



Haga-Brunnsvikens Vänner

Begäran om prövningstillstånd rörande Mark- och miljödomstolens dom P 719-22 2022-10-18 beträffande ny detaljplan för Stallmästaregården

Förbundet för Ekoparken och Haga Brunnsvikens Vänner begär prövningstillstånd för en överprövning av Mark- och miljödomstolens dom P 719-22.

Ärendet är av den allra största principiella betydelse för bevarandet av kulturhistoriska miljöer i Sverige. Ärendet rör en synnerligen väl bevarad, högt värderad och lagligt väl skyddad kulturmiljö. En antagen detaljplan påverkar denna kulturmiljö starkt negativt.

Den antikvariska utredningen, kulturmiljöutredningen och miljökonsekvensutredningen, som ligger till grund för kommunens beslut, är alla framtagna på byggherrens uppdrag. Kommunen stödjer sig okritiskt på dessa dokument. När sedan domstolen i sin tur stödjer sig på kommunens bedömning, utan att kritiskt granska byggherrens utredningar, med hänvisning till att det är en kommunal angelägenhet att avgöra hur bebyggelsemiljön i kommunen ska utformas, förlorar lagar rörande riksintressen för kulturmiljö sin verkan.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för skyddet av kulturarvet och skriver i ett yttrande att detaljplanen förvanskar byggnadsminnet och skadar kulturmiljön. Likväl godkänner Mark- och miljödomstolen detaljplanen med hänvisning till att det är länsstyrelsen som ska bevaka statliga intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Om länsstyrelsen bedömning är illa underbyggd och domstolen avstår från att göra en egen prövning kan resultatet bli att det går emot lagarnas intention.

Det föreliggande ärendet är ett exempel på dessa förhållanden. Vinner denna behandling av kulturmiljöfrågor och riksintressen insteg i rättsprövningen är det svenska kulturarvet i allvarlig fara.

Vi begär därför prövningstillstånd för att Mark- och miljödomstolen ska överpröva domen.

Den antikvariska beskrivningen är ofullständig

Vi hänvisar i denna del till den promemoria som Svenska Byggnadsvårdsföreningen insänder.

Miljökonsekvensbeskrivningens slutsats kan ej härledas ur analysen

Ur miljökonsekvensbeskrivningen gör vi följande utdrag.

Ur ett landskapsperspektiv, sett från landskapet kring Brunnsviken, bedöms miljön kring Stallmästaregården framför allt vara känslig för tillägg som bryter mot den bärande berättelsen. Denna berättelse präglas av den historiska småskaliga bebyggelsen och framför allt 17/1800-talets miljöer som är inbäddade i grönska. I den storskaliga nivån läses Stallmästaregården ihop med Hagaparkens grönstruktur. Denna gröna "lantliga" karaktär bedöms vara känslig för ändringar och moderna tillägg som bryter mot områdets karaktär. Känsliga vyer finns bland annat från området kring Kungliga begravningsplatsen i Hagaparken. Den fria siktlinjen mot söder och vattnet, med Stallmästaregården och Lusthuset som fondmotiv, bedöms vara känslig för tillägg som kan bryta mot den bärande berättelsen och den nuvarande karaktären." (MKB s. 29) MKB tillägger att med den moderna höghusbebyggelsen som planeras i Hagastaden och på Karolinska sjukhusets område förändras den historiska landskapsbilden starkt vilket föranleder slutsatsen att "Landskapet bedöms därför vara känsligare för ytterligare moderna tillägg. (MKB s.29)

Den visuella kontakten mellan gården och Annerovägen är känslig för att brytas eller påverkas då miljön ska läsas ihop med Norrtull/Stockholm och den f.d. landsvägen. Ytan intill Värtabanan, som idag är parkering, bedöms vara känslig med anledning av det visuella sambandet mellan Annerovägen och Tingshuset. (MKB s. 30)

Den nya byggnaden bildar en barriär mot den äldre bebyggelsen, vilket bedöms minska de visuella sambanden med Norrtull. Stallmästaregårdens kontext som utvårdshus med kopplingar till staden bedöms därmed i viss mån blir svårare att utläsa. (MKB s.32)

I relation till Stallmästaregårdens ursprungliga bebyggelse är dock den nya byggnaden stor och bedöms i sin volym motsvara hotellanläggningen från år 2000. (MKB s.31)

Den nya hotell-och konferensbyggnadens volymverkan är större än de befintliga uppbrutna byggnadsvolymer och byggnaden har dessutom en framträdande modern arkitektonisk utformning. Den tillkommande byggnadsvolymen kan därför komma att påverka upplevelsen av Stallmästaregårdens småskaliga karaktär. (MKB s. 32)

I viss mån anspelar den nya byggnadens gestaltning till Koppärtälten och bebyggelsen i Hagaparken. Stallmästaregården och Hagaparkens har dock olika kulturhistorisk kontext och denna koppling bedöms därför i sig inte medföra något mervärde. (MKB s. 31) Byggnaden kommer dock delvis framträda som ett nytt avvikande element bland Stallmästaregårdens småskaliga träbebyggelse. (MKB s.32)

Här vidgås skador på kulturmiljön av icke ringa natur. Ändå gör MKB denna sammanfattning:

Sammantaget bedöms därför planförslaget medföra små-måttliga negativa konsekvenser för kulturmiljö och landskapsbild. (s. 4)

Sådana kullerbyttor på beställning av byggherren är mycket vanliga. Uppdragstagaren, en konsult, som är angelägen att vidmakthålla sitt rykte som kompetent antikvarie eller ekolog gör först vissa ansträngningar att framställa ärendet på ett sakligt och kunnigt sätt. Sedan kommer kullerbyttan. Det gör att värdet av utredningen går förlorat.

Länsstyrelsens yttrande bör bedömas mot annan sakkunskap som är tillgänglig i målet

Länsstyrelserna är satta att bevaka att riksintressen inte skadas. Under senare år har länsstyrelsernas antikvariska kompetens försvagats avsevärt. Länsstyrelser är också enrådighetsmyndigheter vilket gör att landshövdingen har ett helt avgörande inflytande över besluten. Detta gör att

länsstyrelsernas yttranden och beslut i dessa frågor inte kan godtas oreserverat utan måste granskas och bedömas.

När det gäller riksintressena Nationalstadsparken och kulturmiljön ger länsstyrelsen ingen motivering utan beslutar enbart att inte ingripa om länsstyrelsen anser att de föreslagna åtgärderna inte skadar riksintressena. Därigenom brister länsstyrelsen i sin skyldighet att enligt rättegångsbalken förklara sitt ställningstagande. Detta är av vikt för rättssäkerheten. Icke motiverade avgörande är svåra att beömda.

Men kring ev. skador på byggnadsminnet resonerar länsstyrelsen i sitt beslut att tillåta de förändringar som den föreslagna detaljplanen medför.

Länsstyrelsen framhåller först Stallmästaregårdens värden, pekar därefter på problem med förändringarna av byggnadsminnet och godkänner slutligen ändringar i byggnadsminnet.

- Skyddsbestämmelsen 6 lyder: Det område kring byggnaderna som markerats på bilagda planritning skall hållas i sådant skick att byggnadernas utseende och karaktär inte förvanskas. Detta torde vara en av byggnadsminnets väsentligare egenskaper som man härigenom har velat skydda. Den har att göra med att världshuset i alla tider har legat fristående utom tullen. Länsstyrelsen konstaterar dock sin granskning att "den nya byggnaden i princip ["i princip" – vad betyder det?] [skulle] komma att dölja den äldre bebyggelsen." Detta står alltså i direkt strid med ett centralt värde. Man citerar t.o.m. förarbetena till kulturmiljölagen där det "anges att syftet med ett områdesskydd (prop.1987/88:104 s 50) är att förhindra åtgärder i byggnadsminnets närhet som är direkt olämpliga för bevarandet av dess karaktär."
- Länsstyrelsen skriver vidare att "Stallmästaregården är en traditionsrik världshusmiljö, vars arkitektoniska huvudstruktur bevarats sedan 1740-talet. Huvudstrukturen präglas av symmetri med en bebyggelse i modest skala..." Länsstyrelsen konstaterar sedan att "Genom sin volym och starka arkitektoniska identitet kan [den nya] byggnaden även komma att få en framträdande roll i anläggningen." Alltså i direkt strid med ett kärnvärde. Länsstyrelsen säger också att "känslan av autenticitet, har dock påverkats av den L-formade hotellbyggnaden som färdigställdes år 2000. I och med denna tidigare tillåtna hotellbyggnad är byggnadsminnet känsligt för ytterligare ändringar."
- Hur är det då möjligt att komma fram till följande slutsats: "Med hänsyn till vad som ovan anförts bedömer Länsstyrelsen att den ansökta byggnaden inte påverkar den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i den utsträckningen att det skadar byggnadsminnet."
- De skäl som framhålls är: 1) "Med den något nedtonade färgsättningen och volymen på den föreslagna byggnaden torde de ursprungliga byggnaderna på Stallmästaregården även fortsättningsvis vara avläsbara och möjliga att förstå. 2) I ansökan om förändring av byggnadsminnet, liksom i den av byggherren beställda antikvariska konsekvensanalysen framhålls "att ett av Stallmästaregårdens högst vägande kulturhistoriska värden är det kontinuitetsvärde som restaurangverksamheten utgör."

Således: trots ett starkt minskat upplevelsevärde och möjlighet att förstå den historiska miljön ("torde vara möjliga att förstå") och genom upphöjandet av restaurangverksamheten som det viktiga kulturmiljövärdet (byggnaderna, parken, inredningen m.m. blir då helt ovidkommande) kan länsstyrelsen motivera beslutet att godkänna detaljplanen och ändringarna i byggnadsminnet.

Detta motsägelsefulla dokument kontrasteras av den handläggande tjänstemannens avvikande mening. Enligt dennes mening borde ansökan om att ändra byggnadsminnet avslås. Skälen är desamma som länsstyrelsen i sitt beslut pekar på som problem. Den sakkunnige handläggaren

kommer till slutsatsen att tillstånd till ändringar av byggnadsminnet ej bör ges, länsstyrelsen däremot att tillstånd kan ges därför att "byggnaden inte påverkar den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i den utsträckningen att det skadar byggnadsminnet." Det är svårt att föreställa sig vilket slag av byggnad som länsstyrelsen skulle anse skada byggnadsminnet.

Mark- och miljödomstolen har inte granskat länsstyrelsens beslut i frågan om byggnadsminnet och därför heller inte noterat den handläggande tjänstemannens avvikande mening. Det är svårt att förstå detta förbiseende i så central fråga.

Däremot var det klokt av Mark- och miljödomstolen att begära ett yttrande i fråga om byggnadsminnesförklaringen av Riksantikvarieämbetet. Men också Riksantikvarieämbetets yttrande förbigås utan kommentar.

"Riksantikvarieämbetet bedömer att en det nya förslaget för hotell- och konferensbyggnad i såväl form, material som volym kommer påverka Stallmästaregårdens kulturhistoriska värden negativt. Då anläggningen redan har en betydande modern tillbyggnad från år 2000 är byggnadsminnet mycket känsligt för ytterligare tillägg som påverkar upplevelsen av den äldre lantliga värdshusmiljön. Den föreslagna tillbyggnaden föreslås få en gestaltning som i form, material och skala i allt väsentligt skiljer sig från den byggnadsminnesförklarade anläggningen vilket medför att dess karaktär förvanskas och att det kulturhistoriska värdet minskar. Den föreslagna gestaltningen, som antyder en koppling till koppärtälten i Hagaparken, har därtill ingen historisk förankring till den miljö som kännetecknar värdshustraditionen vid Stallmästaregården. Gestaltningen av den nya hotell- och konferensanläggningen skulle därmed försvåra läsbarheten och förståelsen vad gäller byggnadsminnet Stallmästaregårdens historia." (RAÄ yttrande 2022-04-21)

Tydligare besked kan knappast ges. Det är inte Riksantikvarieämbetets uppgift att föreslå avslag på tillståndet att ändra byggnadsminnet, men innebörden är ändå glasklar. Men mark- och miljödomstolen förbigår helt det yttrande i ärendet som domstolen beställt. Det är ytterst egendomligt.

Det bör åligga en domstol att motivera sitt ställningstagande när olika sakkunniga instanser gör olika bedömningar. Vilken sakkunskap är det som domstolen faller tillbaka på när man väljer att gå på länsstyrelsens bedömning?

Frågor rörande Nationalstadsparken ofullständigt behandlade

Mark- och miljödomstolen behandlar frågan om byggnation i Nationalstadsparken. Utgångspunkten enligt lagen är att "Nya byggnader och anläggningar som inte behövs för att befintliga verksamheter skall kunna fungera bör därför i princip inte medges." (Prop 1994/95:3 s. 43) Denna utgångspunkt har mark- och miljödomstolen inte återgivit. Däremot påpekar man alldeles riktigt att "Området är inte utpekade som kulturmiljö med kompletteringsmöjligheter" och hänvisar till Solna stads fördjupade översiktsplan för Nationalstadsparken. Slutsatsen är entydig: nybebyggelse ska prövas ytterst restriktivt och då mot verksamhetens oundgängliga behov.

Av någon anledning framhåller domstolen att "Det är alltså möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader inom ett byggnadsområde" Det är egendomligt eftersom detta inte är något byggnadsområde enligt gängse definitioner. Men detta leder domstolen till att påstå att det i Solnas fördjupade översiktsplan för nationalstadsparken skulle stå att "För Stallmästaregården gäller att förutsättningarna för fortsatt värdshusrörelse ska upprätthållas och att nya mindre byggnader och anläggningar för kultur- och friluftssändamål och för områdets drift får byggas." Domstolen hänvisar

till sidorna 39 och 47. Det som står där gäller inte Stallmästaregården specifikt utan är något domstolen läst in.

Domstolen anför därefter möjligheten till en ”komplettering inom ett bygnadsområde som syftar till att utveckla en redan etablerad verksamhet inom Nationalstadsparken. Domstolen anser att det ”saknas skäl för att ifrågasätta i målet om att den nya byggnaden är nödvändig för att fortsätta bedriva värdshusverksamheten på Stallmästaregården.”

Då är väl att märka:

- Enligt lagen (prop. 194/95:3 s.43) är komplettering tillåten endast om den är nödvändig för verksamhetens fortsatta bedrivande.
- Det företaget har anfört i ansökan om att förändra byggnadsminnet är ”företagsekonomiska skäl”. Sådana skäl att förändra byggnadsminnen har avvisats av Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 497-14.
- Ingen utredning av verksamhetens ekonomi eller nödvändigheten av kompletteringen har presenterats.
- Den förslagna ny byggnaden är lika stor som hotelldelen från år 2000 och kan knappast betraktas som en ”komplettering” eller som ett exempel på, som det står i den fördjupade översiktsplanen, ”nya mindre byggnader”.
- En mycket stor nybyggnad ägde rum redan år 2000 då en stor hotelldel tillkom. ”Komplettering” har således redan ägt rum.

Mark- och miljödomstolen refererar lagen rörande Nationalstadspark men utan att återge det mycket restriktiva skadebegreppet. Det har avsiktligt gjorts striktare än för andra riksintressen i medvetande om det stora förändringstryck som riktas mot ett område så centralt belägget i en storstadsregion som Ulriksdal-Haga Brunnsviken-Norra och Södra Djurgården. ”Med skada i den nu aktuella bestämmelsen avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.” (prop. 1994:95:3, s.50).

Det gör att domstolen kan vidgå negativa konsekvenser för det historiska landskapet kulturhistoriska värden utan att anse att lagen överträds. Miljökonsekvensbeskrivningen (som citerats ovan) och kulturmiljöanalysen samt även planbeskrivningen anger många olika skador. Detta förbigår domstolen utan kommentar.

Domstolen för ett resonemang som indirekt betyder ett erkännande av skador när den skriver att ”området kring Stallmästaregården redan är förhållandevis exploaterat och att exploateringen har en negativ inverkan på upplevelsen av platsens värden. Med hänsyn till detta och att detaljplanen ger förutsättningar för att fortsätta bedriva värdshusverksamhet på Stallmästaregården bedömer domstolen att den nya byggnaden inte kommer att innebära någon skada på landskapets natur- och kulturvärden.”

Resonemanget går alltså ut på att

- tillåta skada därför att skadan redan är skedd
- att uppväga en negativ inverkan med en positiv

Båda resonemangen strider mot hur riksintressen ska hanteras. Beträffande riksintresset Nationalstadsparken gäller ”negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.” Detta är en skadeförklaration som domstolen uppenbarligen inte uppmärksammat.

I förlängningen tillåter ett dylikt resonemang att skada längs till skada i en lång följd så att kulturvärdet till slut är helt utplånat. Det kan inte vara lagstiftarens avsikt.

Uttryckligen tillåts inte att negativ skada i ett visst avseende kompenseras av positiv inverkan i något annat avseende. Även detta skulle kunna leda till att kulturvärdet helt ändrar karaktär, något som lagstiftaren ej önskat ska kunna inträffa.

Slutligen anför domstolen ett utslag av Mark- och miljööverdomstolen där det heter att "Bedömningen ska inte enbart utgå från synintrycket från en viss plats, utan en helhetsbedömning bör göras, där Nationalstadsparken ses i sitt sammanhang (se prop. 1994/95, s.50 och jfr MÖD 2022-06-30 mål nr P 6338.21)." Med denna formulering, som inte återfinns i propositionen om Nationalstadsparken (vilket alltså felaktigt påstås av domstolen) utan är uppfunnen av domstolarna, lämnas parken vind för våg. Formuleringen används utan förklaring och är synnerligen svårtolkad. Tillämpningen i det enskilda fallet, som i det föreliggande, går ut på att motivera en helt fri bedömning. Vad som helst kan då passera. Det är en laglöshet som lagstiftaren definitivt inte har avsett.

Inkonsekvenserna, förbiseendena och bristerna i Mark- och miljödomstolens dom är många. Hur kan man framhålla att "Planen innebär att ett sentida tillägg tas bort vilket stärker värdena för bebyggelsen som skyddas" samtidigt som man motiverar sitt domslut med att "den nya byggnaden inte kommer att innebära någon skada på landskapets natur- och kulturvärden."

Resonemangen är ofta ofullständiga: "Att byggnaderna har en dovre färgsättning och att byggnadshöjden är anpassad till befintlig bebyggelse gör emellertid att byggnaden inte blir lika framträdande i förhållande till den äldre värdshusbebyggelsen." Läsaren undrar: "dovre" än vad? Inte lika framträdande" som vad då?

Hemställen

Förbundet för Ekoparken och Haga Brunnsvikens Vänner begär således prövningstillstånd för en överprövning av denna dom. Frågan är av synnerlig vikt för den fortsatta hanteringen av riksintressen i Sveige.

Stockholm 2022-11-08

Richard Murray

Anders Bodin

Förbundet för Ekoparken

Haga Brunnsvikens Vänner