisk bakgrund till kulturmiljörörelserna, se Geijer, M., Christiernsson, A. och M. Malafry, (2022), *Bebyggelsehistorisk Tidskrift* 82, s. 43.

⁷⁹ 3 kap. 6 § MB.

⁸⁰ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 32.

⁸¹ Riksintresseinstrumentet kommer inte att analyseras närmare här. Det kan dock nämnas att utpekandena inte är rättsligt bindande. För en närmare beskrivning av bestämmelsen och hur Riksantikvarieämbetet gör sitt urval, se Riksantikvarieämbetet (2014), *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken*, Handbok. URL: <https://www.raa.se/app/uploads/2014/07/Handbok-riksintressen-140623.pdf> (2022-12-15).

⁸² Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 30, 32 och 33.

I förarbetena uttalas vidare, som beskrivits i kapitel 2, att bevarandevärdet ofta ligger i "äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar."

Enligt 4 kap. 1 § är områdena i sin helhet av riksintresse med hänsyn även till *kulturvärden* som finns i områdena. Exploateringsföretag och ingrepp kan, som huvudregel, endast ske om det varken påtagligt skadar områdenas naturvärden eller *kulturvärden*. När det gäller nationalstadsparker får till exempel bebyggelse, anläggningar och andra åtgärder endast komma till stånd om det kan ske utan intrång i parklandskapet eller naturmiljön och utan skada på det *historiska landskapets* natur- och *kulturvärden*.⁸³ Enligt Högsta förvaltningsdomstolen måste en helhetsbedömning göras av vad som ska anses innebära *påtaglig skada* på kulturmiljön i en nationalstadspark. En nationalstadspark måste därför ses i hela sitt sammanhang.⁸⁴ Tidigare fanns även ett särskilt instrument för skydd av landskapsbild i naturvårdslagen som innebar att landskap med en särskild och framträdande naturbeskaffenhet eller naturskönhet, men också mera vardagliga landskapsbilder kunde skyddas.⁸⁵ Sådana förordnanden gäller fortfarande, så länge länsstyrelsen inte upphävt dem.⁸⁶

Ytterligare vägledning för tolkning av begreppet *miljö* kan ges av definitionen av *miljö*

effekter i miljöbalken samt det bakomliggande MKB-direktivet, som handlar om hur inverkan på miljön av olika projekt som har "betydande miljöpåverkan" ska bedömas.⁸⁷ Det bör dock observeras att klagorätten enligt artikel 9(3) i Århuskonventionen *inte* förutsätter "betydande miljöpåverkan".⁸⁸ Vi menar att bestämmelserna ändå utgör ett viktigt underlag för tolkning av miljöbegreppet, som utgår från ett brett synsätt. Av definitionen följer att miljöeffekter omfattar såväl direkta som indirekta samt tillfälliga och bestående, kort-, medel eller långsiktiga effekter på bland annat *landskap, bebyggelse* och *kulturmiljö*.⁸⁹ Det följer således klart och tydligt att miljö även omfattar den byggda miljön och andra kulturmiljöer, inklusive hela landskap. Av MKB-direktivet följer vidare dels att *ingrepp i landskapet* ska ses som ett projekt i direktivets mening, dels att direkta och indirekta effekter på landskapet och kulturarvet ska ingå i en miljökonsekvensbedömning.⁹⁰ I bilaga III nämns *historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden* som en del av lokaliseringsbedömningen, som i sin tur utgör ett kriterium för att bedöma *miljöpåverkan*.⁹¹ Det arkitektoniska och arkeologiska kulturarvet samt landskapet nämns också som exempel på miljöaspekter som kan ingå i en miljökonsekvensbedömning.⁹²

Det följer vidare av förarbeten att begreppet *natur* i miljöbalken omfattar *kulturvärden*. Redan i förarbetena till naturvårdslagen, då instrumentet naturreservat inrättades, uttalade de-

⁸³ 4 kap. 7 § MB.

⁸⁴ Med beaktande av de åtgärder som planerades för att minska det negativa synintrycket ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att planen inte ansågs medföra en påtaglig skada på nationalparkens kulturvärden. Se HFD 2011 ref. 4.

⁸⁵ Skyddet kan till exempel omfatta odlade dalgångar, kuststräckor med allmogebebyggelse eller bergsslutningar med fåbodvallar. Se prop. 1964:148, *Kungl. Maj:ts proposition nr 148 år 1964*, s. 61, 84–86.

⁸⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 386.

⁸⁷ Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Bestämmelserna har implementerats i 6 kap. MB.

⁸⁸ Se avsnitt 3 för en närmare beskrivning av bestämmelsen.

⁸⁹ 6 kap. 2 § p. 3 MB.

⁹⁰ Artikel 1(2)(a) och 3(b) och (c) MKB-direktivet.

⁹¹ I detta fall handlar det om att bedöma om det handlar om *betydande* miljöpåverkan eller inte.

⁹² Se bilaga IV, p. 3. Se även 12 § miljöbedömningsförordningen (2017:966).

partementschefen att begreppet *natur*, i relation till grunderna för inrättandet av naturreservat, omfattar den "kulturpräglade naturen" och att naturreservat ska kunna inrättas för att skydda bland annat betesängar och andra miljöer som är beroende av traditionsenlig hävd och som bidrar till kunskap om det historiska odlingslandskapet eller har en utmärkande naturskönhet.⁹³ Det anges vidare att ett naturreservat ska kunna inrättas för att hindra en öppen byggd mot igenskogning. Däremot anses naturreservat inte kunna inrättas för att skydda en landskapsbild som främst motiveras utifrån historiskt eller konstnärligt värdefulla byggnader. I och med miljöbalken inrättades, infördes *kulturresevat* som ett särskilt instrument för att skydda värdefulla kulturpräglade landskap. I förarbetena angav regeringen att ett särskilt instrument för kulturresevat skulle ge bättre möjligheter att bevara *kulturhistoriskt värdefulla landskap*.⁹⁴ Vidare angav regeringen att eftersom "en god yttre miljö" ofta är ett område eller landskap som har ett rikt kulturhistoriskt innehåll är kulturmiljövårdens viktigaste uppgift att bevara och förvalta kulturlandskap på ett sådant sätt att värdena inte förstörs eller förringas.⁹⁵ Instrumentet kulturresevat var därför tänkt att komplettera det skydd av byggda miljöer och fornlämningar som ges i kulturmiljölagen.⁹⁶

Även av Mark- och miljööverdomstolens praxis följer att begreppet *naturvärden* i samrådskravet i miljöbalken omfattar *kulturmiljövärden*.⁹⁷ Domstolen hänvisade bland annat till uttalande i förarbetena om att "samrådsmyndigheten bör underrätta den myndighet som ansvarar för kulturmiljöfrågor om den finner att en verk-

samhet eller åtgärd kan komma att skada även kulturvärden".⁹⁸ Mark- och miljööverdomstolen refererar även till tidigare förarbetsuttalanden som nämnts ovan och konstaterar att begreppet *natur* även omfattade den kulturpräglade naturen i naturvårdslagens mening.⁹⁹ Mark- och miljööverdomstolen ansåg med beaktande av dessa förarbetsuttalanden att det *inte* går att göra någon tydlig åtskillnad mellan *naturmiljön* och den *kulturpräglade delen av naturmiljön* och att begreppet naturmiljö i samrådskravet därför ska anses omfatta kulturmiljövärden.¹⁰⁰

Sammanfattningsvis kan konstateras att miljöbalkens tillämpningsområde är brett och också omfattar fysiska miljöer som är påverkade av människan samt att såväl begreppen *miljö* som *natur* i miljöbalkens mening ska anses omfatta kulturmiljöer och kulturvärden. Skyddet av kulturmiljöer är således en miljöfråga i miljöbalkens mening och utgör ett viktigt komplement till det specifika skyddet av kulturvärden som finns i speciallagstiftning, såsom kulturmiljölagen och plan- och bygglagen. Skyddet av kulturmiljöer utgör ett av de allmänintressen som ska tillvaratas för att balkens mål ska kunna nås. Beslut enligt miljöbalken som rör kulturvärden eller kulturmiljöer, utgör med andra ord sådana beslut som omfattas av miljöorganisationers klagorätt enligt artikel 9(3) i Århuskonventionen.

5. Nationella kriterier för miljöorganisationers klagorätt

En förutsättning för att en miljöorganisation ska ha klagorätt enligt 9(3) Århuskonventionen är att organisationen utgör en sådan organisation som uppfyller kriterierna i nationell rätt, samtidigt som sådana inte får vara för snäva för att

⁹³ Prop. 1964:148, *Kungl. Maj:ts proposition nr 148 år 1964*, s. 46. Se även prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 323 f.

⁹⁴ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 312.

⁹⁵ *Ibid.*, s. 324.

⁹⁶ *Ibid.*, s. 325.

⁹⁷ Samrådskravet regleras i 12 kap. 6 § MB.

⁹⁸ Se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 151 f., också hänvisad till i MÖD 2019:17, s. 3.

⁹⁹ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 323 f. samt MÖD 2019:17, s. 4.

¹⁰⁰ MÖD 2019:17, s. 4.

motverka konventionens syfte. Huruvida miljöorganisationer har klagorätt gällande beslut, som rör kulturvärden eller kulturmiljöer, enligt miljöbalken, men också annan lagstiftning, förutsätter därför att organisationen lever upp till de formella kriterierna som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.¹⁰¹ Bestämmelsen infördes i samband med att miljöbalken tillkom, men har sedan dess reviderats flera gånger. Av den nuvarande lydelsen följer att miljöorganisationer har rätt att klaga på vissa överklagbara domar och beslut, eller frågor som meddelats med stöd av balken, om föreningen uppfyller vissa kriterier.

Vid Sveriges tillträde till Århuskonventionen diskuterades huruvida implementeringen var tillfredställande vad avser artikel 9(3) i konventionen. Lagrådet ansåg att det var tveksamt om Sverige kunde anses uppfylla Århuskonventionens krav då miljöorganisationer enligt lagstiftningens lydelse inte hade rätt att överklaga tillsynsbeslut.¹⁰² Regeringen ansåg dock att det inte fanns något krav i konventionen på att miljöorganisationer skulle kunna klaga på sådana beslut.¹⁰³ Det anges också i förarbetena att listan i 16 kap. 13 § miljöbalken inte omfattar beslut som omfattas av 9(3) Århuskonventionen, utan att de snarare rör beslut som omfattas av 9(2) Århuskonventionen.¹⁰⁴ Lagrådet fortsatte att vara av en annan uppfattning.¹⁰⁵ Numera har detta ändrats genom praxis, då miljöorganisationers klagorätt har breddats vad gäller såväl beslut enligt miljö-

balken¹⁰⁶ som andra angränsande sektorslagstiftningar. Eftersom även myndigheters *underlåtenhet* att agera, i de fall det finns bestämmelser som styr myndighetens agerande i frågan, omfattas av artikel 9(3) Århuskonventionen, har miljöorganisationer även rätt att klaga på så kallade nollbeslut.¹⁰⁷ Om myndigheten borde ha agerat mot bakgrund av nationell, inbegripet EU-rättslig, miljölagstiftning kan således sådana beslut överklagas. Sammanfattningsvis omfattas ett mycket brett spektrum av handlingar, både olika typer av beslut och underlåtenheter att ta beslut.

Ett ytterligare kriterium för föreningars klagorätt är att föreningen har som huvudsakligt ändamål att "tillvarata naturskydds- eller miljöintressen". I förarbetena till miljöbalken anges dock att det inte bör räcka att föreningen har *miljövård* inskrivet som en ändamålsbestämelse i sina stadgar för att föreningen ska anses ha klagorätt. Detta förarbetsuttalande har gett upphov till avgöranden där villaägarföreningar bland annat har nekats klagorätt vid tillståndsbeslut enligt miljöbalken.¹⁰⁸ Föreningen skall dessutom visa att den har varit *verksam* i Sverige för att tillgodose ändamålet.¹⁰⁹ Huruvida kriterierna som uppställs i lagstiftningen stämmer överens med Århuskonventionen har diskuterats i litteraturen.¹¹⁰ Den svenska bestämmelsen har reviderats, efter att frågan har prövats av EU-domstolen, vad avser antal medlemmar som krävs. Det höga antalet medförde att det var svårt för små, lokala organisationer att föra

¹⁰¹ För en närmare analys av kriterierna, se Darpö, J. (2013), Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning Del 1: Svensk rättspraxis kring klagorätten enligt miljöbalken i ljuset av nya avgöranden av EU-domstolen, *ERT* 2013 (2), s. 217–235, på s. 229 f.

¹⁰² Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen*, s. 313 f.

¹⁰³ *Ibid.*, s. 96.

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 93.

¹⁰⁵ Se exempelvis lagrådets yttranden, prop. 2005/06:56, *Århuskonventionen*, s. 32 och prop. 2006/07:95, *Ett utvidgat miljöansvar*, s. 210.

¹⁰⁶ Se exempelvis, Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13 och MÖD 2020:45.

¹⁰⁷ Jfr prop. 2004/05:65, s. 93. Det har även bekräftats i praxis vad avser olika typer av "nollbeslut", se exempelvis MÖD 2020:45 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609-13.

¹⁰⁸ Se MÖD 2006:22.

¹⁰⁹ Se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 213.

¹¹⁰ Se Darpö, J. (2013), s. 223 f.

talans.¹¹¹ Därtill gäller att föreningen ska ha varit aktiv i Sverige i tre år. Någon konventionsenlig tolkning av tidskravet har inte skett och det har legat till grund för avvisande av talan i flera fall.¹¹²

6. Plan- och bygglagen

6.1 Skyddet av kulturvärden

Det övergripande syftet med plan- och bygglagen är att främja en "god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer".¹¹³ Vad som avses med en "långsiktig hållbar livsmiljö för människor" definieras emellertid inte i lagstiftningen.¹¹⁴ I förarbeten till äldre plan- och bygglagen anges dock att detta endast kan uppnås om "grundläggande sociala strävanden beaktas och om hänsyn tas till behovet att hushålla med naturresurser och energi samt att långsiktigt bevara värdefulla natur- och kulturvärden" (författarnas kursivering).¹¹⁵ Det anges även i *Politiken för en gestaltad livsmiljö* att "förvaltning av kulturarvet och kulturmiljövärden har stor betydelse för att uppnå hållbara och attraktiva

livsmiljöer".¹¹⁶ Det framgår vidare av 2 kap. att bevarandet av *kulturmiljön* är ett allmänintresse, och en förutsättning för att uppnå målet om en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för dagens och kommande generationer. Av bestämmelserna följer att hänsyn ska tas till *kulturvärden* i syfte att främja en långsiktigt god hushållning¹¹⁷ och att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras med hänsyn till bland annat *stads- och landskapsbild* liksom platsens *kulturvärden*.¹¹⁸ Ett bebyggelseområdes särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska också skyddas.¹¹⁹ I förarbeten betonades dock att det är tillräckligt att bebyggelsemiljön är allmänt uppskattad av kommunens invånare för att anses vara en skyddsvärd miljö.¹²⁰ Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.¹²¹

Att bevarande av kulturvärden ingår i lagstiftningens syfte om en hållbar livsmiljö följer även av de materiella kraven på byggnadsverk med mera.¹²² Av dessa regler följer bland annat ett förbud mot att förvanska *särskilt värdefulla byggnader* och *bebyggelseområden*¹²³ samt krav på att ändringar av byggnader ska göras varsamt.¹²⁴ Vad som är särskilt värdefullt ska bedömas utifrån "historisk, kulturhistorisk, miljömässig

¹¹¹ Se mål C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* samt Darpo, J. (2010), Kriterierna för svenska miljöorganisationers talerätt – behövlig bakläxa i EU-domstolen, *Europarättslig Tidskrift* 2010(1), s. 129–142. Huruvida en förening med mindre medlemmar har ansetts ha stöd i allmänheten har dock hanterats i praxis, se NJA 2012 s. 921, NJA 2020 s. 845 och HFD 2018 not 40.

¹¹² Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 juni 2020 i mål nr P 7835-19. Föreningens talan avvisades då föreningen endast varit aktiv i åtta månader. Se även Mark- och miljööverdomstolens vid Växjö tingsrätts beslut den 30 september 2020 i mål nr P 3034-19, P 3037-19 och P 5495-18. En förening som inte haft sin hemvist i Sverige, utan i Finland, har dock bedömts ha klagerätt enligt MÖD, se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 6 maj 2022 i mål nr M 1697-22.

¹¹³ Se 1 kap. 1 § PBL. Se även prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 57. För en beskrivning av plan- och bygglagens utveckling, se Geijer, M. et al. (2022), s. 40.

¹¹⁴ Se 1 kap. 1 § PBL.

¹¹⁵ Se prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 57.

¹¹⁶ Se prop. 2017/18:110, *Politik för gestaltad livsmiljö*, s. 65.

¹¹⁷ 2 kap. 3 § p. 2 PBL.

¹¹⁸ 2 kap. 6 § p. 1 PBL.

¹¹⁹ 2 kap. 6 § 3 st. PBL. Denna del av bestämmelsen är dock begränsad till särskilt värdefulla områden. Bestämmelsen infördes i nya PBL 2011. Se prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 416.

¹²⁰ Se prop. 1979/80:149, *om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)* s. 9, uttalande hänvisat till i prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 480.

¹²¹ 2 kap. 6 § 3 st. PBL.

¹²² Dessa regler återfinns i 8 kap. PBL. Se vidare 1 kap. 1 § PBL och 2 kap. PBL.

¹²³ Även bygglovspliktiga anläggningar, vissa tomter och allmänna platser omfattas av förvanskningförbudet, se 8 kap. 13 § PBL.

¹²⁴ 8 kap. 17 § PBL.

eller konstnärlig synpunkt”.¹²⁵ Därtill betonas i förarbeten till äldre plan- och bygglagen att särskilt stora hänsynskrav ska ställas när det gäller byggnader som uppförs i anslutning till särskilt värdefulla områden eller byggnader. För att en byggnad ska anses *särskilt värdefull* behöver byggnaden inte vara formellt utpekad i en detaljplan, skyddsbestämmelser, bevarandeprogram eller kulturmiljöstrategi eller vara av byggnadsminnesklass enligt kulturmiljölagen. Byggnader, bebyggelseområden och landskap kan vara värdefulla trots att inget formellt utpekande skett. I förarbetena anges att ett tillräckligt motiv kan vara att byggnaden är representativ för tidigare samhällliga och estetiska ideal, eller att den ger en god uppfattning om tidigare sociala villkor för en viss samhällsgrupp.¹²⁶ Det kan således röra sig om lokala motiv, till skillnad från kulturmiljölagen som avser byggnader av nationellt intresse.¹²⁷ Skyddet av kulturvärden gäller både *inom och utanför* detaljplanelagda områden och oavsett om en åtgärd kräver bygglov eller inte. Om bygglov krävs för en åtgärd på en särskilt värdefull byggnad ska kulturvärden och kulturmiljön alltid beaktas i prövningen.¹²⁸ Mark- och miljööverdomstolen har också fastslagit att det *inte* krävs att byggnadens kulturvärde ska ha kommunicerats med fastighetsägaren för att byggnaden ska omfattas av skyddet.¹²⁹ Sammanfattningsvis kan således konstateras att skyddet av kulturvärden i den fysiska miljön är ett av de allmänintressen som ingår i begreppet livsmiljö och som ska tillvaratas enligt plan- och bygglagen.

¹²⁵ 8 kap. 13 § 1 st. PBL.

¹²⁶ Prop. 1985/86:1, med förslag till ny plan- och bygglag, s. 510.

¹²⁷ Se kapitel 7.

¹²⁸ Se 9 kap. 30 och 31 §§ PBL.

¹²⁹ MÖD 2012:13.

6.2 Klagorätt

6.2.1 Inledning

I plan- och bygglagen finns allmänna samt särskilda bestämmelser, om enskilda respektive miljöorganisationers, klagorätt.¹³⁰ De särskilda bestämmelserna om miljöorganisationers klagorätt är begränsade till beslut om ”betydande miljöpåverkan”. Enligt förarbetena gäller rätten för enskilda, fysiska och juridiska personer samt *ideella föreningar*.¹³¹ Av praxis följer vidare att bestämmelserna angående miljöorganisationers klagorätt inte ska anses inskränka klagorätten för den som är *berörd* enligt de allmänna reglerna.¹³² En förutsättning för att vara berörd är att det handlar om ett beslut som angår den enskilda och går den enskilde emot.¹³³ Vad som anses vara ett beslut som har gått den enskilda emot har blivit alltmer omfattande i rättstillämpningen. I utredningen¹³⁴ inför nya förvaltningslagen konstateras att kriteriet ”gått honom eller henne emot”,¹³⁵ spelar en mycket undanskymd roll i praxis,¹³⁶ och att kriteriet sällan berörs. Istället fokuserar rättstillämpningen mer på om beslutet medför sådana *konsekvenser* för klaganden att den har rätt att överklaga beslutet. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan *effekten* av beslutet på vederbörande ha betydelse för om personen anses berörd eller ej. Om beslutet påverkar den enskildes rättsställning eller om beslutet rör ett intresse som denne har och som har erkänts av rättsordningen. Även beaktansvärda intressen

¹³⁰ De allmänna bestämmelserna finns i 13 kap. 8 § PBL samt 42 § förvaltningslagen (FL). De särskilda bestämmelserna om miljöorganisationers klagorätt finns i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL.

¹³¹ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 333.

¹³² NJA 2020 s. 190. Se även prop. 2020/21:174, *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*, s. 144–146.

¹³³ 42 § FL.

¹³⁴ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*.

¹³⁵ Detta betyder i princip att beslutet måste vara negativt och riktat till den enskilde.

¹³⁶ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 657.

har erkänts.¹³⁷ Högsta förvaltningsdomstolen har till exempel bedömt att Naturskyddsföreningen har rätt att överklaga beslut om tillstånd till avverkning av fjällnära skog med motiveringen att målet rör ett intresse som är erkänt av rättsordningen samt med stöd i artikel 9(3) i Århuskonventionen.¹³⁸ Miljöfrågor, rent generellt, är erkända av rättsordningen, varför miljöorganisationer, inklusive kulturmiljöorganisationer i fall gällande kulturvärdesfrågor, bör ses som berörda i förvaltningslagens mening vid såväl planläggning som bygg- och rivningslov.

6.2.2 Detaljplaner

När det gäller *detaljplaner* är rätten för miljöorganisationer, som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken, att överklaga, enligt lagens ordalydelse, begränsad till beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner som kan antas medföra en "betydande miljöpåverkan".¹³⁹ Därtill ska det röra sig om en verksamhet eller åtgärd som anges i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen.¹⁴⁰ Domstolarna har tidigare tillämpat bestämmelsen restriktivt och klagorätten för miljöorganisationer vid detaljplanebeslut har därför varit begränsad.¹⁴¹ Huvudregeln är också att den klagande måste varit delaktig i detaljplaneprocessen för att kunna överklaga. Denna bestämmelse har dock vissa undantag. Miljöorganisationer kan exempelvis överklaga ett sådant detaljplanebeslut även om de inte deltagit i detaljpla-

neprocessen, i vart fall vad avser sådana beslut som omfattas av klagorätten enligt lagens ordalydelse.¹⁴²

Mark- och miljööverdomstolen har haft olika tolkningar av huruvida kulturmiljöorganisationer omfattas av kriteriet att "tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen" enligt 16 kap. 13 § miljöbalken och således ansetts ha klagorätt vid detaljplanebeslut. Mark- och miljööverdomstolen ansåg redan 2012 att "en förening som har till ändamål att vårda och bevara omgivningen ur ett kulturperspektiv"¹⁴³ omfattades av begreppet. Mark- och miljööverdomstolen har dock i ett mål från så sent som 2016, ansett att kulturmiljöorganisationer *inte* omfattades av klagorätten för miljöorganisationer i ett detaljplaneärende.¹⁴⁴ I skälen till avvisningsbeslutet angav Mark- och miljööverdomstolen att de klagande organisationerna varken enligt sina stadgar eller sin faktiska verksamhet har verkat för naturskydds- eller miljöskyddsintressena. Enligt domskälen är det dock uppenbart att organisationerna verkade för skydd av kulturmiljön. Klagorätten har dock under senare tid utvidgats i rättstillämpningen, både med hänsyn till *när* miljöorganisationer har rätt att klaga och vilka typer av miljöorganisationer som har klagorätt.¹⁴⁵ Bland annat har högsta domstolen

¹³⁷ Se exempelvis MÖD 2019:19.

¹³⁸ HFD 2014:8.

¹³⁹ 13 kap. 12 § p. 1 PBL. Enligt förarbetena ansågs bestämmelsens utformning och ordalydelse vara tillräcklig för att implementera artikel 9(2) i Århuskonventionen, se prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, s. 59 ff.

¹⁴⁰ 13 kap. 12 § p. 1 PBL. I 13 kap. 13 § framgår det också att beslut kan överklagas om strandskyddet har upphävts inom detaljplaneområdet.

¹⁴¹ Denna begränsade tolkning bekräftas i förarbetena, se prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, s. 62.

¹⁴² Se 13 kap. 11 och 12 §§ PBL. Innan augusti 2021 fanns inte ett sådant undantag från huvudregeln i 13 kap. 11 § PBL. Detta kritiserades efter EU-domstolens avgörande den 14 januari 2021 i mål C-826/18 av Marklund, Å. (2021), *Klagorätt enligt Århuskonventionen – analys, JP miljönät*.

¹⁴³ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 december 2012 i mål nr P 6473-12.

¹⁴⁴ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 maj 2016 i mål nr P 1521-16.

¹⁴⁵ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 september 2022 i mål nr P 7406-21, NJA 2020 s. 641 med hänvisning till HFD 2018 ref. 10 II, Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 25 november 2019 i mål nr P 10362-18, den 21 december 2018 i mål nr P 10684-17 och den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18. Det finns även underrettsavgöranden där kulturmiljöorganisationer erhållit

fastslagit att *kulturmiljöorganisationer* omfattas av klagorätten under vissa förutsättningar, med hänvisning till artikel 2(3) om miljöinformation i Århuskonventionen, som anses vara av betydelse vid tolkningen och talar för att kulturmiljöintressen ska beaktas i vissa fall.¹⁴⁶ Vidare hänvisar domstolen till miljöbalkens portalparagraf och plan- och bygglagens allmänna bestämmelser och betonar att skyddet för kulturmiljön får anses höra till miljörätten.¹⁴⁷ Domstolen anger därefter att även miljöorganisationer med uppgift att tillvarata *kulturmiljöintressen*, och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, omfattas av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen och således har klagorätt i fråga om beslut om detaljplaner, ”om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön”.¹⁴⁸ Det står således klart av nationell praxis att Århuskonventionen behöver beaktas vid tillämpningen av dessa bestämmelser samt att kulturmiljöorganisationer har en rätt att klaga på beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som är tydligt relaterade till kulturmiljön.

En fråga som följer är emellertid vad som avses med *kulturmiljö* och vilka situationer som ska anses vara ”tydligt relaterade till kultur-

miljön”. Såsom beskrivits i kapitel 2 finns ingen lagstadgad definition av begreppet men av vägledande rättskällor och andra vägledande dokument följer att begreppet ska tolkas extensivt och att kulturmiljöer kan anses utgöra hela den av människor påverkade miljön, som i varierande grad präglats av olika mänskliga verksamheter och aktiviteter. Det kan handla om en byggnad, en bygd eller ett landskapsavsnitt, som på något sätt präglats av mänsklig aktivitet. Av detta följer att en miljöorganisation ska anses ha klagorätt vid planbeslut, som utgör ett sådant beslut som nämns i artikel 2(3) Århuskonventionen, även om beslutet endast påverkar enskilda, särskilt skyddsvärda, byggnadsverk, utifrån till exempel historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.¹⁴⁹ Det krävs inte att området utgör ett riksintresse för kulturmiljövården eller att området eller byggnaden omfattas av en detaljplan, skyddsbestämmelser, bevarandeprogram eller kulturmiljöstrategi eller områdesskydd, eller är byggnadsminnesklassad enligt kulturmiljölagen.¹⁵⁰ Däremot, om det aktuella planområdet omfattas av ett riksintresse för kulturmiljövård är det en tydlig indikation på att detaljplanebeslutet ska omfattas av klagorätten. I avgörandet som beskrevs ovan omfatta-

klagorätt vid detaljplanebeslut, före HDs avgörande, se exempelvis Mark- och miljödomstolens deldom den 10 juli 2017 i mål nr P 1535-17. Planen upphävdes senare på grund av föreningens överklagan, se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 22 maj 2018 i mål nr P 1535-17. Målet avskrevs hos MÖD i beslut den 11 december 2018 i mål nr P 5338-18.

¹⁴⁶ Se NJA 2020 s. 641. För en närmare analys av 2 (3) Århuskonventionen, se kapitel 3 i denna artikel.

¹⁴⁷ Se NJA 2020 s. 641, p. 18.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 19. Högsta domstolen hänvisade till *Svartra* (NJA 2020 s. 190) där HD uttalade att, utöver den rätt som följer av bestämmelserna i 13 kap. 12 och 13 §§ PBL, ska 42 § förvaltningslagen ges en tolkning som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet.

¹⁴⁹ Bestämmelsen är som beskrevs i avsnitt 3 inte uttömmande och förutsätter en tolkning av behörig myndighet enligt vägledningen till konventionen. Det finns inga hinder mot en bredare definition nationellt. Se United Nations Economic Commission for Europe (2014), s. 50.

¹⁵⁰ I ett beslut från Länsstyrelsen i Luleå bedömdes det vara en förutsättning att byggnaden hade pekats ut i detaljplan, bevarandeprogram eller låg inom ett riksintresse för att omfattas av klagorätten, d.v.s. att beslutet ”tydligt relaterar till kulturmiljön”. Beslutet upphävdes dock av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Målet återförvisades till Länsstyrelsen som i skrivande stund handlägger ärendet på nytt. Se Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätts avgörande den 5 juli 2022 i mål nr P 1655-22. Se även Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 26 maj 2021 i mål nr P 1043-21. Dessa avgöranden talar för att i vart fall mark och miljööverdomstolarna inte tolkar in att det ska röra sig om ett utpekade område för att tydligt relatera till kulturmiljön.

des området av riksintresse för kulturmiljövård, vilket var en tillräcklig indikation på att beslutet tydligt relaterar till kulturmiljön.¹⁵¹

I praxis har dock kriterierna avseende vilka kulturmiljöorganisationer som ska anses ha klagerätt tolkats snävt. I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen fick en organisation som överklagade en detaljplan i Seminarieparken i Uppsala sin överklagan avvisad med motiveringen att organisationen *Seminarieparkens vänner* inte hade något *kulturmiljöintresse*.¹⁵² Enligt stadgarna har organisationen till ändamål att "bevara och utveckla kvarteret Seminariet till en offentlig stadsdelspark".¹⁵³ Vi anser att det är en alltför strikt tolkning av *kulturmiljöintresse*.¹⁵⁴ Att vilja *bevara* en offentlig stadsdelspark borde i allra högsta grad ses som en vilja att bevara en del av Uppsalas kulturmiljö. Inte heller uttrycket *utveckla* anser vi motsätter ett kulturmiljöintresse, då det handlar om att förvalta parken som en offentlig stadsdelspark, inte att förändra parkens ändamål.¹⁵⁵ Föreningen argumenterar dessutom för skyddet av kulturmiljön i sin överklagan. Som tidigare nämnts, uttrycks i förarbetena till miljöbalken att det inte bör räcka att föreningen har miljövård inskrivet som en ändamålsbestämmelse i sina stadgar för att föreningen ska anses ha klagerätt. Det som är avgörande är att föreningen faktiskt verkat för det ändamålet.¹⁵⁶ I praxis har därför organisationer som inte faktiskt bedrivit verksamhet

för detta ändamål nekats klagerätt.¹⁵⁷ Motsatsvis bör därför organisationer som faktiskt bedriver verksamhet för ändamålet, men saknar en tydlig hänvisning till kulturmiljöintressen i stadgarna, omfattas av klagerätten.

6.2.3 Bygglov

Också när det gäller *bygglov* och positiva förhandsbesked är rätten för ideella miljöorganisationer, som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken, att överklaga, enligt lagens ordalydelse, begränsad till beslut som kan antas medföra en "betydande miljöpåverkan".¹⁵⁸ Därutöver ska det röra sig om en verksamhet eller åtgärd som anges i 4 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen.¹⁵⁹ Bestämmelsen ger således miljöorganisationer en begränsad klagerätt. Bestämmelsen infördes 2021 för att tydliggöra att även bygglov omfattas av klagerätten under dessa förutsättningar. Tidigare fanns det ingen uttrycklig överklaganderegler vad avser bygglov för miljöorganisationer enligt plan- och bygglagen.

De flesta bygglovsbeslut omfattas inte av den snäva bestämmelsen eftersom bygglovsbeslut sällan antas medföra betydande miljöpåverkan. De bygglovsbeslut som främst blir relevanta vid skydd av kulturvärden avser ändring (genom

¹⁵¹ NJA 2020 s. 641, p. 22–23.

¹⁵² Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 september 2022 i mål nr P 7406-21.

¹⁵³ Målet kunde inte överklagas till Högsta domstolen.

¹⁵⁴ För närmare beskrivning av begreppet se avsnitt 2.

¹⁵⁵ Det ingår dessutom i kulturmiljöarbetets målsättningar att såväl bevara som att *utveckla* kulturmiljön, se prop. 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*, s. 35.

¹⁵⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 213.

¹⁵⁷ En villaägarförening har nekats klagerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken trots att miljöintresset var uttryckt i stadgarna. Se HFD 2011 not 51. Se även MÖD 2006:22 där Miljööverdomstolen fann att en villaägarförening, som visserligen indirekt hade inskrivet i sina stadgar att tillvarata naturskydds- och miljöintressen, inte omfattades av 16 kap. 13 § miljöbalken. Eftersom föreningen inte kunde visa att den i sin kontinuerliga verksamhet ägnat sig åt detta ändamål avslogs överklagandet. Notera dock att dessa avgöranden är relativt gamla.

¹⁵⁸ 13 kap. 12 § p. 2 PBL.

¹⁵⁹ 13 kap. 12 § p. 2 PBL. Enligt förarbetena förtydligar bestämmelsen genomförandet av vissa krav i artikel 11(1) och 11(3) i MKB-direktivet och utgör inte någon inskränkning av miljöorganisationers klagerätt enligt 42 § förvaltningslagen och gällande praxis, se prop. 2020/21:174, *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*, s. 145.

exempelvis renovering eller andra åtgärder)¹⁶⁰ av befintlig bebyggelse som anses vara *särskilt värdefull*.¹⁶¹ En rätt för miljöorganisationer att överklaga sådana beslut, som inte har betydande miljöpåverkan, finns inte kodifierad i plan- och bygglagen. En sådan klagorätt har dock slagits fast av Högsta domstolen.¹⁶² I målet konstaterar domstolen att också bygglovsbeslut kan vara sådana beslut som relaterar till miljön och därför kan omfattas av artikel 9(3) Århuskonventionen och att 42 § förvaltningslagen kan anses inbegripa miljöorganisationers klagorätt, såtillvida att bygglovsbeslutet aktualiserar hänsynstagen den "som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet."¹⁶³ Domstolen betonar dock att det faktum att det finns miljörättsliga bestämmelser som ska beaktas i ett bygglovsärende *inte innebär* att varje enskilt bygglovsbeslut omfattas av artikel 9(3) Århuskonventionen. Tvärtom kan bygglovsärenden många gånger falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde enligt domstolen. Domstolen uttalade också att någon kommuniseringskyldighet inte uppkommer till följd av detta.¹⁶⁴ Detta innebär att det är upp till kulturmiljöorganisationer att hålla sig uppdaterade om vilka typer av lov som kan påverka kulturvärden. Därmed föreligger en risk för en mer begränsad effekt av klagorätten i praktiken.

Mark- och miljööverdomstolen har också resonerat specifikt kring frågan om när *kulturmiljöorganisationer* har rätt att överklaga bygglovsbeslut utifrån Högsta domstolens praxis.¹⁶⁵ Både länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen

hade avvisat kulturmiljöorganisationens överklagan, då bygglovsbeslutet inte bedömdes vara ett sådant beslut som är relaterat till miljön, i den mening som avses i artikel 9(3) Århuskonventionen.¹⁶⁶ Mark- och miljööverdomstolen konstaterade dock att bygglovsbeslutet var ett sådant beslut som tydligt relaterade till kulturmiljön och att kulturmiljöorganisationen därför hade rätt att överklaga bygglovsbeslutet, mot bakgrund av Århuskonventionen 9(3).¹⁶⁷ Mark- och miljööverdomstolen uttalade dock att den omständighet att det är ett bygglov som är förenligt med en detaljplan många gånger får förutsätta att kulturmiljöaspekter redan har hanterats i detaljplanläggningen, med hänsyn till bland annat kravet på beaktandet av natur- och kulturvärden vid planläggningen.¹⁶⁸ Vidare ansåg domstolen, mot bakgrund av att kulturmiljöorganisationer har rätt att klaga på beslut om antagande av detaljplan, att det inte är självklart att medge klagorätt för efterföljande bygglovsbeslut.¹⁶⁹ Det uppmärksammades även att något krav på att beakta kulturmiljöaspekter inte funnits för detaljplaner som tillkommit innan 1996 och att många sådana äldre planer fortfarande är gällande idag. I dessa fall kan det enligt domstolen därför finnas anledning att ge kulturmiljöorganisationer klagorätt vid bygglov inom detaljplanlagda områden. I förevarande fall hade bygglovsfastigheten en detaljplan från 1960, men med tillägg från 1998, där den aktuella bygglovsåtgärden, överringlasning av Hötorgshallen, omfattades. Mark- och

¹⁶⁰ Se huvudregeln i 9 kap. 2 § PBL. Det finns dock ett flertal undantag från bygglovsplikten i 9 kap. Om åtgärden ska ske på en *särskilt värdefull byggnad* enligt 8 kap. 13 § PBL undantas åtgärden dock normalt inte från bygglovsplikten, se exempelvis 9 kap. 3(c) §, p. 2 PBL.

¹⁶¹ 8 kap. 13 § PBL.

¹⁶² NJA 2020 s. 190.

¹⁶³ Ibid., p. 29.

¹⁶⁴ Ibid., p. 30.

¹⁶⁵ Se MÖD 2020:46.

¹⁶⁶ Se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 5 november 2019 i mål nr P 7012-19 och Länsstyrelsen i Stockholms beslut den 4 september 2019, dnr 403-33676-2019.

¹⁶⁷ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har i beslut den 18 december 2019 i mål nr P 8408-19 medgett klagorätt för en kulturmiljöorganisation vid bygglov. Beslutet överklagades inte.

¹⁶⁸ Dessa krav finns i 2 kap. 3 § PBL.

¹⁶⁹ Se även avvisningsbeslutet, som refererats i MÖD 2020:46, med klargörande att beslut där en specifik fråga redan prövats i en detaljplan inte kan prövas igen.

miljööverdomstolen ansåg att överklagandet var tydligt inriktad på just överinglasningen och att den frågan redan var prövad i detaljplanen. Frågan kunde därför inte bli föremål för överprövning inom ramen för ett ärende om bygglov.¹⁷⁰ Kulturmiljöorganisationens överklagande avvisades därför.¹⁷¹

Enligt domstolen kan det i många fall vara motiverat att ge miljöorganisationer klagerätt även inom områden detaljplanelagda efter 1996, under samma förutsättningar som gäller för beslut om detaljplaner, förutsatt att bygglovet "aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön".¹⁷² Detta anses enligt domstolen följa av kraven på att särskilt beakta kulturvärden vid utformning och placering av byggnadsverk och bebyggelse, att skydda bebyggelseområdets särskilda kulturvärden samt att genomföra varsamma ändringar och tillägg i bebyggelsen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg i det aktuella fallet att bygglovsbeslutet, mot bakgrund av att byggnaden låg inom ett riksintresse för kulturmiljövärden (Stockholms innerstad med Djurgården), innefattade riksintressets värdekärnor (Hötorgscity) och dessutom ansågs vara en viktig del av det allmänt tillgängliga stadsrummet, var ett beslut som var tydligt

relaterat till kulturmiljön.¹⁷³ I avsaknad av beslut från Högsta domstolen, som nekade prövnings-tillstånd, kan detta beslut ge viss vägledning i fråga om kulturmiljöorganisationers klagerätt vid bygglov som tydligt relaterar till kulturmiljön, särskilt då Mark- och miljööverdomstolen valt att referera avgörandet.¹⁷⁴

Ett annat mål gällde föreningen *Samfundet S:t Erik* som tidigare beviljats klagerätt av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt gällande bygglov.¹⁷⁵ Det förevarande bygglovsbeslutet avsåg utbyggnad av *Mars* och *Vulcanos*, tidigare kanslihuset i Stockholm. Tillbyggnaden skulle dölja och blockera en ursprunglig huvudentré. Av detaljplanen (från 2006) framgår att åtgärder inte får vidtas om de minskar de kulturhistoriska värdena och i tillhörande planbeskrivning anges att "[b]yggnaden har ett kulturhistoriskt värde som motsvarar fordringarna för byggnadsminne". När ärendet sedan prövades i sak beviljades bygglovet av stadsbyggnadsnämnden,¹⁷⁶ vilket överklagades av kulturmiljöorganisationen. Länsstyrelsen¹⁷⁷ och mark- och miljödomstolen¹⁷⁸ avlog överklagandena då de ansåg att åtgärden följde detaljplan och inte innebar någon förvanskning eller konflikt med varsamhetskravet. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts avgörande överklagades och kulturmiljö-

¹⁷⁰ Enligt 13 kap. 2 §, p. 8 plan- och bygglagen får kommunala beslut inte överklagas i den del de avser en fråga som redan är avgjord genom exempelvis en detaljplan. Det är en allmän utgångspunkt, för enskilda såväl som miljöorganisationer.

¹⁷¹ För de fall där bygglovet inte ansetts överensstämja med detaljplan har dock överklagandet prövats i sak, se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2020 i mål nr P 6418-19 och Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 10 november 2020 i mål nr P 2934-20.

¹⁷² MÖD 2020:46. Jfr NJA 2020 s. 641, p. 19 och HFD 2018 ref. 10 II. Enligt bygglovsutredningen är frågor som däremot många gånger borde kunna överklagas sådana som tar sikte på bebyggelsemiljön och de enskilda byggnadernas placering och utformning, se SOU 2021:47, *Ett nytt regelverk för bygglov*, del 1, s. 458.

¹⁷³ Frågan rörde visserligen en formell grund som inte hade att göra med kulturmiljöorganisationers rätt att klaga på beslut varför det inte kan ge oss en direkt fingervisning om när kulturmiljöorganisationer har klagerätt på bygglov inom detaljplanelagda områden. MÖD har dock refererat beslutet, se MÖD 2021:46, varför resonemanget kring kulturmiljöorganisationers klagerätt vid bygglov får mer tyngd.

¹⁷⁴ MÖD 2020:46.

¹⁷⁵ Se Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 18 december 2019 i mål nr P 8408-19.

¹⁷⁶ Stadsbyggnadsnämndens i Stockholms kommun beslut den 23 maj 2019, § 48, Dnr 2018-16576-575.

¹⁷⁷ Länsstyrelsen i Stockholms beslut den 25 mars 2020, Dnr 403-58806-2019.

¹⁷⁸ Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 10 november 2020 i mål nr P 2934-20.

organisationen fick prövningstillstånd hos Mark- och miljööverdomstolen.¹⁷⁹ Under handläggningen bereddes Riksantikvarieämbetet tillfälle att yttra sig. Mark- och miljööverdomstolen upphävde slutligen stadsbyggnadsnämndens beslut med hänvisning till att tillbyggnaden skulle stå i strid mot förvanskningförbudet och inte var förenlig med skyddsbestämmelsen i detaljplanen.¹⁸⁰ Målet visar således att kulturmiljöorganisationers klagorätt kan ha betydelse för det slutliga utfallet i en prövning och innebära att beslut med påverkan på kulturvärden kan ändras efter att ny information inkommit i målet.

Sammanfattningsvis har miljöorganisationer av Högsta domstolen ansetts ha klagorätt när det gäller bygglovsbeslut som är tydligt relaterade till *miljön* och *naturskyddet*, även inom detaljplanelagda områden under vissa förutsättningar. Den omständighet att Mark- och miljööverdomstolen endast nämner bygglovsbeslut som tydligt relaterar till kulturmiljön i de domar som handlar om klagorätt för en *kulturmiljöorganisation* anser vi inte ska ses som en begränsning i vilka frågor som kan åberopas av en kulturmiljöorganisation. Vilket miljöskyddsintresse en miljöorganisation primärt har, bör således inte vara avgörande för vilka miljöintressen som kan åberopas.

6.2.4 Rivningslov

När det gäller *rivningslov* saknas en uttrycklig bestämmelse i plan- och bygglagen gällande miljöorganisationers klagorätt. Det har därför varit oklart huruvida en miljöorganisation kan klaga på ett rivningslov. Frågan prövades dock nyligen av Mark- och miljööverdomstolen i ett mål

gällande det grönmärkade¹⁸¹ Liljeholmsbadet i Stockholm,¹⁸² vari domstolen klagorätt vid rivningslov omfattas av de allmänna bestämmelserna i plan- och bygglagen och förvaltningslagen.¹⁸³ Med hänsyn till fastighetens höga kulturvärden i det aktuella fallet, enligt yttranden från såväl Stadsmuseet som Skönhetsrådet, samt det faktum att det finns en rättslig skyldighet att beakta historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden vid prövning av rivningslov,¹⁸⁴ bedömde domstolen att beslutet om rivningslov är ett beslut som är tydligt relaterat till kulturmiljön och som omfattas av artikel 9(3) i Århuskonventionen. Att kommunen kan bli ersättningsskyldig ska inte påverka bedömningen enligt domstolen.

I målet bedömde även domstolen vilka av organisationerna som uppfyller kriterierna för klagorätt enligt miljöbalken. Med hänvisning till tidigare praxis uttalade domstolen att klagorätt förutsätter att det inte bara handlar om en organisation som huvudsakligen syftar till att tillvarata natur- och miljöskyddsintressen, utan också

¹⁸¹ En sådan klassificering innebär att anläggningen har bedömts som särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt av Stockholms stadsmuseum. Grönmarkeringen följer av Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska klassificeringskarta, se: [hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/](#) (2022-12-14).

¹⁸² Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 november 2022 i mål nr P 992-22, s. 6.

¹⁸³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 november 2022 i mål nr P 992-22. Se även tidigare avgöranden från lägre instans: Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 11 februari 2021 i mål nr P 51-21. Föreningen ansågs även ha klagorätt vid en fråga om bygglov. Se Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts dom den 11 februari 2021 i mål nr 58-21. Målet överklagades till MÖD som inte beviljade PT, se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 31 mars 2021 i mål nr P 1907-21. Se också Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom den 26 maj 2021 i mål nr P 1043-21.

¹⁸⁴ Om det allmänna intresset av att bevara byggnaden är större än den enskildes intresse att riva, ska rivningslov inte ges. Se 9 kap. 34 § 1 st. p. 2 samt 2 kap. 1 § PBL.

¹⁷⁹ Mark- och miljööverdomstolens beslut den 9 november 2021 i mål nr P 13581-20.

¹⁸⁰ Ibid.

som verkar under stabila former.¹⁸⁵ Både *Samfundet S:t Erik* och *Svenska byggnadsvårdsföreningen* ansågs uppfylla dessa, liksom övriga, kriterier och bedömdes därmed ha klagorätt. När det gäller *Liljeholmsbadets vänner* ansåg visserligen domstolen att föreningens stadgar får "anses ge uttryck för ett kulturmiljöintresse", men att syftet med organisationen är för specifikt. Syftet ansågs inte vara att mer *allmänt* tillvarata sådana natur- och miljöskyddsintressen.¹⁸⁶ Detta ansågs också följa av att organisationen inte drivit några andra frågor än de som rör just Liljeholmsbadet, även om de verkat under flera år. Att föreningen åberopar kulturhistorisk hänsyn i ärendet saknar betydelse enligt domstolen.

Uteslutandet av specifika miljöfrågor beträffande enskilda objekt kan dock ifrågasättas. En sådan tolkning utesluter många lokala miljöorganisationer från klagorätten, särskilt i kulturmiljöfrågor, eftersom bevarandet av specifika objekt främst kan ses som en lokal fråga och sällan något "allmänna" kulturmiljöorganisationer har tillräckligt med resurser för att bevaka. Ett belysande exempel kan vara en hembygdsförenings intresse att bevara sin hembygdsgård från negativ påverkan eller rivning. Det kan också ifrågasättas med hänsyn till att kulturvärden i enskilda objekt är till sin natur svåra att särskilja från landskapet och omgivande miljö. Att organisationens främsta syfte är att bevara Liljeholmsbadet får enligt vår bedömning anses ut-

göra en tillräcklig omständighet för klagorätt.¹⁸⁷ Föreningen hade angett i sin överklagan att de vill bevara badet på grund av dess kulturhistoriska värde, som är ett allmänt miljöintresse. Målet har släppts upp till högsta domstolen. I skrivande stund har domstolen inte meddelat prövningstillstånd i frågan.

Frågan om klagorätt vid rivningslov har också prövats vid ett antal tillfällen av mark- och miljödomstolarna i Sverige. I tre domar från Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt avvisades överklagan av en kulturmiljöorganisation med hänsyn till att föreningen inte uppfyllde det formella kriteriet om att ha bedrivit verksamhet i Sverige i tre år.¹⁸⁸ Detta tidskrav har som tidigare noterats ej prövats mot bakgrund av Århuskonventionen och kan ifrågasättas. Dessa avgöranden, visserligen inte från en vägledande instans, kan ge en inblick i kulturmiljöorganisationers reella svårighet att betraktas som miljöorganisationer med klagorätt. Att lokala kulturvärden hotas kan vara något som uppmärksammas först när det kringliggande området planläggs för ny bebyggelse och/eller det enskilda objektet hotas av exempelvis rivning.

Sammanfattningsvis, är det klarlagt i praxis att ett rivningslov är ett sådant beslut som kan överklagas av en kulturmiljöorganisation, i vart fall om det rör sig om en sådan byggnad som omfattas av 9 kap. 34 § plan- och bygglagen, då ett sådant beslut tydligt relaterar till kulturmil-

¹⁸⁵ Domstolen hänvisar till NJA 2012 s. 921, NJA 2020 s. 845, HFD 2018 not 40 samt MÖD 6 maj 2022 i mål nr M 1697-22. Se även avsnitt 6.2.3.

¹⁸⁶ Domstolen hänvisar specifikt till *Seminarieparkens vänner*, se avsnitt 6.2.2, där föreningen *inte* ansågs företräda *något* kulturmiljöintresse.

¹⁸⁷ En anledning till att medlemsantalet sänktes i 16 kap. 13 § miljöbalken var just för att lokala och mindre föreningar skulle få överklaga beslut på miljöområdet, se prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer*, s. 64. Därtill är kulturvärden en lokal miljöfråga i den bemärkelsen att värdet ofta finns i enskilda objekt och att organisationer som vill bevara kulturvärdet ofta har en lokal förankring.

¹⁸⁸ Se Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätts avgörande den 30 september 2020 i mål nr P 3043-19, P 3037-19 och P 5495-18.

jön. Det är dock än så länge oklart om miljöorganisationer ska anses uppfylla kriteriet att bevara *allmänna* natur- och miljöskyddsintressen när organisationen har till syfte att bevara enskilda objekt med kulturvärden. Vår bedömning är dock att så bör vara fallet.

7. Kulturmiljölagen

7.1 Skyddet av kulturvärden

Att kulturmiljölagen¹⁸⁹ är en sådan lagstiftning som relaterar till *kulturmiljön* framgår redan av lagens benämning. Det saknas visserligen en legaldefinition av begreppet *kulturmiljö*, men det framgår att syftet med lagen bland annat är att skydda de *ur nationell synpunkt* mest värdefulla byggnaderna, så kallade *byggnadsminnen*.¹⁹⁰ Lagen omfattar också skydd av ortsnamn, fornminnen och kyrkliga kulturminnen med mera.¹⁹¹ Av portalparagrafen framgår vidare att *alla* har ansvaret för kulturmiljön och ansvaret innebär att hänsyn och aktsamhet ska visas mot kulturmiljön och att skador på kulturmiljön i första hand ska undvikas eller i vart fall begränsas. Det huvudsakliga syftet är att "tillförsäkra nuvarande och kommande generationers tillgång till en mångfald av kulturmiljöer".¹⁹² Till skillnad mot miljöbalken är kulturmiljölagen inriktad på skyddet av vissa *enskilda* objekt som en del av kulturarvet, oavsett om fornminnet, byggnadsminnet, eller det kyrkliga kulturminnet befinner sig i en kulturmiljö som är skyddsvärd i sig. Vid införandet av kulturmiljölagstiftningen i sin nuvarande form¹⁹³ framhölls att det fanns starka skäl att understryka kulturmiljöperspektivet och

att lagens skyddsobjekt måste förvaltas utifrån en *helhetssyn* för att långsiktigt kunna bevaras med hänsyn till det enskilda objektets kulturhistoriska och landskapsmässiga sammanhang.¹⁹⁴ Ofta kan därför kulturmiljön som helhet ses som skyddsvärd på grund av existensen av ett enskilt objekt, såsom en byggnadsminnesförklarad byggnad. Beslut som fattas med stöd av kulturmiljölagen ska således ses som sådana beslut som relaterar till miljön och därmed omfattas av Århuskonventionens krav, trots att det handlar om enskilda objekt.

7.2 Klagorätten

Kulturmiljölagen saknar bestämmelser gällande enskildas och miljöorganisationers klagorätt.¹⁹⁵ Därför blir den allmänna bestämmelsen i förvaltningslagen tillämplig.¹⁹⁶ Högsta förvaltningsdomstolen har, i ett mål gällande *tillstånd* till nybyggnation på kyrkotomt enligt kulturmiljölagen, tolkat bestämmelsen i ljuset av artikel 9(3) Århuskonventionen och bedömt att kulturmiljöorganisationer har klagorätt vid ett sådant beslut.¹⁹⁷ Domstolen fann att beslutet om nybyggnation enligt kulturmiljölagen angick kulturmiljöföreningen och att beslutet gått den emot, varför den hade rätt att klaga på beslutet.¹⁹⁸ Domstolen ansåg även att beslutet var ett sådant beslut som "relaterar till miljön"¹⁹⁹ och därmed omfattades av artikel 9(3) Århuskonventionen, med hänsyn till bestämmelsens breda tillämpningsområde och syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd. Domstolen fann också att kulturmiljöorganisationen uppfyllde kriterierna för klagorätt i miljöbalken. I ett annat mål

¹⁸⁹ Lagen gäller som beskrevs i kapitel 1 parallellt med miljöbalken, plan- och bygglagen och skogsvårdslagen. Se 1 kap. 2 § KML.

¹⁹⁰ Statliga byggnadsminnen skyddas genom förordning (2013:558) om statliga byggnadsminnen.

¹⁹¹ 1 kap. 2 § KML.

¹⁹² 1 kap. 1 § KML.

¹⁹³ Tidigare benämnd lagen (1988:950) om kulturminnen.

¹⁹⁴ Se prop. 2012/13:96, *Kulturmiljöns mångfald*, s. 38.

¹⁹⁵ Endast Riksantikvarieämbetet kan överklaga positiva beslut enligt kulturmiljölagen enligt 1 kap. 2 § KML.

¹⁹⁶ 33 § 2 st. FPL.

¹⁹⁷ HFD 2018 ref. 10 II.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ HFD 2014 ref. 8.

prövade Kammarrätten i Göteborg en miljöorganisationers rätt att överklaga en länsstyrelses beslut om tillstånd till ingrepp i en fornlämning.²⁰⁰ Frågan i målet var om kulturmiljölagen ansågs vara en sådan lagstiftning som är "relaterad till miljön" och därmed omfattas av artikel 9(3) Århuskonventionen.²⁰¹ Kammarrätten beaktade att kulturmiljö är en viktig miljöfråga, bland annat med hänvisning till kulturmiljölagens portalparagraf och miljöinriktning samt kopplingen till miljöbalken, och konstaterade att "kulturmiljön är en grundsten i ett hållbart samhällsbyggande". Högsta förvaltningsdomstolen meddelade *inte* prövningstillstånd.²⁰²

Rättsfallen avser nybyggnation på kyrkotomt och ingrepp i fornlämning, men enligt vår mening bör alla typer av beslut enligt kulturmiljölagen ses som sådana beslut som "relaterar till miljön" och som omfattas av klagorätten. Detta följer av att enskilda objekts kulturvärden svårigen kan särskiljas från den kringliggande kulturmiljön eller landskapet.

8. Avslutande diskussion

Kulturmiljön är en integrerad del av det landskap som är vår livsmiljö. Den utgör en del av vårt världsarv och är något som ska skyddas om de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 ska nås. Kulturvärden är, likt naturvärden, således något som ska skyddas, bevaras och hållbart förvaltas för nuvarande och kommande generationer i strävan efter en hållbar utveckling. Det rättsliga skyddet av den fysiska miljöns kulturvärden får därför klart ses som en miljöfråga och kulturmiljöer något som omfattas av rättskällornas miljöbegrepp. Beslut, oavsett om det handlar om ett tillstånd, ett bygg- eller rivningslov,

detaljplan eller ett tillsynsbeslut, som påverkar kulturvärden i den fysiska miljön, utgör därför sådana beslut som miljöorganisationer ska ha rätt att överklaga, även när påverkan främst sker på enskilda byggnader, som kan anses särskilt värdefulla utifrån kulturmiljösynpunkt. Motivet till detta är, som vi beskrivit tidigare, att det kan vara svårt att särskilja på kulturvärden i enskilda byggnader från dess kringliggande miljö och landskap. En strikt åtskillnad på påverkan på enskilda objekt och den kringliggande miljön har inte heller betonats i svensk praxis, varför den frågan inte heller verkar avgörande i domstolarnas bedömning. Såväl tillståndsbeslut enligt kulturmiljölagen som detaljplaner liksom bygg- och rivningslov enligt plan- och bygglagen har ansetts omfattas av miljöorganisationers klagorätt när beslutet mer tydligt relaterar till miljön, naturskyddet eller kulturmiljön, även när det handlat om enskilda objekt. I en svensk kontext är det till synes avgörande huruvida överklagandet är inriktat på frågor som har erkänts av svensk rättsordning samt ifråga om bygglov, att dessa frågor inte tidigare prövats i en detaljplan. Som nämnts tidigare är också de krav som följer av Århuskonventionen en miniminivå.

Av praxis följer vidare att begreppet miljöorganisation fått en allt vidare innebörd, som också inkluderar *kulturmiljöorganisationer*. Kulturmiljöfrågor har ansetts innefattas av begreppet miljöskyddsintressen och kulturmiljöorganisationer har ansetts ha rätt att klaga på beslut som relaterar till kulturmiljön, när de uppfyllt kriterierna för klagorätt. Vi anser dock att Mark- och miljööverdomstolens tolkning avseende begreppen *allmänintresse* respektive *kulturmiljö* och därmed vilka miljöorganisationer som ska anses ha klagorätt i fallen *Liljeholmsbadets vänner* och *Seminarieparken*, är alltför restriktiv. Mot bakgrund av att kulturvärden ofta kan tillskrivas enskilda objekt, kan uteslutandet av organisationer som företräder ett enskilt objekt

²⁰⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom den 27 juni 2016 i mål nr 1186-16.

²⁰¹ Jfr HFD 2014 ref. 8.

²⁰² Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 22 augusti 2016 i mål nr 3951-16.

riskera att reducera kulturmiljöorganisationers reella möjlighet att klaga på beslut som relaterar till kulturmiljön. Organisationer med syfte att bevara sådana skyddsobjekt är ofta lokalt förankrade och begränsade till skydd av just enskilda objekt. En allt för snäv tolkning av de nationella kriterierna kan därför stå i konflikt med Århuskonventionens krav att tillförsäkra miljöorganisationer klagorätt vid beslut som relaterar till miljön samt riskerar att urholka det lagstadgade skyddet för kulturvärden och kulturmiljöorganisationers klagorätt. Detta gäller särskilt vid rivningslov då skadan på kulturvärden är irreversibel. Det bör dock poängteras att även förändringar såsom fönsterbyten och fasadändringar kan ge upphov till irreversibla förluster av kulturvärden. Vi anser därför att Högsta domstolens bör ta upp ärendet *Liljeholmsbadets vänner* till prövning och tydliggöra att klagorätten även omfattar organisationer som företräder enskilda objekt med kulturvärden, då dessa kan bidra till omgivningens kulturmiljö.

Vi anser vidare att den stora vikten vid stadgarnas bokstavliga ordalydelse kan ifrågasättas. I förarbetena till miljöbalken framhävs nämligen att stadgarna *inte* ska vara avgörande. Det räcker inte med att stadgarna nämner miljöintresset; föreningen ska även visa "att den har varit verksam i Sverige för att tillgodose ändamålet". Motsatsvis borde därför en organisation som *faktiskt* verkar för att bevara ett miljö- inklusive kulturintresse anses ha klagorätt, även om miljöskydd inte är tydligt uttryckt i stadgarna. Även det snäva tidskriteriet riskerar att utesluta många kulturmiljöorganisationer från rätten att klaga på beslut, vilket i sin tur kan innebära ett försämrat skydd av kulturvärden. Det är nämligen rimligt att anta att många kulturmiljöorganisationer bildas först när ett hot mot ett kulturvärde aktualiseras, till exempel i samband med planläggning eller rivning av en byggnad, samtidigt som de större, allmänna kulturmiljöorga-

nisationerna ofta saknar resurser för att driva lokala ärenden.²⁰³

Klagorätten kan anses fylla en särskilt viktig roll vid beslut enligt plan- och bygglagen, eftersom en majoritet av de beslut som riskerar att påverka kulturvärden i den fysiska miljön fattas med stöd av denna lag. Klagorätt gällande beslut enligt kulturmiljölagen fyller naturligtvis också en mycket viktig funktion, då lagen omfattar de allra mest skyddsvärda objekten från ett nationellt perspektiv. Samtidigt omfattar kulturmiljölagen betydligt färre objekt. Vi anser vidare att klagorätt vid såväl planläggning som bygg- och rivningslov utgör en förutsättning för ett effektivt skydd av kulturvärden, men att klagorätt vid bygglovsbeslut kan anses särskilt viktig.

Påverkan på kulturvärden i den byggda miljön är frågor som i stor utsträckning kan antas ha lämnats till bygglovsprövningen, särskilt då kulturvärdesfrågorna inte har uppmärksamats i detaljplaneprocessen,²⁰⁴ eller avser åtgärder som normalt inte hanteras i detaljplaner, såsom ändring av befintlig bebyggelse. I dag omfattas inte alla åtgärder på särskilt värdefulla byggnader av bygglovsplikten. *Bygglovsutredningen* har dock föreslagit att bygglovsplikten ska bli generell vad avser åtgärder på särskilt värdefulla byggnader.²⁰⁵ Om en sådan generell bestämmelse införas kan det leda till att miljöorganisationer har fler beslut som relaterar till kulturmiljön att överklaga. Även om det kan befaras att kulturmiljöorganisationers klagorätt vid bygglov medför

²⁰³ Klagorätten i fråga om kulturmiljöfrågor har främst varit en fråga i Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. En anledning kan vara att allmänna kulturmiljöorganisationer är mer verksamma i Stockholmsområdet än i andra delar av landet.

²⁰⁴ Bygglovsutredningen föreslår att utpekande av byggnader och bebyggelseområden som omfattas av 8 kap. 13 § PBL ska ske i översiktsplanen, vilket kan underlätta den efterföljande detaljplaneprocessen och därefter den enskilda bygglovsprövningen, se SOU 2021:47, *Ett nytt regelverk för bygglov*, s. 629 ff.

²⁰⁵ Se SOU 2021:47, *Ett nytt regelverk för bygglov*, s. 616 ff.

ökade processuella kostnader är vår bedömning att en utökad klagorätt för kulturmiljöorganisationer i praktiken inte bör medföra någon omfattande ökning, dels eftersom bygglovsbeslut inte behöver kommuniceras med miljöorganisationer, dels eftersom organisationerna på grund av begränsade resurser endast kan bevaka ett fåtal, principiellt viktiga, bygglovsbeslut.

I den mån det finns en aktuell detaljplan bör kultur- och andra miljöfrågor ha beaktats inom ramen för planprocessen. Inte minst gäller detta om området är av riksintresse för natur- eller kulturvärden eller avser planområden i nära anslutning till skyddade områden. Ett stort antal detaljplaner är emellertid gamla. Därtill finns omfattande områden där det sker bebyggelse och andra exploateringsåtgärder som inte omfattas av detaljplan. En begränsning med hänsyn till att en fråga redan har prövats i en detaljplan är emellertid rimlig med hänsyn till förutsebarhetskrav, eftersom detaljplaner är rättsligt bindande. Den enskilda ska kunna förlita sig på detaljplanens giltighet. Med beaktande av att detaljplaner är rättsligt bindande och att bygglov som följer detaljplan är svåra att överklaga är det därför viktigt att miljöorganisationer är delaktiga i detaljplaneprocesser och där verkar för att kulturvärden blir tillgodosedda. I andra hand bör överklagandemöjligheten tillämpas.²⁰⁶

Att kulturmiljöorganisationers utökade klagorätt kan antas få särskilt stor betydelse för skyddet av kulturvärden vid bygglovsfrågor följer även av att det sällan finns en motpart i lovärenden och positiva beslut angående åtgärder på skyddsvärda objekt därför sällan överklagas. Dessutom är det inte säkert att objektets eller områdets kulturvärden uppmärksammas i prövningen eller att kunskapen om kulturvärden hos beslutsfattare är tillräcklig. Genom att kulturmiljöorganisationer kan klaga på bristfälligt beslutsunderlag och lyfta kulturvärdesfrågor som negligerats av sökanden, om objektets eller områdets kulturvärden, kan klagorätten leda till ett mer fullständigt kunskapsunderlag och en förstärkt efterlevnad av det lagstadgade skyddet av kulturvärden. Kulturmiljöorganisationers klagorätt kan därmed bidra till ett förstärkt skydd av det byggda kulturarvet, liksom av andra särskilt värdefulla kulturmiljöer och kulturlandskap. Slutligen kan konstateras att kulturmiljöorganisationers klagorätt vid beslut som berör kulturvärden har en viktig funktion att fylla och att klagorätten därför utgör ett viktigt instrument för att säkerställa att vårt gemensamma kulturarv skyddas och bevaras, också för kommande generationer.

²⁰⁶ MÖD 2020:46.

