

Svea Hovrätt
Rotel 0602
Mark- och miljööverdomstolen**Mål nr P 13722-20 060208****Svenska Byggnadsvårdsföreningen ./.
Stockholms kommun angående
detaljplan avseende Hästen 21 i
stadsdelen Norrmalm i Stockholms
kommun**

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan kallad staden, har förelagts att svara på överklagandet i rubricerat mål. Staden får i anledning därav anföra följande.

Inställning

Staden bestrider överklagandet och hemställer att mark- och miljööverdomstolen lämnar överklagandet utan bifall. Staden anser att kommunstyrelsens beslut att anta detaljplan DP 2015–14011–54 för Hästen 21 är riktigt. Staden motsätter sig att målet remitteras till Riksantikvarieämbetet för bedömning av detaljplanens effekter för kulturmiljön.

Omständigheter till stöd för stadens talan

Klaganden har till stöd för sin talan i huvudsak åberopat samma grunder och omständigheter som i överklagandet till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen har inte funnit skäl att upphäva beslutet att anta planen. Stadens synpunkter och överväganden framgår av planhandlingarna. Staden hänvisar till och åberopar vad som anförts i dessa planhandlingar och till de bedömningar som gjorts av mark- och miljödomstolen. Härutöver får staden framhålla och anföra följande.

Länsstyrelsen har överprövat detaljplanen med stöd av 11 kap 10 § andra stycket första punkten plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och beslutade den 15 februari 2019 att inte upphäva planen.

Som mark- och miljödomstolen anför är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Inom vida ramar får kommunen själv avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas och hur marken ska disponeras. Mot denna bakgrund ska överprövningen av ett beslut om att anta en detaljplan stanna vid en kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt PBL och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande. Det innebär att om de bestämmelser som den prövande instansen ska ta hänsyn till vid sin bedömning ger kommunen en stor handlingsfrihet, till exempel bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL, kommer den avvägning som kommunen gör mellan olika samhällsintressen enligt dessa bestämmelser inte bli föremål för överprövning så länge de ryms inom lagstiftningen (jfr prop. 2009/10:21 s 88).

Mark- och miljööverdomstolen har i sin praxis tagit fasta på dessa begränsningar ifråga om överprövningens omfattning. Domstolen har uttalat att prövningen i ett ärende avseende en överklagad detaljplan i allt väsentligt avser frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende, det vill säga frågor som rör de klagandes enskilda intressen. Domstolen menar att när enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens tillsyn som andra intressen, ska prövningen i samband med ett överklagande vara begränsad. Vidare anför domstolen att det som avgör överprövningens omfattning är utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på. Detta innebär inte att klagande fräntas rätten till prövning, men att det materiella innehållet i PBL:s regelsystem ändå kan leda till att prövningen i realiteten blir mycket begränsad (se till exempel MÖD 2013:44, MÖD 2013:47 och MÖD:s dom den 11 juni 2018 i mål P 11037-17).

Detaljplanens påverkan på riksintresset Stockholms innerstad

Klaganden menar att detaljplanen medför en påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Klaganden anför bland annat att den byggnad som avses rivas har ett högt kulturhistoriskt värde och är väl integrerad i en stadsbildsmässig helhet. Uttrycket ”påtaglig skada” ska enligt klaganden tolkas

som att all påverkan som inte kan anses vara bagatellartad är påtaglig.

Konsekvenserna för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården har grundligt utretts under arbetet med detaljplanen, se särskilt avsnitt 7 i miljökonsekvensbeskrivningen. Slutsatsen under planarbetet var att med de bearbetningar och avvägningar som gjorts kan riksintresset tillgodoses samtidigt som en omvandling möjliggörs i linje med ambitionerna för utvecklingen av City.

Länsstyrelsen har i ovannämnda beslut efter överprövning av planen, bedömt att detaljplanens genomförande inte kan anses innebära en påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.

Enligt fast praxis från mark- och miljööverdomstolen är det i första hand länsstyrelsen som bevakar statliga intressen i planprocesser och som bedömer om en åtgärd innebär skada på riksintressen. Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömningen av frågan. Det saknas därför i de flesta fall skäl för en överprövande myndighet att frånga länsstyrelsens bedömning, MÖD mål P 8800-13. Mark- och miljööverdomstolen har uttalat att det inte finns något hinder mot att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning än länsstyrelsen till exempel om underlaget är bristfälligt, MÖD mål P 5979-15. Betoningen av länsstyrelsens roll och exemplifieringen med bristfälligt underlag kan ses som en anvisning att en överprövande myndighet måste ha särskilda skäl för att frånga länsstyrelsens ställningstagande.

Såväl staden som länsstyrelsen har bedömt att detaljplanens genomförande inte kan anses medföra påtaglig skada på riksintresset. Det har i målet inte gjorts gällande att underlaget skulle vara bristfälligt och klaganden har inte angett några omständigheter som utgör skäl för att länsstyrelsens ställningstagande ska frångås.

När ett riksintresse inte är definierat på ett entydigt sätt blir handlingsutrymmet för staden större vid bedömningen av om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset, MÖD mål P 11451.

Stockholms innerstad är Sveriges mest omfattande, komplexa och mångfacetterade urbana kulturmiljö. Den omfattar en mängd uttryck, särdrag och miljöer av olika dignitet.

Riksantikvarieämbetets värdetext för utpekande av riksintresse från 1997 är allmänt hållen och ger utrymme för många olika tolkningar av hur enskilda aspekter samverkar till en riksintressant helhet. Riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården är således inte entydigt definierat, vilket innebär att kommunens handlingsutrymme är relativt stort.

Vad som utgör påtaglig skada är inte definierat i lag, förordning eller föreskrift utan utgör till stor del en bedömning. Ofta hänvisas till en tidigare vägledning av Naturvårdsverket, att "*mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada*" som även återges i Riksantikvarieämbetets handbok för kulturmiljövårdens riksintressen, se Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-21.

Vägledningen innebär tre steg för att beskriva påverkan, obetydlig skada, skada som eventuellt kan utgöra påtaglig skada samt påtaglig skada. Det är således inte korrekt att uppfatta allt utom obetydlig skada som påtaglig skada, när det istället är fråga om en bedömning. Stadens handlingsutrymme begränsas av vad som kan bedömas utgöra påtaglig skada, inte enbart skada.

Att en större eller mindre skada på en del av ett riksintresse inte alltid kan bedömas medföra påtaglig skada på hela riksintresset framgår av några avgöranden i mark- och miljööverdomstolen. I målet om detaljplan för Nya Slussen, där staden konstaterat att planen innebär en *måttlig skada* på kulturmiljön, fann mark- och miljööverdomstolen att planen kunde godtas utifrån bestämmelserna om riksintressen, MÖD mål P 11451-12, sidan 48. I målet om detaljplan för Norra Djurgårdsstaden konstaterade länsstyrelsen att genomförandet av planen skulle medföra *skada* på riksintresset men att påverkan inte var av den omfattningen att påtaglig skada kunde anses föreligga. Länsstyrelsens bedömning godtogs av mark- och miljööverdomstolen, MÖD mål P 5979-15.

Staden menar sammanfattningsvis att de negativa konsekvenser som detaljplanen medför enbart avser ett fåtal uttryck för riksintresset och att planens påverkan inte kan anses medföra påtaglig skada på riksintresset.

Remiss till Riksantikvarieämbetet

Det ingår i länsstyrelsens uppgifter att i ärenden om detaljplan å statens vägnar bevaka och besluta om frågor som rör riksintressen, se bland annat 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. En samordning av statliga myndigheter förutsätts vidare genom länsstyrelsen försorg ske under samrådet om ett planförslag, 2 kap 1 och 3 §§ plan- och byggförordningen (2011:338). Länsstyrelsens betydelse som regional planmyndighet riskerar att förminska och ifrågasättas om en överprövande myndighet kan frångå länsstyrelsens ställningstagande med hänvisning till att en central myndighet i efterhand gjort en annan bedömning. Mot bakgrund av detta bör klagandens begäran avslås.

Hänsyn till kulturvärden, stadsbilden med mera

Klaganden anför att den befintliga byggnaden inom planområdet har grön klassificering. Detta innebär att den ansetts vara särskilt värdefull från bland annat kulturhistorisk synpunkt och att sådana byggnader bör bevaras. Klaganden anför vidare att den nya byggnad som möjliggörs genom detaljplanen bryter kraftigt mot skalan i närområdet och att förslaget därför strider mot kravet på hänsyn till kulturvärden och stadsbilden i 2 kap. 3 och 6 §§ PBL.

I planprocessen har staden prövat den föreslagna byggnadens storlek och utformning i förhållande till stadsbilden och kulturmiljön i området. Även frågan om att delvis bevara befintlig byggnad har utretts. Staden hänvisar i dessa delar till miljökonsekvensbeskrivningen och planbeskrivningen (sidan 18-28 och 37-39). Frågan om detaljplanens hänsyn till stadsbilden och kulturvärdena på platsen är väl belyst och omhändertagen i detaljplanen.

När det gäller frågan om detaljplanens förhållande till PBL:s regler om hänsyn till kulturvärden med mera kan sägas följande.

Som anförts tidigare är det staden själv, inom vida ramar, som avgör hur marken ska disponeras samt hur miljön ska utformas i den egna kommunen. Att staden har ett betydande handlingsutrymme att tolka hänsynskraven i 2 kap. 3 och 6 §§ PBL framgår av MÖD mål P 2764-16. Målet avsåg en detaljplan för ett nytt flerbostadshus i stadsdelen Ladugårdsgärdet i

Stockholm. Planområdet var beläget inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Domstolen ansåg att det var tydligt att det föreslagna nytillskottet i bebyggelsen skulle komma att avvika från den intilliggande bebyggelsen, främst genom nytillskottets höga exploatering, placering och uppbrutna gestaltning. Utformningen ansågs dock ligga inom ramen för stadens handlingsutrymme.

I mark- och miljööverdomstolens dom avseende kvarteret Plankan i Stockholm, MÖD 2013:47, uttalade mark- och miljööverdomstolen att bevarande av kulturmiljön är ett sådant allmänt intresse som vid detaljplanering i första hand ska bevakas av staden och, i vissa fall, länsstyrelsen. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade också att avvägningen mellan intresset att inte påverka befintlig kulturmiljö och det motstående intresset, som i det fallet var bostadsförsörjningen, var en fråga som ligger inom stadens handlingsutrymme. Ett överklagande av enskilda som avser denna avvägning ska, enligt domstolen, som regel inte föranleda att planen upphävs.

Stockholms stadsmuseum har utarbetat en metod som innebär att kulturhistoriskt värdefulla byggnader kan få tre olika klassificeringar. Klassificeringen är ett kunskapsunderlag som används i det dagliga arbetet inom kommunens förvaltningar, bland annat i samband med detaljplanering och bygglovsprövning. I staden är det stadsantikvarien, det vill säga chefen för Stockholms stadsmuseum, som har till uppgift att ta ställning till kulturhistorisk klassificering.

Boverket har uttalat att även om en byggnad har pekats ut som särskilt värdefull i exempelvis ett kommunalt bevarandeprogram, så är det rent formellt endast en upplysning om att kommunen bedömer att byggnaden har sådana värden att den omfattas av förvanskingsförbudet i 8 kap. 13 § PBL. Utpekandet i sig har dock inte någon rättsverkan. Boverket uttalar vidare att nämnda förvanskingsförbud i PBL inte utgör hinder mot rivning av en hel byggnad, se Boverket: PBL-Kunskapsbanken, Tema kulturvärden, avsnitt ”Vad är en särskilt värdefull byggnad?”.

Stadsmuseets klassificeringar innebär således inte något skydd vare sig mot rivning eller mot avvikande bebyggelse i omgivningen. Klassificering av enskilda byggnader beslutas av stadsantikvarien och förankras inte i kommunfullmäktige.

Klassificeringen följer inte någon rättslig reglering och är inte bindande för enskilda eller myndigheter, se JO:s beslut den 23 februari 2012, dnr 5716-2010.

När det gäller frågan om rivning av den befintliga byggnaden inom planområdet åberopar staden mark- och miljööverdomstolens bedömning i mål P 5979-15. I detaljplanen skulle en gasklocka med omvitnat högt kulturvärde rivras. Enligt domstolen kunde gasklockan anses representera en betydelsefull årsring i gasverksområdets industrimiljö som intog en särställning inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Mark- och miljööverdomstolen uttalade att frågan om rivning eller bevarande kunde anses ligga inom kommunens handlingsutrymme och anförde därutöver följande.

”Att genom plan- och bygglagstiftningen mot kommunens vilja tvinga fram ett bevarande av Gasklocka 4 som kan leda till stora kostnader för fastighetsägaren är inte förenligt med bestämmelserna i 1 kap 2 § ÄPBL (1987:10) om att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och att hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen. Mark- och miljööverdomstolen anser att frågan om Gasklocka 4 ska rivras eller bevaras ligger inom kommunens handlingsutrymme enligt ÄPBL.”

Mot bakgrund av det anförda menar staden att kraven i 2 kap 3 och 6 §§ PBL är uppfyllda. Utformningen av den nya byggnad som möjliggörs genom detaljplanen, liksom övriga avvägningar som staden gjort i dessa och likartade frågor under planarbetet, ligger väl inom det handlingsutrymme som staden har enligt PBL.

Program för City

Det är inte riktigt att planförslaget strider mot riktlinjer i *Program för City*, som antagits av kommunfullmäktige. Programmet lyfter tydligt fram att förändring och utveckling är möjlig i hela City men att olika områden har olika förutsättningar och potential. I programmet framhålls bland annat att kulturhistoriskt värdefulla byggnader och stadsmiljöer är viktiga för cityområdets attraktivitet, samtidigt som det måste vara fortsatt möjligt att utveckla Citys roll som motor för tillväxt i hela landet. Programmet tydliggör att förändringar av bebyggelsen i City ska

bidra till att utveckla stadslivet och vistelsekvaliteter i det offentliga rummet samtidigt som kulturvärdena i staden ses som en tillgång att ta stöd i för stadsutvecklingen. Det ska finnas fortsatta möjligheter för näringslivet att utvecklas och bidra till en ekonomiskt hållbar stad. I programmet uttalas att detta är möjligt med lämpliga avvägningar. Staden menar att sådana lämpliga avvägningar har gjorts under planarbetet, se bland annat planbeskrivningen sidan 19-20.

Detaljplanen har även stöd i översiktsplanen. I översiktsplanens mål för stadsbyggande lyfts vikten av ett livskraftigt näringsliv fram som avgörande för Stockholm som regionens och landets motor för utveckling. Där sägs att detta ska ske i samspel med stadens höga kulturvärden. I översiktsplanen anges för cityområdet att utvecklingen främst kan åstadkommas genom förändringar i befintlig bebyggelse där vikten av ökad funktionsblandning lyfts fram.