



Svea Hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen

Mål nr P 8643-11

Stockholms kommun ./ Bostadsrättsföreningen Ekern m.fl.

Efter medgivet anstånd får kommunen anföra följande.

Utveckling av talan

Kommunen åberopar vad som tidigare anförts och får därutöver anföra följande.

Mark- och miljödomstolen anför i sin dom att flytten av ett av husen, bostadshuset, och uppförandet av en ny byggnad på den plats där bostadshuset idag är beläget är olämpligt och inte förenligt med bestämmelsen i 3 kap 1 § plan- och bygglagen (1987:10, ÄPBL). Vidare anför domstolen att åtgärderna kommer att innebära att områdets karaktär förvanskas och därmed kommer att stå i strid med bestämmelserna i 3 kap 12 § ÄPBL samt att en flyttning av en byggnad torde kräva ett beslut om rivningslov vilket skulle strida både mot byggnadsminnesförklaringen i sig och mot skyddsbestämmelserna.

Kommunen anser att mark- och miljödomstolen har gjort en felaktig bedömning av planärendet och kommit fram till en felaktig dom. Sammanfattningsvis består felaktigheterna i att:

- Domstolen har inte uppmärksammat att byggnadsminnet f d Generalstabens stalletablisement ändrats av länsstyrelsen på så sätt att åtgärderna enligt planförslaget inte står i strid med byggnadsminnet.
- Domstolen har tillämpat bestämmelserna i ÄPBL och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., KML, på ett felaktigt sätt när domstolen upphävt detaljplanen på den grunden att den strider mot byggnadsminnet utan att utreda om det saknas förutsättningar att ändra byggnadsminnet.

- Domstolen har gjort en avvägning av motstående allmänna intressen som framförts av en enskild sakägare på ett sätt står i strid mot en väl etablerad praxis i regeringen och Regeringsrätten i fråga om utrymmet för det kommunala självbestämmandet.

Bakgrund

Fastighetsägaren Akademiska Hus i Stockholm AB (Akademiska Hus) ansökte i oktober 2004 hos Stockholms stadsbyggnadsnämnd om planändring för den aktuella delen av kvarteret Svea Artilleri. Syftet med ansökan var att möjliggöra uppförandet av en ny byggnad för Kungliga Musikhögskolan som i flera decennier lidit av att skolans verksamhet bedrivs i gamla, provisoriska och icke ändamålsenliga lokaler. Stadsbyggnadsnämnden beslutade i december 2004 att programsamråd skulle genomföras för kv. Svea Artilleri 12 och 13. Programsamrådet ägde rum under mars-april 2006. En redovisning av programsamrådet godkändes i november 2006 och stadsbyggnadsnämnden uppdrog samtidigt åt stadsbyggnadskontoret att genomföra ett plansamråd.

Inför planprocessen hade Akademiska Hus i november 2004 ansökt hos länsstyrelsen om ändring av byggnadsminnet f d Generalstabens Stalletablisement som är beläget inom planområdet och som hade förklarats som byggnadsminne av länsstyrelsen den 21 april 1995. Länsstyrelsen avlog den 25 februari 2005 ansökan om ändring av byggnadsminnet.

Akademiska Hus ansökte sedermera återigen hos länsstyrelsen om att byggnadsminnesförklaringen skulle upphävas. Länsstyrelsen fattade beslut den 14 juni 2007 om sådant upphävande. Beslutet överklagades och länsrätten upphävde länsstyrelsens beslut den 5 november 2007. Kammarrätten fastställde länsrättens dom den 9 juni 2009.

Det nu aktuella planförslaget arbetades därefter fram utifrån förutsättningen att byggnadsminnesförklaringen skulle vara kvar. Arbetet bedrevs av staden i nära samråd med länsstyrelsens enhet för kulturmiljö och med fastighetsägaren Akademiska hus. Dialogen fördes med syfte att möjliggöra att såväl lokaler för Musikhögskolan som bostäder skulle rymmas i projektet samtidigt som ett långsiktigt bevarande av byggnadsminnet skulle säkras. Efter en omfattande dialog ansökte Akademiska hus på nytt den 25 februari 2010 hos länsstyrelsen om tillstånd till ändring av byggnadsminnet. Länsstyrelsen beslutade den 12 mars 2010 att lämna tillstånd till ändring av byggnadsminnet i enlighet med ansökan, **bilaga 1**. Beslutet fattades av länsantikvarien och 1:e antikvarien.



Riksantikvarieämbetet var informerat om länsstyrelsens ställningstagande och fann inte anledning att överklaga beslutet. Beslutet om ändring av byggnadsminnet har därför vunnit laga kraft.

Planprocessen fortskred därefter genom inbjudan till plansamråd den 10 mars 2010. Detaljplaneförslaget översändes bland annat till länsstyrelsen. I länsstyrelsens samrådsyttrande av den 24 maj 2010 yttrande framgår bland annat att länsstyrelsen bifallit en ansökan från Akademiska hus om ändring av byggnadsminnet. Vidare påpekade länsstyrelsen att det var särskilt viktigt att planens intention stämmer överens med länsstyrelsens syn på byggnadsminnet och skyddsområdet och att ytterligare dialog mellan kommun och länsstyrelsens kulturmiljöenhet behövdes i frågan kring hur regleringen borde utformas.

Utställning av planförslaget skedde mellan den 7 juli och den 10 augusti 2010. Inför utställningen skickades planen återigen till länsstyrelsen. Av länsstyrelsens utställningsyttrande av den 19 augusti 2010 framgår att länsstyrelsen godtog planen förutsatt att vissa förtydliganden beträffande byggnadsminnet fördes in i de handlingar som hör till planen. Enligt länsstyrelsen måste plankartan kompletteras med en hänvisning till skyddsbestämmelserna för byggnadsminnet och skyddsbestämmelserna refereras i planbeskrivningen. Plankartan och planbeskrivningen kompletterades därför på det sätt som länsstyrelsen föreskrivit och innehåller numera dessa uppgifter.

Detaljplaneförslaget godkändes i stadsbyggnadsnämnden den 21 oktober 2010 och i kommunfullmäktige den 7 februari 2011. Fullmäktiges beslut överklagades till länsstyrelsen som i beslut den 7 juni 2011 avslog överklagandena, med undantag av ett som avvisades, p g a att klaganden inte var sakägare. Länsstyrelsens beslut överklagades till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som i dom den 5 oktober 2011 beslutade upphäva planen i sin helhet.

Mark- och miljödomstolen har inte uppmärksammat beslutet om ändring av byggnadsminnet

Som nämnts har mark- och miljödomstolen inte uppmärksammat att länsstyrelsen genom sitt beslut den 12 mars 2010 lämnat tillstånd till de förändringar av byggnadsminnet som behövs för att detaljplanen ska kunna genomföras. Genom beslutet lämnades tillstånd till att bland annat ny bebyggelse uppförs inom skyddsområdet, att Gula villan (bostadshuset) flyttas samt att topografin inom fastigheten ändras. Länsstyrelsen fann att förändringarna av byggnadsminnet kunde accepteras utifrån dess värden i relation till de övriga allmänna intressen



och begräsningar platsen omfattar. I det sammanhanget utgjorde det en viktig utgångspunkt att intentionen är att förena den ursprungliga institutionsmiljön med en samtida miljö och på så sätt bibehålla och utveckla institutionsbältet. Det ansågs även vara av avgörande betydelse att det fanns möjlighet att uppnå en långsiktigt hållbar förvaltning av byggnadsminnet, att detta tillgängliggörs för allmänheten samt att byggnadsminnet karaktär tas som utgångspunkt för utformningen av den nya Musikhögskolan. Som framhållits har varken Riksantikvarieämbetet, Stockholms stadsmuseum eller annan funnit anledning att överklaga länsstyrelsens beslut.

Genom att länsstyrelsen har avgjort att byggnadsminnet kan ändras på det sätt som krävs för att detaljplanen ska kunna genomföras så är de krav som uppställs i ÄPBL på hur nya byggnader ska anpassas till den befintliga omgivningen uppfyllda. De åtgärder som tillåts genom länsstyrelsens beslut innebär att erforderlig hänsyn tas till natur- och kulturvärden på platsen på sätt som föreskrivs i 3 kap 1 § ÄPBL. Länsstyrelsens beslut medför även att kravet i 3 kap 12 § ÄPBL på att inte förvanska byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt är uppfyllt.

Förhållandet mellan ÄPBL och KML

ÄPBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt byggande medan kulturminneslagen, KML, är en särskild lagstiftning för skydd och vård av kulturmiljön.

Markanvändning och bebyggelse regleras enligt ÄPBL genom detaljplaner och områdesbestämmelser. För utarbetande av detaljplaner uppställs i ÄPBL som nämnts krav på att byggnader ska placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden på platsen, 3 kap 1 § ÄPBL. Dessutom stadgas i ÄPBL som nämnts att byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär inte får förvanskas, 3 kap 12 § ÄPBL.

För byggnader som är synnerligen märkliga genom sitt kulturhistoriska värde eller som ingår i ett kulturhistoriskt synnerligen märkligt bebyggelseområde finns det enligt KML möjlighet att förklara byggnaden som byggnadsminne enligt 3 kap 1 § KML. I skyddsbestämmelser som antas för varje byggnadsminne anges på vilket sätt byggnaden ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras, 3 kap 2 § KML.



För bevarandet av byggnader underströks i förarbetena till ÄPBL vikten av samordning i sådana frågor mellan stat och kommun (prop. 1985/86:1 s. 447). Bestämmelserna om detaljplaner i ÄPBL respektive byggnadsminnen i KML gäller parallellt och kan tillämpas samtidigt på en och samma byggnad (Adlercreutz, Kulturegendomsrätt, 2001, s. 251 samt Hagander m.fl., En handbok om nya PBL och samhällsbyggande, 2011, s 156). Det innebär att en kommun kan anta en detaljplan som förutsätter rivning av ett byggnadsminne. I förarbetena till KML uttalas emellertid att sådana planer endast bör förekomma i yttersta undantagsfall. Det anges även att då genomförandet av en detaljplan hindras av ett byggnadsminne så kan länsstyrelsen häva byggnadsminnesförklaringen eller jämka skyddsbestämmelserna jämlikt 3 kap 14 § KML under förutsättning att det hinder eller den olägenhet byggnadsminnet medför inte står i rimligt förhållande till dess betydelse (prop. 1987/88:104 s. 54). En överprövande myndighet kan således under inga förhållanden upphäva en detaljplan på den grunden att planen strider mot ett byggnadsminne annat än om det har utretts att det saknas förutsättningar att ändra byggnadsminnet.

Mark- och miljödomstolen har upphävt planen på grund av att planen strider mot byggnadsminnet utan att utreda om det har saknats förutsättningar att ändra byggnadsminnet. I själva verket har länsstyrelsen som redovisats ändrat byggnadsminnet så att det tillåter de åtgärder som ska vidtas vid genomförandet av planen.

Officialprincipen

Enligt 5 kap 1 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden, ÄrendeL, i mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen. Enligt 12 § ÄrendeL ska domstolen bland annat se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar. Rätten har således ett stort ansvar för utredningens fullständighet.

Att en omfattande dialog skett mellan staden, fastighetsägaren Akademiska hus och länsstyrelsen, i syfte att bevara byggnaderna inom byggnadsminnet framgår mycket tydligt av handlingarna i planärendet. Såväl länsstyrelsens samrådsyttrande som utställningsyttrande har funnits med i akten och således varit tillgängliga för domstolen. Som framhållits anges i länsstyrelsens samrådsyttrande av den 24 maj 2010 att länsstyrelsen bifallit en ansökan från fastighetsägaren Akademiska Hus om ändring av byggnadsminnet (se sid 2, första stycket i

yttrandet). Av handlingarna framgår vidare att de kulturhistoriska värdena beaktats under hela planprocessen och att en anpassning skett av planförslaget för att säkerställa ett långsiktigt bevarande av byggnadsminnet. Bland annat anges i nämnda stycke i yttrandet att ”Motivet för att acceptera de föreslagna ändringarna av byggnadsminnet har bl.a. sammanhängt med möjligheten att nå en långsiktigt hållbar användning av byggnaderna, allmänhetens möjlighet att få tillgång till den byggnadsminnesförklarade miljön, samt en tydligare ambition att låta de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna ge karaktär åt den nya Musikhögskolan”.

Vid en fullständig genomgång av akten skulle det ha stått klart för domstolen att länsstyrelsen hade bifallit en ansökan om ändring av byggnadsminnet. Dessutom har länsstyrelsen tillsynsansvar över byggnadsminnen enligt KML och ansvar för att dess skyddsföreskrifter efterlevs. Länsstyrelsen skulle inte ha kunnat godkänna planen om det hade medfört att skyddsföreskrifterna inte efterlevdes. I vart fall borde dessa omständigheter ha föranlett mark- och miljödomstolen att misstänka att frågan redan var beaktad och vid tveksamhet kring detta utrett frågan närmare. Det är anmärkningsvärt att så inte skett.

På grund av vad som anförs anser staden att mark- och miljödomstolen inte fullgjort det ansvar för utredningen som åligger domstolen enligt i Ärendel. Om domstolen hade fått klart för sig att länsstyrelsen ändrat byggnadsminnet skulle beslutet att anta detaljplanen inte ha upphävts. Domstolens underlåtenhet härvidlag har därför påverkat utgången.

Överprövningens omfattning

Av förarbetena till ÄPBL framgår att enskilda sakägare och andra intressenter inte ska kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut om antagande av en detaljplan omprövat, prop. 1985/86:1 s. 365, utan sådana motstående allmänna intressen ska i första hand bevakas av länsstyrelsen under samrådsskedet och i andra hand genom länsstyrelsens rätt till officialprövning enligt 12 kap ÄPBL. I RÅ 1994 ref. 39 fann regeringsrätten att eftersom ÄPBL bygger på principen om kommunalt självbestämmande men med möjlighet för länsstyrelsen att själv ingripa enligt 12 kap. skulle ett överklagande där enskilda sakägare inte åberopat egna intressen utan hävdade allmänna intressen (i målet gällde det riksintressen) komma att leda till en väsentligen begränsad överprövning. Omfattningen av överprövningen i ärenden och mål där kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan har överklagats är således begränsad i de fall enskilda klagande för fram andra argument än sådana som direkt berör dem som sakägare.



Överprövningen av detaljplaner har samtidigt med införandet av den nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, flyttats från regeringen till mark- och miljödomstol genom lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. I samband därmed har en bestämmelse införts som uttryckligen begränsar överprövningens omfattning, 13 kap 17 § PBL. Enligt förarbetena ska domstolarnas prövning inte avvika från den praxis som etablerats genom regeringens och regeringsrättens avgöranden i frågan om utrymmet för det kommunala självbestämmandet, prop. 2009/10:215 s 87 ff. Under remissbehandlingen hade nämligen farhågor framförts för att den ändrade instansordningen skulle medföra att domstolarna i fortsättningen skulle komma att överpröva politiska ställningstaganden och i själva verket hade ett viktigt skäl till att överprövningen av detaljplaner dittills funnits kvar hos regeringen varit att kommunerna upplevt det som ett problem att låta domstolar överpröva politiska ställningstaganden.

Enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen gäller äldre bestämmelser för planer som påbörjats före den nya lagens ikraftträdande, med undantag för processuella bestämmelser som enligt allmänna rättsprinciper gäller omedelbart. För den aktuella planen innebär det att överprövningen sker i mark- och miljödomstol men domstolen har vid sin prövning att tillämpa äldre bestämmelser. Mark- och miljödomstolen har därför haft att hålla sig till den etablerade regerings- och regeringsrättspraxis som innebär att sakägare visserligen formellt kan åberopa allmänna intressen, men att själva prövningen är begränsad till en prövning av om det överklagade kommunala beslutet ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Den överklagade planens syfte är enligt planhandlingarna att säkerställa Musikhögskolans behov av moderna och ändamålsenliga lokaler samt tillfredsställa stadsdelens behov av bostäder. Ett långsiktigt bevarande av de byggnadsminnesförklarade stall- och ridhusbyggnaderna ska också säkras.

Mark- och miljödomstolen har gjort en avvägning mellan å ena sidan byggnadsminnets bevarande och å andra sidan behovet av bostäder och behovet av nya lokaler för Musikhögskolan, dvs. mellan två motstående allmänna intressen. Domstolen har därigenom gjort en prövning som går utöver vad överprövningen enligt praxis ska omfatta och som faller under det kommunala självbestämmandet. Den avvägning som en kommun gör mellan olika allmänna intressen kan inte bli föremål för överprövning så länge den ryms inom lagstiftningen.



Skäl för prövningstillstånd

Ändringsdispens

Kommunen gör gällande att prövningstillstånd ska meddelas eftersom det med hänsyn till vad som anförts ovan finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Som redovisats hade länsstyrelsen genom sitt beslut den 12 mars 2010 lämnat tillstånd till ändring av byggnadsminnet på sådant sätt som krävdes för planens genomförande. Med den informationen, som mark- och miljödomstolen borde ha uppmärksammat och utrett närmare, skulle kommunens beslut att anta detaljplanen inte ha upphävts.

Prejudikatdispens

Överprövningen av detaljplaner har nyligen flyttats från regeringen till mark- och miljödomstolen. Frågan om prövningens omfattning såvitt avser denna ärendekategori är följaktligen helt ny. Omfattningen av denna prövning överensstämmer inte heller med mark- och miljödomstolens överprövning av kommunala beslut beträffande miljöbalksfrågor. Den av regeringen och Regeringsrätten fastlagda praxisen avseende ÄPBL i fråga om prövningens omfattning har fått sin motsvarighet i 13 kap. 17 § PBL.

Det saknas praxis från mark- och miljödomstolen på detta område och det är därför av vikt för rättstillämpningen att det tydligt slås fast vad överprövningen av ett kommunalt beslut om en detaljplan ska omfatta när allmänna intressen ställs mot varandra.

I mål som har överklagats till mark- och miljödomstolen tillämpas ÄrendeL. Detta är helt nytt för miljö- och byggnads mål. Även här saknas praxis angående den viktiga frågan om vad utredningsskyldigheten enligt 12 § ÄrendeL ska omfatta.

Extraordinär dispens

Kommunen gör slutligen gällande att det på grund av vad som anförs ovan föreligger synnerliga skäl för att pröva överklagandet. Mark- och miljödomstolen har genom att inte uppmärksamma beslutet om ändring av byggnadsminnet gjort sig skyldig till ett processuellt fel som inverkat på målets utgång. Felet är med tanke på beslutets avgörande betydelse allvarligt.



Bevisning

Kommunen åberopar för närvarande inte någon bevisning.

Hemställan om skyndsam handläggning

Kommunen hemställer att handläggningen av målet sker skyndsamt och prioriteras framför andra mål med hänsyn till Musikhögskolans akuta behov av nya lokaler och för att undvika ytterligare förseningar i detaljplanearbetet. Musikhögskolan bedriver som framhållit sin verksamhet i gamla, provisoriska och icke ändamålsenliga lokaler. Skolans lokalproblem blir för närvarande allt mer ansträngande. Därtill kommer bristen på nya centralt belägna bostäder i Stockholm. Planen utgör ett väsentligt tillskott i detta hänseende genom de ca 360 lägenheter som det möjliggör.



DNR 640-2169/2011
SID 10 (10)

105 35 STOCKHOLM. Besöksadress Hantverkargatan 3 A
Telefon 08-508 29000. Fax 08-508 20670
eva.granbohm@stockholm.se

www.stockholm.se