

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060101

Yttrande till Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen i mål nr P 7536-21

Svenska byggnadsvårdsföreningen m.fl. ./ Stockholm kommun angående detaljplan för Marievik 15 m.fl. i stadsdelen Liljeholmen

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan kallad staden, har förelagts att svara på överklagandena i ovanstående mål och får med anledning av det anförda följande.

Inställning

Staden bestrider överklagandena och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen ska avslå överklagandena och fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

Inledande anmärkningar

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

Staden har gjort bedömningen att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra sådan betydande miljöpåverkan som åsyftas i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, eller 6 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) att en miljöbedömning (den process i vilken en miljökonsekvensbeskrivning tas fram) behöver göras. Länsstyrelsen har instämt i denna bedömning.

Vidare har länsstyrelsen, den 24 februari 2021, beslutat att inte pröva kommunens beslut att anta detaljplanen enligt 11 kap. 10 § PBL. Beslutet innebär bland annat att länsstyrelsen bedömt att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Rättsliga utgångspunkter

Detaljplanen är upprättad enligt PBL. Planarbetet påbörjades genom stadsbyggnadsnämndens beslut om startpromemoria den 12 maj 2011, § 7, och komplettering av startpromemoria den 18 april 2013, § 10. 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, se 13 kap. 17 § PBL.

PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som bland annat rör riktlinjer för markanvändningen inom kommunen. I 1 kap. 2 § PBL anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten, det så kallade kommunala planmonopolet.

Det är således kommunen som, inom vida ramar, har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen. Stor vikt bör tillmätas de lämplighetsbedömningar som kommunen har företagit. Den statliga kontroll som prövningen innefattar vid ett överklagande stannar därför, i förhållande till dessa bedömningar, vid en prövning av om beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Det är framförallt om en kommun i sin bedömning gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen, eller om kommunen förfarit formellt felaktigt vid handläggningen av planärendet som ett upphävande blir aktuellt (se till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 januari 2013 i mål nr P 7817-12).

Detta innebär att om de bestämmelser som den överprövande instansen ska ta hänsyn till vid sin bedömning ger kommunerna en stor handlingsfrihet, vilket är fallet med bestämmelserna i 2 kap. PBL, kommer den avvägning som kommunen gjort mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte bli föremål för överprövning så länge den ryms inom lagstiftningen (se till exempel MÖD 2013:44, MÖD 2013:47 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 juni 2018 i mål nr P 11037-17). Vissa avvägningar mellan allmänna intressen som kommunen gör utifrån bestämmelserna i 2 kap. PBL är politiska lämplighetsbedömningar som inte bör bli föremål för överprövning (se prop. 2009/10:215, s. 88).

När enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens tillsyn som andra intressen, ska prövningen i samband med ett överklagande alltså vara begränsad.

Staden återkommer nedan till betydelsen av att PBL:s regler i vissa avseenden ger kommunen ett stort handlingsutrymme.

Detaljplanens syfte

Detaljplanen syftar till att skapa en tät, levande och upplevelserik stadsmiljö genom funktionsblandning på flera olika nivåer och en hög arkitektonisk kvalitet i byggnader och offentliga rum. Planen möjliggör cirka 960 bostäder och cirka 27 000 kvadratmeter nya verksamhetslokaler. Ungefär 50 000 kvadratmeter kontorslokaler och ett parkeringshus rivs för att ge plats åt bostäderna. I samband med genomförandet av detaljplanen kommer kajen att byggas om längs med hela vattenlinjen och en ny brygg- och badanläggning kommer att anläggas. Som ett komplement till bostäderna och för att ge ett levande gaturum ges plats för verksamhetslokaler i bottenvåningarna i bostadskvarteren.

Det finns ett stort tryck på kommunen när det gäller bostadsbyggande. Bostäderna som möjliggörs genom planförslaget utgör ett viktigt tillskott i ett attraktivt och kollektivtrafiknära läge.

Planens förhållande till översiktsplan och program

Enligt Översiktsplan för Stockholm (antagen av kommunfullmäktige den 23 mars 2018) ligger planområdet inom *stadsutvecklingsområde – komplettering; område med blandad stadsbyggelse där omfattande komplettering föreslås som kan tillvarata den centrala stadens attraktionskraft*. Planförslaget överensstämmer med gällande översiktsplan.

Program för Liljeholmen (från år 2000) har som ambition att utvidga innerstaden och flytta tullsnittet. Målet är att bygga stad i klassisk mening. Stadsdelen ska utmärkas av variation och mångfald i funktion, form, befolkning, verksamheter och service. Principerna för Marieviks bebyggelse karaktäriseras som ”Den offentliga staden” med stor täthet, varierat innehåll och flöden. Arbetsplatser dominerar i området och bostäder ska tillföras i alla lämpliga lägen. I programmet redovisas ingen förändring av aktuellt planområde, men aktuell detaljplan bedöms vara i linje med programmets intentioner.

Om planen och förutsättningarna på platsen

Planområdets lämplighet

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning.

Staden har i det aktuella planarbetet genomfört en lämplighetsbedömning enligt bestämmelsen. En av utgångspunkterna för prövningen har varit områdets beskaffenhet. Planområdet är idag bebyggt och marken består i huvudsak av hårdgjorda ytor, undantaget en mindre park vid M19. För området gäller ett flertal olika planer från åren 1943-2007. Gällande detaljplaner föreskriver bland annat kontors- och industriändamål, hotell/korttidsboende samt bostäder.

Planen möjliggör ett viktigt tillskott på bostäder i en central del av staden med god tillgång till kollektivtrafik och service. Förslaget bidrar också till nya parkytor, en ny offentlig bad-/brygganläggning och ett nytt kajstråk som också utgör en viktig koppling i det övergripande promenadstråket längs vattnet i stadsdelen. Ny service möjliggörs inom planområdet genom att planen säkerställer lokaler i delar av entréväningarna.

Staden har under arbetet med detaljplanen utförligt utrett områdets lämplighet och bedömer sammantaget att området är lämpligt för den föreslagna exploateringen. Varken mark- och miljödomstolen eller länsstyrelsen har ifrågasatt denna bedömning.

Intresseavvägning

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Vid planläggningen ska kommunen ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen och en avvägning ska göras mellan de olika intressen som aktualiseras i ett detaljplaneärende, se 2 kap. 1 § PBL.

En kommun har vida ramar att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. 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 praxis framgår att proportionalitetsprincipen har stor betydelse vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen, så även inom plan- och byggområdet (se bland annat NJA 2016 s. 868).

Planen är ett led i den förtätning av staden som är nödvändig för att klara bostadsförsörjningen och som har betonats starkt i kommunens översiktsplanering. Platsen hyser inte några särskilda natur- eller kulturvärden och har ett mycket bra läge ur kollektivtrafiksynpunkt med Liljeholmens tunnelbanestation i direkt anslutning. Staden anser att de avvägningar som har gjorts mellan olika allmänna och enskilda intressen är rimliga och förenliga med PBL, samt ligger inom stadens handlingsutrymme enligt PBL.

Föreläggandet och bemötande av klagandenas invändningar med mera

Mark- och miljööverdomstolen har förelagt staden att bemöta överklagandena. Domstolen har därutöver förelagt staden att särskilt yttra sig om detaljplanens förenlighet med 2 kap. 6 § första stycket 1 och 2 kap. 7 § första stycket 3 och 4 PBL.

I 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL anges att vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. I 2 kap. 7 § första stycket 3 och 4 PBL anges att vid planläggning ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns parker och andra grönområden och lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse.

Staden utvecklar nedan stadens ställningstagande i dessa frågor samt beträffande vad som anförs i överklagandena.

Anpassning till stadsbilden, kulturvärden med mera

I överklagandena anförs bland annat att förslaget strider mot 2 kap. 6 § PBL genom den kraftiga skalförskjutning som projektet medför i stadsbilden.

Som ovan nämnts är det kommunen som, inom vida ramar, har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen. Stor vikt bör tillmätas de lämplighetsbedömningar som kommunen har företagit. Vissa avvägningar mellan allmänna intressen som kommunen gör utifrån bestämmelserna i 2 kap. PBL är, som ovan framhållits, politiska lämplighetsbedömningar som inte bör bli föremål för överprövning (se prop. 2009/10:215 s. 88).

Att kommunen har stor handlingsfrihet att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas i den egna kommunen är väl etablerat i praxis. Som exempel kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 februari 2017 i mål nr P 2764-16. I målet var fråga om en detaljplan för ett nytt flerbostadshus i värdekärnan Gärdet inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att det var tydligt att det föreslagna nytillskottet i bebyggelsen – främst genom dess höga exploatering, placering och uppbrutna gestaltning – skulle komma att avvika från intilliggande bebyggelseområden samt påverka upplevelsen av dessa. Domstolen framhöll emellertid att den överprövande instansen ska ta hänsyn till att bestämmelserna i 2 kap. PBL ger kommunerna en stor handlingsfrihet och att kommunens avvägning mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte ska bli föremål för överprövning så länge den ryms inom

lagstiftningen. Domstolen fann att kommunen inte gått utöver denna ram och fastställde planen.

Vidare kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom avseende kvarteret Plankan i Stockholm, MÖD 2013:47, där domstolen uttalade 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, är 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.

Stadsbilden i denna del av staden är präglad av storskaliga strukturer, både i landskapet med det vidsträckta vattenrummet och med omgivande höjder, samt i bebyggelsen såsom Nybohovsberget, Liljeholmskajen och Södertäljevägen. Platsen bedöms därför vara lämplig att bygga högt på. Med tanke på områdets närhet till goda kommunikationer och det innerstadsnära läget nyttjas marken effektivt med en hög täthet.

Det aktuella planförslaget innehåller en stor variation i höjdskala. Någon motsvarighet till planförslagets koncentration av höga byggnader med sinsemellan olika höjder finns inte på någon annan plats i staden. Liknande tendenser med markant varierade hushöjder inom samma projekt finns dock på flera håll.

Genom de nya höga husen kommer Marievik att på ett annat sätt än idag att uppfattas som en del av stadsbilden. Bebyggelsen utgör en skalförskjutning i förhållande till omgivande bebyggelsemiljö, men genom att de högsta byggnaderna är tillbakadragna från udden blir inte mötet med innerstadens bebyggelse lika dramatiskt. En tyngdpunkt i volym återfinns mot sydväst och Årstaängsvägen, medan bebyggelsen trappas ned mot Södermalm, Marieviks befintliga bebyggelse och mot kajstråket. Fronten mot vattnet föreslås hålla en tydligt lägre skala och kommer att i ett närmare perspektiv inte skilja sig från befintlig situation ifråga om skala.

Grupperingen av de höga byggnaderna bort från vattnet och udden ger mindre påverkan i stadsbilden än om de hade bildat en tydlig front mot vattnet. Nedtrappningen i skala mot norr ger ett välavvägt möte med Liljeholmsbron och befintlig bebyggelse väster om bron. Variationer i byggnadsvolymer och typologier inom strukturen ger ett inbördes spel och bidrar till att skapa en skikt- och djupverkan i mötet med vattenrummet och Södermalm. Detta motiv, med fronter

i en något lägre skala mot kajen, syftar också till att ge en mer sammanhållen bebyggelsefront utmed kajen samt att skapa ett harmoniskt möte mot Södermalm, trots skalförskjutningen och bebyggelseättheten. Exempelvis är förslaget för M15 anpassat till läget alldeles intill Södermalm genom att ha stadsmässiga kvaliteter och undvika skuggning av badet i Tantolunden.

Sett på avstånd innebär detaljplanen en förtätad bebyggelse med en tydlig frontverkan mot vattenrummet vid Årstaviken. Nya landmärken stärker möjligheterna till orientering i stadslandskapet. Marievik kommer på avstånd att tydliggöra läget för Liljeholmsbron, Hornstull och kopplingen mellan innerstad och stadens sydvästra delar. Stadsbildafrågan har noga studerats både på nära och på långt håll under planprocessen, exempelvis genom den framtagna kulturmiljöutredningen.¹ Studier av hur den nya bebyggelsen kommer att upplevas på håll visar att de nya landmärkena endast sällan skymmer eller påverkar upplevelsen av befintliga landmärken.

Inkomna synpunkter under processens gång har bl.a. lett till att höjderna sänkts och att de högre höjderna flyttats längre in i området. Detta för att ge en successiv skalförskjutning i mötet med Södermalm och en minskad skuggpåverkan vad gäller Tantolunden och badplatsen. Noggranna skuggstudier har gjorts för alla årets månader och utgångspunkten har varit att inte skugga badplatsen under säsongen april till och med augusti.²

Stadens bedömning är att planen uppfyller kraven i 2 kap. 6 § första stycket 1 PBL och att tillräcklig hänsyn tagits till stadsbilden, kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. De avvägningar som staden har gjort ligger inom stadens handlingsutrymme i dessa frågor, inte minst sett till hur liknande fall bedömts i praxis.

Parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse

Vid planläggning ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, se 2 kap. 7 § första stycket 3 och 4 PBL. I förarbetena anges att bestämmelsen ska ses som ett uttryck för att det ska finnas möjligheter för dem som bor och verkar inom eller i nära anslutning till bebyggelseområdet att få tillfredsställande

¹ Se Marievik, Liljeholmen Stockholm, Kulturhistoriskt underlag för detaljplanearbete och antikvarisk konsekvensbeskrivning, Tyréns AB 2019-08-30.

² Se Marievik Solstudier 2015-11-09 och Solstudie Marievik 2018-06-05.

tillgång till sådana serviceinrättningar och fritidsanläggningar som människor i allmänhet anser nödvändiga för ett fullvärdigt samhällsliv (se prop. 1985/86:1 s. 478).

Några riktvärden för vad som krävs för att hänsyn ska anses vara tagen till behovet av parker och grönområden finns varken i lag, förordning eller föreskrifter. Inte heller finns någon närmare vägledning kring vad som avses med att dessa ska finnas ”inom eller i nära anslutning” till områden med sammanhållen bebyggelse. I praxis har ansetts att behovet är tillgodosett i fråga om centrala lägen där det funnits tillgång till närbelägna parker och skogsområden (se till exempel MÖD 2013:47 samt Mark- och miljööverdomstolens domar den 11 juni 2018 i mål nr P 11037-17 och den 16 april 2021 i mål nr P 10951-19).

Precis som ovan nämnts beträffande anpassning till stadsbilden är det också i denna fråga kommunen som, inom vida ramar, har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. Även här bör kommunens lämplighetsbedömningar således tillmätas stor vikt. Den aktuella detaljplanen innebär omvandling och förtätning av befintlig bebyggelse. I sådana ärenden uppkommer ofta frågor om vad som utgör en lämplig avvägning mellan olika intressen. Det gäller bland annat intressekonflikter mellan behovet av utrymme för ny bebyggelse och att intresset av att bevara tillräckligt utrymme för utevistelse av olika slag. I det aktuella ärendet har staden velat tillgodose ett väsentligt allmänt intresse av att kunna utnyttja den centralt belägna marken med ökad exploatering som medför ett värdefullt tillskott av bostäder.

Tillgången till friytor i Marievik har studerats i en täthetsanalys.³ I analysen konstateras att området idag är tätt bebyggt och främst består av kontor. Det framhålls att de nya bostäderna medför att nya behov av friytor kommer att uppstå. Genom planförslaget kommer nya friytor att tillskapas och befintliga friytor att rustas upp (se bild nedan).

³ Se Marievik – Tillgång till friytor, AJ Landskap 2019-03-20.

Nya och befintliga friytor



1. Milleniumstråket

Stråket i sin helhet rustas för gående. Parkering och angöring försvinner från stråkets sjönära del som omvandlas till gågata.

2. Parken vid kvarter M19

Parken rustas upp och anpassas efter nya behov som uppstår när planområdet kompletteras med bostäder och förskolor.

3. Kaj

Kajen kommer att byggas om, breddas och bli fredad från biltrafik.

4. Parken vid kvarter M15

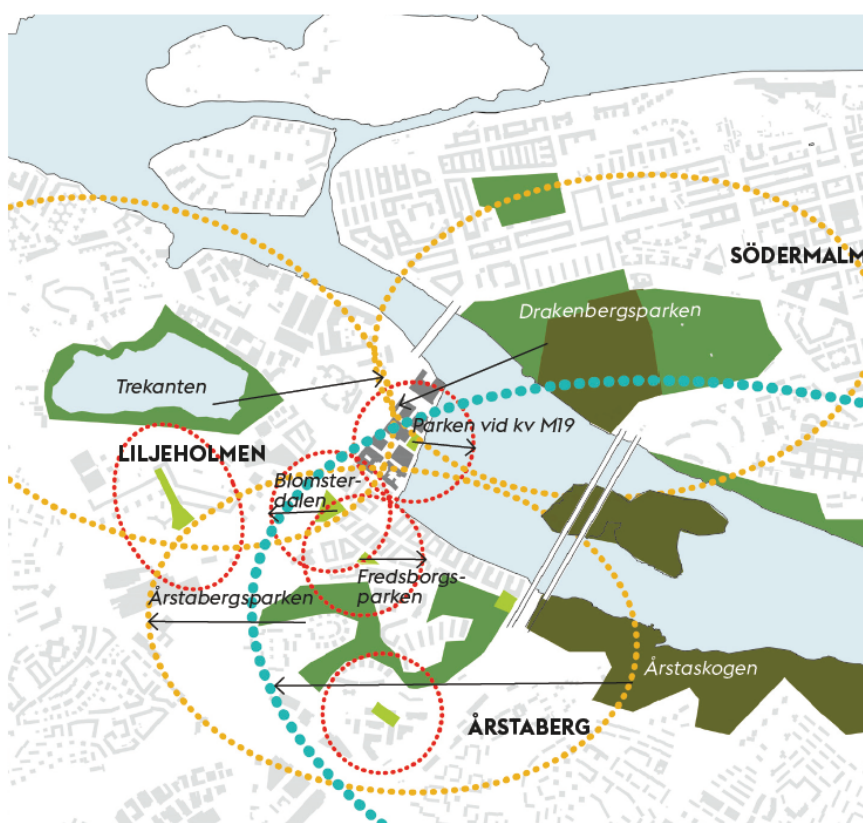
En ny park mellan bostadskvarter planeras med förutsättningar för lek, vistelse och aktiviteter för lika åldrar.

5. Bad

En badanläggning planeras i anslutning till parken vid kvarter M19. Badet utgörs av flytbryggor i trä som också erbjuder sittplatser och vistelseytor.

Totalt uppgår den planerade parkytan till 6 510 kvadratmeter. Därutöver planeras för torgytor, stråk, kajer och bad om totalt 11 130 kvadratmeter. Friytorna utgör 23 procent av områdets yta.

Enligt *Grönare Stockholm*, stadens riktlinjer för parker och grönområden, bör ett större skogsområde kunna nå inom 1000 meter från bebyggelsen, en större park nås inom 500 meter och mindre park nås inom 250 meter. Nedan framgår parktillgången i Marieviks närhet.



Teckenförklaring



Natur- och friluftsområdet Årstaskogen ligger inom 1000 meter från större delen av Marievik, och planen uppfyller således riktlinjerna i detta avseende. Marievik uppfyller även måtten på närhet till

stadsdelspark genom att Drakenbergsparken, Årstabergsparken och Trekanten ligger inom ett avstånd om 500 meter. Dock råder det brist på den nära kvartersparken.

Med beaktande av detta ställs höga krav på friytornas utformning, funktioner och kvalitet. Stor vikt kommer att läggas vid att skapa gröna friytor i Marievik. Därutöver är det viktigt att skapa goda kopplingar till intilliggande grönytor och då särskilt stadsdelsparkerna genom att minska barriärverkan från framförallt Södertäljevägen, samt att stärka kopplingen mellan Marievik och Hornstull. Utöver detta finns vattenrummet och kajen som en av Marieviks största kvaliteter och som även bygger vidare på ett klassiskt Stockholmsmotiv – möjligheten att röra sig utmed vattnet. Det planeras även för gemensamma takterrasser på flera av bostädernas tak som ett komplement till bostadsgårdarna.

Parken M19 är Marieviks gröna mittpunkt med en yta på cirka 2900 kvadratmeter. Parken har ett kulturhistoriskt värde men har idag en begränsad användbarhet och behöver kompletteras med fler funktioner och sociala värden. Här ska finnas utrymme för olika slags aktiviteter. Parkens nuvarande formella formspråk behålls delvis men öppnas upp mer för att få tillgängliga ytor. Hela parken har sol på förmiddagen vid höst-/vårdagjämning och är solbelyst hela dagen sommartid.



Illustration av parken mellan M19 och kajstråket.

Detaljplanen uppfyller, som nämnt, stadens riktlinjer vad gäller tillgång till större natur- och friluftsområde samt närhet till stadsdelspark. I praxis har ansetts att tillräcklig hänsyn till behovet av friytor har tagits när det funnits tillgång till närbelägna skogsområden och parker. Vidare har staden ett stort handlingsutrymme i dessa frågor, och stadens

lämplighetsbedömningar ska tillmätas stor vikt. Staden anser därför att det vid planläggningen för Marievik tagits tillräcklig hänsyn till behovet av att det inom eller i nära anslutning till planområdet finns parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och att staden har hållit sig inom sitt handlingsutrymme i dessa frågor.

Avslutningsvis

Utöver vad som ovan anförts hänvisar staden, som nämnts, till planhandlingar samt övriga handlingar och utredningar i planärendet. Sammanfattningsvis bedömer staden att detaljplanen bygger på en lämplig avvägning mellan det allmänna intresset att möjliggöra bostäder i ett attraktivt och kollektivnära läge och de enskilda intressen som anförts mot detaljplanen. Planen uppfyller kraven i 2 kap. 6 § första stycket 1 och 2 kap. 7 § första stycket 3 och 4 PBL. Staden har inte överskridit sitt handlingsutrymme enligt PBL vid antagandet av detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås.