

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 0601

Mål nr P 6338-21; Stockholms kommun ./ Åsa de Graaf m.fl. angående detaljplan för fastigheten Skeppsholmsviken 6 m.fl. vid Gröna Lund i stadsdelen Djurgården, Stockholm

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

Yrkande

Kommunen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen ska ge prövningstillstånd. Vidare yrkar kommunen att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen.

I andra hand yrkar kommunen att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen med den ändringen att det på plankartan införs en bestämmelse med följande lydelse:

Maximalt fyra toppar får etableras samtidigt.

Inledande anmärkningar

Mark- och miljödomstolen har ansett att detaljplanen för Skeppsholmsviken innebär en utvidgning av Gröna Lunds område på ett sådant sätt som inte är tillåtet inom nationalstadsparken. Därutöver har domstolen ansett att det historiska landskapets natur- och kulturvärden skadas, och på dessa grunder upphävt detaljplanen.

Kommunen konstaterar att mark- och miljödomstolen därutöver funnit kommunen har handlagt detaljplanen på ett formellt riktigt sätt, samt att detaljplanen är godtagbar utifrån påverkan på enskilda intressen och påverkan på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.

Prövningstillstånd

Inledning

Som kommer att utvecklas i det följande, anser kommunen att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit till. Vidare går det inte, utan att prövningstillstånd ges, att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. Slutligen är det av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre domstol. Kommunen yrkar därför att Mark- och miljööverdomstolen ska ge prövningstillstånd.

Skäl för ändringsdispens

Mark- och miljödomstolens slutsats att detaljplanen innebär en utvidgning av Gröna Lunds område på ett sådant sätt som inte är tillåtet inom nationalstadsparken, samt att det historiska landskapets natur- och kulturvärden skadas, är felaktig.

Mark- och miljödomstolen har gjort en felaktig tolkning av vilken typ av utvidgning som är otillåten inom nationalstadsparken. Det anges i förarbetena att byggnadsområdena inte får utvidgas. Som kommunen kommer att visa nedan är det här fråga om en utveckling av en etablerad verksamhet *inom* ett bebyggelseområde, något som uttryckligen omnämns i förarbetena som tillåtet inom nationalstadsparken.¹ Mark- och miljödomstolens resonemang om otillåten utvidgning saknar stöd i både lagtext och förarbeten.

Detaljplanen innebär inte heller någon skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt. Mot bakgrund av hur Gröna Lund omnämns i förarbetena ska nöjesparken uppfattas som en tillgång för nationalstadsparkens historiska landskap och behöver värnas och ges utvecklingsmöjligheter på samma sätt som andra viktiga uttryck. Det är felaktigt att anse att en utveckling av verksamheten – en verksamhet som dessutom har en historisk koppling – inom en liten del av den s.k. Evenemangsparken innebär skada på nationalstadsparken. Mark- och miljödomstolens dom i denna del är vidare felaktig utifrån hur bedömningen av skada har gjorts i praxis.

Därtill har mark- och miljödomstolen felaktigt inhämtat yttrande från Riksantikvarieämbetet beträffande riksintresset nationalstadsparken – ett riksintresse som inte ligger inom myndighetens ansvarsområde – och tillmätt ämbetets synpunkter avgörande betydelse. Detta trots att länsstyrelsen, som är den

¹ Se prop. 1994/95:3 Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, s. 43.

myndighet som ansvarar för nationalstadsparken, godtagit detaljplanen.

Sammantaget finns det därför anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen kommit till.

Skäl för granskningsdispens

Mark- och miljödomstolen har felaktigt inhämtat yttrande från Riksantikvarieämbetet och i stor utsträckning baserat sina domskäl på ämbetets yttrande. Eftersom det inte är ämbetet som ansvarar för nationalstadsparken har mark- och miljödomstolen utgått från ett underlag som inte ens borde ha inhämtats beträffande påverkan på nationalstadsparken vid sin bedömning. Eftersom domstolen således lagt fel underlag till grund för sin bedömning föreligger ett behov av att ge prövningstillstånd för att granska det slut som mark- och miljödomstolen kommit till.

Skäl för prejudikatsdispens

Mark- och miljödomstolen har bedömt att den utveckling av Gröna Lund som detaljplanen innebär inte är tillåten inom nationalstadsparken. Detta trots att utvecklingen sker inom ett befintligt bebyggelseområde och utan att medföra skada på det historiska landskapet. Förarbetena till lagstiftningen anger uttryckligen att skyddet för nationalstadsparken inte ska hindra etablerade verksamheter från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråkta områden.² Om mark- och miljödomstolens dom står sig riskerar den att få en prejudicerande effekt som hindrar en sådan utveckling som förutsatts i förarbetena. Det är därför av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre domstol.

Utveckling av talan

Inledning

Enligt vad som närmare utvecklas nedan menar kommunen att mark- och miljödomstolen har gjort en felaktig bedömning i frågan om påverkan på nationalstadsparken.

Oaktat att det var fel av mark- och miljödomstolen att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet beträffande riksintresset nationalstadsparken kommer kommunen i yttrandet att bemöta några av de argument som ämbetet framfört.

Kommunen återoppar vad som tidigare anförts i målet och vill därutöver utveckla sin talan enligt följande.

² Se prop. 1994/95:3 s. 43.

Det allmänna intresset av en utveckling av nöjesparken på den aktuella platsen

En komplettering av nöjesparken är ett angeläget allmänt intresse

Området vid Djurgårdsstaden och Skansen på Södra Djurgården är ett av Stockholms viktigaste besöks- och turistmål. Djurgården uppskattas ha omkring 7,5 miljoner besökare per år.³

Kompletteringen av Gröna Lunds nöjespark är ett angeläget allmänt intresse för Stockholm. Parken beräknas ha omkring 1,4 miljoner besökare årligen under öppethållandet april-september. Att nöjesparken kan utvecklas och fortsätta locka besökare är av betydelse för kommunens och regionens näringsliv och ekonomiska utveckling. Nöjesparken har stor betydelse för sysselsättningen som en av regionens största arbetsgivare med avseende på säsongsarbete för ungdomar. Nöjesparkens utveckling är också av betydelse ur ett barnperspektiv, eftersom en stor andel av besökarna är barn mellan 7 och 14 år.

Gröna Lund är ytmässigt en begränsad nöjespark med ett stort antal attraktioner inom det befintliga området, som omfattar ca 3,7 ha. Det kan jämföras med Liseberg i Göteborg, som omfattar ca 17 ha.⁴ Att bevara, befästa och utveckla den befintliga nöjesparken som besöksmål utgör en viktig förutsättning för Stockholm och bidrar till att förstärka Södra Djurgårdens riksintressanta uttryck som nöjes- och rekreationslandskap.

Planförslaget är enda möjligheten att utveckla nöjesparken Den befintliga nöjesparken omfattar ett begränsat område som dessutom delas i två delar av Lilla Allmänna Gränd. Det befintliga området är redan fullt utnyttjat med ett trettiotal olika åkattraktioner inklusive berg- och dalbanor, spökhus, spel och lyckohjul, karuseller, restauranger och barer. En förutsättning för att nöjesparken ska kunna utvecklas är att den får möjlighet att komplettera det befintliga området genom ett ianspråktagande av parkeringsytan vid Skeppsholmsviken. Någon alternativ plats finns inte i området.

Nöjespark på platsen har en kulturhistorisk förankring

Det har tidigare funnits nöjesparker på båda sidor om Allmänna Gränd. Tivoli Gröna Lund invigdes på platsen vid Skeppsholmsviken 1883. I samband med 1897 års konst- och industriutställning uppfördes i stället Maskinhallen på platsen (se figur 1) och Gröna Lund flyttade till andra sidan Allmänna Gränd. Mellan 1923 och 1958 användes området vid Skeppsholmsviken på

³ Se Förslag till trafikplan för Södra Djurgården, WSP 2013.

⁴ Uppgift från Lisebergs hemsida.

nytt som tivoli, det s.k. Nöjesfältet (se figur 2-3), samtidigt som tivoliverksamheten fortsatte inom Gröna Lunds befintliga område.



Figur 1. Maskinhallen vid Skeppsholmsviken under 1897 års industriutställning



Figur 2. Planområdet vid Skeppsholmsviken 1931 med tivolit Nöjesfältet.



Figur 3. Bild som visar berg- och dalbanan vid Skeppsholmsviken 1930. Till höger syns restaurang Venedig.

Kommunens bedömning är att förslaget kommer att bidra med nya kvaliteter till Djurgården och Stockholm och förstärka områdets historiska karaktär som nöjes- och rekreationsområde.

Detaljplanens påverkan på nationalstadsparken

Inledande anmärkningar

Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ miljöbalken (1998:808), MB, tillämpas vid planläggning.

Planområdet är beläget inom nationalstadsparken och skyddas enligt 4 kap. 7 § MB. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Området ligger även inom riksintresset för kulturmiljövården Stockholms innerstad med Djurgården. Mark- och miljödomstolen har bedömt att kommunen har gjort en korrekt bedömning avseende påverkan på detta riksintresse och att kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme. I denna fråga hänvisar kommunen därför till vad kommunen anfört i mark- och miljödomstolen, och fokuserar härpå på frågan om lämplighetskravet enligt 2 kap. 2 § PBL är uppfyllt med avseende på planförslagets påverkan på riksintresset nationalstadsparken.

Under processen i mark- och miljödomstolen inhämtade domstolen ett remissyttrande från Riksantikvarieämbetet. I yttrandet har ämbetet hävdade att den komplettering av nöjesparken som planförslaget möjliggör innebär att nationalstadsparkens värden skadas. Mark- och miljödomstolen har i sin dom tillmätt yttrandet stor vikt och angett att domstolen delar ämbetets uppfattning. Som kommunen senare kommer att utveckla var det felaktigt av domstolen att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet beträffande riksintresset nationalstadsparken, eftersom riksintresset enligt 4 kap. 7 § MB inte ligger inom ämbetets ansvarsområde, utan inom länsstyrelsens.

Nationalstadsparken har beaktats under planarbetet

Av handlingarna i ärendet framgår att kommunen under hela planprocessen haft fokus på hur kulturmiljön påverkas med avseende på bl.a. nationalstadsparken. Till grund för kommunens

bedömning ligger en kulturmiljöutredning som gjorts av antikvariskt sakkunniga, samt en miljökonsekvensbeskrivning.⁵

Kulturmiljöutredningens analys bygger bl.a. på beskrivningen av områdets värden i förarbetena till lagstiftningen om nationalstadsparken. Kulturmiljöutredningen innehåller en detaljerad beskrivning av områdets bevarandevärden och redovisar genom illustrationer hur genomförandet av planförslaget kan påverka synintryck från olika platser i omgivningen. Kulturmiljöutredningen och miljökonsekvensbeskrivningen visar sammantaget att nationalstadsparkens värden inte skadas.

Planförslaget har under planprocessen bearbetats så att de maximalt tillåtna uppstickande höjderna från åkattraktionernas toppar har minskats och blir väsentligt lägre än befintliga attraktioner inom Gröna Lunds nuvarande område. Efter ändringarna har länsstyrelsen godtagit utformningen och bedömt att förslaget inte leder till skada på nationalstadsparken, vilket redovisas i länsstyrelsens granskningsyttrande.⁶ Länsstyrelsen har vidare beslutat att inte överpröva kommunens antagandebeslut, vilket bl.a. innebär att länsstyrelsen bedömt att detaljplanen är godtagbar utifrån påverkan på riksintressen.⁷

En ny fördjupad antikvarisk analys har gjorts

Till ytterligare stöd för att planförslaget inte innebär en otillåten påverkan på nationalstadsparken har kommunen i mark- och miljödomstolen ingett en ny och fördjupad antikvarisk analys av påverkan och vyer.⁸ I analysen bemöts Riksantikvarieämbetets yttrande till mark- och miljödomstolen. Det konstateras att ämbetet tycks betrakta samtliga objekt, miljöer och områden på Södra Djurgården på samma sätt, som tillhöriga ett enhetligt parkdominerat landskap. Det finns anledning att nyansera denna bild mot bakgrund av förhållandena på platsen.

I den fördjupade antikvariska analysen görs en mer detaljerad redovisning av planförslagets påverkan genom att dela in och beskriva Evenemangsparkens flanörstråk och områden på liknande sätt som länsstyrelsen har gjort i sin vård- och utvecklingsplan för nationalstadsparken. Vidare har analysen av planförslagets visuella påverkan utökats genom 20 vyer som redovisar intrycket i närområdet och på långt håll.

⁵ Se Skeppsholmsviken, Kulturmiljöutredning och konsekvensbeskrivning, Tyréns 2018-11-07, samt Miljökonsekvensbeskrivning detaljplan Skeppsholmsviken 6 m.fl. vid Gröna Lund, Tyréns, 2019-09-13.

⁶ Länsstyrelsen Stockholm, Granskningsyttrande 2019-11-25, dnr 402-46000-2019.

⁷ Länsstyrelsens beslut 2020-05-14.

⁸ Fördjupad analys av påverkan och vyer, Tyréns 2021-02-12.

Slutsatsen i analysen vad gäller påverkan på nationalstadsparken är att park- och rekreationslandskapet påverkas minimalt när den redan ianspråktagna strandzonen bebyggs, samt att Gröna Lund inte kommer att upplevas dominant från andra delar av Djurgården. Enligt analysen innebär planförslaget vidare att den helhet som formats sedan 1800-talet kommer att bevaras och stärkas.

Den fördjupade analysen ingavs i mark- och miljödombstolen, men biläggs även denna komplettering av överklagandet och åberopas till stöd för kommunens bedömning att det inte uppstår skada på nationalstadsparken vid genomförd detaljplan.

Planförslaget är förenligt med övriga planeringsunderlag för nationalstadsparken

Kommunen anser att det bör tillmätas stor betydelse att planförslaget följer kommunens och länsstyrelsens i olika sammanhang redovisade mål och intentioner för områdets planering. Som redan nämnt är det länsstyrelsen som ansvarar för riksintresset nationalstadsparken. Nedan redogör kommunen för detaljplanens förhållande till de olika underlagen.

Planförslagets förhållande till översiktsplan för nationalstadsparken

I förarbetena till lagstiftningen om nationalstadsparken anges att kommunerna bör utveckla sina översiktsplaner så att dessa kan vara ett stöd för tillämpningen av lagstiftningen:

”I planerna bör avgränsas närmare de områden inom nationalstadsparken som bör skyddas som parklandskap eller naturmark liksom de zoner inom nationalstadsparken som präglas av en mer omfattande bebyggelse och där det behövs klara och enkla regler för nödvändiga kompletteringar av byggnader och anläggningar.”⁹

Kommunen har år 2009 antagit en fördjupning av översiktsplanen för Stockholms del av nationalstadsparken.¹⁰ Planområdet ingår i det som i översiktsplanen betecknas Evenemangsparken - en avgränsad del av Södra Djurgården som är ett av nationalstadsparkens mer bebyggda och anlagda områden. Inriktningen som anges i den fördjupade översiktsplanen är att *”Evenemangsparken vidareutvecklas som den nöjes- och lustpark den varit under mer än hundra år.”* Vidare anges att området vid

⁹ Se prop. 1994/95:3 s. 41.

¹⁰ Översiktsplan för nationalstadsparken Stockholmsdelen antagen av kommunfullmäktige 2009-04-20. Enligt den aktuella kommuntäckande översiktsplanen för Stockholm gäller fördjupningen fortfarande.

Skeppsholmsviken planeras för museum, nöjen och publika lokaler.¹¹

Planförslaget är i överensstämmelse med vad som anges i den fördjupade översiktsplanen.

Planförslagets förhållande till vård- och utvecklingsplan för Kungliga nationalstadsparken

Länsstyrelsen har, i enlighet med nationalstadsparksförordningen (2009:55), upprättat en Vård- och utvecklingsplan för Kungliga nationalstadsparken.¹² Där i anges bl.a. att det ifrågakvarande området ska vidareutvecklas med utgångspunkt från traditionen som nöjesområde, samt att verksamheter och anläggningar behöver vidareutvecklas och att området bedöms tåla viss komplettering och förändring:

- *”Området ska vidareutvecklas med utgångspunkt från traditionen som nöjesområde, den unika miljön med blandningen av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, parker, äldre träd, vatten och ett rikt djurliv”.*
- *”För att bibehålla områdets attraktivitet behöver verksamheter och anläggningar kunna vidareutvecklas och förnyas. Området bedöms tåla viss komplettering och förändring. Ny bebyggelse ska lokaliseras och utformas med respekt för den aktuella platsens grundläggande karaktär och kulturhistoriska värden.”¹³*

Planförslaget överensstämmer med länsstyrelsens vård- och utvecklingsplan genom att det bidrar till att området vidareutvecklas med utgångspunkt i traditionen som nöjesområde.

Påverkan på nationalstadsparken

Allmänt om bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB och bedömningen av påverkan på nationalstadsparken

Bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB anger att ny bebyggelse och nya anläggningar inom nationalstadsparken endast får komma till stånd om det kan ske utan

- intrång i parklandskap eller naturmiljö, och
- att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

¹¹ Översiktsplan för nationalstadsparken s. 68.

¹² Länsstyrelsen i Stockholms län, Vård- och utvecklingsplan för Kungliga Djurgården, Rapport 2012:33.

¹³ Länsstyrelsens vård- och utvecklingsplan s. 150-151.

Rekvisiten är kumulativa, dvs. det måste kunna konstateras att varken intrång i parklandskap/naturmiljö sker eller att de angivna värdena skadas.

Vad som utgör skada är inte definierat i lag, förordning eller föreskrift. I förarbetena anges endast att med skada i 4 kap. 7 § MB avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.¹⁴ Det blir följaktligen en bedömningsfråga från fall till fall.

Aktuell detaljplan aktualiserar främst påverkan på det historiska landskapets kulturvärden. Enligt kommunen är bedömningsutrymmet beträffande skada särskilt stort när det gäller frågan om påverkan på kulturvärden. Vid sådana bedömningar är värdena som ska bedömas öppna för tolkning på ett annat sätt än vad som ofta är fallet t.ex. vid mer entydig och fysiskt mätbar påverkan på naturvärden. I en kulturmiljö kan så gott som varje förändring definitionsmässigt anses medföra en inverkan. Däremot är det ofta en mer grannliga uppgift att avgöra om inverkan ska anses negativ eller inte.

Beträffande riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att, när ett riksintresse inte är definierat på ett entydigt sätt, handlingsutrymmet för kommunen blir större vid bedömningen av om en detaljplan innebär påtaglig skada på riksintresset.¹⁵ Kommunen menar att samma resonemang kan appliceras vad gäller bedömningen av skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden enligt 4 kap. 7 § MB, eftersom dessa värden inte heller är definierade på ett entydigt sätt. Kommunens handlingsutrymme vid bedömningen av skada på nationalstadsparken är därför större.

Nedan redogör kommunen för de båda rekvisiten i bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB och hur den aktuella detaljplanen förhåller sig till dessa.

Detaljplanen innebär inte intrång i parklandskap eller naturmiljö

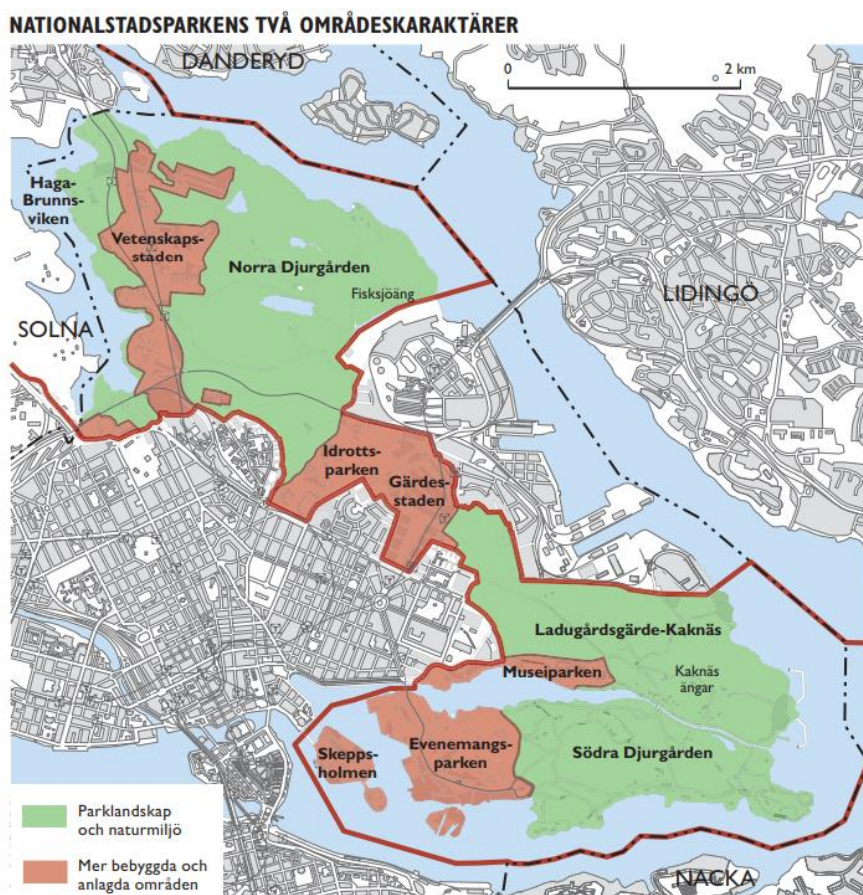
Mark- och miljööverdomstolen synes ha missuppfattat uttalandena i förarbetena om vilken typ av utvidgning som är otillåten inom nationalstadsparken. Kommunen vill därför kort redogöra för nationalstadsparkens huvudstruktur och vad som uttalats i förarbetena om utvidgning. Därefter kommer kommunen visa att mark- och miljööverdomstolens resonemang om utvidgning saknar stöd i både lagtext och förarbeten.

¹⁴ Se prop. 1994/95:3 s. 50.

¹⁵ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 september 2013 i mål nr P 11451-12 (Detaljplan för Slussen).

En av tankarna bakom lagstiftningen är att nationalstadsparkens huvudstruktur avseende natur- och bebyggelseområden inte får ändras.¹⁶ Syftet är att skydda parklandskap och naturmiljö, vilket kommer till uttryck både i själva lagtextens formulering och i förarbetena.

Med stöd av uttalanden i förarbetena¹⁷ har kommunen därför i den fördjupade översiktsplanen för nationalstadsparken beskrivit nationalstadsparkens huvudstruktur och identifierat två områdeskaraktärer, se figur 4 nedan. Fyra områden pekas ut som parklandskap och naturmiljöer som avses vara skyddade mot intrång genom nationalstadsparkens lagskydd. Sex områden utgör mer bebyggda områden och avses utgöra sådana zoner inom nationalstadsparken som enligt förarbetena kan förändras och kompletteras med ny bebyggelse och anläggningar.¹⁸ Planområdet ingår i ett av dessa bebyggda områden – en exploaterad del av Södra Djurgården som i den fördjupade översiktsplanen betecknas Evenemangsparken.



Figur 4. Karta från s. 23 i översiktsplan för nationalstadsparken.

¹⁶ Se prop. 1994/95:3 s. 43.

¹⁷ Se prop. 1994/95:3 s. 41 och 45.

¹⁸ Se s. 23 i den fördjupade översiktsplanen samt prop. 1994/95:3 s. 43.

Mark- och miljödomstolen konstaterar först att den aktuella detaljplanen inte omfattar parklandskap eller naturmiljö.¹⁹ Domstolen för emellertid därefter ett resonemang kring om det är fråga om en utvidgning av verksamheten. Efter att bl.a. ha tillmätt betydelse till det faktum att kommunen inom ramen för frågan om strandskyddsdispens åberopat att området behövs för att utvidga en pågående verksamhet, landar domstolen i att ”det är fråga om en utvidgning av området som i sig enligt förarbetena (...) inte är tillåten”.²⁰

Mark- och miljödomstolen synes ha missuppfattat uttalandena i förarbetena om vilken typ av utvidgning som är otillåten inom nationalstadsparken. I förarbetena uttalas som nämnt att nationalstadsparkens huvudstruktur²¹ inte får ändras, och att byggnadsområdena inte får utvidgas.²² Eftersom domstolen själv först konstaterat att detaljplanen inte omfattar parklandskap eller naturmiljö kan det definitionsmässigt därför inte heller vara fråga om en utvidgning av ett byggnadsområde. Således är det inte fråga om ”en utvidgning av området som i sig enligt förarbetena (...) inte är tillåten”.

Detaljplanen innebär istället en sådan komplettering inom ett befintligt bebyggelseområde som enligt förarbetena är tillåten. I de delar av nationalstadsparken som inte utgör parklandskap eller naturmark uttalas att ny bebyggelse och nya anläggningar kan få komma till stånd.²³ Skyddet är enligt förarbetena inte avsett att hindra etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråktagna områden.²⁴ Skyddet är avsett att hindra att områdets huvudstruktur ändras genom att ytterligare parklandskap och naturmiljö tas i anspråk – inte att stoppa utveckling av en befintlig verksamhet genom att ta i anspråk en parkering.

Den utveckling som detaljplanen möjliggör kommer därutöver att förstärka områdets kultur- och rekreationsvärden, vilket framhålls i förarbetena som en viktig aspekt.²⁵

¹⁹ Se domen s. 32, andra stycket.

²⁰ Se domen s. 35, sista stycket.

²¹ D.v.s. den huvudstruktur med två olika områdeskaraktärer som kommunen pekat ut i översiktsplanen, se figur 4 ovan.

²² Se prop. 1994/95:3 s. 43.

²³ Se prop. 1994/95:3 s. 33.

²⁴ Se prop. 1994/95:3 s. 43.

²⁵ Se prop. 1994/95:3 s. 43 och 45.

Vidare om mark- och miljödomstolens resonemang om utvidgning

Som kommunen ovan konstaterat synes mark- och miljödomstolen ha missuppfattat vilken typ av utvidgning som enligt förarbetena inte är tillåten inom nationalstadsparken. Domstolens resonemang är därtill märkligt ur ytterligare en aspekt. Som ovan nämnts innehåller bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB två kumulativa rekvisit. För att ny bebyggelse och nya anläggningar inom nationalstadsparken ska få komma till stånd krävs att det kan ske utan:

- intrång i parklandskap eller naturmiljö, och
- att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Domstolen konstaterar först att detaljplanen inte omfattar parklandskap eller naturmiljö.²⁶ Detaljplanen står således inte i konflikt med detta rekvisit.

I sin sammantagna bedömning uttalar domstolen sig sedan felaktigt om den otillåtna utvidgningen. Efter detta yttrar domstolen att man *dessutom* finner att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. Mot bakgrund av hur domstolen formulerat sig ställer sig kommunen frågande kring vilket av de båda rekvisiten som domstolen menar att den ”otillåtna utvidgningen” faller inunder. Sett till hur domstolen formulerat sitt resonemang framstår det snarare som att domstolen gått utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB.

Naturligtvis kan stöd för tillämpningen av en bestämmelse stå att finna i förarbetena. Det torde dock inte vara möjligt att med stöd av förarbetena utöka tillämpningsområdet för en bestämmelse till något som inte omfattas av lagtextens rekvisit. Här synes inte ens domstolen själv veta vilket rekvisit som den ”otillåtna utvidgningen” omfattas av. Att domstolen *dessutom* stöder sin utökning av tillämpningsområdet för bestämmelsen på en felaktig tolkning av förarbetsuttalandena gör det hela än mer anmärkningsvärt.

Mark- och miljödomstolens bedömning att den överklagade detaljplanen innebär en otillåten utvidgning framstår mot ovan angivna bakgrund därför som både svårförståelig och felaktig.

Som en parentes vill kommunen bemöta det faktum att domstolen lagt vikt vid att kommunen själv, i frågan om särskilda skäl för strandskyddsdispens föreligger, åberopat att det är fråga om att

²⁶ Se domen s. 32, andra stycket.

utvidga en pågående verksamhet. Här vill kommunen framhålla att det dels är fråga om två helt olika sammanhang och därpå följande bedömningar, och dels – återigen – att det inte är otillåtet att utvidga en *verksamhet* inom nationalstadsparkens bebyggelseområden.

Detaljplanen innebär inte skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt

Kommunen går därefter vidare till andra ledet i bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB, nämligen bedömningen av skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt.

Vad gäller skada på kulturvärden kan konstateras att mark- och miljödomstolen anger att domstolen sammantaget finner att det historiska landskapets *natur-* och kulturvärden skadas.²⁷ Detta trots att domstolen inte någonstans i sina domskäl i övrigt anger vari denna skada skulle bestå eller vad domstolen grundar denna bedömning på. Det är således oklart vad mark- och miljödomstolen baserar sin bedömning att kulturvärden skulle skadas på. Som domstolen konstaterat består området idag av en parkeringsplats.

Kommunen har behandlat frågan om kulturvärden i den utförda MKB:n.²⁸ Kommunens bedömning är att det inte uppstår någon skada på det historiska landskapets kulturvärden. Nedan kommer kommunen att fokusera sin talan kring frågan om detaljplanens påverkan på det historiska landskapets kulturvärden.

Vad som utgör skada är inte närmre definierat utöver att det i förarbetena anges att med begreppet avses negativ inverkan av någon betydelse.²⁹ Frågan har varit uppe till prövning vid ett flertal tillfällen. Kommunen vill särskilt hänvisa till följande rättsfall.

I RÅ 1999 not. 30 var fråga om en detaljplan för nybyggnad av ett Studentbostadshus i 4-5 våningar med omkring 140 lägenheter inom nationalstadsparken. Studentbostadshuset skulle uppföras inom ett område med bostadsbebyggelse och lokaliseras till en asfalterad yta som användes som parkeringsplats. Regeringsrätten bedömde att huset inte skulle skada det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt. Detta eftersom byggnaden skulle uppföras inom ett område med bebyggelse och det genom sin storlek och placering anslöt till den angränsande bebyggelsen.

RÅ 1998 not. 101 gällde en detaljplan för utbyggnad av det s.k. Fysikcentrum (Albanova) inom nationalstadsparken. Bl.a. var fråga om en byggnad med 32 000 kvm BTA, en längd om 206 m och en

²⁷ Se domen s. 35, sista stycket.

²⁸ Se MKB s. 51 f.

²⁹ Se prop. 1994/95:3 s. 50.

höjd av 25 m över marken. Därtill kom ett torn som stack upp ytterligare ca 6 m. Byggnaden skulle uppföras inom ett i huvudsak exploaterat område som till största delen bestod av asfalterad mark. Vid bedömningen av om byggnaden kunde anses skada det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt uttalade Regeringsrätten att byggnadens storlek och synintrycket av den från olika områden inom nationalstadsparken var av betydelse. Härvid anmärkte domstolen att byggnaden – på grund av sin svängda form – inte skulle hamna i blickfånget i sin helhet från någon av de platser där byggnaden blev synlig. Vidare var byggnaden inte heller den enda som höjde sig över horisontlinjen eller framträdde inom trädridån, utan ett flertal byggnader hade denna effekt. Sammantaget fann Regeringsrätten därför att byggnaden inte skulle skada det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt.

Även frågan om uppstickande torn inom nationalstadsparken har prövats tidigare. I RÅ 1997 not. 187 var fråga om detaljplan för Norra länken, vari bl.a. ingick ett ca 30 m högt ventilationstorn. Tornet skulle enligt planbeskrivningen få en starkt förändrande påverkan på landskapsbilden. Trots detta fann Regeringsrätten att, mot bakgrund av att tornet skulle uppföras inom ett område som i huvudsak tagits i anspråk för exploateringsändamål, tornet kunde uppföras utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadades.

Ur senare praxis kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 april 2015 mål i nr P 5580-14. Fråga var om en detaljplan för Albano som möjliggjorde bl.a. nya lokaler för universitetet samt student- och gästforskarbostäder. I länsstyrelsens beslut, vari Mark- och miljööverdomstolen instämde, konstaterades att bebyggelsen skulle bli synlig från känsliga platser i nationalstadsparken och i vissa fall, beroende på var man befann sig, bryta horisontlinjen. Det lyftes dock fram att de tillkommande byggnaderna inte var de enda som höjde sig över horisontlinjen eller framträdde inom trädridån. Vidare skulle det långa avståndet i vissa fall tona ner synintrycket. Mot denna bakgrund kunde detaljplanen inte anses skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt.

Slutligen kan nämnas HFD 2011 ref. 4 där en detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden prövades. Planområdet var till största delen beläget utanför, men alldeles intill, nationalstadsparken. HFD konstaterade att bebyggelsen skulle vara synlig från nationalstadsparkens närområde och att det var ofrånkomligt att ett antal sex- och sjuvåningsbyggnader placerade i nära anslutning till parken på ett markant sätt skulle påverka synintrycken i den omedelbara närheten. Vid bedömningen av vad som skulle anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i nationalstadsparken kunde

man dock enligt domstolens mening inte enbart utgå ifrån synintrycket från en viss plats, utan en helhetsbedömning skulle göras varvid parken måste ses i sitt sammanhang. Härvid beaktade domstolen att nationalstadsparken på flera ställen kringgärdas av bebyggelse av skiftande slag och att det även inom själva parken finns hela stadsdelar med flerbostadshus. Vidare framhöll domstolen att själva området som skulle tas i anspråk inte utgjorde någon skyddsvärd natur utan var ett område där det tidigare funnits anläggningar. Sammantaget ansåg domstolen att det nya bostadsområdet inte innebar att parkens kulturvärden skulle skadas.

Vad gäller det historiska landskap som den aktuella detaljplanen ingår i kan konstateras att det karaktäriseras av att vara ett mångsidigt sammansatt nöjes- och rekreationslandskap. Som ovan nämnt överensstämmer planförslaget med målen och inriktningen för områdets planering enligt översiktsplanen för Stockholms del av nationalstadsparken. Där anges att inriktningen för bebyggelseutvecklingen är att ”Evenemangsparken vidareutvecklas som den nöjes- och lustpark den varit under mer än hundra år.” Vidare anges att området vid Skeppsholmsviken planeras för museum, nöjen och publika lokaler. Planförslaget följer även inriktningen enligt länsstyrelsens vård- och utvecklingsplan för nationalstadsparken – att området ska vidareutvecklas med utgångspunkt från traditionen som nöjesområde, samt att området bedöms tåla viss komplettering och förändring.

Riksantikvarieämbetet bedömer att åkattraktionerna kommer att få en sådan höjd och dominans i området att nationalstadsparkens värden i form av parklandskapet samt olika aspekter av rekreationslandskapet skulle skadas. Ämbetets yttrande ger intryck av att Gröna Lund närmast uppfattas som ett störande element i nationalstadsparken. I yttrandet kritiseras både utformningen av nöjesparkens befintliga område med dess attraktioner och den planerade kompletteringen. En sådan inställning är inte i överensstämmelse med hur nationalstadsparkens uttryck beskrivs i förarbetena.

Tvärtom lyfts Gröna Lund, i förarbetenas beskrivning av nationalstadsparkens skyddsvärden,³⁰ fram som ett av få uppräknade exempel på betydelsefulla byggnader och anläggningar inom nationalstadsparken.³¹ Det innebär att Gröna Lund tillmäts särskild betydelse och att nöjesparkens möjligheter att fungera och utvecklas är väsentliga för det historiska landskapets karaktär. Gröna Lund ska uppfattas som en tillgång för nationalstadsparkens

³⁰ Se prop. 1994/95:3, avsnitt 5, ”Skyddsvärden i området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården”, s. 10 ff.

³¹ Se prop. 1994/95:3 s. 19.

historiska landskap och behöver värnas och ges utvecklingsmöjligheter på samma sätt som andra viktiga uttryck.

Det ska därvid beaktas att attraktioner inte utgör något onödigt eller främmande element i området, utan ingår som ett självklart inslag i en nöjespark. Det framgår inte minst av att berg- och dalbanor, parisershjul och liknande attraktioner historiskt sett har varit vanligt förekommande i nöjesparker under hela 1900-talet. Attraktionerna ska inte bedömas som störande element utan som naturliga inslag i ett nöjes- och rekreationslandskap med en nöjespark. Planförslaget innebär att Gröna Lund ges möjlighet till komplettering i anslutning till den befintliga nöjesparken. Det innebär en förstärkning av ett viktigt element i det historiska landskapet.

Även sett till praxis vad gäller bedömningen av skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden framstår mark- och miljödomstolens slutsats att detaljplanen innebär sådan skada som felaktig. I flera av de ovan nämnda rättsfallen har varit fråga om detaljplaner som inneburit en betydligt mer omfattande exploatering och vars föreslagna bebyggelse varit avsevärt mycket synligare från flera blickpunkter inom nationalstadsparken än den nu aktuella.³² Denna påverkan har i samtliga nämnda rättsfall ansetts inte skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden. Vid bedömningen av skada har i dessa mål bl.a. tillmätts betydelse att det i närheten funnits andra byggnader som varit synliga på liknande sätt som den föreslagna exploateringen. Förhållandena är likartade i aktuellt fall, där detaljplanens föreslagna bebyggelse inte är ensam i blickfånget.

Riksantikvarieämbetet, med vilket mark- och miljödomstolen har instämt, har ansett att området inte längre kommer att uppfattas som ett glest bebyggt parkområde och att fronten mot vattenrummet kommer att förändras påtagligt.³³ Utöver vad kommunen längre ner i detta yttrande anför kring att domstolen till viss del synes ha sammanblandat begreppet ”fronten mot vattenrummet” med ett av uttrycken för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården vill kommunen framhålla följande.

I den fördjupade översiktsplanen för nationalstadsparken anges som vägledning för markanvändning och utveckling av Evenemangsparken att Evenemangsparkens karaktär i stadens inre vattenrum bevaras, som ett glesare bebyggt parklandskap i kontrast till stenstaden. Det anges dock även att Evenemangsparken ska vidareutvecklas som den nöjes- och lustpark den varit under mer än

³² Se ovan nämnda RÅ 1998 not. 101 (Fysikcentrum), HFD 2011 ref. 4 (Norra Djurgårdsstaden) och P 5580-14 (Albano)

³³ Se domen s. 35, första stycket.

hundra år, och att verksamheter och anläggningar behöver kunna vidareutvecklas för att bibehålla områdets attraktivitet som evenemangspark. Området anges vara ett av Stockholms viktigaste besöks- och turistmål och det betonas att dess utveckling har stor betydelse för besöksnäringen. Vidare framhålls att det offentliga rummet mellan byggnader och anläggningar inte motsvarar områdets attraktivitet i övrigt och behöver åtgärdas, samt att stränderna så långt möjligt bör göras offentliga och bekvämt tillgängliga.³⁴ Den aktuella detaljplanen möjliggör en strandpromenad som kommer att förbättra allmänhetens möjligheter att ta sig fram till strandområdet.

Kommunens bedömning är att detaljplanen är förenlig med den fördjupade översiktsplanen och att den utveckling av området som detaljplanen innebär inte står i strid med skrivningen i översiktsplanen om Evenemangsparkens karaktär i stadens inre vattenrum. Dessutom ska betonas att Riksantikvarieämbetets bedömningar av påverkan på riksintresset nationalstadsparken inte ska tillmätas någon betydelse. Det är länsstyrelsen som ansvarar för nationalstadsparken och länsstyrelsen har funnit att detaljplanen blir godtagbar utifrån påverkan på nationalstadsparken.

Frågan om åtgärden även skulle medföra någon negativ inverkan bör ställas i relation till kompletteringens omfattning i förhållande till det historiska landskapets karaktär och utbredning på Södra Djurgården. Omfattningen av hela Evenemangsparken på Södra Djurgården, inklusive Lejonslätten, Djurgårdsstaden och Skansen är drygt 85 ha (se figur 5).³⁵ Om detaljplanen genomförs kommer Gröna Lund att uppta mindre än 6 % av Evenemangsparkens totala area.

³⁴ Översiktsplanen s. 65.

³⁵ Här avses Evenemangsparken exklusive Skeppsholmen, Kastellholmen och Beckholmen.



Figur 5. Evenemangsparken på Södra Djurgården. Bild från Översiktsplan för nationalstadsparken, Stockholmsdelen s. 66 (något beskuren).

Kompletteringen av nöjesparken innebär en åtgärd i en liten del av ett omfattande historiskt landskap. Åtgärden tillför inte något nytt eller främmande uttryck i landskapet och den förändrar inte områdets grundläggande karaktär. Evenemangsparken på Södra Djurgården kommer att fortsätta upplevas som en rikt sammansatt helhetsmiljö.

Kommunen anser mot denna bakgrund att det saknas skäl att hävda att planförslaget medför skada på det historiska landskapets kulturvärden på grund av dess utbredning.

Sammantaget om påverkan på nationalstadsparken

Sammanfattningsvis bedömer kommunen således att det inte uppstår påverkan på nationalstadsparken i strid med bestämmelsen i 4 kap. 7 § MB. Det sker inte något intrång i parklandskap eller naturmiljö och inte heller kommer det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt skadas.

Nationalstadsparkens historiska landskap kommer istället att, tvärt emot vad mark- och miljödomstolen funnit, förstärkas genom att nöjesparken får möjlighet att kompletteras genom användning av en plats som historiskt använts för samma slags verksamhet men som idag utgör ett förfulande inslag i landskapet i form av en parkeringsplats.

Frågan om skada på andra uttryck

Mark- och miljödomstolen har uttryckligen godtagit detaljplanen utifrån dess påverkan på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Trots detta har domstolen, som en del i bedömningen

av påverkan på Nationalstadsparken, tagit upp det faktum att domstolen anser att fronten mot vattenrummet kommer att förändras påtagligt.³⁶ ”Fronten mot vattenrummet” är inte angett som ett uttryck för nationalstadsparken, utan är ett av särdragen för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.³⁷ Även i Riksantikvarieämbetets yttrande framstår det som att ämbetet till viss del sammanblandar de olika riksintressena. Till bemötande av mark- och miljödomstolens och ämbetets resonemang vill kommunen därför anföra följande.

Riksantikvarieämbetet skriver i sitt yttrande att planförslaget innebär att Gröna Lund stärks som uttryck men att det sker på bekostnad av andra uttryck som skymms och blir svårare att avläsa. Ämbetet skriver även att en förstärkning av ett uttryck inte möjliggör att andra uttryck får skadas.

Kommunen anser att effekten av att det visuella intrycket av Gröna Lund framträder tydligare inte medför att andra viktiga uttryck skymms eller påverkas i sådan utsträckning att det kan anses medföra skada. Alla viktiga uttryck kommer fortsatt att vara avläsbara i stads- och landskapsbilden.

Vad beträffar nöjesparkens skala vill kommunen betona att planförslaget innehåller noga övervägda höjdbegränsningar och utformningsbestämmelser av hänsyn både till närmiljön vid Falkenbergsgatan och Allmänna Gränd samt till Skansenbergets höjder och synintryck från längre avstånd.

Avsikten är att skalan på nöjesparkens randbebyggelse mot Falkenbergsgatan och Allmänna Gränd ska vara anpassad bland annat till Liljevalchs konsthall och befintlig bebyggelse vid norra delen av Allmänna Gränd. Randbebyggelsen begränsas genom planbestämmelser om högsta tillåtna byggnadshöjd samt högsta tillåtna nockhöjd. Byggnadshöjden varierar mellan 9,5 och 12,5 meter över nollplanet och nockhöjderna mellan 13 och 17 meter över nollplanet. I hörnet Allmänna Gränd/Falkenbergsgatan föreslås byggnaden höja sig något över de andra för att markera hörnet.

Riksantikvarieämbetet bedömer att attraktionernas uppstickande toppar med tillhörande konstruktioner kommer att prägla området och att de kommer att uppfattas som tämligen kompakta när de ses tillsammans.

Åkattraktionerna regleras genom en planbestämmelse (f1) som bl.a. innebär att de ska utformas genombrutna och genomsiktliga. De ska

³⁶ Se domen s. 35, första stycket.

³⁷ Se AB län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-08-18 s. 32.

vara vända i öst-västlig riktning för att minimera påverkan på bakomliggande landskaps påverkan (se figur 6). Det sammanhängande bandet av grönska i bakomliggande landskap kommer därigenom att framträda och kunna urskiljas tillsammans med de uppstickande partierna.



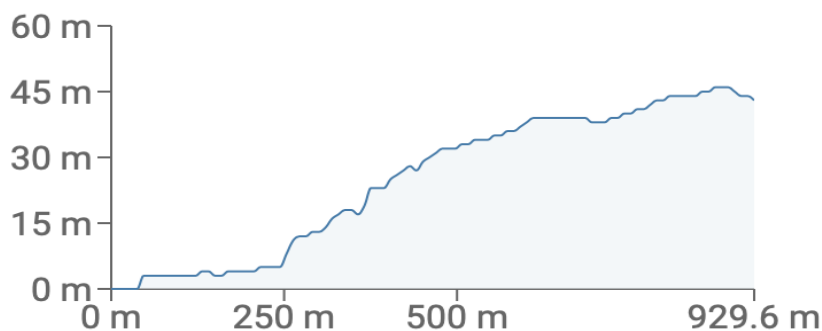
Figur 6. Illustrationer av vad som avses med attraktionernas uppstickande toppar från planbeskrivningen s. 27. Av bilderna framgår även att konstruktionerna ska göras genombrutna och genomsiktliga.

Bestämmelse (f1) innebär vidare att åkattraktioner och andra byggnadsverk innanför randbebyggelsen får ha en högsta totalhöjd om +12 meter över nollplanet, utom för enstaka uppstickande ”toppar”. Syftet är att åkattraktionerna till stor del ska vara lägre än randbebyggelsen.

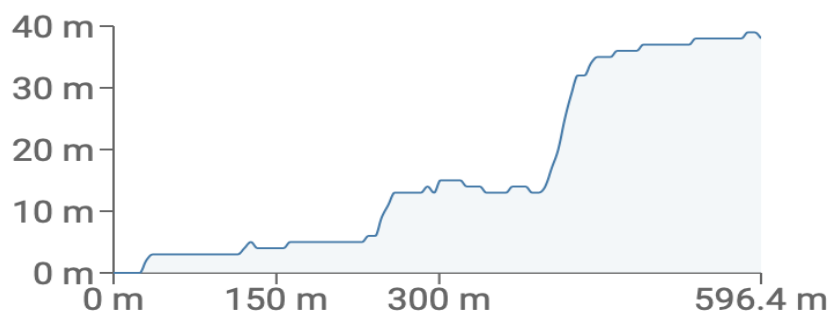
Utöver den generella maxhöjden tillåts sex toppar sticka upp högre vid särskilda platser inom planområdet. De uppstickande topparna tillåts sticka upp till + 18 meter (en topp), + 30 meter (tre toppar), + 35 meter (en topp) och + 45 meter (en topp) över nollplanet. Vad som avses med ”toppar” definieras i planbeskrivningen.³⁸ Planförslaget innebär att topparna begränsas till långt mindre än halva höjden i förhållande till vad som förekommer inom Gröna Lunds befintliga område där exempelvis Eclipse är 121 meter, Ikaros 95 meter och Fritt Fall 80 meter höga.

³⁸ Se planbeskrivningen s. 25-28.

De uppstickande topparnas höjd har även begränsats i förhållande till Skansenberget så att ingen topp överstiger marknivån vid Bredablick på Skansen, och att flertalet håller sig lägre än marknivån vid Solliden (se höjdprofiler över marken i figur 7-8). Naturlandskapet är högre än vad som framgår av höjdprofilerna eftersom de visar marknivåerna exklusive vegetation.



Figur 7. Höjdprofil. Marknivåer från planområdet till Skansenberget vid Bredablick. Hämtad från Lantmäteriets webbtjänst.



Figur 8. Höjdprofil. Marknivåer från planområdet till Skansenberget vid Solliden. Hämtad från Lantmäteriets webbtjänst.

Kommunen anser att planförslagets skala innebär en rimlig avvägning mellan intresset av en komplettering av nöjesparken och hänsyn till intresset att nöjesparken inte ska ge ett för dominerande intryck. I kulturmiljöutredningen uttalas att planstrukturen i området inte ändras på något sätt som bedöms vara negativt. Skalan i tillkommande randbebyggelse bedöms vara modest och innebär inte någon problematisk skalförskjutning inom Djurgårdsstaden.

Finns tillräckliga skäl för att frångå kommunens och länsstyrelsens ställningstagande beträffande påverkan på nationalstadsparken?

Enligt 5 kap. 14 § PBL ska länsstyrelsen under planprocessen bevaka statliga intressen samt verka för att riksintressen tillgodoses.

I praxis har 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.³⁹ Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs genom sitt ansvar att bevaka frågor om kulturmiljö enligt 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Det saknas därför i många fall skäl för en överprövande myndighet att frånga länsstyrelsens bedömning.⁴⁰ Det finns dock inte något hinder mot att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning än länsstyrelsen, t.ex. om underlaget är bristfälligt.⁴¹

Betoningen 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. I det nu aktuella målet kan konstateras att det inte framkommit att underlaget är bristfälligt. Tvärtom har mark- och miljödomstolen tydligt angett att det inte finns några formella brister i miljökonsekvensbeskrivningen eller i övrigt underlag.⁴²

Kommunen och länsstyrelsen har baserat sina bedömningar på beskrivningen av nationalstadsparkens bevarandevärden enligt förarbetena till lagstiftningen. Gröna Lund anges där som ett av få särskilt utpekade uttryck för riksintressena på Södra Djurgården. Det framgår att Södra Djurgården är en mångsidigt sammansatt miljö, men ingenstans antyds att Gröna Lunds attraktioner skulle kunna innebära något hot mot nationalstadsparken. Kommunen bedömer att det inte har varit möjligt att tolka förarbetena till lagstiftningen om nationalstadsparken på annat sätt än att beslutet att anta planförslaget ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt PBL.

Mark- och miljödomstolen har till övervägande del funnit stöd för sin bedömning av detaljplanens påverkan på nationalstadsparken i Riksantikvarieämbetets yttrande. Kommunen menar att ämbetets yttrande inte ska tillmätas någon betydelse; detta eftersom ämbetet inte ansvarar för riksintresset nationalstadsparken. Olika myndigheter ansvarar för olika riksintressen. När det gäller riksintressena enligt 3 kap. MB är det de centrala verken som har ansvaret för dessa. Vilken myndighet som ansvarar för respektive intresse anges i 2 § hushållningsförordningen (1998:896). Riksantikvarieämbetet är sektorsmyndighet vad gäller kulturarvet och ansvarar för områden av riksintresse för kulturmiljövård enligt

³⁹ Se t.ex. MÖD 2014: 12 (Detaljplan för kv. Seminariet i Uppsala).

⁴⁰ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 mars 2014 i mål nr P 8800-13.

⁴¹ 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).

⁴² Se domen s. 26 f.

3 kap. 6 § MB (t.ex. riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården).

Något sådant ansvar finns emellertid inte beträffande de geografiskt utpekade riksintressena i 4 kap. MB. När det gäller dessa är det istället länsstyrelsen som ensam företräder statens intressen. I förarbetena till bestämmelserna om de geografiskt utpekade riksintressena påpekas också att länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att bistå kommunerna när det gäller dessa.⁴³ Det ansvar länsstyrelsen har för nationalstadsparkens del har tydliggjorts genom nationalstadsparksförordningen, som bl.a. anger att det är länsstyrelsen som upprättar en vård- och utvecklingsplan för parken och har uppsikt över utvecklingen av parkens värden (se 2 och 3 §§).

Mot denna bakgrund framstår det som ytterst märkligt att mark- och miljödomstolen inhämtar remissyttrande från Riksantikvarieämbetet beträffande ett riksintresse som ligger inom länsstyrelsens ansvarsområde, och dessutom tillmäter detta yttrande avgörande betydelse.

När det sedan gäller länsstyrelsens bedömning av påverkan på nationalstadsparken kan konstateras att länsstyrelsens ställningstagande – att detaljplanen kan godtas med hänsyn till nationalstadsparken – är entydigt. Det har dokumenterats genom flera steg under planprocessen, genom länsstyrelsens granskningsyttrande samt vid beslutet att inte överpröva antagandet av detaljplanen.⁴⁴ Länsstyrelsen har medverkat under planarbetet och lämnat synpunkter på vad som krävs för att förslaget ska tillgodose de berörda riksintressena. Planförslaget bearbetades efter samrådet och attraktionernas uppstickande toppar sänktes med utgångspunkt från länsstyrelsens synpunkter.

Mark- och miljödomstolens hantering framstår således som både märklig och rent felaktig. Detta dels utifrån att det i domstolens motivering inte anges några nya sakuppgifter i förhållande till vad som förelagt i kommunens planunderlag, och det således inte är fråga om några sådana brister i utredningen som enligt praxis skulle kunna föranleda att den överprövande instansen frångår länsstyrelsens bedömning; och dels utifrån det faktum att domstolen inhämtat remissyttrande från Riksantikvarieämbetet beträffande ett riksintresse som länsstyrelsen ensam företräder, och lagt detta till grund för sin bedömning.

⁴³ Se prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 82.

⁴⁴ Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 2020-05-14.

Kommunens yrkande i andra hand

Enligt 13 kap. 17 § andra stycket PBL får kommunen, vid prövningen av ett överklagat beslut att anta detaljplan, medge att beslutet upphävs i viss del eller ändras på annat sätt.

Mark- och miljödomstolen har bl.a. ansett att de planerade åkattraktionerna kommer att uppfattas som tämligen kompakta och bli dominerande, både i närområdet och på större avstånd. För det fall Mark- och miljööverdomstolen, trots vad kommunen ovan anfört om felaktigheterna i mark- och miljödomstolens bedömning, skulle finna att den antagna detaljplanen inte kan godtas i dess nuvarande utformning medger kommunen i andra hand att den antagna detaljplanen ändras. Detta på så sätt att det sammanlagda antalet samtidigt tillåtna toppar minskas från sex till fyra, genom att det på plankartan införs en bestämmelse med följande lydelse:

Maximalt fyra toppar får etableras samtidigt.

Övriga invändningar mot detaljplanen

De klagande har i mark- och miljödomstolen framställt invändningar om bl.a. formella brister, strandskydd, trafiksituationen, buller och påverkan på riksintresset för Stockholms innerstad med Djurgården. Kommunen konstaterar att mark- och miljödomstolen funnit att beslutet att anta detaljplanen inte ska upphävas på formella grunder och att inte heller riksintresset för Stockholms innerstad med Djurgården, strandskyddet eller enskilda intressen som buller m.m. utgör hinder mot planen. Kommunen anser att mark- och miljödomstolen gjort en korrekt bedömning i dessa frågor och hänvisar i dessa avseenden till kommunens yttrande till mark- och miljödomstolen.

Sammanfattning av stadens inställning

Detaljplanen innebär inte intrång i parklandskap eller naturmiljö och medför inte heller skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt. Kommunen, liksom länsstyrelsen, har gjort en korrekt avvägning mellan de olika intressena och detta har redovisats på ett tydligt sätt i planhandlingarna och under hela planprocessen. Mark- och miljödomstolen har inte haft fog för att frångå kommunens och länsstyrelsens bedömning av påverkan på nationalstadsparken. Det saknas därför skäl att upphäva detaljplanen på denna grund. Inte heller i övrigt har framkommit skäl att upphäva detaljplanen.

Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för fastigheten Skeppsholmsviken 6 m.fl. vid Gröna Lund i stadsdelen Djurgården fastställas.

SLUT

Bilaga: Fördjupad analys av påverkan och vyer, Tyréns 2021-02-12.