

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen, avd. 3

Mål nr P 194-13

Brf Klamparen 9 m.fl. ./ Stockholms kommun

Angående överklagad detaljplan för fastigheten Klamparen 10 m.fl. i stadsdelen Kungsholmen i Stockholm

Stockholms kommun (härefter kallad staden) har beretts tillfälle att yttra sig över inkomna överklaganden av länsstyrelsens beslut att avslå klagandenas överklaganden av fullmäktiges beslut att anta rubricerad detaljplan. Staden får med anledning härav anföra följande.

Stadens inställning i målet

Sammanfattningsvis anser staden att det saknas skäl att upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta den detaljplan som detta mål gäller.

Staden yrkar därför att mark- och miljödomstolen ska lämna överklagandena utan bifall.

Omständigheter till stöd för stadens talan

Det ska först påpekas att målet ska prövas enligt den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL). Klagandena har till stöd för sin talan i huvudsak åberopat samma grunder och omständigheter som i överklagandena till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har inte funnit några skäl att upphäva beslutet att anta planen. Stadens synpunkter och överväganden framgår av Utlåtande 2011:172 RIII (Dnr 311-1893/2011) med bilagor samt i stadsbyggnadskontorets Samrådsredogörelse 2010-08-27. Staden hänvisar till och åberopar vad som sagts 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

Inledningsvis vill staden först erinra om utgångspunkterna för omfattningen av den prövning som mark- och miljödomstolen

ska göra vid överklaganden av kommuners beslut att anta detaljplan.

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 det att det är kommunen som har att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas. Depch 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 besvärssyrkande 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 besvärsprövningen 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, i och med att nya PBL infördes, betonades särskilt i förarbetena att detta inte skulle innebära någon ändring av prövningens omfattning.

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.

Enligt stadens uppfattning har staden inte gjort någon felaktig avvägning och inte heller har staden förfarit på något felaktigt sätt vid handläggningen av detaljplanen för Klamparen 10.

Överklagandena

Motparterna har framfört ett antal skäl för att domstolen ska upphäva den aktuella detaljplanen. Skälen är av olika slag. Det handlar om att det inte tagits tillräckliga hänsyn till riksintresset och tingsrättsbyggnadens kulturhistoriska värde, att planförslaget innebär att byggnaden blir förvanskad, att planförfarandet inte gått rätt till samt att det uppstår betydande olägenheter för de närboende såvitt avser ljusförhållanden, utsikt och insyn. Vad klagandena anfört avser alltså både enskilda och allmänna intressen och att det begåtts fel i förfarandet.

Planförfarandet

Utställningstid och planhandlingarna: När det gäller den kritik klagandena framfört avseende planens utställningstider och bristfälligheter i utställningshandlingarna menar staden att det på av länsstyrelsens anförda skäl klart framgår att utställningen och underlaget uppfyller PBL:s krav. Staden får också tillägga följande.

I överklagandena har hävdats att planhandlingarna är bristfälliga och svårtolkade. Staden bestrider detta; vare sig utställningshandlingarna eller handlingarna inför stadens beslut att anta planen har varit svårtolkade, bristfälliga eller innehållit - vilket klagandena gjort gällande - felaktiga uppgifter om antalet påbyggnadsvåningar.

Förslaget till ny detaljplan för Klamparen 10 innebär att byggrätten är tydligare och mer detaljerat avgränsad genom bestämmelser på plankartan än vad som är vanligt. Byggnadshöjden regleras entydigt genom bestämmelser om högsta totalhöjd för olika delar av byggnaden. Syftet med den detaljerade avgränsningen är att underlätta att bedöma vilken påverkan ett genomförande av förslaget medför för närliggande fastigheter. För att underlätta förståelsen har en tvärsnittsskiss lagts in som illustration på plankartan.

Genom att jämföra med gällande plan kan den föreslagna byggrätten jämföras med den gällande byggrätten och t.ex.

höjdskillnaderna vid Lennmans Trappgränd. Planförslaget innebär även att högsta tillåtna byggnadshöjd ges en större variation jämfört med tidigare, detta genom byggnadsvolymens uppdelning i olika höjder och med indragningar från omgivande gator och gränder. I planbeskrivningen redovisas också konsekvenserna beträffande dagsljus och insyn för grannfastigheterna. Bedömningen grundas bl.a. på solstudier.

Staden anser att höjder, påbyggnader m.m. på ett tillräckligt tydligt sätt framgår av plankartan och planbeskrivningen. Detta gäller både vid utställningen som i beslutsunderlaget inför antagandet av planen. För att uppfylla PBL:s krav har det inte funnits anledning att i något skede utöka materialet med modell eller ytterligare illustrationer.

Utöver att de föreslagna påbyggnaderna på Klamparen 10 framgått av plankartan och illustrationsbilder i planbeskrivningen, har det också i planbeskrivningens text angetts uppgifter om antalet påbyggnadsvåningar. Stadsbyggnadskontoret har i texten angett antalet våningar räknade från högsta befintliga våningsplan på respektive byggnadskropp, vilket inte kan anses fel eller missvisande. Stadens uppfattning är att planbeskrivningen är korrekt och stämmer överens med bestämmelserna om högsta totalhöjd på plankartan till det antagna förslaget. Några motstridigheter i planhandlingarna eller feltolkningar av plankartan har inte skett.

Jäv: Med påståendet om huvudsakligen att planärendet styrts eller påverkats av ett egenintresse för staden avseende stadsbyggnadskontorets eget lokalbehov, gör de överklagande gällande att jäv förekommit vid handläggningen av planärendet. Detta är inte riktigt och staden bestrider att det förekommit jäv vid stadens handläggning av planen.

Fabege, som var fastighetsägare till Klamparen 10 mellan våren år 2006 och december månad år 2012, ansökte den 22 augusti 2008 hos stadsbyggnadskontoret om planändring för fastigheten.

Det är i och för sig riktigt att det under hösten år 2009 fördes förhandlingar mellan Stockholms stad och Fabege AB rörande en eventuell försäljning av fastigheten Klamparen 10 – dock inte något byte av fastigheter – till Stockholms stad. Sedan ungefär årsskiftet 2009/2010 har dock frågan inte längre varit aktuell.

Klagandena bygger sitt jävsresonemang på felaktigheter om omständigheterna kring dessa förhandlingar och på felaktiga slutsatser av det faktum att förhandlingarna fördes.

På stadens sida var det en annan av stadens förvaltningar, fastighetskontoret, som ansvarade för och skötte förhandlingarna med Fabege. Det är inte riktigt som klagandena påstår att stadsbyggnadskontorets chefer eller andra anställda deltog i förhandlingarna, inte heller har de angett förutsättningar för eller på annat sätt varit engagerade och haft inflytande på förhandlingarna mellan fastighetskontoret och Fabege. Förhållandet har inte heller varit det omvända; förhandlingarna med Fabege har inte på något sätt dikterat eller påverkat stadsbyggnadskontorets handläggning av planärendet jämfört med vad som är normal och opartisk handläggning. Vidare bestrider staden att handläggare inom stadsbyggnadskontoret varit bundna av ”direktiv uppifrån” och att staden lämnat några utfästelser till Fabege.

Som länsstyrelsen redogjort för i sitt beslut framgår det av bestämmelserna i 5 kap. 20 § och 6 kap. 25 § kommunallagen vilka omständigheter det är som innebär jäv för ledamöter i kommunfullmäktige respektive för nämndledamöter och anställda hos kommunernas nämnder. Staden vill här i korthet bara tillägga att jävsreglerna i de delar som här är aktuella förutsätter att en person (eller närstående) i det enskilda fallet måste ha varit personligen berörd eller särskilt engagerad i ett ärende för att jäv kan anses föreligga. Detta har inte varit fallet vid handläggningen av planförslaget för Klamparen 10.

Att man inom stadsbyggnadskontoret och stadsbyggnadsroteln känt till att det förekom förhandlingar med Fabege, innebär inte att jäv förekommit vid planhandläggningen. Det förhållandet att ett planärende rör en fastighet som under en period i planarbetets inledningsskede eventuellt kunde komma ifråga som ett av flera tänkbara alternativ för stadens eget lokalbehov för den händelse det skulle fattas beslut om ny lokalisering av någon eller några av stadens förvaltningar, utgör inte heller en omständighet som innebär jäv enligt kommunallagens bestämmelser. Vidare utgör det inte heller jäv enligt kommunallagen om samma person är både ansvarigt borgarråd för stadsbyggnadsroteln i Stockholms stadshus och ordförande i stadens stadsbyggnadsnämnd.

kommunallagens bestämmelser. Stadens beslut att anta detaljplanen ska därför inte upphävas på formell grund.

Övrigt rörande handläggningen m.m.: Som ovan anförts innefattar de olika avvägningar som i enlighet med PBL:s bestämmelser måste göras i planärenden ofta politiska lämplighetsfrågor och ställningstaganden. Att det inte sällan råder politisk oenighet och därför blir fråga om majoritetsbeslut vid stadens avgöranden i planärenden eller att man inte tar hänsyn till alla synpunkter som inkommit från remissinstanser eller närboende, innebär inte att stadens beslut att anta detaljplanen inte tillkommit i laga ordning eller att det i övrigt varit brister i handläggningen.

Invändningar om riksintressen, kulturhistoriska värden, enskilda intressen m.m.

Klagandena har anfört invändningar rörande Stockholms översiktsplan och byggnadsordning, riksintresset Stockholms innerstad, förvanskning av den kulturhistoriskt ”blå”-klassificerade tingsrättsbyggnaden, samordning av detaljplanearbete för aktuellt område av Kungsholmen, det allmänna intresset av kontorsytor samt de boendes enskilda intressen av oförändrad boendemiljö, ljusförhållanden m.m.

Klagandena har i mark- och miljödomstolen huvudsakligen anfört samma omständigheter som de anförde i länsstyrelsen i de frågor som anges ovan. Deras kritik mot detaljplanen har redan utförligt kommenterats och bemötts av stadsbyggnadskontoret i planhandlingarna. Staden får därför här hänvisa till stadsbyggnadskontorets synpunkter som framgår på sidorna 1-11 i Samrådsredogörelsen daterad 2010-08-27, sidorna 5-7 i Utställningsutlåtandet daterat 2011-08-08 samt till vad som anförs i Tjänsteutlåtandet daterat 2011-08-08.

Utöver vad som anförs i åberopade handlingar vill staden tillägga följande.

Översiktsplanen och intresset av kontorsytor: Stockholms nya översiktsplan Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm, som antogs av kommunfullmäktige den 15 mars 2010, vann laga kraft den 10 april 2012.

En av de klagande har med hänvisning till en rad utflyttningar från Stockholms innerstad, gjort gällande att det därmed blir stora kontorsytor lediga i city och att det därför inte finns någon grund för stadens argument kring allmänintresse och behov av påbyggnad för kontorsytor på Klamparen 10. Det är emellertid inte så att de utflyttningar som klaganden hänvisar till medför att behovet av kontorsytor försvinner. Utflyttningarna är endast naturliga omflyttningar av hyresgäster på lokalhyresmarknaden och innebär inte att stora lokalytor kommer att stå tomma och att behovet av tillkommande ytor i innerstaden minskar. Som framgår av Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm, pekar långsiktiga prognoser på en stark ekonomisk utveckling och stor ökning av sysselsättning; uppskattningsvis handlar det om ca 100 000 nya arbetsplatser i staden fram till år 2030. Här kan också nämnas att man normalt brukar räkna med att varje arbetsplats behöver ca 40-50 kvm yta.

Vidare utgör inte heller det förhållandet att fastigheten Klamparen 10 numera övergått till annan ägare än Fabege, eller att kontor inom byggnaden för närvarande är outhyrda, att behovet av utökade kontorsytor i centrala Stockholm minskar.

Riksintresset: Vad gäller riksintresset i Stockholms innerstad vill staden också hänvisa till målet RÅ 1994 ref. 39. RegR uttalade bl.a. att vad särskilt gäller frågan om beaktande av det som utgör riksintressen enligt naturresurslagen förutsätter PBL att den statliga tillsynen och kontrollen i första hand utövas av länsstyrelsen under samrådsförfarandet och vid prövning eller beslut enligt bestämmelserna i 12 kap PBL. RegR pekar alltså särskilt på att riksintressena i första hand ska bevakas vid prövning enligt 12 kap PBL. Vad beträffar den nu aktuella planen har länsstyrelsen enligt beslut den 20 februari 2012 inte funnit anledning att pröva planen enligt 12 kap ÄPBL och som besvärsmyndighet har länsstyrelsen inte gjort någon annan bedömning. Detta innebär alltså att länsstyrelsen i likhet med staden anser att detaljplanen är godtagbar såvitt avser riksintresset Stockholms innerstad.

Kulturhistoriska värden: När det gäller tingsrättsbyggnadens kulturhistoriska värde vill staden särskilt framhålla följande. Tingsrättsbyggnaden har i Stockholms stadsmuseums kulturhistoriska inventering bedömts uppfylla kriterierna för byggnadsminne enligt lagen om kulturminnen m.m. och byggnaden har blå-klassats.

Det kan noteras att Stadsmuseets klassificering av kulturhistoriska värden beslutas av stadsantikvarien och inte förankras i kommunfullmäktige. Klassificeringen följer inte någon rättslig reglering och är inte bindande för enskilda eller för myndigheter. Detta har påpekats bl.a. av JO i ett beslut av den 23 februari 2012 (dnr 5716-2010) i vilket kulturnämnden i Stockholm får kritik för att Stadsmuseet klassificerat ett antal byggnader i Norra Ängby. JO:s kritik baserades på att då det finns flera legala sätt att skydda kulturhistorisk värdefull bebyggelse bör kommuner inte ställa upp icke författningsreglerade restriktioner för byggnader. Vidare kan noteras att kulturnämnden, som är organisatoriskt överordnat Stadsmuseet, har tillstyrkt planförslaget under samrådet.

Staden anser att planen inte medför sådan förvanskning som avses i 3 kap. 12 § ÄPBL. Planen har utarbetats för att bibehålla dess kulturhistoriska värde, dels genom en varsamhetsbestämmelse och dels genom en hänvisning till 3 kap. 12 § ÄPBL, samtidigt som den befintliga byggnaden kan kompletteras och bättre tillvaratas. Med tanke på att detaljplanen har utformats på detta sätt instämmer staden i Länsstyrelsens bedömning att planens inverkan på kulturvärden inte kan antas bli sådan att det föreligger hinder mot ett antagande av planen.

Även om planen skulle kunna anses innebära en förvanskning av byggnadens kulturhistoriska värde anser staden att det aktuella skyddet inte är absolut utan att det i vissa fall måste vika för andra viktiga allmänna intressen. Detta framgår vid en analog tolkning av reglerna avseende kulturminnen. I 3 kap. 14 § i kulturminneslagen anges att ett kulturminne får ändras i strid med skyddsbestämmelserna om det finns särskilda skäl. I förarbetena till lagen uttalas att då genomförandet av en detaljplan hindras av ett byggnadsminne kan länsstyrelsen häva byggnadsminnesförklaringen under förutsättning att det hinder eller den olägenhet som byggnadsminnet medför inte står i rimligt förhållande till dess betydelse, prop. 1987/88:104 s.54. Byggnadsminnen kan alltså behöva ge vika för detaljplaner om det finns tillräckligt starka allmänna intressen för planen. Staden anser att behovet av ökade kontorsytor i centrala lägen är ett mycket starkt allmänt intresse.

Staden anser att det handlingsutrymme som en kommun har att göra avvägningar mellan motstående allmänna intressen rymmer den gjorda bedömningen att befintliga kulturvärden antingen inte förvanskas eller att förändringen av annat skäl är godtagbar.

Nyttan av planens nya möjligheter att tillgodose behovet av kontorsytor i centrala lägen är så stor att den överväger nyttan av att bevara befintlig bebyggelse oförändrad och den eventuella negativa förändringen i de närboendes boendemiljö. Har kommunens beslut hållit sig inom detta handlingsutrymme bör inte planen upphävas på talan av enskilda boende i området.

Sammantaget anser staden att 2 kap. 2 §, 3 kap. 1, 10 och 12 §§ samt 5 kap. 2 § ÄPBL har beaktats på ett fullgott sätt vid planläggningen.

Enskilda intressen: Staden anser heller inte att planens förändringar medför en betydande olägenhet för de närboendes enskilda intressen. Avståndet är kort mellan byggnaderna vid Lennmans trappgränd enligt regleringen i gällande detaljplaner. Emellertid utgör det parti av Klamparen 9 där avståndet är som minst en relativt sett liten del av byggnadens fasadyta. Planförslaget påverkar därför endast ett fåtal av bostäderna i Klamparen 9. Förslaget är anpassat för att begränsa olägenheterna för de mest berörda bostäderna genom att påbyggnaden görs indragen och inte tillåts bli lika hög som mot Scheelegatan. Staden vill även framhålla att bostäderna är genomgående med fri utsikt över Barnhusviken, vilket innebär att olägenheten av en påbyggnad blir begränsad.

Länsstyrelsen har delat stadens uppfattning i denna fråga och noterar bl.a. att inom storstadsregioner måste man räkna med att ny bebyggelse kan uppkomma vilken t.ex. påverkar utsikten negativt samt att vad klagandena har anfört inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva antagandebeslutet vid en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Något ytterligare har inte anförts i överklagandena som ändrar denna inställning. Se nedan vad gäller frågan om värdeminskning.

Värdeminskning på bostadslägenheter i Brf Klamparen 9

Några klagande har hävdade att ett genomförande av detaljplanen skulle innebära en värdeminskning om 500 000 kr för viss/a bostadslägenheter i Klamparen 9. Staden vitsordar inte denna uppgift. Vidare menar staden att även om sådan värdeminskning skulle uppkomma, måste en bostadsinnehavare i centrala delar av en expansiv storstad som Stockholm anses få tåla en värdeminskning i den storleksordningen. Den eventuella värdeförsämring som boende kan få vidkännas är inte så stor att

det överväger det allmänna intresset av utökad byggrätt för kontor inom Klamparen 10.

Sammanfattning

Staden anser att det saknas skäl att upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen ifråga. Staden hemställer därför att mark- och miljödomstolen lämnar samtliga överklaganden utan bifall.

Bevisning

Staden åberopar för närvarande inte någon bevisning men förbehåller sig rätten att åberopa bevisning efter det motparterna har yttrat sig över stadens inlägga.