

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Avdelning 6 **Fel! Hittar inte referens-**

källa.

Yttrande till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen i mål nr P 266-21

Samfundet S:t Erik m.fl. ./. Stockholms kommun m.fl.
angående Detaljplan för del av kvarteret Sperlingens Backe
m.m. i stadsdelen Östermalm i Stockholms kommun

Efter medgivet anstånd får Stockholms kommun, nedan kommunen, anföra följande.

Inställning

Kommunen bestrider överklagandena och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen ska avslå överklagandena och fastställa lommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

Inledande anmärkningar

Kommunen konstaterar att klagandena i huvudsak har gjort samma invändningar under planarbetet. Kommunen har beaktat och prövat dessa invändningar under arbetet med detaljplanen. Kommunen hänvisar därför till och åberopar planhandlingarna samt övriga handlingar och utredningar i planärendet.

Länsstyrelsen har den 11 februari 2020 beslutat att inte pröva kommunens beslut att anta detaljplanen enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL. Beslutet innebär att länsstyrelsen bl.a. bedömt att beslutet innebär att riksintressena tillgodoses, att miljökvalitetsnormerna följs och att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Härutöver får kommunen framhålla och anföra följande.

Rättsliga utgångspunkter

Detaljplanen är upprättad enligt PBL. Planarbetet påbörjades genom stadsbyggnadsnämndens beslut den 6 februari 2014 att godkänna start-PM. Detaljplanen har upprättats med utökad förfarande.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska endast pröva om det

överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna, enligt 13 kap. 17 § PBL.

Domstolens överprövning innebär i första hand en kontroll av att kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt bestämmelserna i PBL och de krav som ställs på beslutsunderlag och beredningsförfarande. Om kommunens beslut ryms inom detta handlingsutrymme kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen inte att bli föremål för överprövning.¹

Detaljplanens syfte och förhållande till översiktsplanen

Huvudsyftet med detaljplanen är att vitalisera kvarteret genom ett mer funktionsblandat innehåll med fler bostäder, kontorsarbetsplatser, hotell och centrumändamål såsom handel. Planens utformning syftar till att öppna upp kvarteret och exponera den äldre bebyggelsen.

Planen syftar också till att stärka kvarterets kopplingar till den omkringliggande staden samt öka flödet genom kvarteret. Det är en väsentlig stadsbyggnadsuppgift att förankra kvarterets inre struktur i de omgivande stadsrummen. Att fånga Stureplansområdets storstadsmässiga karaktär och svara med ett attraktivt arkitektonisk grepp i kvarterets inre är den huvudsakliga uppgiften. Det handlar alltså både om stadsstruktur och om arkitektonisk form i förening, med avsikt att utvidga stadens offentlighet. I det syftet reglerar detaljplanen även kvarterets inre struktur samt dess arkitektoniska utformning.

Kvarterets exponerade läge innebär att förändringarna ska ske med hänsyn till stadsbild och kulturvärden, i syfte att minska negativ påverkan på stadsbild och kulturmiljö, såväl på långt som på nära håll.

Ett vidare syfte med planen är stadens ambition att stärka innerstadens konkurrenskraft gentemot andra kraftigt expanderande delar av regionen. Det har av det skälet bedömts angeläget att tillåta förändringar för att stödja områdets kommersiella, kulturella och sociala betydelse och på samma gång värna och skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

¹ Se t.ex. prop. 2009/10:215 s. 88 samt MÖD 2014:12 och MÖD 2017:15

Enligt översiktsplanen är området del av City. Översiktsplanen anger att City är ett stadsutvecklingsområde med blandad stadsbebyggelse där en omfattande komplettering föreslås.² Denna utveckling ska ske utan att skada riksintresset Stockholms innerstad. Ett tätare City och en än mer intensiv stadsmiljö kan enligt översiktsplanen framför allt åstadkommas genom förändringar i befintlig bebyggelse samt genom utveckling av de offentliga rummen. Det innebär bl.a. att bebyggelsen får mer blandade funktioner och ett levande stadsliv. Förslaget överensstämmer med gällande översiktsplan.

Intresseavvägning

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det kommunala planmonopolet är alltså utgångspunkten vid all detaljplaneläggning. I sitt planläggningsarbete ska kommunen dock ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). En avvägning ska därmed göras mellan olika intressen som gör sig gällande i ett detaljplaneärende.

En kommun har vida ramar att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas och vid en överprövning av ett beslut att anta en detaljplan får beslutet endast upphävas om kommunen i sin bedömning har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen. I PBL saknas närmare bestämmelser om hur denna avvägning ska göras, men av etablerad rättspraxis framgår att proportionalitetsprincipen har stor betydelse vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen, så även inom plan- och byggområdet.³

Planen har utformats med syfte att vitalisera det centralt belägna kvarteret och därigenom stärka innerstadens konkurrenskraft i enlighet med strategierna i översiktsplanen. Planen tillgodoser därmed ett väsentligt allmänt intresse. Detaljplanen tillåter å ena sidan förändringar av kvarteret och säkerställer å andra sidan att dessa förändringar anpassas till stadsbilden och platsens kulturvärden. Planen medför ingen påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.

Kommunen anser att den avvägning som gjorts mellan olika intressen är rimlig och förenlig med PBL, samt ligger inom kommunens handlingsutrymme enligt PBL.

²Se översiktsplanen s. 113 och 132

³ Se bl.a. NJA 2016 s. 868

Bemötande av klagandens invändningar

Kommunen utvecklar nedan kommunens ställningstagande i några frågor.

Syn

Samfundet S:t Erik har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska hålla syn. Samfundet har anfört att detaljplanen är en av de mer komplexa och att utredningsmaterialet har brister, varför en syn är angelägen.

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället om det behövs. Bedömningen av om syn behövs ska göras med hänsyn till målets beskaffenhet och den utredning som finns i målet. För målen enligt PBL torde syn kunna underlåtas i flertalet fall.⁴

Kommunen anser att det omfattande underlag som tagits fram under detaljplaneprocessen är tillräckligt för att kunna bedöma påverkan på riksintresset samt anpassning till stadsbilden och kulturmiljövärden, och delar därför mark- och miljödomstolens bedömning att det inte behövs syn på stället.

Begäran om yttrande från Riksantikvarieämbetet

Samfundet S:t Erik har vidare anhållit om att domstolen ska begära yttrande från Riksantikvarieämbetet.

Enligt 5 kap. 14 § PBL ska länsstyrelsen under samrådet särskilt ta till vara och samordna statens intressen samt verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Länsstyrelsen förväntas därmed ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömning av dessa frågor. Det kan vidare noteras att det inte föreligger någon skyldighet för rätten att inhämta ett yttrande från Riksantikvarieämbetet ens om en part begär att så ska ske. Endast om det är nödvändigt att inhämta särskild fackkunskap för att avgöra en fråga får rätten inhämta ett yttrande. Med tanke på att länsstyrelsen redan har tagit ställning till frågan om riksintressen tillgodoses samt att underlaget inte visats vara bristfälligt, jfr MÖD 2014:12, anser kommunen att det inte är nödvändigt att inhämta ett yttrande.

Mot bakgrund härav anser kommunen det obehövligt att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet.

Riksintresse

Samfundet har anfört att detaljplanen skulle resultera i påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården genom

⁴ Se prop. 2009/10:215 s. 204

förvanskning av ett av de största, mest intressanta och bäst bevarade kvarteren i centrala Stockholm.

Konsekvenserna för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården har grundligt utretts under arbetet med detaljplanen. Det har gjorts antikvariska förundersökningar för kvarterets olika delar och en miljökonsekvensbeskrivning avseende kulturmiljön har tagits fram. I denna har planförslagets påverkan på kulturmiljön utförligt belysts. Utformningen av planförslaget har kontinuerligt anpassats med hänsyn till slutsatserna i det parallella arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

I miljökonsekvensbeskrivningen anges att förslaget bedöms medföra positiva konsekvenser för möjligheten att avläsa och uppleva den klassiska stenstadsbebyggelsen i kvarteret. När förvanskade fasader mot Stureplan och Birger Jarlsgatan rekonstrueras återskapas ursprungliga arkitektoniska och miljöskapande kvaliteter. Bebyggelsens upplevelsemässiga funktion som del av Birger Jarlsgatans representativa stadsmiljö förstärks och därmed den klassiska stenstadens arkitektoniska uttryck.

Den sammanvägda bedömningen i miljökonsekvensbeskrivningen är att föreslagna nya byggnader volymmässigt och i kombination med föreslagna fasadrenoveringar gör att planförslaget är förenligt med PBL och med det uttryck som kvarteret Sperlingens backe och Stureplan representerar i riksintresset. Detaljplanens konsekvenser i förhållande till riksintresset sammanfattas i planbeskrivningen.⁵

Kommunens bedömning är således att, med de bearbetningar som gjorts av planförslaget, riksintresset kan tillgodoses samtidigt som en omvandling och utveckling av city möjliggörs i enlighet med strategierna i översiktsplanen.

Vidare kan återigen nämnas att länsstyrelsen beslutat att inte överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen, och därmed funnit att detaljplanens genomförande inte kan anses innebära en påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen förväntas vid sin bedömning ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för att ta ställning i dessa frågor. Det saknas därför i många fall skäl för överprövande myndigheter att, på talan av enskilda, frångå länsstyrelsens bedömning.⁶

⁵ Se s. 51-59

⁶ Se MÖD 2014:12

Invändningar om anpassning till stadsbild, kulturvärden m.m. I överklagandena anføres bl.a. att detaljplanen skulle medföra skador på kulturhistoriska värden.

Av 2 kap. 3 § PBL framgår att planläggning ska ske med hänsyn till bl.a. natur- och kulturvärden och främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden m.m. I 2 kap. 6 § PBL anges att vid planläggning ska bebyggelse utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn bl.a. till stadsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

Kommunen har själv, inom vida ramar, stor handlingsfrihet att avgöra hur marken ska disponeras samt hur miljön ska utformas i den egna kommunen. Ett sådant synsätt är sedan länge etablerat genom fast rättspraxis.⁷ Kommunen har även ett stort handlingsutrymme att i ärenden om detaljplan väga kulturhistoriska hänsyn mot andra intressen.⁸

Kommunen vill särskilt påtala att MÖD i rättsfallet MÖD 2013:47, kvarteret Plankan i Stockholm, uttalade att bevarandet av kulturmiljön är ett sådant allmänt intresse som vid detaljplanering i första hand ska bevakas av kommunen och, i vissa fall, länsstyrelsen samt att avvägningen mellan intresset att inte påverka befintlig kulturmiljö och det motstående intresset är en fråga som ligger inom kommunens handlingsutrymme. Enskildas överklaganden som avser denna avvägning mellan olika allmänna intressen ska, som regel, inte föranleda att planen upphävs.

Utgångspunkt för förändringarna är att den sammanhållna och karaktäristiska bebyggelsefronten mot Birger Jarlsgatan och Stureplan ska behållas och att rivning och nybyggnad ska ske i kvarterets inre delar samt mot övriga omgivande gator. De befintliga byggnader som ska bevaras kommer i huvudsak att behålla sin utformning och storlek mot omgivande gator. Förvanskade fasader ska restaureras och återställas till ursprungligt uttryck. I detaljplanen har kommunen fört in skydds- och varsamhetsbestämmelser som syftar till att säkra de befintliga byggnadernas kulturhistoriska värden.⁹

De klagande har bl.a. haft invändningar vad gäller hushöjderna. Till bemötande härav vill kommunen framhålla följande. Stadsrummet

⁷ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 februari 2017 i mål nr P 2764-16

⁸ Se t.ex. MÖD 2013:47 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 25 november 2014 i mål nr P 2394-14 och den 16 juni 2016 i mål nr P 5979-15

⁹ Se planbeskrivningen s. 29-44 samt plankartan

kring Stureplan präglas av en bebyggelse vars skala är sammanhållen men där de enskilda byggnaderna har varierande uttryck. Kvarteret Sperlingens backes ovanligt stora format och säregna byggnadstyper har, tillsammans med det unika läget i skärningspunkten mellan två betydelsefulla gatustråk, gett kvarteret sin egen särart. Stenstadens gängse principer där gatuhusen är högre än gårdsbebyggelsen gör sig inte gällande här. I kvarteret saknas den homogena karaktär som annars präglar 1800-talskvarter både vad gäller struktur och enhetliga hushöjder. Dessa speciella förutsättningar har varit utgångspunkt för planförslaget utformning. Det kan här nämnas att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande särskilt angett att länsstyrelsen bedömer att föreslagna bebyggelsehöjder inte påtagligt skadar riksintresset. Med beaktande av kvarterets exponerade läge har dock i detaljplanen reglerats takens utformning, material och i viss mån takvinkel. Syftet med detta är att bevara den för platsen karaktäristiska stadsbilden.

I överklagandena påtalas att Stockholms stadsmuseum avstyrkt detaljplanen. Stockholms stadsmuseums klassificering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader är ett kunskapsunderlag som bl.a. används i samband med detaljplanering och bygglovsprövning. 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.¹⁰ Stockholms Stadsmuseums klassificeringar innebär därför inte något hinder mot vare sig rivning eller mot avvikande bebyggelse i omgivningen.

Samfundet har åberopat 9 kap. 34 § PBL och anför att bestämmelsen utgör hinder för rivning. Till bemötande härav kan anföras följande. Bestämmelsen i 9 kap. 34 § PBL handlar om när rivningslov kan ges och anger de grunder på vilka kommunen har rätt att vägra rivning.¹¹ Bestämmelsen är således inte tillämplig i detaljplaneärenden. Den aktuella detaljplanen möjliggör rivning av delar av kvarteret. Frågan om rivningslov kan ges blir dock ytterst en fråga som prövas inom ramen för en ansökan om rivningslov.

Kommunen vill, beträffande frågan om rivning av befintliga byggnader inom planområdet, emellertid särskilt framhålla Mark- och miljööverdomstolens dom i ovan nämnda mål nr P 5979-15. Målet gällde en överklagad detaljplan för ett område i Norra Djurgårdsstaden i Stockholm. Mark- och miljööverdomstolen prövade bl.a. frågan om möjliggörandet av rivning av Gasklocka 4, med omvitnat höga kulturvärden som en betydelsefull årsring i gasverksområdets

¹⁰ Jfr JO 2012/13 s. 398

¹¹ Se prop. 1985/86:1 s. 289

industrimiljö, kunde godtas. Domstolen uttalade att frågan om Gas-klocka 4 ska rivas eller bevaras ligger inom kommunens handlingsutrymme enligt ÄPBL. Kommunen anser att förhållandena i P 5979-15 är likvärdiga med de i nu överklagad detaljplan och att frågan om möjliggörande av rivning av befintliga byggnader inom planområdet ligger inom kommunens handlingsutrymme.

Vad gäller den tänkta utformningen av de nya byggnader som möjliggörs genom detaljplanen är denna ett resultat av en mycket omfattande plan- och gestaltningsprocess. Utformningen och de överväganden som legat till grund för förslaget redovisas ingående i planbeskrivningen¹² och i det gestaltningsprogram som tagits fram tillsammans med detaljplanen.

En viktig strategi i den samlade bedömningen av detaljplanens påverkan på bebyggelsens kulturmiljövärden är rekonstruktionen av kvarterets bebyggelsefront mot Birger Jarlsgatan. Bedömningen är att de negativa konsekvenser för bebyggelsens kulturhistoriska värde, som förslaget som helhet innebär, till viss del uppvägs av rekonstruktionernas positiva miljöskapande påverkan på Birger Jarlsgatan och Stureplan. De negativa konsekvenserna av planen bedöms mildras av åtgärderna och plan- och bygglagens förbud mot förvanskning av bebyggelseområden bedöms därmed uppfyllas.

Kommunen bedömer sammantaget att detaljplanen innebär en lämplig avvägning mellan intresset att utveckla kvarteret och intresset att bevara de kulturhistoriska värdena. Att kvarteret Sperlingens backe genom detaljplanen tillåts bli något mer synligt i stadsbilden innebär inte att planen utformats på ett olämpligt sätt. Kommunen anser att planen uppfyller kraven i 2 kap. 3 och 6 §§ PBL och att tillräcklig hänsyn tagits till den omgivande stadsbildens karaktär och kulturhistoriska värden. Frågor som rör hänsyn till kulturhistoriska värden är mycket väl belyst genom de utredningar som utförts under planprocessen, och kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme avseende dessa frågor.

Invändningar om brister i utredningar och miljökonsekvensbeskrivning

Anna Korinth har invänt att miljökonsekvensbeskrivningen inte utrett konsekvenserna tillräckligt och att den inte är adekvat för projektets storlek. Samfundet har invänt att redovisningarna i den antikvariska förundersökningen beträffande Ostermans bilhallar är ofullständig vad gäller marmorhallarna.

¹² Se s. 18-20 och 24-47

Stadsbyggnadskontoret har bedömt att detaljplanens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbeskrivning har därför upprättats. I så kallat tidigt samråd med länsstyrelsen har miljökonsekvensbeskrivningens omfattning begränsats till att omfatta förslaget påverkan på kulturmiljön.

Miljöbalken reglerar vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla och att innehållet ska anpassas utifrån vad som är en rimlig omfattning och detaljeringsnivå. I miljökonsekvensbeskrivningen ska den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.

Den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram i aktuellt planärendet är omfattande och innehåller bl.a. beskrivningar av planens syfte och huvuddrag, redovisningar av alternativa utformningar och lokaliseringar samt beskrivningar av miljökonsekvenser av detaljplanen respektive nollalternativ. Kommunen anser att avgränsningen för miljökonsekvensbeskrivningen är adekvat och att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav som uppställs i PBL och miljöbalken.

Under arbetet med detaljplanen har en antikvarisk förundersökning utförts av bl.a. Ostermans f.d. bilhallar.¹³ Undersökningen har utförts av byggnadsantikvarisk expertis. I utredningen beskrivs bl.a. byggnadernas historik samt deras konstruktion och utformning. Vidare redogörs utförligt för de kulturhistoriska värdena. Kommunen anser att de utredningar beträffande kulturhistoriska värden som utförts inom ramen för planarbetet, både vad avser Ostermans f.d. bilhallar och kvarteret i övrigt, har utförts på ett fullständigt och korrekt sätt.

Avslutningsvis

Utöver vad som ovan anförts hänvisar kommunen, som nämnt, till planhandlingar samt övriga handlingar och utredningar i planärendet.

Sammanfattningsvis bedömer kommunen att detaljplanen bygger på en lämplig avvägning mellan det allmänna intresset att stärka innerstadens konkurrenskraft i enlighet med strategierna i översiktsplanen och det allmänna intresset att värna riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården, samt mellan de allmänna intressena och de enskilda intressen som anförts mot detaljplanen. Kommunen har

¹³ Se Antikvarisk förundersökning, Ostermans, Nyréns arkitektkontor 2014-06-30

inte överskridit sitt handlingsutrymme enligt PBL vid antagandet av detaljplanen och det föreligger inga formella brister. Överklagandena ska därför avslås.

SLUT