

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

Mål nr P 3221-13 Avdelning 3

Svenska Turistföreningen i Stockholm m.fl. ./. Stockholms kommun angående detaljplan för stadsdelarna Norra Djurgården och Vasastaden inom fastigheterna Stockholm Albano och Norra Djurgården 2:2

Stockholms kommun genom dess kommunstyrelse, nedan kallad staden, har beretts tillfälle att yttra sig i rubricerat mål. Staden får i anledning därav anföra följande.

Inställning

Staden medger i första hand att målet återförvisas till länsstyrelsen för handläggning. För det fall domstolen finner att målet inte ska återförvisas bestrider staden överklagandena och hemställer att mark- och miljödomstolen lämnar överklagandena utan bifall. Enligt stadens mening har länsstyrelsen gjort en riktig bedömning. Det saknas därför skäl för att upphäva beslutet att anta den aktuella detaljplanen.

Omständigheter till stöd för stadens talan

Staden har uppmärksammat att två bilagor till Lars Eriksson Gräv & Transport AB:s överklagande inte har kommit länsstyrelsen tillhanda innan länsstyrelsen fattade sitt beslut i ärendet. Bilagorna ingår numera i länsstyrelsens akt för ärendet. Staden, som inte har beretts tillfälle att yttra sig över dessa bilagor, noterar att de innehåller synpunkter såväl i sak som på handläggningen. Med hänsyn till att innehållet i bilagorna inte har beaktats av länsstyrelsen anser staden att bolagets yrkande om återförvisning till länsstyrelsen bör bifallas.

För det fall domstolen finner att målet inte ska återförvisas får staden anföra följande.

Klagandena har till stöd för sin talan i huvudsak åberopat samma grunder och omständigheter som i överklagandena till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inte funnit skäl att upphäva beslutet att anta planen. Stadens synpunkter och överväganden framgår av Utlåtande 2012:145 RIII (Dnr 311-1564/2012) med bilagor samt av Stadsbyggnadskontorets samrådsredogörelse av den 3 oktober 2011 samt utställningsutlåtande del 1 av den 13 juli 2012 och del 2 av den 12 oktober 2012. Staden hänvisar till och åberopar vad som anförts i dessa planhandlingar och till de bedömningar som gjorts av länsstyrelsen, vilka delas av staden. Härutöver får staden framhålla och anföra följande.

Omfattningen av mark- och miljödomstolens prövning

Målet ska prövas enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det slås fast i 1 kap 2 § ÄPBL. Av förarbetena, prop. 1985/86:1 s 364, framgår att det är kommunen som har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. Departementschefen uttalade att när det gäller de viktiga principfrågorna och kommunens utbyggnad bör den enskilde som regel inte genom överklaganden hos statliga myndigheter kunna få lokala bedömningar ändrade när det gäller de viktiga frågorna om kommunens utbyggnad. Enskilda sakägare ska inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat. Sådana intressen ska länsstyrelsen bevaka i första hand under samrådsskedet men i andra hand också genom sin rätt till officialprövning av planen.

I ett mål om rättsprövning, RÅ 1994 ref 39, har Regeringsrätten (RegR) bland annat sagt att det visserligen inte föreligger några processuella hinder för att pröva grunder som en enskild person åberopar till stöd för ett besvärstyrkande även om de utgör allmänna intressen. Däremot säger RegR att på grund av det materiella innehållet i PBL blir prövningen ändå mycket begränsad. RegR säger också att eftersom PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör bl. a. riktlinjerna för markanvändningen inom kommunen blir den statliga kontrollen som besvärprövningen innefattar begränsad till en prövning av

om ett överklagat kommunalt beslut ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

När prövningen av detaljplaner flyttade från regeringen till mark- och miljödomstolar betonades i förarbetena att detta inte skulle innebära någon ändring av prövningens omfattning. Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 19 juni 2013 (mål nr P 11296-12) även tagit ställning till ramen för prövningen i ett överklagat detaljplanemål enligt ÄPBL. I den domen framhåller Mark- och miljööverdomstolen principen om decentralisering av beslutsfattande och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör bl.a. riktlinjer för markanvändningen i kommunen och anger att när enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens prövning enligt 12 kap. ÄPBL som andra allmänna intressen, blir prövningen i samband med ett överklagande begränsad. Mark- och miljööverdomstolen hänvisar bl.a. till ovan nämnda avgörande från RegR. Vidare uttalar Mark- och miljööverdomstolen att om kommunens beslut ryms inom den handlingsfrihet som de materiella bestämmelserna medger, kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen inte att bli föremål för överprövning. I samband med ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som bevakas av länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 12 kap. ÄPBL, kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart, vad som tillförts målet efter länsstyrelsens prövning samt om detaljplanen medför att planen för berörda inte blir acceptabel (s 24 f i domen).

Enligt 1 kap 5 § ÄPBL ska kommunen vid planläggning beakta både enskilda och allmänna intressen och göra en avvägning mellan dessa. Det är när en felaktig avvägning gjorts som den överprövande myndigheten kan upphäva planen. Den kan också upphävas i de fall då kommunen förfarit felaktigt vid handläggningen av planen. Däremot kan den inte upphävas på grund av två motstående allmänna intressen så länge som kommunen håller sig inom det handlingsutrymme som lagen ger.

Prövningen avser endast den överklagade detaljplanen, dvs. användningen av mark och vatten. Frågor om den slutliga utformningen av bebyggelsen ska prövas i samband med planens genomförande.

Detaljplanens syfte

Den aktuella detaljplanen syftar till att säkerställa universitetets nuvarande och förväntade framtida behov av nya och ändamålsenliga lokaler samt tillfredsställa en del av Stockholms stora behov av student- och gästforskarbostäder. En vidare målsättning är att etablera Albano som ett nav inom Vetenskapsstaden. Det nya området ska utformas till en attraktiv utbildnings- och forskarmiljö som tar stor hänsyn till Nationalstadsparkens natur- och kulturmiljövärden. Totalt planeras området rymma cirka 150 000 kvm bruttoarea nybyggnad, varav 100 000 kvm avser högskolelokaler och cirka 50 000 kvm avser student- och gästforskarbostäder. Sammanlagt kommer cirka 1 000 lägenheter att tillskapas.

Nationalstadsparken

Det görs i överklagandena gällande att detaljplanen strider mot bestämmelsen i 4 kap 7 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas inom nationalstadsparken endast om det kan ske utan intrång i parklandskapet eller naturmiljön och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Förarbeten och praxis

Av förarbetena, prop 1994/95:3 s 45 framgår bland annat att skyddet för nationalstadsparken inte hindrar etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråkta områden. Det framgår vidare att det inom ramen för skyddet borde vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader bland annat inom områdena med byggnader för högre utbildning och vetenskaplig forskning, museiverksamhet mm. I förarbetena anges att en utveckling av högre utbildning och forskning samt till forskning anknuten verksamhet inom småindustriområdet vid Albano inte torde förhindras av skyddet.

Stadsledningskontoret
Juridiska avdelningen

105 35 STOCKHOLM
Telefon 08-50829747
Växel 08-50829000
Fax 08-50829670
eva.granbohm@stockholm.se
stockholm.se

RegR har i ett avgörande 1998 funnit att en 206 meter lång och 25 meter hög byggnad för ett Fysikcentrum inom ett i huvudsak exploaterat område i nationalstadsparken var förenlig med bestämmelsen i 4 kap 7 § miljöbalken (RÅ 1998 not. 101). Byggnaden ansågs varken utgöra något intrång i parklandskap eller naturmiljö eller skada det historiska landskapets natur- och

kulturvärden i övrigt. RegR konstaterade att en mindre yta med enstaka träd i en i övrigt helt exploaterad omgivning inte kunde betecknas som naturmiljö. Domstolen fann vidare bl.a. att tillkomsten av ytterligare en byggnad, om än av betydande storlek, inte kunde anses leda till någon skada på natur- och kulturvärden.

Inte intrång i parklandskap eller naturmiljön

Genomförandet av den aktuella detaljplanen innebär inte något intrång i parkmark eller i naturmiljö. Planområdet har sedan slutet av 1800-talet huvudsakligen innefattat småskalig industribebyggelse, försäljning, verkstäder, lagerverksamhet och parkeringsytor. Idag är det mesta är rivet och stora delar av framförallt södra Albano utgörs av oanvänd öppen mark i form av en grusplan. I mindre delområden finns fortfarande vissa verksamheter. Dessutom finns Trafikverkets teknikhus för driften av Norra länken och Trafikverket har också tillfälliga etableringsområden för bygget av Norra länken.

De områden som är tänkta för bebyggelse är i stort sett redan ianspråktagna genom tidigare exploateringar. Den naturmiljö som finns i Albano utgörs av en skogbevuxen höjd i planområdets mellersta del, Albanoskogen, och ett mindre område med ädellövskog i områdets nordligaste del. Som framhållits konstaterade RegR i RÅ 1998 not 101 att en mindre yta med enstaka träd i en i övrigt helt exploaterad omgivning inte kunde betecknas som naturmiljö.

I förarbetena till 4 kap 7 § miljöbalken har det förutsatts att kommunerna i sina översiktsplaner ska redovisa vilka områden inom Nationalstadsparken som bör skyddas som parklandskap eller naturmiljö liksom de zoner som präglas av mer omfattande bebyggelse.

I den fördjupade översiktsplanen för nationalstadsparken som antogs av kommunfullmäktige den 20 april 2009 anges att planområdet i dess helhet är en del av ett område som betecknas som bebyggt och anlagt och som alltså inte är parklandskap eller naturmiljö. Som nämnts beaktades aktuell typ av bebyggelse i Albano redan vid inrättandet av nationalstadsparken och uttalades att sådan bebyggelse inte torde förhindras av skyddet. Med

hänsyn till det anförda innebär åtgärderna inte att intrång sker i parklandskap eller naturmiljö enligt 4 kap. 7 § miljöbalken.

Skadar inte landskapets historiska natur- och kulturvärden i övrigt

Genomförandet av den aktuella detaljplanen innebär inte heller att det historiska landskapets natur- och kulturvärden skadas i övrigt. Som RegR uttalar i RÅ 1998 not. 101 är härvid av betydelse byggnadernas storlek och synintrycket av dem från olika områden inom nationalstadsparken.

Med tanke på att RegR har funnit att intrycket av Fysikcentrum inte skadar det historiska landskapets natur- och kulturvärden medför inte heller nu aktuell bebyggelse sådan skada. De tillkommande byggnaderna är inte de enda byggnader som höjer sig över horisonten eller framträder inom trädridån.

Det ska även beaktas att varje bebyggelse på aktuell plats är synlig i delar av nationalstadsparken. Lagstiftarens mening kan inte ha varit att varje form av sådan synlighet skulle anses skada landskapets historiska natur- och kulturvärden. Av förarbetena framgår bland annat att natur- och kulturvärdena har olika tyngd i olika delar av nationalstadsparken.

Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att den föreslagna bebyggelsen inom södra Albano kommer att innebära att utblickarna mot Albano från Bellevueudden och Kungliga begravningsplatsen kommer att förändras. Utblickarna från pelousen och stranden nedanför pelousen kommer inte att påverkas i någon större utsträckning och utblickarna mot norra Albano från stranden nedanför ekotemplet kommer inte att påverkas.

Det historiska landskapets kulturvärden ska bedömas med utgångspunkt i landskapets utveckling genom århundradena. Aktuell mark har varit exploaterad sedan 1800-talet vilket påverkat landskapet runt Brunnsviken på samma sätt som den engelska parken från 1700-talets belägen på andra sidan Brunnsviken.

Med hänsyn till det anförda innebär åtgärderna inte att det historiska landskapets natur- och kulturvärden skadas i övrigt enligt 4 kap 7 § miljöbalken.

Sammanfattning

Staden medger i första hand att målet återförvisas till länsstyrelsen för handläggning. För det fall domstolen finner att målet inte ska återförvisas anser staden att förslaget varken innebär påtaglig skada på riksintresset nationalstadsparken eller sådan skada som avses i 4 kap 7 § miljöbalken. Det saknas även i övrigt skäl att upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen ifråga. Kommunen hemställer därför att mark- och miljödomstolen lämnar överklagandena utan bifall.