

Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060203

Mål nr P 13722-20

Svenska Byggnadsvårdsföreningen ./. Stockholms kommun m.fl. angående detaljplan för Hästen 21 i stadsdelen Norrmalm i Stockholms kommun

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan kallad staden, har förelagts att yttra sig i rubricerat mål. Föreläggandet avser yttrande över remissyttrande från Riksantikvarieämbetet, aktbilaga 27-28. Staden får i anledning därav anföra följande.

Inställning

Staden vidhåller bestridandet av överklagandet och hemställer att Mark- och miljööverdomstolen ska lämna överklagandet utan bifall. Staden anser att kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan DP 2015-14011-54 för Hästen 21 är riktigt.

Omständigheter till stöd för stadens talan

Staden vidhåller och hänvisar till vad som anförts i tidigare yttrande till Mark- och miljööverdomstolen, och då särskilt till vad som anförts om detaljplanens påverkan på riksintresset Stockholms innerstad. Härutöver får staden framhålla och anföra följande.

Länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets roller i förhållande till riksintresset för kulturmiljövård

Enligt 5 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är det länsstyrelsens roll att under planprocessen bevaka statliga intressen och verka för att riksintressena tillgodoses. Uppgiften innebär att länsstyrelsen i samråd med berörda centrala verk bör precisera riksintressena och ange vilken hänsyn som bör tas till motstridiga intressen.¹ Detta sker bland annat genom att länsstyrelsen under samrådet ska hålla andra berörda statliga

¹ Se prop. 1985/86:1 s. 539.

myndigheter underrättade om planarbetet, se 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Om en statlig myndighet därvid har synpunkter på planförslaget ska myndigheten framföra synpunkterna till länsstyrelsen, se 2 kap. 3 § PBF. Syftet med att lägga detta samordningsansvar hos länsstyrelsen var att samrådet skulle bli praktiskt och effektivt med inriktning på de problem som ska lösas, samt att tillgodose kommunernas anspråk på både snabbhet och klara besked från statens sida.²

I praxis har det också betonats att det i första hand är länsstyrelsen, i sin egenskap av regional planmyndighet, som ska bedöma frågan om en åtgärd innebär påtaglig skada på ett riksintresse.³ Länsstyrelsen förväntas därvid ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs, genom sitt ansvar att bevaka frågor om kulturmiljö enligt 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. I många fall saknas därför skäl för en överprövande myndighet att frånga länsstyrelsens bedömning.⁴ Det finns dock inte något hinder mot att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning än länsstyrelsen, till exempel om underlaget är bristfälligt.⁵ Betoningen i praxis av länsstyrelsens roll och exemplifieringen med bristfälligt underlag kan ses som en anvisning att en överprövande myndighet behöver ha särskilda skäl för att frånga länsstyrelsens ställningstagande.

Riksantikvarieämbetet har å sin sida till uppgift att, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra riksintressemyndigheter som är berörda, lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som Riksantikvarieämbetet bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, se 2 § andra stycket 4 förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

Riksantikvarieämbetet ansvarar således för att peka ut och lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse för kulturmiljövården. Det har inte varit lagstiftarens avsikt att Riksantikvarieämbetet som central sektorsmyndighet ska ha ett avgörande inflytande över bedömningen av påtaglig skada i ett enskilt detaljplaneärende. Riksantikvarieämbetet har exempelvis

² Se prop. 1985/86:1 s. 540 samt prop. 2009/10:170 s. 246.

³ Se t.ex. MÖD 2014: 12 (Detaljplan för kv. Seminariet i Uppsala).

⁴ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 mars 2014 i mål nr P 8800-13.

⁵ Se MÖD 2014:12 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 juni 2016 i mål nr P 5979-15 (Detaljplan för Norra Djurgårdsstaden Gasklocka 3 och 4).

inte möjlighet att överklaga ett beslut att anta en detaljplan eller länsstyrelsens beslut vid överprövande av en detaljplan enligt 11 kap. PBL. Det är istället, som ovan redogjorts för, länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet över kommunernas detaljplanering med avseende på riksintressena.

Ett av syftena med länsstyrelsens samordningsansvar är, som nämnts, att tillgodose kommunernas anspråk på både snabbhet och klara besked från statens sida.⁶ Staden har under processen med att ta fram aktuell detaljplan bearbetat förslaget utifrån de synpunkter som länsstyrelsen har lämnat. Det är olyckligt om staden därvid inte kan förlita sig på att länsstyrelsens yttrande fullt ut representerar de synpunkter staten har vad gäller exempelvis hänsyn till ett riksintresse.

Riksantikvarieämbetet har i sitt yttrande redovisat en uppfattning som strider mot länsstyrelsens bedömning. Även om Riksantikvarieämbetets synpunkter kan beaktas av domstolen bör, enligt staden, den bedömning som länsstyrelsen har gjort tillmätas större vikt. Detta mot bakgrund av den roll som länsstyrelsen givits av lagstiftaren att bevaka riksintressena under detaljplaneprocessen. I annat fall riskerar den väl reglerade och demokratiska process som detaljplanprocessen utgör att undergrävas, med betydande effektivitetsförluster och rättsosäkerhet som följd. Vidare riskerar länsstyrelsens betydelse som regional planmyndighet att förminsкас och ifrågasättas, om en överprövande instans frångår länsstyrelsens ställningstagande på grund av att en sektorsmyndighet i efterhand gör en annan bedömning i en fråga som ska ha beaktats under detaljplaneprocessen.

Länsstyrelsen har, efter överprövning av planen, bedömt att detaljplanens genomförande inte kan anses innebära en påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Staden anser att det saknas skäl att frångå denna bedömning.

Hänsyn till riksintresset under planprocessen och detaljplanens förhållande till riksintresset

Av handlingarna i ärendet framgår att staden under hela planprocessen haft fokus på hur kulturmiljön påverkas med

⁶ Se prop. 1985/86:1 s. 540 samt prop. 2009/10:170 s. 246.

avseende på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Konsekvenserna för riksintresset har utretts grundligt genom både miljökonsekvensbeskrivningen och de omfattande kulturhistoriska inventeringar och analyser som gjorts.

Under planarbetet har staden identifierat att det främst är den nya byggnadens höjd och fasadutformning som är avgörande i frågan om påverkan på riksintresset och som har krävt bearbetningar av planförslaget. De frågor som staden har bedömt vara styrande gäller bedömningar av den nya byggnadens påverkan på riksintressets uttryck 1900-talets stadsbyggande och bebyggelseutveckling, uttryck för det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande, anpassningen till naturen, vyer, blickfång och stadssilhuett, årsringarna i stadsväxten samt varuhus och andra handelns och näringslivets byggnader.

Staden har därför under planprocessen prövat den föreslagna byggnadens storlek och utformning i förhållande till stadsbilden och kulturmiljön i området. Tanken är att byggnadens gestaltning ska bidra till positiva upplevelsevärden i tre skalor: på nära håll i den mänskliga skalan, i stadsrummets mellanskala och i den stora skalan sedd i de långa vyerna över stadens vattenrum. I den stora skalan är det takets utformning som är avgörande för intrycket, medan fasadens indelning och detaljeringsgrad är viktig för upplevelsen i stadsrummet och på nära håll. Fasadgestaltning och materialval knyter an till stenstadens grammatik genom att fasaden har en tydlig uppdelning i sockelparti, huvudparti och takparti.

Byggnaden avslutas med ett bearbetat tak som harmonierar med stadens uppbrutna silhuett. Stor omsorg har lagts på utformningen av trapphus, hisstoppar och glastaket över ljusgården för att dessa ska ge ett tillskott i taklandskapet och inte negativt påverka stadens silhuett i de långa vyerna. Den östra hisstoppen har specialstuderats för att den inte ska dölja Johannes kyrka. Trapphusens och hisstopparnas utformning i planförslaget bidrar till taklandskapets variation. De indragna våningarna ges en mörkare färgskala i de täta delarna och en mindre fönsterandel minskar den visuella påverkan på taklandskapet både dagtid och nattetid. Byggnaden är synlig i de långa vyerna över taklandskapet men låter stadens landmärken fortsätta att dominera utsikten. Trapphusvolymerna som höjer sig över takterrassen bidrar till ett varierat taklandskap.

Staden har under planarbetet tagit hänsyn till de särdrag som beskrivs i Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning. Slutsatsen är att med de bearbetningar och avvägningar som gjorts kan riksintresset tillgodoses samtidigt som en omvandling möjliggörs i linje med ambitionerna för utvecklingen av City.

Bedömningen av påtaglig skada i aktuellt fall

Riksantikvarieämbetets yttrande innehåller inga nya sakuppgifter utan rör i huvudsak tolkningar av det i allt väsentligt opreciserade riksintresset. Riksantikvarieämbetet menar att detaljplanen medför en påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Staden vill återigen framhålla att, när det gäller ett riksintresse som Stockholms innerstad som inte är definierat på ett entydigt sätt, handlingsutrymmet för staden blir större vid bedömningen av om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset.⁷

Enligt staden är bedömningsutrymmet vidare särskilt stort när det gäller påverkan på kulturhistoriska riksintressen. Vid sådana bedömningar är värdena som ska bedömas öppna för tolkning på ett annat sätt än vad som är fallet vid en mer entydig och fysiskt mätbar påverkan på exempelvis naturvärden. I en kulturmiljö kan så gott som varje förändring definitionsmässigt anses medföra påverkan och i någon mån skada. Emellertid är det ofta en grannliga uppgift att avgöra om denna skada ska anses påtaglig eller inte. Särskilt gäller det i fråga om ett riksintresse som är så heterogent och komplext sammansatt som Stockholms innerstad med Djurgården.

Det är vidare rimligt att som utgångspunkt för skadebedömningen beaktas i vilken omfattning riksintresset i sin helhet kan skadas av åtgärder som enbart berör ett fåtal aspekter av riksintresset inom en mindre del av ett vittomfattande riksintresse. Som framgår av miljökonsekvensbeskrivningen är det ett av värdetextens omkring 80 uttryck med avseende på riksintresset som påverkas så att det innebär risk för måttlig negativ konsekvens (varuhus och andra handels och näringslivets byggnader), två uttryck som påverkas med små till måttligt

⁷ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 mars 2013 i mål nr P 11451-12.

negativa konsekvenser (det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande respektive årsringarna i stadsväxten) och två uttryck som påverkas med små konsekvenser (anpassningen till naturen respektive silhuett och blickfång).

Staden bedömer sammantaget att den påverkan som detaljplanen innebär enbart avser en liten del och ett fåtal uttryck för riksintresset och att planens påverkan inte kan anses medföra påtaglig skada på riksintresset, bland annat mot bakgrund av dess stora omfattning och mångfacetterade karaktär med en mångfald av värdefulla uttryck.

Närmare om några av de uttryck som Riksantikvarieämbetet menar påverkas

Mark- och miljööverdomstolen har i sitt föreläggande till Riksantikvarieämbetet angett att Riksantikvarieämbetet, utöver att yttra sig om påverkan på riksintresseområdet, särskilt ska yttra sig över påverkan på stadens silhuett och läsbarheten av stadens årsringar. Nedan bemöter staden Riksantikvarieämbetets synpunkter avseende dessa uttryck.

De tydligt avläsbara "årsringarna" i stadsväxten

Riksantikvarieämbetet har anfört att en rivning medför att det sammanhang som miljön i dag illustrerar och tillför till stadsbilden inte längre är läsbart.

I den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen framhålls bl.a. följande. 1970- och 80-talen har inte avsatt några tydliga årsringar i den traditionella bemärkelsen att staden vuxit utåt ”ring för ring”. Den nya bebyggelsen tillkom främst på bekostnad av befintliga byggnader och anläggningar. Det uppstod dock koncentration av bebyggelse från dessa två årtionden på olika platser, inte minst i City. Söder om Sergels torg, runt Brunkebergstorg och längs en stor del av Regeringsgatan skapades en helt ny stadsbild under 1970-talet. Särskilt intressant var det tredimensionella stadsbyggandet med terrasser och gångbroar vid Mäster Samuelsgatan – ett stadsbyggnadsideal som nu är svårt att utläsa. Med de ändringar som gjorts kring korsningen Mäster Samuelsgatan - Regeringsgatan och med omvandlingen av både Galleriakvarteret (kvarteret Trollhättan) och Brunkebergstorg blir denna centrala koncentration och årsring inom Norrmalmsregleringen allt mindre tydlig.

I den antikvariska konsekvensanalysen framhålls vidare att årsringen, som en följd av stora förändringar av 1970-talsbebyggelsen i närområdet, är svag. Byggnaden på fastigheten Hästen 21 ingår till följd av detta inte längre i något sammanhang. Bland annat mot denna bakgrund är stadens bedömning vad gäller påverkan på årsringarna att den modernistiska miljön kring Regeringsgatan och Mäster Samuelsgatan påverkas negativt av detaljplanen, men inte i en sådan omfattning att det bedöms som påtaglig skada på riksintresset. I de utredningar staden gjort har de negativa konsekvenserna avseende årsringen bedömts som måttliga. Staden har gjort en avvägning mellan kulturmiljöintresset och intresset av fortsatt utveckling av City enligt översiktsplanen och bedömer att en ny byggnad enligt detaljplanen inte kommer att innebära påtaglig skada på riksintresset.

Stadssilhuetten

Riksantikvarieämbetet har anfört att den föreslagna högre byggnaden skadar silhuetten, vyerna från avstånd och även gatuvyerna. Som en enskild åtgärd menar Riksantikvarieämbetet att skadan på silhuetten kan betecknas som måttlig till stor. Riksantikvarieämbetet anser dock att skadan blir påtaglig tillsammans med sedan tidigare utförda negativa silhuettförändringar inom cityområdet. Riksantikvarieämbetet har också framhållit att det anser att kunskapsunderlaget som tagits fram som stöd för bedömning av den aktuella detaljplanens påverkan på silhuett och vyer är ytterst knapphändig.

Till bemötande av vad som framförts om underlaget vill staden framhålla att ett flertal vyer tagits fram och studerats under arbetet med detaljplanen. Initialt studerades ett stort antal vyer – både på långt och på nära håll. Under processens gång och med de successiva bearbetningarna av förslaget som skett har staden i utredningarna valt att presentera de vyer där förslagets påverkan på riksintresset och stadsbilden är som störst. Exempelvis studeras fyra olika vyer i det kulturhistoriska underlaget.⁸ För respektive vy har en karaktärisering gjorts av den befintliga situationen - landskapsrummet, stadsfronten och silhuetten. Karaktäriseringen av en vy har gjorts från en specifik punkt som fått representera ett område i staden.

⁸ Se Kulturhistoriskt underlag Hästen 21 Stockholm, Nyréns arkitektkontor 2016-09-22, s. 25 ff.

Genom att byggnadens höjd minskats jämfört med samrådsförslaget undviks den problematiska horisontalverkan i silhuetten som i samrådsförslaget var tydlig i vyn från Katarinavägen (åstadkoms där av fastigheterna Hästen 21, Hästen 22 och Jericho 36). Vidare förbättrades bland annat anpassningen till NK och NK:s tillbyggnader. Den negativa påverkan på stadens silhuett har minskat från samtliga vypunkter jämfört med samrådsförslaget. Den höjning av silhuetten som uppstår i och med det antagna förslaget görs i en del av staden där silhuetten redan förändrats. Takvåningarnas färgsättning gör att de i huvudsak kommer att smälta in i taklandskapet, trots en jämn fördelning av fönsterytor som läses som fasad.

Bedömningen utifrån det material som tagits fram är att den nya byggnaden inte ger några betydande negativa konsekvenser för stadssilhuetten, men att det däremot uppstår måttlig negativ påverkan på blickfånget och landmärket Johannes kyrka från vypunkten på Katarinavägen. Påverkan i detta avseende bedöms bli måttlig. Denna påverkan bedöms ge upphov till små negativa konsekvenser för riksintresset. Sammantaget bedöms planförslaget ge upphov till små negativa konsekvenser för silhuett och blickfång.

Rivningen av befintlig byggnad

Riksantikvarieämbetet har anfört att rivning av den nuvarande byggnaden på fastigheten Hästen 21 medför att det sammanhang som miljön i dag illustrerar och tillför till stadsbilden inte längre är läsbart, och att rivningen som sådan bedöms medföra påtaglig skada genom förlust av kulturhistoriska värden.

Riksantikvarieämbetet framhåller att rivningen innebär en irreversibel skada och att den därmed är att betrakta som påtaglig.

Till bemötande härav vill staden framhålla att frågan om rivning av den befintliga byggnaden redan är avgjord genom prövningen av ansökan om rivningslov, där rivningslov beviljats och vunnit laga kraft. Prövningen av om rivningslov kan ges är en fristående prövning från den som görs i aktuellt mål. Vad Riksantikvarieämbetet anfört om att rivningen innebär en påtaglig skada ska därför lämnas utan avseende.

Sammanfattningsvis

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.

SLUT