

Platsens kulturella betydelse

Juridiken kring Nationalstadsparken

Redaktör:

Ulf Sporrang

Konferenser 96



KUNGL. VITTERHETS HISTORIE OCH
ANTIKVITETS AKADEMIEN

Platsens kulturella betydelse: Juridiken kring Nationalstadsparken. Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien (KVHAA). *Konferenser* 96. Stockholm 2018. 74 s.

Abstract

In 1995 The Royal National City Park (the Ulriksdal-Haga-Djurgården-Brunnsviken area in Stockholm) was designated the world's first National Urban City Park by act of the Swedish parliament. Through the directives of the Environmental Code ("Miljöbalken") the aim was to preserve the park's natural and cultural values and to protect the area's natural and cultural heritage against ongoing exploitation. In this volume six contributions focus on the relation between national law and the cultural historical values of the park: the implementation of the Environmental Code in relation to the national urban park, the participation and litigation rights of environmental associations, and the role of the County Administrative Board in relation to heritage protection and community planning processes. In an Appendix a number of relevant law cases are discussed with reference to legal documents. The contributions were first presented at a conference at The Royal Swedish Academy of Letters, History and Antiquities in 2016 in collaboration with The Ecopark Association and The Committee for the Royal Gustavian Park.

Keywords:

Stockholm, national urban park, cultural heritage, cultural significance, legislation, law



© 2018 Författarna och KVHAA, Stockholm, Sverige

ISBN 978-91-88763-00-6

ISSN 0348-1433

Utgivare	Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademien (KVHAA, The Royal Swedish Academy of Letters, History and Antiquities) Box 5622, SE-114 86 Stockholm, Sweden http://www.vitterhetsakad.se
Distribution	eddy.se ab, Box 1310, SE-621 24 Visby, Sweden http://vitterhetsakad.bokorder.se
Omslagsbild	Ekotemplet, Haga. Foto: Lars Nyberg
Grafisk form	Bitte Granlund/Happy Book
Tryck	DanagårdLiTHO, Ödeshög, 2018

Innehåll

<i>Ulf Sporrang</i> : Förord	7
<i>Johan Hirschfeldt</i> : Nationalstadsparken – ett riksintresse inom kulturmiljövården	9
<i>Erik Casten Carlberg</i> (†): Tillämpningen av lagstiftningen rörande Kungliga nationalstadsparken i Stockholm. Har lagen fungerat som det var tänkt?	12
<i>Gösta Blücher</i> (†): Länsstyrelsen och domstolarna sätter miljöorganisationers lagstadgade talerätt ur spel	15
<i>Christian Laine</i> : Ingen skada?	20
<i>Jonas Ebbesson</i> : Rättsligt återbesök i Nationalstadsparken: om rättsligt skydd och allmänhetens engagemang	35
Appendix	
<i>Richard Murray</i> : Lagregleringen av Kungliga nationalstadsparken	50
Efterord	72

FÖRKORTNINGAR

MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMÖD	Mark- och miljööverdomstolen
PBL	Plan- och bygglagen
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen

Förord

Det är nu något mer än tjugo år sedan lagen om nationalstadsparker tillkom. Intentionen med lagen var att den, genom ett strikt lagskydd, skulle bevara och utveckla områden i eller i närheten av stora städer, områden som präglas av betydande natur- och kulturvärden. Kungliga nationalstadsparken i norra Stockholm har i enlighet med dessa tankegångar utvecklats till ett flaggskepp för den svenska natur- och kulturmiljövården.

I fallet Nationalstadsparken finns flera intressanta problem lämpliga att belysa i seminarieform. Vitterhetsakademien har enligt sina statuter till uppgift att bevaka utvecklingen inom kulturmiljövården, vilket kan ses som en återstående rest av en tidigare symbios mellan Akademien och Riksantikvarieämbetet i kulturmiljöfrågor, där Akademien fungerade som styrelse och RAÄ som den effektuerande parten i kulturmiljöarbetet. Av denna anledning valde Kungl. Vitterhetsakademien att 2016 samarbeta med Förbundet för Ekoparken och Kommittén för Gustavianska Parken kring ett seminarium under rubriken ”Juridiken i Nationalstadsparken”.

Organisationerna Förbundet för Ekoparken och Kommittén för Gustavianska Parken har drivit ett antal mål i domstolar för att pröva lagskyddet. Lagen medger nämligen ett avsevärt tolkningsutrymme till förmån för ingrepp av olika slag under förutsättning att de står i samklang med redan pågående verksamheter, vilket medfört nybebyggelse med mer eller mindre tydlig koppling till existerande verksamhet. Med hänvisning till diskussionerna under seminariet 2016 drar Vitterhetsakademien slutsatsen att statsmakternas intentioner för att bevara och utveckla Nationalparkens kulturvärden äventyras genom den faktiska tillämpningen av miljöbalkens 4 kap. 7§, andra stycket.

Inläggen från seminariet som ägde rum 2016 redovisas i föreliggande publikation. I centrum för diskussionerna står frågor som sammanhänger med kulturmiljövårdens

ställning och organisation i svensk samhällsplanering, vilket bl.a. innebär att domstolarnas och länsstyrelsens i Stockholm roller penetreras. Samtliga bidrag publiceras i ursprunglig form. Senare rättsfall av betydelse redovisas i förekommande fall som kortfattad komplettering till respektive bidrag.

I det inledande avsnittet "Nationalstadsparken – ett riksintresse inom kulturmiljövården" ger Johan Hirschfeldt en bakgrund kring Akademiens engagemang i dessa frågor.

Ulf Sporrang

Nationalstadsparken – ett riksintresse inom kulturmiljövården

Johan Hirschfeldt

Hur förhåller sig juridiken till kulturella värden? Vilket skydd får andliga eller immateriella värden genom politikens högstämda uttalanden när de görs i lagform i form av målsättningsstadganden eller med allmänt hållna formuleringar? Lagstiftaren (riksdagen) stannar inte sällan där – man brukar tala om ramlagstiftning. Sådan lagstiftning kritiseras för att verka med vaga begrepp som lämnar över för mycket till rättstillämpningen (domstolarna). Det vida mandat som domstolar på så sätt får innebär att makt flyttas från politiken i form av lagstiftaren till juridiken i form av rättstillämparen. Det kan nog också påstås att det är förenat med stora svårigheter att utöva den makten när det gäller för domstolarna att med rättslig teknik inom ett visst tolkningsutrymme bedöma kulturvärden.

Det är här intressant att notera att på två kärnområden, litterära och konstnärliga verk, har några av våra akademier getts en särskild roll. I 51 § lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk stadgas att offentlig återgivning av sådana verk som sker på ett sådant sätt att det ”kränker den andliga odlingens intressen” gäller att domstol kan meddela förbud vid vite. Detta s.k. klassikerskydd förutsätter att talan väcks vid domstol. Regeringen har i 5 § upphovsrättsförordningen stadgat att rätt att föra sådan talan har, var och en för sitt område, Svenska akademien, Musikaliska akademien och Akademien för de fria konsterna. Dessa får antas här företräda ett allmänintresse.

I frågan om ett annat av den andliga odlingens intressen, kulturmiljövården, kan nämnas att Kungl. Vitterhetsakademien enligt sina stadgar har uppgiften att främja detta intresse. Till Akademiens uppgifter hör också att i frågor som hör till dess verksamhet avgiva utlåtanden, när regeringen eller offentlig myndighet så begär eller när Akademiens intressen så erfordrar. Så mycket står klart att det kan ligga i Akademiens intresse att stimulera till en diskussion på detta område.

Det finns emellertid också en annan särskild aktör, en myndighet, som på detta om-

råde har centrala uppgifter. Det är Riksantikvarieämbetet som enligt sin instruktion ansvarar för frågor om kulturarvet. Det ansvaret omfattar enligt instruktionen i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer. Riksantikvarieämbetet har utarbetat handboken *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken* (2014). Jag vill hänvisa till den och här bara citera sammanfattningen:

Landskapet berör oss alla. I och med att Sverige 2011 ratificerade den Europeiska landskapskonventionen, förbinder vi oss att inarbeta konventionens intentioner i nationell lagstiftning och politik. Detta innebär ett åtagande att skydda, förvalta och planera vårt landskap i enlighet med konventionen. Vi ska därmed bl. a. erkänna landskapets betydelse i den egna lagstiftningen; öka medvetenheten om landskapets värde och betydelse i civila samhället, i privata organisationer och hos offentliga myndigheter; främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet lokalt och regionalt samt utveckla en helhetssyn på landskapets värden och en hållbar förvaltning av dessa.

Riksantikvarieämbetet ska i ett ärende tillvarata allmänna intressen. Det ska också Naturvårdsverket, kommunen och länsstyrelsen. Alla dessa myndigheter ska härvid iakttäta objektivitet. Det följer av 1 kap. 9 § regeringsformen där det stadgas bl.a. att förvaltningsmyndigheter ska i sin verksamhet iakttäta saklighet och opartiskhet. Naturligtvis kan dessa myndigheter utifrån sina roller och särskilda sakkunskap bedöma de allmänna intressena på olika sätt. Härtill kommer de enskilda aktörer som i målen kan vara miljöorganisationer, intresseföreningar etc. och som också utifrån sina roller vill uttrycka vad som bör ses som allmänna intressen, även om de förstås kan sägas företräda och därmed också uttrycka enskilda intressen. Det ligger i sakens natur att domstolarnas roll här är svår och känslig.

Några ord kan sägas om den lagstiftning som reglerar Nationalstadsparken som ett riksintresse.

I 3 kap. 6 § miljöbalken ges en utgångspunkt. Där stadgas bl.a. att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden – och härmed avses bl.a. riksintressena – ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Med uttrycket ”påtagligt skada” utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas, enligt förarbetena, som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket negativ inverkan på detta.

I 4 kap. 1 § finns sedan de allmänna bestämmelserna om skyddet för områden som är riksintressen. Där är begreppet ”påtagligt skada” av central betydelse.

I 4 kap. 7 § följer sedan bestämmelsen om ett av riksintressena, området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården som betecknats som nationalstadspark. Det är den enda av sitt slag i landet. Skyddet är här starkare än enligt 4 kap. 1 §. Bestämmelsen definierar i första stycket det geografiska område som det gäller. Den fortsätter i andra stycket så här:

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.

En förtydligande lagändring som öppnar för tillfälliga intrång skedde efter Regeringsrättens upphävande av regeringens beslut att fastställa en detaljplan för Norra länken (RÅ 1997 ref. 18). Detta har medfört en ändring av bestämmelsens tredje stycke som nu lyder:

Trots bestämmelserna i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om

1. åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och
2. parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Ordalydelsen i andra stycket synes ge ett ytterst begränsat utrymme för förändringar. Det intrycket kan dock rubbas något vid studium av de vid ett par lagstiftningstillfällen tillkomna förarbetena till bestämmelsen. I förarbetena sägs bl.a. att skyddet för Nationalstadsparken inte är absolut. De områden som redan har exploaterats kan byggas ut ytterligare. Inte heller finns något hinder mot kompletteringar i omedelbar närhet av nu befintlig bebyggelse. Dock anføres i förarbetena också att det med skada inte endast avses "påtagligt skada" utan att det räcker med en negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.

Regeringsrättens dom, som nyss nämnts, inrymde en reaktion från domstolens sida mot att förarbetena inte gick ihop med då gällande lagtext. Domstolen reagerade mot tekniken "att lagstifta med motiven". Vad som nu kvarstår som särskilt viktigt är att diskutera och ta ställning till vad som vid rättstillämpningen kring Nationalstadsparken ska läggas in i begrepp som "utan intrång" och "utan skada". De uttrycken synes, lästa enligt ordalagen, inte ge särskilt stora bedömningsmarginaler. Så lagstiftaren har kanske just på det här området inte lämnat mycket utrymme till domstolarna?

Det är särskilt den här frågan som får sin kritiska belysning i de anföranden som hölls under symposiet "Juridiken i Nationalstadsparken" och som Vitterhetsakademien har funnit anledning att ställa samman i denna volym.

Tillämpningen av lagstiftningen rörande Kungliga nationalstadsparken

Har lagen fungerat som det var tänkt?

Erik Casten Carlberg (†)

Lagens bakgrund

För drygt 20 år sedan beslöt riksdagen ge ett samlat skydd åt de historiskt viktiga mark- och vattenområden i Stockholm stad och i stadens närhet som utgör Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Beslutet hade föregåtts av en omfattande offentlig debatt och konfirmerades genom de lagbestämmelser som numera ingår i miljöbalken och de omfattande motiv till lagbestämmelserna som uttrycks i propositionen om lagen för Nationalstadsparken.

De natur- och kulturvärden som är knutna till de historiska landskapen i huvudstadens centrala delar har vuxit fram under århundraden – i samspel med kungamakten, ibland på kungliga initiativ, oftast med kungligt medgivande. Områdena har, trots sin omedelbara närhet till staden, i stor utsträckning behållit sina kvaliteter trots ett sedan industrialismens genombrott växande exploateringstryck.

Behovet att värna miljövärdena i den blivande Nationalstadsparken hade uppmärksammat i riksdagsmotioner redan från 1900-talets början. Jordbruksutskottet och en rad motionärer pekade under 1960-talets första del på behovet av lagskydd för de historiska landskapen i hjärtat av huvudstaden.

Statsrådet Görel Thurdin hade inom regeringen ansvarat för utarbetandet av lagförslaget. Hon beskriver i en artikel i Samfundet S:t Eriks årsbok 1995 bl.a. de många förslag till markupplåtelse och exploatering för olika ändamål som var på gång i och kring den blivande parken. Hon hade som nybliven mark- och planminister haft att ta ställning till en rad kontroversiella och svårbedömda planärenden som berörde den blivande Nationalstadsparken. Exempel på detta var bl.a. ett förslag till ny detaljplan för Sveaplans gymnasium och kvarteret Cedersdal, nära Wenner-Gren Center. Vidare uppkom planen på den s.k. Japanskrapan, det stora hotellbygget intill Wenner-Gren



Parkbesökare i Rosendal. Foto: Lars Nyberg.

Center. Norra länkens ingrepp i Bellevueparken utgjorde ett annat hot mot parkmiljön. Görel Thurdin fick 1994 riksdagens stöd för den nya lagstiftningen till skydd för riksintresset Nationalstadsparken.

Hur har skyddsbestämmelserna för Nationalstadsparken respekterats?

Man kan konstatera att förståelsen och respekten för parkens historiska, estetiska och ekologiska värden i stort varit betydande. De områden som ingår i det från riks-synpunkt särskilt värdefulla och vidsträckta område som nu utgör Kungliga nationalstadsparken har i huvudsak skyddats mot exploatering genom bestämmelserna i miljöbalken.

För Stockholmsregionens långsiktiga utveckling är det oerhört angeläget att bevaka och bevara de unika natur- och kulturvärdena i det vidsträckta historiska landskapet. En måttfull utveckling av verksamheter som är förenliga med lagstiftningens intentioner är dock möjlig.

Som jag uppfattar det har lagskyddet bidragit till en mobilisering av många goda krafter för att förverkliga syftet att ge områdets unika miljövärden ett hållbart skydd. Länsstyrelsens mångåriga engagemang och olika initiativ har haft avgörande betydelse. Både Stockholms stad och Solna stad har tagit ett stort och viktigt ansvar. Den stora besvikelsen för mig har varit att se planerna på den hänsynslösa omvandlingen av Albano-området till ett hårdexploaterat och sterilt stadslandskap utan anknytning till det historiska landskapet.

Det finns naturligtvis enstaka andra exempel på hänsynslösa eller åtminstone mycket tveksamma byggprojekt som kommit till i Nationalstadsparken under de 20 år som gått sedan lagstiftningens tillkomst. Det är viktigt att ställa krav på en kvalificerad arkitektonisk utformning av tillkommande byggnader och av andra exploateringsföretag som bedöms förenliga med lagstiftningens intentioner och därför kan medges.

Lagen förutsätter omsorg om det historiska landskapets värden. Det kräver måttfullhet, långsiktighet och stor hänsyn till kontinuitet i markanvändningen inom Nationalstadsparken.

Det är viktigt att förarbetena till lagen respekteras vid lagtillämpningen. Det är också viktigt och nödvändigt att länsstyrelsen fullföljer sitt viktiga arbete för samordning av och idéutbyte mellan de många intressenter som är verksamma inom området. Hänsyn till landskapets värden kräver också att de som ska tillämpa lagstiftningen utnyttjar den expertis och den kunskap som faktiskt finns tillgänglig. Även om det är uppenbart att lagen om Nationalstadsparken har haft stor betydelse så krävs i framtiden fortsatt engagemang för kvaliteterna i parken.

Länsstyrelsen och domstolarna sätter miljöorganisationers lagstadgade talerätt ur spel

Gösta Blücher (†)

Mark- och miljööverdomstolen (MMÖD) har i några uppmärksammade domar de senaste åren tagit upp vad domstolens prövning omfattar när den som klagar på kommunala planbeslut anför skyddet av riksintressen som grund för sin talan. MMÖD skriver t.ex. i sin dom den 27 september 2013 avseende detaljplanen för Slussen i Stockholm (mål nr P 11451-12):

Vid planläggningen ska enligt 1 kap. 5 § ÄPBL [äldre plan- och bygglagen] både enskilda och allmänna intressen beaktas. Vid en överprövning av kommunens beslut att anta en detaljplan bör beslutet upphävas endast om kommunen i sin bedömning har gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen, eller i de fall då kommunen har förfarit felaktigt vid handläggningen av planärendet. Prövningen i ett ärende avseende en överklagad detaljplan avser därför i allt väsentligt frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende, dvs. frågor som rör de klagandes enskilda intressen.

Vissa allmänna intressen, såsom miljökvalitetsnormer, riksintressen och de boendes hälsa, bevakas i första hand av länsstyrelsen i dess funktion som regional planmyndighet under planprocessen och vid prövning enligt bestämmelserna i 12 kap. ÄPBL. När enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens prövning enligt 12 kap. ÄPBL som andra allmänna intressen, blir prövningen i samband med ett överklagande begränsad (se bl.a. RÅ 1994 ref. 39 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 juni 2013 i mål nr P 11296-12). Det som avgör överprövningens omfattning är utformningen av de bestämmelser som det överklagade beslutet grundas på. Om kommunens beslut ryms inom den handlingsfrihet som de materiella bestämmelserna medger, kommer de avvägningar som en kommun gjort mellan olika samhällsintressen inte att bli föremål för överprövning. I samband med ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som länsstyrelsen enligt 12 kap. ÄPBL ska bevaka kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart och om det som därefter har tillförts målet utgör skäl att frångå länsstyrelsens bedömning.

Ovanstående skrivning är minst sagt problematisk eftersom länsstyrelsen inte heller tagit upp och överprövat kommunens behandling av sådana intressen som berörs i 12 kap. ÄPBL. Länsstyrelsen skriver i sitt beslut med anledning av vad klagande framfört:

Länsstyrelsen har som regional planmyndighet enligt bestämmelserna i 12 kap. 2 § ÄPBL den 9 januari 2012 beslutat att antagandebeslutet inte ska prövas enligt 1 § samma kapitel. Detta innebär att länsstyrelsen i denna egenskap inte funnit anledning befara att bl.a. riksintresset enligt 3 kap. miljöbalken i fråga om kulturmiljön inte tillgodoses [...] Vad gäller riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården kan konstateras att länsstyrelsen i programyttrande den 29 oktober 2007 (dnr 4021-07-61419) gjort bedömningen att planförslaget inte torde medföra någon påtaglig skada [...] Det har inte genom aktuella överklaganden framkommit något som ger länsstyrelsen anledning att nu som besvärsmyndighet bedöma dessa frågor på annat sätt.

Att länsstyrelsen generellt anser sig bunden av de ställningstaganden styrelsen gjort under planprocessen blir tydligt också i ett annat ärende avseende detaljplan för Albano och Norra Djurgården också i Stockholm. Länsstyrelsen skriver i sitt beslut i detta ärende den 20 december 2013 (4031-39703-2013):

med beaktande av att länsstyrelsen i sin egenskap som regional planmyndighet i utställningsyttranden den 5 juni 2012 respektive den 1 augusti 2012 har bedömt att förslaget inte innebär skada på nationalstadsparken enligt 4 kap. 7 § miljöbalken, finner länsstyrelsen att genomförande av planen inte kan anses skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden på sådant sätt som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken. Vad klagandena har anfört om skada på det historiska landskapet utgör således inte grund för att upphäva antagandebeslutet.

Sammantagna innebär MMÖD:s hänvisning till länsstyrelsens bedömning och länsstyrelsens bundenhet till sitt ställningstagande före planers antagande att t.ex. miljöorganisationer med talerätt inte kan få frågan om en detaljplans överensstämmelse med miljöbalkens skydd för riksintressen prövad. Detta förhållande står i uppenbar strid mot intentionerna då miljöorganisationer tillerkändes talerätt genom ändring i miljöbalken (SFS 2010:882) efter att Sverige förlorat i EG-domstolen i det s.k. Lilla Värtan-målet (EU-domstolens dom 15.10.2009 i mål C-263/08). Ställningstagandena strider också mot Sveriges åtaganden enligt den s.k. Århuskonventionen (Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor), i vilken Sverige sedan 2005 är part.

För att bena ut hur denna aparta och uppenbart felaktiga lagtillämpning har kunnat uppstå måste man gå tillbaka till beslutet av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) (RÅ 1994 ref 39), som MMÖD stöder sig på. Regeringen var oförhindrad att ta ställning till om länsstyrelsen bedömt frågan om riksintresse felaktigt. Regeringen förfor inte i strid med lag när den valde att begränsa omfattningen av prövningen, men det innebär inte att domstolarna i den nya instansordningen är skyldiga att underkasta sig samma begränsning. Frågan om prövningens omfattning har dessutom kommit i ett helt nytt läge då miljöorganisationer numera tillerkänts talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden som part i Århuskonventionen.



Djurgårdsbrunnsskanalen. Foto: Lars Nyberg.

Århuskonventionen trädde i kraft i oktober 2001. Sverige tillträdde konventionen i maj 2005. Samma år tillträdde konventionen också av den Europeiska gemenskapen. Enligt konventionen måste medborgarna ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen ställer krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning. Den som inte fått ta del av den miljöinformation han eller hon bett om eller som fått förfrågan om felaktigt hanterad information ska ha rätt att få frågan prövad av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ (artikel 9.1). På liknande sätt ska ett beslut som rör sådan verksamhet som omfattas av kraven på deltagande i beslutsprocessen kunna prövas rättsligt både i formellt och materiellt hänseende (artikel 9.2). Konventionen innehåller även bestämmelser om tillgång till rättslig prövning avseende miljöbeslut generellt (artikel 9.3).

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en

rättighet kränkts, har rätt att få beslut som omfattas av konventionen prövade av domstol. Ideella organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna talerätt och presumeras ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas.

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga EU:s medlemsstater och av Europeiska gemenskapen. De flesta av medlemsstaterna, liksom gemenskapen, har även ratificerat konventionen. För genomförandet av konventionen inom gemenskapsrätten har två direktiv och en förordning beslutats. Ett av dessa direktiv utgörs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 25 juni 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EEG och direktiv 96/61/EG. Detta direktiv innebar således bl.a. en ändring av MKB-direktivet (Miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet).

I MKB-direktivet motsvaras Århuskonventionens artikel 9.2 av artikel 10a. MKB-direktivet innehåller en definition av *den berörda allmänheten* som anger att denna utgörs av den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses med direktivet. Även icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse. I artikel 10a föreskrivs att icke-statliga organisationer som uppfyller kraven i direktivet har rätt till rättslig prövning.

Innebörden av Århuskonventionen och Europaparlamentets och rådets direktiv är utan förbehåll att berörd allmänhet och ideella miljöorganisationer skall kunna föra talan mot beslut beträffande bl.a. detaljplaner som berör miljöfrågor som utgör riksintressen i svensk lagstiftning och dessa beslut ska prövas både formellt och materiellt av domstol eller annat opartiskt organ.

Fullföljs den praxis som Mark- och miljööverdomstolen givit uttryck för i Slussendomen kan inte vare sig berörda enskilda eller ideella miljöorganisationer få sådana beslut materiellt prövade. RÅ 1994 ref 39 har helt enkelt blivit obsolet efter att Sverige tillträtt Århuskonventionen och implementerat den i miljöbalken samt i plan- och bygglagen.

Frågan om miljöorganisationers klagorätt har prövats av mark- och miljödomstolen i deldom 2017-07-10 avseende detaljplan för Nobel Center (mål P 1535-17). Detaljplanen överklagades hos länsstyrelsen av Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Svenska Hembygdsförbundet med underorganisationen Hembygdsföreningen å Norrmalm samt Samfundet S:t Erik. Överklagandena avvisades av länsstyrelsen 2017-02-08 under hänvisning till att organisationernas huvudsakliga ändamål inte skulle vara att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen (16 kap. 13§ miljöbalken). Avvisningen överklagades hos mark- och miljödomstolen vars deldom sammanfattas så här. "Sammanfattningsvis ska ideella föreningars klagorätt tolkas generöst i ljuset av Århus-

konventionen och unionsrätten, varför skydd av kulturmiljön får anses rymmas i de skyddsändamål som anges i 16 kap. 13§ miljöbalken. Länsstyrelsens avvisningsbeslut ska därför ändras på så sätt att Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Svenska Hembygdsförbundet med underorganisationen Hembygdsföreningen å Norrmalm samt Samfundet S:t Erik ges klagorätt i sak i målet”.

Ingen skada?

Christian Laine

Den här studien utgår från första stycket i bestämmelserna om nationalstadsparker i miljöbalken (MB 1998:808 4 kap 7 §). Det lyder enligt följande:

Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark. 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.

Avsikten är att kritiskt granska de rättsfall där skaderevisitet prövats i högsta instans med utgångspunkt i ”det historiska landskapets kulturvärden i övrigt”.



Fiat Justitia!

Det historiska landskapet

I prop. 1994/95:3 slog regeringen fast att området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården i sin helhet väl uppfyller UNESCO:s kriterier på ett historiskt landskap – ”ett område som har särskild betydelse därigenom att det på grund av människans utnyttjande uppvisar eller representerar ett samhälles värden såväl i form av påtagliga fysiska spår, som genom kulturellt eller historiskt bestämda associationer (Allmänna utgångspunkter s. 8 f.).

UNESCO har introducerat tre begrepp för värdering och urval av historiska landskap för skydd enligt världsarvskonventionen: det gestaltade, det över tiden framvuxna och det associativa landskapet (”The designed, the evolved and the associative landscape”).

Kulturvärde

Med utgångspunkt i UNESCO:s definition av det historiska landskapet har dess expertkommitté, International Council of Monuments and Sites (ICOMOS), introducerat begreppet ”The cultural significance of the place” – platsens kulturella betydelse.

Med kulturell betydelse avser ICOMOS ”estetiska, historiska, vetenskapliga, sociala eller immateriella värden för gångna, nuvarande och kommande generationer. Kulturell betydelse utgår från platsen i sig, dess anläggningar, omgivningar, användning, associationer, betydelser, händelser och dess anknytning till andra platser och ting”. (Artikel 1.1 i The Burra Charter. Renewed version 2013, min översättning.) I fortsättningen använder jag begreppet *platsens betydelse* synonymt med *The cultural significance of the place*.

Skada

Bestämmelserna syftar till att skydda Nationalstadsparken från *skada* till följd av åtgärder i parken och från *påtaglig skada*, förorsakad av åtgärder i områden som direkt gränsar till den. För åtgärder i parken definieras skada som en negativ inverkan av någon betydelse för parkens natur- och kulturvärden. För åtgärder i angränsning till parken definieras påtaglig skada som en bestående negativ inverkan på parkens natur- och kulturvärden.

Förarbetena anger inte närmare vad *inverkan av någon betydelse* respektive *bestående negativ inverkan* ska anses innebära. Ordvalet ”av någon betydelse” får sannolikt anses syfta till en lägre toleransnivå än enbart ”betydelse”. Endast åtgärder med inverkan av ingen eller ringa betydelse avses uppenbarligen slinka genom skydds nätet. Ordvalet ”bestående negativ inverkan” tillför ett tidsperspektiv på skadan. Det hindrar inte att begreppet närmast kan tolkas som en synonym till negativ inverkan av betydelse. Det avsedda avståndet mellan skada och påtaglig skada i lagens mening tycks således vara ganska kort.

I förarbetena har lagstiftaren inte vare sig explicit eller implicit angivit eller antytt att *skada i övrigt* skulle ha lägre dignitet som domskäl än *intrång*. Men det förefaller som om den verbala svansen ”i övrigt” styrt både länsstyrelsens, remissinstansernas och domstolarnas associationer. Frågan om intrång har blivit huvudsaken, frågan om skada på natur- och kulturvärden ”i övrigt” snarast en andrahandsfråga. Det är också påfallande hur intrångsdiskussionen dominerat ärenden som egentligen borde ha präglats av en skadediskussion.

Det vida utrymme som lagen och förarbetena öppnar för en tolkning av lagens skadebegrepp ger domstolarna en central roll för den fortsatta tillämpningen

av lagen. Inte bara genom egentliga prejudikat utan de facto även via beslut i notform. Den första, vägledande tolkningen av vad lagstiftaren avsett med skada på Nationalstadsparkens natur- och kulturvärden i övrigt stod Regeringsrätten för i domen 1998 rörande detaljplan för nybyggnad av Fysikcentrum på Roslagsbergets sluttning mot Brunnsviken.

Första fallet: Detaljplan för Fysikcentrum

Beslut av Regeringsrätten 1998-05-29 (Mål 1190-1997 RÅ 1998 not 101)

Regeringsrättens argumentation, slutsats och domslut kan sammanfattas på följande sätt: rätten slår fast att detaljplanen inte medför intrång i parklandskap eller naturmiljö och tar sedan upp frågan om byggnaden kan anses skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt: ”Här blir byggnadens storlek och synintrycket av den från olika områden inom Nationalstadsparken av betydelse”.

Med den utgångspunkten och efter att både ha besökt parken och studerat perspektivbilder från utsiktspunkterna Kräftriket, Kungliga begravningsplatsen samt Pelousen och Koppartälten i Hagaparken fann rätten följande:

- att byggnadens svängda form gör att den knappast i sin helhet kommer i blickfånget från någon av platserna,
- att den inte är den enda byggnad som höjer sig över horisontlinjen eller framträder inom trädridån,
- att avståndet från Pelousen och Koppartälten är långt
- samt att det redan finns ett antal andra mycket markerade byggnader som är klart urskiljbara inom trädridån.

På den grunden kom rätten fram till slutsatsen att Fysikcentrum endast i marginell utsträckning torde förändra denna synbild och fann sammantaget, ”att tillkomsten av byggnaden inte kommer att skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt”.

Nyckelorden i Regeringsrättens bedömning är *storlek*, *synintryck*, *synbild*, *synlighet över horisontnivån* och *inom trädridån*. Domslutet baseras således helt och hållet på rättens synintryck av byggnaden från ett antal utvalda platser i Nationalstadsparken.

Det kan även noteras att rätten vid sin bedömning har lagt påfallande stor vikt vid synintrycken av i närområdet befintliga anläggningar och byggnader. Man kan naturligtvis i likhet med Regeringsrätten hävda att det redan är så illa, att värre saknar betydelse. Men tvärtom kan man instämma med regering och riksdag i insikten att det blivit så illa att nya skyddsbestämmelser måste till för att ont inte ska bli värre.

Varken Regeringsrätten eller underinstanserna ställde frågan om planområdets



Utsikt från Koppartälten över Stora pelousen mot Roslagsberget, alias Mons Albanus, alias Fysikcentrum. Foto: Christian Laine 2016.

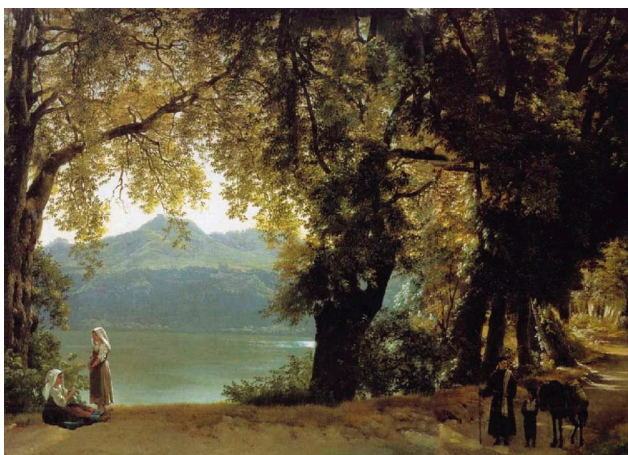
betydelse i det historiska landskapet (*The cultural significance of the place*). Inte heller har länsstyrelsen som planmyndighet och som regional myndighet för kulturmiljövärden någon gång under planprocessen vare sig ställt eller besvarat den frågan. Följdfrågan blir då om planmyndighetens bristfälliga beslutsunderlag har medfört att rättsinstanserna fattat bristfälliga domslut. För att belysa den saken sammanfattar jag i korthet min syn på planområdets kulturella betydelse.

1771 förvärvade Gustav III den lilla lantegendomen Haga vid Brunnsvikens strand för att där i största hemlighet förbereda 1772 års statskupp. Efter kungens Grand Tour till Italien 1783–1784 vidgades den kungliga intressesfären från gömslet Haga till Brunnsvikens pittoreska landskap. Ståthållaren Carl Sparre på Bellevue noterade ”huruledes Naturen Sjelf absolute förbundit hela Nejdens anläggningar i en och samma

Engelsk smak”; och blickande ut över Brunnsviken såg Fredrik Magnus Piper dess utskjutande uddar som kulisser på en teater med Katarina kyrka som fond.

Nya ortnamn gav återklang av majestätets möte med Italien och antiken och band samtidigt samman det faktiska landskapet med ett fiktivt; Roslagsberget fick namn av romarnas heliga Mons Albanus, Ulriksdals Storäng blev till Frescati och Bergshamra udde förvandlades till Tivoli. Och i Brunnsviken speglade sig Lacus Albanus.

Ända till det ödesdigra besöket på Operans maskeradbal 1792 strävade kungen i dialog med sin geniale scenograf Louis Jean Desprez efter att förverkliga sin mest glansfulla vision: att av Brunnsvikens landskap skapa ett äreminne för samtid och eftervärld över den upplyste filosofen på Sveriges tron, konsternas beskyddare, nationens räddare, krigshjälte och fredsfurste. Ett landskap för en ny guldålder under en ny Augustus. Landskapets växlingar mellan karga berg och bördiga sprickdalar inspirerade Gustav III och den gustavianska eliten att komplettera och berika det över tiden framvuxna landskapet med parkanläggningar i den engelska stilen. På så sätt kan Brunnsvikens gustavianska landskap i sin helhet tolkas som ett gestaltat landskap, där Ars och Natura medvetet förenats till ett.



Med sin råa och otuktade natur spelade Roslagsberget en viktig roll som fondmotiv i Brunnsvikens gestaltade landskap. Samtidigt gav namnet och anspelningen på antikens Mons Albanus en särskild betydelse åt berget i scenograferingen av Brunnsvikens associativa landskap, vars color romanus skulle manifestera majestätets förvaltning av arvet efter guldåldern i kejsar Augustus tid. Lago di Albano med Monte Albano i fonden. Oljemålning av Sylvester Schedrin 1825.

I Gustav III:s scenografering av detta landskap har Roslagsberget alias Mons Albanus en central funktion. Ingen seriös bedömning av detaljplanens inverkan på parkens kulturvärden i övrigt kan därför göras utan en analys av planområdets betydelse i sig och framför allt dess betydelse som del i det historiska landskapet. Varken länsstyrelsen eller Regeringsrätten gjorde någon sådan analys. I stället kom allt att handla om storlek och visuella upplevelser. ”Här blir byggnadens storlek och synintrycket av den från olika områden inom Nationalstadsparken av betydelse.”

Men, det är ingalunda nybyggnadens storlek eller dess verkan i synbilden, förhållandet till horisontlinjen och trädridån etc. som borde ha avgjort frågan huruvida detaljplanen för Fysikcentrum skulle medföra skada på parkens kulturvärden i övrigt. I stället borde frågan ha ställts huruvida Roslagsbergets betydelse i Brunnsvikens gestaltade, över tiden framvuxna och associativa landskap skulle ta skada av ett genomförande av planen.

Man kan spekulera över vilken betydelse den bristfälliga analysen av detaljplaneområdets kulturella betydelse i Brunnsvikens historiska landskap (*The cultural significance of the place*) fick för Regeringsrättens dom. Domens faktiska inflytande över efterföljande bedömningar och beslut framgår emellertid av nästa fall.

Andra fallet: Detaljplan för Albano, Norra Djurgården 2:2 m.fl.

Beslut av mark- och miljödomstolen 2015-04-09 (Mål P5580)

Förutsättningen för markanvändningen i Albanoområdet gavs i prop. 1994/95:3: ”En utveckling av högre utbildning och forskning samt till forskning anknuten verksamhet inom Roslagstulls sjukhusområde och småindustriområdet vid Albano torde inte förhindras av skyddet” (s. 45).

I 1999 års översiktsplan för Stockholm betecknades Albano som ”institutionspark” med samtidig hänvisning till Stockholms stads byggnadsordning: ”Förhållningssättet ska enligt denna vara att institutionsparkernas grundläggande karaktärsdrag bevaras och ny bebyggelse ska ske på dessa villkor med friliggande byggnader i parkmiljö. Det gröna rummet ska vårdas och vidmakthållas.”

I och med 2009 års fördjupade översiktsplan för Nationalstadsparken gjorde Stockholms stad en helomvändning och betecknade småindustriområdet Albano som ”ett förändringsområde med tät bebyggelse”.

I sitt granskningsyttrande över översiktsplanen hade länsstyrelsen ingenting att erinra mot stadens nytänkande. Därmed annullerade länsstyrelsen i praktiken propositionens generellt vägledande uttalande, att karaktären av byggnader i parkmiljö bör bevaras vid ändrad markanvändning i Nationalstadsparken. I stället band sig länsstyrelsen de facto för att acceptera en exploatering med ”tät bebyggelse” vid kommande



Albano efter avröjning. Foto: Christian Laine 2011.

samråd och granskning av den kommunala detaljplanläggningen. Eftersom översiktsplanen inte är bindande kan den inte överklagas. Länsstyrelsens acceptans av den fördjupade översiktsplanen öppnade således en gräddfil för områdets hårdexploatering – utan möjlighet för de ideella miljöorganisationerna att ingripa i handlingen.

Jag sammanfattar här de följande avsnitten av den rättsliga följetongen om Albano:

I sitt yttrande (2011-02-02) över stadens detaljplaneprogram hänvisade länsstyrelsen till Regeringsrättens dom över Fysikcentrum som vägledande för bedömning av skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt.

I sitt yttrande (2012-06-05) över den utställda detaljplanen konstaterade länsstyrelsen att bebyggelsen skulle vara väl synlig från känsliga platser i parken och sett från en del ställen även bryta horisontlinjen. Efter att ha påpekat betydelsen av exempelvis färgsättning, materialval och belysning fann emellertid länsstyrelsen att planen inte innebar skada på Nationalstadsparken.

Kommunens beslut att anta detaljplanen överklagades till länsstyrelsen och 2013-12-20 framträdde länsstyrelsen i en ny roll, nämligen som besvärmyndighet. I den rollen knöt länsstyrelsen mera explicit an till Regeringsrättens resonemang i fallet Fysikcent-

rum: ”De tillkommande byggnaderna är emellertid inte de enda byggnaderna som höjer sig över horisontlinjen eller framträder inom trädriddan. Vidare kan tilläggas att det långa avståndet i vissa fall tonar ned synintrycket.” Samtidigt förbigick länsstyrelsen med tystnad de aspekter på planområdets kulturvärden (*The cultural significance of the place*) som utförligt redovisats av de överklagande organisationerna och i synnerhet av Kommittén för Gustavianska Parken. Länsstyrelsen fann foljdriktigt ingen grund för att upphäva antagandebeslutet.

Mark- och miljödomstolen (Dom 2014-06-02 Mål P547-14) slog fast att ”byggnationen i och för sig kan medföra en viss påverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden, men inte på sådant sätt att dessa skadas”. Som grund för beslutet förde domstolen inget resonemang om planområdets kulturvärden. Mark- och miljööverdomstolen (Dom 2015-04-09 Mål P547-14) instämde i den bedömning som underinstanserna gjort och fann inga skäl att upphäva detaljplanen.

Kort kan Kommitténs analys av platsens betydelse sammanfattas så här: Planområdet omfattar den västligaste delen av Ugglevikens dalgång mellan Saltsjön och Brunnsviken, en gång en vattenrik vik, nu ett avrivet industriområde. Men här finns landskapets naturgivna struktur bevarad liksom betydelsefulla uttryck för ”ett samhälles värden såväl i form av påtagliga fysiska spår, som genom kulturellt eller historiskt bestämda associationer” (prop. 1994/95:3). Det gäller främst gränsen mellan stad och land och spår och associationer knutna till Brunnsvikens gustavianska landskap, där ”*Naturen Sjelf absolute förbundit hela Nejdens anläggningar i en och samma Engelsk smak*” (Carl Sparre, 1785). ”*Af alla Stockholms environger, som ömsom äro vackra, ömsom pittoreska, och stundom bägge tillika, synes ofelbart ingen täckare för Resande än Roslags-vägen*” (Jonas Carl Linnerhielm, 1795). Här låg hovjägarbostället Söderbrunn, porten genom Djurgårdsstaketet och avtagsvägen bort mot Fiskartorpet och Saltsjön. Och snett över Roslagsvägen låg den första krogen bortom stadstullen, Första torpet eller Kräftrike, dit Ulla Winblad for på sin lustresa i Fredmans mustiga Epistel nr 80.

*Märk mellan Gärdsgårdars krökta led,
Hur' Torpet det sluttar ner;
Til vänster bland Granars mässiga hed,
Den vägen man rundad ser,
Där Bonden tung med rullande hjul,
Illfänas til sitt rankiga skjul,
Och i solgången hinner fram,
Med Kycklingar, Kalfvar och Lam.*

Det är som om detaljplanen för Albano hanterats av två skilda världar, den ena med Regeringsrättens dom i fallet Fysikcentrum som ledstjärna, den andra sakkunnigt förankrad i propositionens (1994/95:3), UNESCO:s och ICOMOS:s syn på det historiska landskapet.

Frågan huruvida detaljplanen medför skada på parkens natur- och kulturvärden i övrigt ska naturligtvis på Regeringsrättens och Mark- och miljööverdomstolens sätt bedömas med utgångspunkt i den tillkommande bebyggelsens synlighet i dagens landskap.

Men, i första hand ska bedömningen avse frågan huruvida och i vad mån detaljplanen skadar planområdets betydelse (*The cultural significance of the place*) i Brunnsvikens gestaltade, över tiden utvecklade och associativa landskap. Lika litet som i fallet Fysikcentrum ägnade sig länsstyrelsen och domstolarna åt den frågan.



Norra Djurgårdsstaden under uppförande. Utsikt över Husarviken från Fiskartorpet. Foto: Christian Laine.

*Ärke det gudomligt, Fiskartorpet – hvad?
'Gudomligt att beskåda!'
Än de stolta stammar, som stå rad i rad,
med friska blad?
Än den lugna viken, som går fram? 'Å, ja!'
Än på långt håll mellan diken
åkrarna –
ärke det gudomligt? Dessa ängarna?
'Gudomliga,
gudomliga!'*

Tredje fallet: Detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden

”Förslag om tillkommande bebyggelse, anläggningar eller andra åtgärder i områden som direkt gränsar till parken, bör bedömas med utgångspunkt ifrån att parkens natur- och kulturvärden inte får utsättas för påtaglig skada.” (prop. 1994/95:3 s. 46).

Detaljplanen för del av Norra Djurgårdsstaden syftade till att uppföra ett bostadsområde i omedelbar anslutning till Nationalstadsparken och Fiskartorpet. Här gällde bedömningen således inte ”skada” utan ”påtaglig skada”, d.v.s. bestående negativ inverkan på Nationalstadsparkens natur- och kulturvärden. Kommunens beslut att anta planen överklagades till länsstyrelsen. Där avslogs överklagandet, varefter avslaget överklagades till regeringen och ärendet avslutades med beslut av Högsta förvaltningsdomstolen. I beslutet presenterade domstolen en ny aspekt på skaderekvisitet. Det märkliga resonemanget citeras här in extenso:

En bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i Nationalstadsparken kan enligt högsta förvaltningsdomstolens mening dock inte enbart utgå från synintrycket från en viss plats utan en helhetsbedömning bör göras, varvid parken måste ses i sitt sammanhang. Nationalstadsparken är delvis insprängd i och gränsar i övrigt till stora delar direkt till ett storstadsområde. Detta innebär att den på flera ställen – inte minst i anslutning till det nu aktuella området – kringgärdas av stadsbebyggelse av skiftande slag och också att det inom parken finns flera stadsdelar med flerbostadshus. Det förhållandet att ett nytt bostadsområde tillkommer i direkt anslutning till parken kan, med beaktande av de åtgärder som planeras för att minska det negativa synintrycket, inte anses medföra att Nationalstadsparkens kulturvärden påtagligt skadas.

Här dög således inte Regeringsrättens nyckelord för domen i fallet Fysikcentrum, "storlek" och "synintryck". I stället fann domstolen att en helhetsbedömning borde göras, "varvid parken måste ses i sitt sammanhang". Så långt läst väckte domen förhoppningar om en allsidig bedömning grundad på propositionen, UNESCO:s definition av det historiska landskapet och ICOMOS:s vägledning för en analys av platsens betydelse. Men ingalunda.

Domstolens helhets- och sammanhangsbedömning avsåg något helt annat. Nämligen det förhållandet att Nationalstadsparken på flera ställen kringgärdas av stadsbebyggelse och att det finns stadsdelar med flerbostadshus i själva parken. Principresonemanget "det är redan så illa etc." känns igen från Regeringsrättens domskäl i fallet Fysikcentrum. Ny är däremot den underliggande argumentationen som kräver en kommentar.

Åtgärder som vidtas i anslutning till Nationalstadsparken kan varken skada eller påtagligt skada parkens kulturvärden i fysisk mening. Påverkan avser parkens upplevelsevärden eller förnimmelsen av historisk autenticitet. Den förnimmelsen bestäms av vår kunskap om platsens kulturella betydelse (*cultural significance*). Nationalstadsparken är sammansatt av över tiden framvuxna, gestaltade och associativa landskap och platser med skiftande betydelser.

Befintlig tätbebyggelse i eller nära Nationalstadsparken har ingenting med de värden som Fiskartorpets historiska landskap representerar för Nationalstadsparken.

Trots det kan domslutet anses ha fått vägledande betydelse. Detaljplanen för del av Norra Djurgårdsstaden, gasklocka 3 och 4, aktualiserade på nytt frågan om påtaglig skada till följd av bebyggelse i områden som direkt gränsar till parken.

Fjärde fallet: Detaljplan för del av Djurgårdsstaden, gasklocka 3 och 4

Beslut av mark- och miljööverdomstolen 2016-06-16 (mål P5979-15)

Våren 2009 anvisade exploateringsnämnden i Stockholms stad mark åt Oscar Properties för bostäder och lokaler på platsen för gasklockorna 3 och 4 i Värtans gasverk strax söder om Husarviken och gränsen till Nationalstadsparken. Hösten 2010 presenterade stadsbyggnadskontoret en detaljplan baserad på ritningar av arkitektkontoret Hertzog & de Meuron. Den drygt 90 meter höga gasklockan 4 skulle rivas och ersättas av ett 70 meter högre bostadshus.

Vid samrådet efterlyste länsstyrelsen ytterligare studier av bostadshusets visuella inverkan på riksintresset Stockholms innerstad och Djurgården liksom på den angränsande Nationalstadsparken.

Kraftfullare invändningar från andra håll och rannsaking av det egna samvetet

fick emellertid staden på bättre tankar. När detaljplanen ställdes ut hade bostadstornet blivit både lägre (-30 meter) och lite slankare. Länsstyrelsen fann nu att den visuella påverkan visserligen kommer att bli stor i närområdet vid Fiskartorpet men att påverkan inte kan anses ha sådan betydelse för Nationalstadsparken som helhet att påtaglig skada på parkens natur- och kulturvärden uppstår.

Planen överklagades till länsstyrelsen bl.a. med motiveringen att dess negativa inverkan på det autentiska och associativa landskapet i närområdet skulle medföra påtaglig skada på parkens kulturvärden.

I rollen som besvärsmyndighet fann länsstyrelsen inget skäl att ändra uppfattning. Beslutet överklagades hos nästa besvärshöjd, mark- och miljödomstolen.

Domstolens utslag 2015-06-17 innebar en radikal förändring av det synsätt som dittills präglat domskälen. Nu tillmättes för första gången landskapets immateriella eller associativa värden betydelse som bedömningsgrund. Nu intog domstolen också en avvikande hållning till den etablerade doktrinen om en överordnad ”helhetsbedömning”:

Den negativa påverkan som den nya byggnaden har får antas generellt avta med avståndet. Frågan om detaljplanen innebär en påtaglig skada på riksintresset kan därför isoleras till att gälla påtaglig skada på de värden som Fiskartorpet och Stora Skuggan representerar för Nationalstadsparken.

Mot bakgrund av det underlag som presenterats avseende Nationalstadsparkens höga värden – inte minst Fiskartorpet och Stora Skuggan och det landskapsrum med immateriella värden som omger Fiskartorpet – kommer mark- och miljödomstolen fram till att detaljplanen, såsom plankartan och dess bestämmelser är utformade, medger åtgärder som påtagligt kan skada riksintresset Nationalstadsparken.

Domstolen upphävde således kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen, varefter staden överklagade domstolens beslut hos mark- och miljööverdomstolen.

Utan kommentar till de nyss citerade domskälen fann mark- och miljööverdomstolen ”genom de iakttagelser domstolen gjorde vid synen och vid en genomgång av handlingarna i målet, att det inte framkommit skäl att frångå den bedömning som länsstyrelsen gjort i fråga om detaljplanens påverkan på Nationalstadsparken. Mark- och miljööverdomstolen anser således att den bebyggelse som detaljplanen medger inte kan medföra påtaglig skada på riksintresset Nationalstadsparken.”

Ärendet kom emellertid att avgöras på andra grunder än kulturhistoriska. Under hela planprocessen hävdade energibolaget Fortum att det skulle komma att drabbas av inskränkningar i sin verksamhet om rökplymen från värmeverket skulle nå bostadstornet och olägenheter uppstå till följd av detta. Mark- och miljödomstolen fann att detaljplanen inte tagit skäligen hänsyn till Fortums verksamhet.

I sitt överklagande till överdomstolen yrkade staden i första hand på att domstolen skulle fastställa den överklagade planen men medgav samtidigt domstolen att ändra planbestämmelserna så att nybyggnaden fick samma höjd som den befintliga gasklock-

an. Och med den ändringen fastställde mark- och överdomstolen detaljplanen den 16 juni 2016.

Sammanfattande synpunkter

Skada

Regeringsrätten har i och med domen i fallet Fysikcentrum knäsat en modell för bedömning av skada på Nationalstadsparkens ”kulturvärden i övrigt”. Modellen baseras uteslutande på (subjektiva) synintryck av det berörda området vid tiden för ärendets handläggning. Modellen har i fallet Albano varit explicit vägledande för länsstyrelsens bedömningar som både plan- och besvärsmyndighet liksom för mark- och miljödomstolens och Mark- och miljööverdomstolens beslut.

Modellen strider mot kulturmiljövårdens internationella kanon för att bedöma *The cultural significance of the place*. I den definieras kulturvärde som ”estetiska, historiska, vetenskapliga, sociala eller immateriella värden för gångna, nuvarande och kommande generationer” (min kursivering). Länsstyrelsens bedömningar och domsluten i fallen Fysikcentrum och Albano utgår enbart från färskas synintryck. Tankar på de berörda platsernas betydelse för gångna generationer och värde för kommande generationer förekommer varken i bedömningarna eller domsluten. Det är allvarliga misstag. Gustav III:s storartade vision av Brunnsvikens landskap som ett äreminne över en ny Augustus är unik i det samtida Europa. Det är en internationell angelägenhet att spåren och förståelsen av den inte raderas ut.

Påtaglig skada

Högsta förvaltningsdomstolen knäsatte i och med domen i fallet Djurgårdsstaden en modell för bedömning av påtaglig skada på Nationalstadsparken till följd av åtgärder i dess närhet. Enligt domstolens mening kan bedömningen inte enbart utgå från synintrycken från en viss plats. I stället ska en helhetsbedömning göras, varvid parken måste ses i sitt sammanhang.

Med utgångspunkt i detta ”sammanhang” – i huvudsak förekomsten av tätbebyggelse i och i närheten av Nationalstadsparken – gjorde domstolen ”helhetsbedömningen”, att detaljplanen inte skulle medföra påtaglig skada på Nationalstadsparken. Samma helhetsperspektiv hävdades av länsstyrelsen som samråds- och besvärsmyndighet i fallet Del av Norra Djurgårdsstaden gasklocka 3 och 4. Som tidigare visats innebär däremot mark- och miljödomstolens beslut ett välmotiverat avsteg från den etablerade helhetsbedömningen. Mark- och miljööverdomstolen fann däremot inte skäl att frånga länsstyrelsens bedömning av detaljplanens påverkan på Nationalstadsparken.

I förarbetena till lagen om Nationalstadsparker (prop. 1994/95:3) finns inga utta-

landen om sammanhang och helhetsperspektiv av det här slaget. Ett sådant uttalande finns emellertid i Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

I kommentaren till bestämmelsen om riksintressen i 3 kap. 1 § första stycket betonas departementschefen ”att man inte bara skall göra en bedömning huruvida en viss exploateringsåtgärd påverkar natur- eller kulturvärdena i den närmaste omgivningen. Vid tillämpning av förevarande bestämmelse skall således anläggas ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska område som bestämmelsen omfattar” (prop. 1985/86 s. 171).

Uttalandet avser åtgärder i geografiska områden som utgör riksintressen. Dess relevans för bedömningen av skadeverkningarna av åtgärder *utanför* Nationalstadsparken kan sättas i fråga.

Helhetsperspektivet på vad som är ”lämplig utveckling” i Nationalstadsparken slogs dessutom fast i regeringens proposition 1994/95:3: ”Utvecklingen i Nationalstadsparken bör sammantaget inriktas på att förstärka områdets natur-, kultur- och rekreationsvärden och att värna den biologiska mångfalden (prop. 1994/95:3 s. 43).

Bedömningsansvar och bedömningskompetens

Ansvar för bevarande och utveckling av Nationalstadsparkens kulturvärden vilar på länsstyrelsen i Stockholms län; i dess egenskap av planmyndighet och besvärsmyndighet enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen, av regional myndighet för kulturmiljövården enligt kulturmiljölagen och som uppsiktsmyndighet enligt Nationalstadsparksförordningen.¹ Som framgått av det tidigare har länsstyrelsen i samtliga rättsfall visat en anmärkningsvärd inkompetens som myndighet för kulturmiljövården med återverkningar på funktionerna som plan- och besvärsmyndighet. Följdverkningarna av den inkompetensen på domstolarnas tillämpning av miljöbalkens 4 kap. 7 § är allvarliga. Framtiden för Nationalstadsparkens kulturvärden är samtidigt helt beroende av länsstyrelsens förståelse av och förhållningssätt till det historiska landskapet och dess värden för gångna, nuvarande och kommande generationer.



Justitia effectum?

¹ I de refererade rättsfallen hade länsstyrelsen också rollen som besvärsmyndighet i första instans. Den 1 juni 2016 trädde en ändring av PBL:s instansordning för överklagande av kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ett områdesbeslut i kraft (Lag 2016:252). Enligt PBL 13 kap. 2a § ska sådana beslut överklagas till mark- och miljödomstolen i första instans.

HÄNVISNINGAR

Kommittén för Gustavianska Parkens yttranden i de diskuterade rättsfallen finns tillgängliga på www.kommittenforgustavianskaparken.org

Fallet Fysikcentrum har ingående behandlats i *Nationalstadsparken. Ett experiment i hållbar* utveckling, red. Lennart Holm och Peter Schantz, Stockholm 2002.

BILDREFERENSER

Sid. 20: *Justitia*. Kopparstick av Maarten van Heemskerck (1498–1574).

Sid. 33: *Justitia*. Kopparstick av Jacob Matham efter Hendrik Goltzius (1558–1617).

Rättsligt återbesök i Nationalstadsparken

Om rättsligt skydd och allmänhetens engagemang

Jonas Ebbesson

Återbesöket

Vitterhetsakademiens seminarium är ett välkommet tillfälle att reflektera över och utvärdera hur det rättsliga skyddet av Nationalstadsparken i Stockholm har slagit igenom sedan parken inrättades för drygt 20 år sedan. Det är så klart en enorm utmaning att skydda ett så stort område med viktiga natur- och kulturvärden i en storstadsmiljö och integrera detta i stadsplaneringen och stadsutvecklingen, och man kan fråga sig om det rättsliga skyddet har varit effektivt nog. Seminariet är också ett välkommet tillfälle för mig att belysa och betona hur civilsamhället, inte minst de miljöorganisationer som engagerat sig i Nationalstadsparken, på olika sätt kan medverka i besluts- och rättsprocesser. Sedan Nationalstadsparken inrättades har internationell rätt, EU-rätt och svensk rätt ändrats och miljöorganisationer getts en betydligt större möjlighet att delta i bland annat plan- och tillståndprocesser som rör Nationalstadsparken. Rättsprocesser som rör Nationalstadsparken har i sig visat betydelsen av internationella regler och EU-regler i lokala sammanhang.

Intressant nog är rättsreglerna för såväl skyddet av Nationalstadsparken som de utvidgade rättigheterna för allmänheten att delta i miljöbeslutsprocesser delvis sprungna ur samma händelse: 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro. På Riokonferensen undertecknade Sverige och mer än 150 länder *FN-konventionen om biologisk mångfald*, som i dag är ett av de viktigaste globala ramverken för skydd av just biologisk mångfald. Av förarbetena till Nationalstadsparken framgår att den bland annat skulle syfta till att stärka skyddet av biologisk mångfald i stadsmiljön, och det hänvisas till de mål om bevarande av biologisk mångfald som formulerades på Riokonferensen.¹

Vid Riokonferensen antogs också *Riodeklarationen om miljö och utveckling*, som

1 Proposition 1994/95, Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, s. 10.

uppställer en rad allttjämt betydelsefulla principer för staternas miljö rätt och miljö politik. Princip 10 i Riodeklarationen lyder:

Miljöfrågorna hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. På det nationella planet skall varje individ ha skäligh tillgång till den miljö information som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material och verksamheter i deras samhällen och de skall ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Stater skall underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inkl. rättsmedel för upprättelse och gottgörelse skall erbjudas.

Princip 10 i Riodeklarationen är fortfarande högst aktuell och flitigt hänvisad till i internationella miljö rättsliga och miljö politiska sammanhang, och den kopplar miljö skydd till grundläggande mänskliga rättigheter.² Princip 10 kom efter Riokonferensen att inspirera till förhandlingar inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE, som omfattar Europa, Kaukasusområdet, Centralasien, USA och Kanada) om ett internationellt bindande regelverk för just allmänhetens deltagarrättigheter: 1998 års *UNECE-konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i frågor som avser miljön, Århuskonventionen*. Konventionen trädde i kraft 2001 och har i dag närmare 50 parter. När Sverige ratificerade Århuskonventionen gjordes knappast några lagändringar; regeringen och riksdagen bedömde – felaktigt – att Sverige på i stort sett alla punkter uppfyllde konventionen. Eftersom även EU är part till Århuskonventionen genomfördes däremot en rad ändringar i EU:s lagstiftning.

Kopplingen mellan skyddet av Nationalstadsparken i Stockholm och allmänhetens möjligheter att delta i beslutsprocesser är också personlig; Vitterhetsakademiens seminarium gör det möjligt för mig att väva ihop min forskning och mina praktiska erfarenheter på dessa båda rättsområden. Jag var under 1990-talet på flera sätt och i olika sammanhang och processer engagerad i det rättsliga skyddet av Nationalstadsparken. Jag medverkade ganska flitigt i den omfattande politiska ”miljöprövningen” av Dennisöverenskommelsen i Stockholms Stad, där Nationalstadsparken var av central betydelse. Jag medverkade också i bakgrunden i rättsprövningsprocessen avseende detaljplanen för Norra länken, och desto mer framträdande i rättsprövningen av detaljplanen för Fysikcentrum. I båda dessa rättsprövningar bedömdes detaljplanernas förenlighet med Nationalstadsparken. Jag har sedan drygt 20 år återkommande forskat och skrivit om deltagarrättigheter i internationella och EU-sammanhang, och jag är sedan 2005 ledamot och sedan 2011 ordförande i den internationella FN-kommitté (”Compliance Committee”) som granskar Sveriges och ca 50 andra staters och EU:s efterlevnad av just Århuskonventionen.³

2 J. Ebbesson, ”Principle 10: Public Participation”, i J.E. Viñuales (red.), *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary* (Oxford University Press, 2015), s. 287–309.

3 Information om Århuskonventionen och kommitténs arbete finns på <http://www.unece.org/env/pp/cc.html> (besökt den 7 maj 2017).

Skyddet av Nationalstadsparken

Ett dynamiskt men starkt rättsligt områdesskydd

Ända sedan Nationalstadsparken inrättades, i den dåvarande naturresurslagen, har den rättsliga utformningen och tillämpningen kritiserats från två håll. Från ena sidan har exploatörer, näringsliv och en del politiker beklagat att restriktionerna skulle hämma stadsutvecklingen och förhindra bostadsbyggande och nödvändig infrastruktur. Från andra hållet har miljöorganisationer, kulturorganisationer och engagerade privatpersoner och politiker kritiserat lagstiftningen för att vara för vag och otillräcklig.

Nationalstadsparken syftade till vad som vid första intrycket kan verka fullständig motsägelserfullt och omöjligt: att skydda stora och värdefulla naturmiljöer och historiska landskap, utan att förhindra stadsutveckling i området, som rymmer några av Stockholms mest trafikerade vägsträckor, tusentals bostäder och ett stort universitetsområde. Många kritiker menar att det inte går, antingen för att skyddet är för starkt och begränsande eller för att skyddet är för svagt.

Nationalstadsparken hindrar inte förändringar, däremot förbjuder den ny bebyggelse, nya anläggningar och andra åtgärder som medför "intrång i parklandskap eller naturmiljö" eller att "det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas" (MB 4:7, 1 st.). Nationalstadsparken är ett riksintresse, men den skyddas på ett annat sätt än övriga riksintressen. Skyddet för Nationalstadsparken är definierat utifrån eventuella effekter av bebyggelse, anläggningar och åtgärder, men det förhindrar inga specifika verksamheter eller anläggningar. En annan viktig skillnad jämfört med flera andra riksintressen är att det inom Nationalstadsparken inte ges utrymme för någon avvägning mellan olika intressen för att bedöma om bebyggelsen, anläggningen eller åtgärden är tillåtlig.

Skyddet av Nationalstadsparken är således inte begränsat till att bara ge prioritet till naturmiljö, parklandskap eller det historiska landskapets natur- och kulturvärden vid en avvägning i förhållande till andra samhällsintressen. Nej, dessa skydd gäller oavsett hur stora och starka övriga intressen är. Inte heller medges något undantag från skyddet av Nationalstadsparken för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret (jfr MB 2:1). Att något utrymme för rättslig avvägning inte föreskrivs, utesluter emellertid inte bedömningar och värderingar – som kan förändras över tid – av vad som utgör ett *intrång*, om vad som anses utgör ett natur- eller kulturvärde och vad som anses vara en *skada*. Planmyndigheter, andra myndigheter och domstolar måste ta ställning till om exempelvis nya bostadshus, vägdragningar eller universitetsbyggnader inom Nationalstadsparken medför intrång eller skada på dessa värden. Dessutom medges undantag för tillfälliga intrång och skador i fråga om åtgärder som höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, under förutsättning att



Rosendal. Foto: Lars Nyberg.

parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada (MB 4:7, 2 st.). Även dessa kriterier inrymmer bedömningar om vad som *höjer* natur- och kulturvärden, om vad som *tillgodoser* annat *angeläget allmänt intresse* och om vilka kvarvarande intrång och skador som är *obetydliga*.

Nationalstadsparken i rättspraxis

Det första stora testet på skyddet av Nationalstadsparken var Regeringsrättens dom om Norra länken 1997.⁴ Domen, som avsåg ett detaljplanebeslut som hade vandrat från kommunen via länsstyrelsen till regeringen, visade den rättsliga potentialen i skyddet av Nationalstadsparken. Domstolen fastslog helt korrekt att de åtgärder som rymdes inom den beslutade detaljplanen, som skulle medge att träd fälldes och vegetation och jord togs bort så att ett djupt schakt kunde skapas inom ett område med parkkaraktär, skulle innebära ett intrång i Nationalstadsparkens parklandskap och naturmiljö. Detta stred mot skyddet av Nationalstadsparken och Regeringsrätten

4 RÅ 1997 ref. 8.

upphävde därför planbeslutet. Eftersom domstolen konstaterade att detaljplanen stred mot reglerna till skydd för Nationalstadsparken redan på denna grund, gjorde den ingen bedömning av planens inverkan på det historiska parklandskapets natur- och kulturvärden i övrigt.

Dessa värden hade en mer central plats när Regeringsrätten något år senare rättsprövade regeringens beslut om detaljplan avseende Fysikcentrum.⁵ Domstolen upphävde i domen regeringens beslut om detaljplanen på den grunden att den planerade gatan i anslutning till Fysikcentrum skulle innebära ett intrång i Nationalstadsparkens parklandskap och naturmiljön i strid mot det rättsliga skyddet av området. Däremot underkände domstolen inte planen i den del som avsåg Fysikcentrums inverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden. Jag var ombud i målet, vilket bland annat innebar att jag satt vid den muntliga förhandlingen i Regeringsrätten med min chef, dåvarande rektorn för Stockholms universitet, på motpartens sida. Domen visar att det är svårare att hantera och bedöma de historiska landskapets kulturvärden än intrång i parklandskap. Med tanke på att domen var den första där skyddet för kulturvärden inom Nationalstadsparken skulle uttolkas, menar jag alltjämt att domstolen tydligare borde ha utvecklat hur skador på dessa värden bör bedömas. Nu beaktade domstolen främst synintryck och gör det ganska svepande; många "torde" som plötsligt blir en fastställd slutsats om att någon skada inte uppkommer. Eftersom landskapets kulturvärden och de skador som de kan åsamkas också rymmer andra aspekter än rena synintryck, borde domstolen i större grad ha berört detta.

Jag är mindre kritisk till den lagakraftvunna detaljplanen för Albano och Norra Djurgården.⁶ Jag delar mark- och miljödomstolens bedömning att planen, med hänsyn till hur det aktuella området nu ser ut, hur det har använts och hur omgivningen ser ut, inte innebär något intrång i parklandskap eller naturmiljö. I planbeskrivningen anges att planen även i övrigt för naturmiljön medför huvudsakligen positiva konsekvenser. Frågan är däremot inte lika självklar beträffande planens påverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt. Av planbeskrivningen framgår bland annat att förslaget "bedöms medföra negativa konsekvenser för vissa siktstråk som är värdefulla ur kulturmiljö- och landskapsbildssynpunkt" och "att stenstadens front blir mindre tydlig, liksom en historisk entré till staden". Planbeskrivningen anger också att förslaget medför en rad positiva effekter ur kulturmiljösynpunkt, men det är inte klart av planbeskrivningen att planen sammantaget skulle innebära att det *inte* uppkommer någon skada utifrån de rättsliga kraven för Nationalstadsparken. Mark- och miljödomstolen skriver bara kort att "byggnationen kan i och för sig medföra en viss påverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt, men inte på ett sådant sätt att dessa skadas". Jag kan inte dra slutsatsen att domstolens bedömning

5 RÅ 1998 not 101.

6 Mark- och miljööverdomstolen, mål P 5580-14, 2015-04-09.

skulle vara fel – varje förändring innebär inte en skada – men just med tanke på formuleringarna i planbeskrivningen borde domstolen även i detta mål tydligare ha utvecklat sitt resonemang. Skadan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden var ju också en av huvudinvändningarna mot planen. Mark- och miljööverdomstolen instämde med mark- och miljödomstolens bedömningar i de delar som är intressanta här (Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-04-09 i mål P 5580-14).

Några år tidigare avgjorde Högsta förvaltningsdomstolen ett mål om detaljplan om bostäder utanför, men i nära anslutning till, Nationalstadsparken, där en del av planen ligger inom parken.⁷ Domstolen hade i målet att göra två bedömningar om effekterna på Nationalstadsparken: en beträffande åtgärder *inom* parken, utifrån de kriterier som jag beskrivit ovan, och en om effekterna på Nationalstadsparken från verksamheter *utanför* området, då med beaktande av kriterierna i miljöbalken 4:1. De rättsliga kriterierna för bedömningen av hur åtgärder eller anläggningar utanför området påverkar riksintresset inom Nationalstadsparken skiljer sig alltså från dem som rör byggnation och åtgärder inom parken. Exploateringsföretag och andra ingrepp utanför Nationalstadsparken får komma till stånd ”endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden”. Denna skillnad – mellan skada och påtaglig skada – fick betydelse för bedömningen.

Enligt domstolen kunde inte det förhållandet att ett nytt bostadsområde skulle tillkomma i direkt anslutning till parken (med beaktande av de åtgärder som planerades för att minska det negativa synintrycket) anses medföra att Nationalstadsparkens kulturvärden påtagligt skadas. Inte heller, menade domstolen, hade det framkommit att ett genomförande av planen inte skulle kunna ske utan att naturvärden i det angränsande nationalstadsparksområdet påtagligt skadas, även om domstolen var medveten om att detaljplanens konsekvenser med avseende på spridningssamband och biologisk mångfald kan visa sig först på längre sikt. Domstolens slutsats var att eventuella skador på Nationalstadsparkens natur- eller kulturvärden inte var påtagliga.

Jag är kritisk till domstolens hantering av osäkerheterna och bevisbördan beträffande detaljplanens konsekvenser för spridningsvägar och biologisk mångfald. Som miljöbalken 4:1 är utformad är det kommunen som, när den beslutar om detaljplanen, skall säkerställa och visa att exploateringsföretaget eller ingreppet *inte* påtagligt skadar de berörda riksintressena. Bevisbördan ligger inte på intresseorganisationer eller sakägare att visa att de aktuella naturvärdena faktiskt påtagligt skadas. Domstolen inser riskerna med detaljplanen, och dess resonemang blir därför ännu mer tveksamt i ljuset av den försiktighetsprincip som miljöbalken (MB 2:3) uppställer och som, även om plan- och bygglagen inte hänvisar till den, rimligen bör prägla även beslut enligt plan- och bygglagen.

Trots min kritik mot domarna om Nationalstadsparken har det rättsliga skyddet av

7 HFD 2011 ref. 4.

Nationalstadsparken haft en påtaglig effekt för att värna området, dess parklandskap, dess naturmiljö och dess historiska landskaps natur- och kulturvärden från exploatering och annan skadlig verksamhet inom området. Och jag menar att domstolarna har bidragit till det starka skyddet. Sedan kan man alltid önska mer; en brist är just att domstolarna inte tillräckligt har utvecklat hur skador på de historiska parklandskapen kulturvärden skall bedömas.

Deltagandet, informationen och argumentationen i miljöbeslutsprocesser

Underlag och deltagande fordrar tid

Bedömningen av om ny bebyggelse, nya anläggningar eller andra åtgärder medför ”intrång” i parklandskap eller naturmiljö, eller om det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt ”skadas” är ingen enkel sak. Skadebedömningar i miljösammanhang inbegriper en blandning av mycket konkreta och abstrakta effekter, ifråga om både natur- och kulturvärden.

För att de administrativa, politiska och rättsliga bedömningarna och avgörandena skall bli så bra, riktiga, rättfärdiga, legitima och hållbara som möjligt, måste de baseras på ett adekvat underlag. Detta underlag är inte begränsat till mätbara fakta i metrar, decibel eller koncentrationer. Underlaget skall också innefatta fakta om eventuella risker och effekter, och dessutom information om hur effekterna inverkar på ”immateriella värden” och hur förändringarna uppfattas av enskilda personer, intresseorganisationer, experter, politiskt ansvariga, företag m.m. Det är först då som man kan få en samlad bild av eventuella ”intrång” i parklandskapet eller natur- och kulturvärden i övrigt som kan ”skadas”.

Underlag i form av rapporter och studier från exploatörer, stadsbyggnadskontor och andra myndigheter, till exempel Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen, är så klart nyckeldokument i dessa processer. Det gäller inte minst den miljökonsekvensbeskrivning som skall presenteras av företag och myndigheter som vill driva verksamheter eller bygga infrastruktur, och av de kommuner som vill detaljplanera. Men det räcker inte som underlag. Det fordras också att allmänheten – enskilda personer, experter, intressesammanslutningar och organisationer – ges reell möjlighet att föra fram synpunkter, kommentarer, kritik och ytterligare information.

Även om allmänhetens rätt att på olika sätt delta i beslutsprocesser inte innebär något veto mot föreslagna planer, byggnader eller åtgärder, är den likväl en fundamental demokratisk rättighet, som blir avgörande för legitima och långsiktigt hållbara beslut. Rätten att delta i beslutprocesser innebär en rätt att få synpunkter reellt beaktade. Deltagarnas uppfattningar går ofta isär och de slutliga besluten innebär nästan alltid att någon blir besviken. Likväl medför en öppen och ”participativ” beslutsprocess inte bara bättre förutsättningar för ett långsiktigt hållbart beslut utan också större respekt

för beslutet även från dem som inte fick sina synpunkter tillgodosedda. Möjligheten att få myndigheternas beslut, handlingar och underlätelser rättsligt prövade i domstol tjänar samma syften. Dessutom bidrar möjligheten till domstolsprövning till bättre kontroll av myndigheterna; större transparens, mindre risk för korruption och större regel efterlevnad.

Här blir *tiden* viktig. Jag var runt åren 2003–2005 involverad i rättsprocesser som rörde utbyggnaden av järnväg i södra och mellersta Norrland. Jag debatterade då mot Banverkets generaldirektör som menade att miljö- och rättsprocesserna i Sverige var alldeles för utdragna och kostsamma.⁸ Banverkets generaldirektör ansåg att personer som bor i närheten av de planerade anläggningarna har alldeles för stor möjlighet att begära överprövningen av statliga myndigheters beslut. Han var upprörd och hävdade att det var medborgarnas fel att planeringen och genomförandet tar för mycket tid och kostar för mycket. I sin frustration glömde han dock bort att de planerade järnvägarna – trots deras positiva miljöpåverkan – också orsakade störningar på omgivningen (han glömde också bort att den utdragna processen beträffande järnvägen genom Hallandsåsen berodde på Banverkets klandrigheter, men det är en annan historia). Dessa anläggningar kommer sannolikt att finnas kvar i åtminstone ett sekel och påverka framtida planering, regional utveckling och naturskydd. I de perspektivet är en beslutsprocess på ett par år inte så lång.

Samma slutsats gäller förstås för planeringen i Nationalstadsparken. Det är möjligt att på olika sätt utveckla infrastruktur, boendemiljöer och näringsliv inom stora delar av Nationalstadsparken, men det måste ske på ett sätt som respekterar det föreskrivna skyddet. Alternativ måste utredas, information om naturmiljön, parklandskap och natur- och kulturvärden ”i övrigt” – i vid mening – måste samlas in och beaktas, och beslutsprocessen måste kritiskt granskas. Många ”måsten” blir det, och beslutsprocessen måste få ta tid.

Rätten att delta, ge synpunkter och överklaga: en internationell rättsfråga av lokal betydelse

I dag är allmänhetens möjligheter – rättigheter – att delta i beslutsprocesser och överklaga beslut i flera avseenden större än när Nationalstadsparken inrättades, även om förändringarna inte bara har gått åt ett håll. Å ena sidan har Århuskonventionen, direkt och via EU-medlemskapet, stärkt inte minst rätten att överklaga myndigheters beslut, handlingar och underlåtenheter. Det är en rättsutveckling som alltjämt pågår och som till stor del drivs av domstolar snarare än lagstiftare. Å andra sidan har allt fler summariska planförfaranden införts eller föreslagits, där möjligheten för enskilda

8 Bo Bylund, Dagens Nyheter den 22 maj 2005; Jonas Ebbesson, Dagens Nyheter den 31 maj 2005; Bo Bylund, Dagens Nyheter den 7 juni 2005.

personer att delta och överklaga sätts under press i syfte att snabba på besluten.

När Sverige ratificerade Århuskonventionen gjorde regeringen en minimalistisk bedömning av vilka ändringar som kunde fordras. I princip var regeringens och riksdagens bedömning att Sverige redan uppfyllde konventionen. På flera områden stämde det, på andra inte. Inte minst brast svensk rätt i fråga om möjligheten att överklaga vissa beslut, handlingar och – inte minst – underlåtenheter. Att EU också är part till Århuskonventionen, parallellt med Sverige och övriga EU-medlemsstater, har varit positivt för deltagarrättigheterna i Sverige eftersom EU genomförde flera viktiga ändringar i sin lagstiftning för att bättre uppfylla konventionens krav. Konventionens tre pelare – tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning – är tätt sammankopplade och har betydelse för miljöbeslutens kvalitet, effektivitet och legitimitet.

Tillgång till miljöinformation

Utgångspunkten är att all miljöinformation hos myndigheter skall hållas tillgänglig på begäran.⁹ Undantag medges för en rad uppräknade syften, men vid varje beslut skall allmänhetens intressen av informationen beaktas. Miljöinformation avser inte bara information om föroreningar, markanvändning eller naturmiljö i snäv mening, utan kan även innefatta information om kulturmiljöer, t.ex. historiska dokument och arkeologiska studier som myndigheterna innehar.¹⁰

Århuskonventionens granskningskommitté, som jag nämnde i inledningen, fastställde i ett fall att Rumänien hade brutit mot konventionen bland annat eftersom miljöorganisationer hade nekats tillgång till arkeologiska studier. Rumänska myndigheter hade upphävt ett arkeologiskt skydd i syfte att möjliggöra mineralutvinning och organisationerna ville ha underlaget. Kommittén uttalade då också att arkeologiska studier kan utgöra miljöinformation i konventionens mening.¹¹

Århuskonventionen ålägger också parterna att säkerställa att myndigheter har den miljöinformation som behövs för deras funktion och uppgift, och informationen skall uppdateras löpande.¹² Även detta kan så klart omfatta information om kulturvärden, där dessa är involverade eller integrerade i områdes- och miljöskydd. Min erfarenhet är att det i svenska beslutsprocesser sällan är problem med att få ut den miljöinformation som finns hos myndigheter.

⁹ Århuskonventionen, artikel 4.

¹⁰ Århuskonventionen, artikel 2(3).

¹¹ ACCC/C/2012/69 (Rumänien), den 26 juni 2015. Avgörandet finns på www.unece.org/env/pp/cc.html (besökt den 1 juli 2017).

¹² Århuskonventionen, artikel 5.

Deltagande i miljöbeslutsprocesser

Århuskonventionen uppställer minimikrav för allmänhetens deltagande dels i beslutsprocesser som rör tillstånd till olika verksamheter,¹³ dels i beslutsprocesser om planer, policyer och program.¹⁴ Parterna till konventionen måste säkerställa att:

- allmänheten ges nödvändig information om beslutsprocessen,
- varje etapp i beslutsfattandet innehåller rimliga tidsramar för att informera allmänheten så att den kan förbereda sig och delta effektivt,
- allmänhetens deltagande sker i ett tidigt skede när "alla alternativ är möjliga" ("all options are open"),
- i beslutet vederbörlig hänsyn ("due account") tas till vad som framkommit genom allmänhetens deltagande.

De uppräknade minimikraven har stor betydelse för om deltagandet skall vara meningsfullt, och de omfattar flera tänkbara beslutsprocesser om Nationalstadsparken. Hittills har det främst varit frågan om detaljplaner, men även tillståndsprövar avseende enskilda verksamheter och anläggningar inom eller i nära anslutning till området kan aktualisera konventionens minimikrav.

Ju tidigare information om områdets naturmiljö, parklandskap och natur- och kulturvärden kan beaktas i beslutsprocessen, desto större är möjligheten att det påverkar beslutets utfall. I dessa skeden kan all form av forskning, inte minst historisk forskning, men också skönlitteratur, målningar och andra estetiska uttryck presenteras till stöd för vad som skall skyddas och vad som kan skadas vid bedömning av bebyggelsens, anläggningars och åtgärders tillåtlighet.

Även om svensk rätt har erbjudit relativt stora möjligheter för allmänheten att ges synpunkter och på olika sätt delta i beslutsprocesser, har lagändringar under senare år genomförts och föreslagits i syfte att skynda på plan- och byggprocesserna och därmed begränsa dessa möjligheter. I den mån de nya processerna inte säkerställer effektivt, reellt deltagande, bör besluten och åtgärderna utmanas i domstol, med åberopande av Århuskonventionen och tillämplig EU-lagstiftning.

Tillgång till rättslig prövning

Århuskonventionen skiljer på olika typer av beslut, handlingar och underlåtelse, som allmänheten skall kunna få överpröva:

- Avslag och felaktig behandling av *begäran om information* skall kunna prövas i domstol eller domstolsliknande organ,¹⁵

¹³ Århuskonventionen, artikel 6.

¹⁴ Århuskonventionen, artikel 7.

¹⁵ Århuskonventionen, artikel 9(1).

- den materiella och formella giltigheten av beslut, handlingar och underlåtelse med avseende på *tillståndsprocesser* skall också kunna prövas i domstol eller domstolsliknande organ,¹⁶ och
- *andra handlingar (inklusive beslut) och underlåtelse* av personer och myndigheter som strider mot nationell miljölagstiftning i vid mening skall kunna prövas i domstol eller administrativ ordning.¹⁷
- Samtliga dessa processer för överklagande måste erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara opartiska, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.¹⁸

Några begränsningar eller undantag från detta medges inte, vilket innebär att varje beslut, handling och underlåtelse med verkan på miljön – också inom Nationalstadsparken – skall kunna rättsligt prövas. Detta innefattar beslut om detaljplan och lov enligt plan- och bygglagen och beslut om tillstånd enligt miljöbalken. Men det stannar inte där. *Underlåtelse* att agera skall också kunna prövas i domstol eller, för vissa beslut, i administrativ ordning. Det innebär att även tillsynsmyndigheters beslut eller underlåtelse att fatta beslut när så borde ha skett, skall kunna rättsligt utmanas och prövas. Här är svensk lagstiftning inte anpassad till konventionen, men det är troligt att domstol kommer att beakta såväl konventionen som EU:s lagstiftning om frågan ställs på sin spets; som jag nämner nedan har det redan skett vid ett par tillfällen.

Parterna till Århuskonventionen har vissa möjligheter att definiera vem som anses ingå i kretsen "berörd allmänhet" och "allmänheten" och som därmed skall ges rätt att överklaga beslut, men utrymmet är klart begränsat. I princip kan inga begränsningar alls uppställas när det gäller tillgång till miljöinformation; var och en – enskild person liksom organisation – som har blivit nekad information skall ha rätt att få saken prövad i domstol. Var och en som har ett tillräckligt intresse skall kunna överklaga tillståndsbeslut, men det är möjligt för konventionens parter att, t.ex. genom geografiska kriterier, avgränsa vem som anses berörd av beslutet. Likväl får dessa kriterier inte utformas eller tillämpas så att de i praktiken utesluter nästan alla från att överklaga. Detta gäller även för miljöorganisationer. Om de uppfyller nationella kriterier, skall de "anses ha sådant intresse" som gör dem till en del av berörd allmänhet, med rätt att överklaga beslut. Liknande princip gäller även övriga beslut, handlingar eller underlåtelse i strid mot miljölagstiftning i vid mening.

Det finns som sagt gränser för hur strikta de nationella kriterierna får vara för att

¹⁶ Århuskonventionen, artikel 9(2).

¹⁷ Århuskonventionen, artikel 9(3). I den engelska originaltexten: "to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment" (min kursivering).

¹⁸ Århuskonventionen, artikel 9(4), på engelska: "the procedures [...] shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive."

avgränsa kretsen av individer och organisationer med rätt att överklaga, det har Sverige fått erfara. EU-lagstiftningen och EU-domstolen har på flera sätt bidragit till att stärka Århuskonventionens genomslag inom EU och ett av dess mest uppmärksammade avgöranden har direkt koppling till Nationalstadsparken.

Högsta domstolen begärde – helt riktigt och högst välkommet, men likväl något förvånande – att EU-domstolen skulle meddela förhandsbesked om tolkningen av EU:s lagstiftning när Djurgården-Lilla Värtan miljöförening hade överklagat miljödomstolens tillståndsdöm till markförläggning av kraftledningar mellan Hjorthagen och Fisksjöäng på norra Djurgården. Det var uppenbart att föreningen inte uppfyllde miljöbalkens dåvarande kriterier för talerätt. Det var också tydligt att Sverige inte hade anpassat kriterierna för miljöorganisationer till Århuskonventionen eller EU:s MKB-direktiv, som bl.a. syftade till att genomföra Århuskonventionens regler om deltagande och rättslig prövning. Vi var några som redan dessförinnan hade påpekat detta,¹⁹ och EU-domstolen underkände med fog de svenska kriterierna för miljöorganisationers talerätt.²⁰

EU-domstolens sågning av de svenska reglerna beaktades av Högsta domstolen, som sedan beviljade talerätt till organisationen. Därefter ändrades snabbt de svenska kriterierna för miljöorganisationers talerätt. I dag kan överklagbara domar och beslut om tillstånd m.m. överklagas av ideella föreningar och andra juridiska personer som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata natur- och miljöskyddsintresse, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år och har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.²¹ Dessa kriterier gäller också i fråga om miljöorganisationers möjlighet att överklaga detaljplanebeslut enligt plan- och bygglagen, som ju är den beslutskategori som främst varit aktuell vid ny bebyggelse inom Nationalstadsparken.

I miljö- och planbeslutsprocesser får i princip vem som helst engagera sig och ge synpunkter. Tillståndsmyndigheterna skall säkerställa att de har nödvändig information, och ett led i detta är att låta allmänheten ge synpunkter utan att snäva av gränsen (en annan sak är att alla kanske inte har information om att processen pågår). I dessa

19 Jag skrev i min lärobok *Miljörätt* (2 uppl., 2008), s. 100: "Trots förändringar som utvidgat miljöorganisationernas talerätt, inklusive ändringar i rättsprövningslagen [...], uppfyller svensk rätt inte Århuskonventionen i alla delar. För det första är det tveksamt om kriterierna i miljöbalken är acceptabla: de är väldigt högt ställda och begränsar påtagligt antalet miljöorganisationer med talerätt. Århuskonventionens parter får förvisso uppställa sådana kriterier men de svenska kraven motsvarar knappast vad som följer av Århuskonventionen definition av "berörd allmänhet" och krav på att försäkra tillgång till rättslig prövning av olika beslut." Jag påpekade också att svensk rätt brister i andra avseenden. Några av dessa brister kvarstår alltså, se *Miljörätt* (3 uppl., 2015), s. 98–103 och 107.

20 EU-domstolen, C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun (den 15 oktober 2009).

21 Se miljöbalken 16:13.



Koppartälten i Haga. Foto: Lars Nyberg.

sammanhang får synpunkter ges av enskilda, etablerade organisationer och även mer löst formade sammanslutningar. I svensk rätt har det också varit en viktig princip att man inte bara får återropa eller ha synpunkter på det som direkt berör en själv. Det är således fullt möjligt att också ge synpunkter som rör t.ex. biologisk mångfald eller kommande generationers intressen. Rätten att överklaga ett beslut är mer begränsad än att delta i beslutsprocessen. Medan rätten att ge synpunkter inte begränsas till dem som i snäv mening är direkt berörda av beslutet, fordras för att kunna överklaga att domen eller beslutet angår personen och att det går honom eller henne emot.²² Dessutom ges, som jag nyss beskrivit, vissa organisationer en särskild rätt att överklaga vissa domar och beslut på miljöområdet.

Bellmans texter kan vara rättsligt relevanta

Som framgått är deltagande, information och underlag av central betydelse för varje beslutsprocess och dess utgång, även i fråga om Nationalstadsparken. Av såväl lagtext som förarbeten framgår att syftet med Nationalstadsparken är att skydda naturmiljön

²² Miljöbalken 16:12; förvaltningslagen 22 §.

och det historiska landskapet från skador. Men det framgår inte av stadgandet om Nationalstadsparken i miljöbalken *hur* särskilda byggnader eller ytor inom parken skall bedömas, inte ett ord anges om vad som är ett natur- eller kulturvärde, och inget sägs om *när* något av dessa värden skadas. Det finns en dynamik i bedömningen av vad dessa värden anses bestå i, och vad som anses utgöra skada kan skifta över tiden. Det är inte så märkligt; så fungerar dessa rättsliga standarder. Skada och olägenhet är centrala rättsliga begrepp, med inbyggd dynamik, som gör det möjligt att bedöma vad som är skada och olägenhet vid varje tidpunkt. Vår uppfattning om oljud, cigarettök, buller, konst, natur och annat är föränderlig. Något som i dag uppfattas som negativt, kan om några årtionden komma att uppskattas positivt och tvärtom. Därför är det inte heller en gång för alla givet vad som skall anses vara *skada* på "det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt".

Så hur fastställa vad som är kulturvärde och vad som är skada? Genom sakliga och övertygande argument och genom åberopande av rättsliga dokument (förarbeten, domstolsavgöranden m.m.), men även av annat relevant material. Att Carl Michael Bellman skriver och sjunger om Haga, Brunnsviken och Fiskartorpet innebär i sig inget rättsligt förbud mot byggnader, aktiviteter eller förändringar i dessa områden; lagen har inte som syfte att säkerställa att miljön förblir likadan som på Bellmans eller Gustav III:s tid. Men den information som finns i Bellmans och andras texter kan vara rättsligt relevant, och kan få betydelse både som bevis på kulturvärden och bevis på vad som kan skadas. I ännu större utsträckning är historisk och annan forskning om parklandskapet rättsligt betydelsefull som underlag för bedömning av de eventuella kulturella värdena och skadorna.

Forskning kan också ge nytt underlag för vad som utgör intrång i parklandskap och naturmiljö och skada på naturvärden. Nya rön om hot eller möjligheter för biologisk mångfald kan påverka bedömningen av om byggnaders placering och utformning utgör en skada eller snarare en positiv förändring för naturvärdena. Allmänhetens deltagande och möjlighet att framföra sådan kunskap och information bidrar till att höja beslutsunderlaget. Sådan information får också betydelse vid en rättslig prövning av besluten.²³

23 Ett tydligt exempel på detta, långt borta från Nationalstadsparken, är Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 2014 ref. 8, där Skogsstyrelsens beviljade tillstånd till avverkning i fjällnära skog överklagades av Naturskyddsföreningen. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade (till Skogsstyrelsens uttryckliga förtret) Naturskyddsföreningen talerätt och beslutade att återförvisa målet till Kammarrätten. Kammarrätten upphävde Skogsstyrelsens beslut och skogen skyddades. Utgången hade helt klart blivit en annan om Skogsstyrelsens beslut inte hade kunnat överklagas.

Intrycket

Jag avslutar med att igen påminna om den enorma utmaningen som det innebär att i en storstadsmiljö skydda ett så stort område som Nationalstadsparken med viktiga natur- och kulturvärden och att integrera detta i stadsplanering och stadsutveckling. Syftet med restriktionerna har aldrig varit att förhindra varje förändring av området, utan att säkerställa skyddet av vissa intressen och värden inom Nationalstadsparken. Mitt samlade intryck är att det rättsliga skyddet av Nationalstadsparken har fungerat förvånansvärt väl med tanke på det enorma exploateringstrycket och bostadsbristen i Stockholmsregionen. Exploateringen skulle med all sannolikhet varit betydligt större och sett väldigt annorlunda ut utan Nationalstadsparken.

Ett långsiktigt skydd av Nationalstadsparken förutsätter så klart att berörda kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter tar fram bra underlag och att underlagen kritiskt granskas av såväl övriga myndigheter som allmänheten. För den beslutande myndigheten, liksom för domstolen vid ett överklagande, är det också bra om underlag inkommer från olika myndigheter med olika perspektiv och ansvar; då minskar risken för att en del viktig information undanhålls. Om all information levereras enbart från en myndighet, t.ex. länsstyrelsen, kan en del intressen komma att "kompromissas bort" redan i själva underlaget (sådan kritik har förts fram), vilket gör det svårare också för domstolarna att få ett fullgott underlag vid ett överklagande.

De rättsliga restriktionerna har utan tvekan bidragit till att skydda parklandskapet, naturmiljön och det historiska landskapets natur- och kulturvärden i Nationalstadsparken. Men utan civilsamhällets engagemang och kritiska roll hade det knappast skett. För att upprätthållas måste det rättsliga skyddet för Nationalstadsparken ständigt tillämpas, åberopas och bevakas.

Appendix

Lagregleringen av Kungliga nationalstadsparken

Richard Murray

Denna text har satts samman mot bakgrund av att Förbundet för Ekoparken, Kommittén för Gustavianska Parken, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening och Haga-Brunnsvikens Vänner i ett flertal fall med juridikens hjälp och genom att överklaga ärenden i domstol försökt värna Kungliga nationalstadsparken, men i flertalet fall misslyckats. Textens syfte är att klarlägga de juridiska frågeställningar som kan vara relevanta. Förhoppningen är att detta ska föranleda diskussion och leda till förslag om hur ärenden ska drivas för att nå framgång, alternativt på vilket sätt lagarna bör ändras för att parken ska fredas och utvecklas enligt intentionerna i propositionen 1993/94:3.

Sedan Vitterhetsakademiens seminarium ägde rum 2016 har lagarna som reglerar skyddet för Nationalstadsparken ändrats på ett par punkter. Plan- och bygglagen fick en ny lydelse och gäller i sin nya skepnad från 2017-01-07 (SFS 2017:424). Miljöbalkens (MB) kapitel 6 har skrivits om (SFS 2017:955). En helt ny miljöbedömningsförordning (SFS 2017:966) har tillkommit och börjat gälla 2018-01-01. Utgångspunkten här är de lagar som gällt fram till maj 2016 och hur de tillämpats. De lagändringar som tillkommit därefter kommenteras avslutningsvis till den del de berör de frågeställningar som behandlas. Genomgången väcker ett stort antal frågor av juridisk och politisk natur.

Den rättsliga ramen

”Lagen om Nationalstadsparken”

Lagen om Nationalstadsparken är en paragraf i MB, 4 kap. 7 §. Den tillkom som en paragraf i naturresurslagen 1994 och började gälla den 1 januari 1995 och inlemmades sedan i MB. Paragrafen, som står i kapitel 4, ”Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden”, under rubriken ”Områden som i sin helhet är av riksintresse”, lyder numera:

7 § Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark. 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.

Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om

1. åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och
2. parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada. Lag (2009:293).

Tredje stycket, punkterna 1 och 2 tillkom 2009 efter svårigheter att bygga Norra Länken utan att skada parken. Vad som ska betraktas som "obetydligt" vad gäller intrång och skada efter återställande har ännu inte prövats i något rättsfall.

Nationalstadsparken ett riksintresse

I 4 kap. 1 § anges att området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården också är ett riksintresse:

1 § De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och
2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. Lag (2001:437).

Första stycket anger att områdena som nämns i §§ 2–8, däribland Nationalstadsparken (§ 7) är av riksintresse. För dessa områden gäller att åtgärder över huvud taget inte får vidtas som *påtagligt* skadar områdenas natur- och kulturvärden, oavsett om de vidtas inom eller utanför området som är av riksintresse. Skaderekvisit är "påtagligt skadar". Det är svagare än det skaderekvisit som gäller inom Nationalstadsparken enligt 4 kap. 7 §. Där gäller "skada", vilket betyder "negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena".

Får Nationalstadsparken vägas mot andra riksintressen?

Andra stycket glöms vanligtvis bort, så även i länsstyrelsens *Vård- och utvecklingsplan för Kungliga nationalstadsparken* (Rapport 2012:33). Andra stycket är betydelsefullt eftersom det enda område av riksintresse som undantas från möjligheten att kunna avvägas mot "utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller

för utförande av anläggningar som behövs för totalförsvaret” är det som står under § 7, d.v.s. Nationalstadsparken.

Frågan är huruvida detta utesluter bedömningar från kommun och länsstyrelse att t.ex. behovet av bostäder väger tyngre än ett intrång i eller skada på parken.

Vilken roll ska förarbetena spela?

Vilken roll spelar förarbetena, d.v.s. den text som motiverar och förklarar lagparagrafen när den beslutas av riksdagen, vid lagtolkningen? Den svenska juridiska traditionen har tidigare varit att tillmäta förarbetena stor vikt medan den kontinentaleuropeiska har varit att inte tillmäta förarbetena särskilt stor vikt – enbart lagparagrafen är vad som räknas. I debatten om förarbetenas roll i svensk rättspraxis har hävdats att svensk rättspraxis blivit allt mer kontinental.

Förfarbetena till lagen om Nationalstadsparken utgörs av regeringens proposition till riksdagen, *Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården* (prop. 1994/95:3). Tolkningarna av lagen är relativt enkla i vissa avseenden och svåra i andra. ... får ny bebyggelse komma till stånd endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

”Intrång i parklandskap och naturmiljö” har varit någorlunda enkelt att fastställa medan det ”historiska landskapets natur- och kulturvärden” berett avsevärda tolkningsmöjligheter. För att rätt kunna tillämpa lagen krävs kunskap och vilja hos politiker och tjänstemän. Förfarbetena borde därför vara mycket viktiga.

Vilken roll har Vård- och utvecklingsplanen för rättstillämpningen?

Länsstyrelsen i Stockholms län har givits en särskilt viktig roll för att tolka lagen. Det har gjorts genom en särskild förordning, Nationalstadsparksförordningen (2009:55). Den tillkom i samband med tillägget till lagen om tillfälliga intrång.

2 § I de län där det finns en nationalstadspark ska länsstyrelsen besluta om en vård- och utvecklingsplan för parken.

Syftet med planen är att ge en samlad bild av de mål och riktlinjer för parkens vård och utveckling som finns i planer enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900), utredningar, program och annat planeringsunderlag. Den ska kunna användas som grund för inriktning och prioriteringar i fråga om parkens skötsel, underhåll och utveckling.

Länsstyrelsen arbetade fram en Vård- och utvecklingsplan (rapport 2012:33), som beslutades 2012. Den är i många avseenden mycket tydlig och bör kunna vägleda rättstillämpningen. Men den tillkom sent – 17 år efter parkens bildande – vilket riskerar att minska dess betydelse eftersom flera domar avkunnats dessförinnan.

Vilka åtgärder i Nationalstadsparken kan prövas enligt MB?

Ett stort antal lagar föreskriver att åtgärder ska prövas mot MB, däribland plan- och bygglagen (2010:900), men också väglagen (1971:948), järnvägslagen (1995:1649) och flera andra lagar som inte har så stor aktualitet i Nationalstadsparken. Enligt MB ska alla åtgärder prövas rent allmänt i följande fall:

2 kap. 6 § För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Alla åtgärder som berör Nationalstadsparken borde kunna prövas på denna grund, även åtgärder som inte kräver detaljplan, t.ex. gång- och cykelvägar. Denna paragraf har dock aldrig prövats i ärenden som berör Nationalstadsparken.

Bör alla åtgärder kunna prövas mot alternativ placering?

Om, som det står i 6 §, man ska välja en plats som är lämplig och som ska ge minsta intrång och olägenhet för människors hälsa borde det betyda att alternativa platser och utföranden bör ha prövats. Exempelvis behöver inte studentbostäder ligga på gångavstånd från universitetet i Kungliga nationalstadsparken.

I MB 2 kap 1 § står att ”alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd [är] skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakt-tas”. Ihop med 2 § talar det för att alla åtgärder bör kunna prövas, t.ex. i domstol och t.ex. av miljöorganisation.

När kan en miljöorganisation överklaga ett ärende som berör Nationalstadsparken?

I MB regleras rätten att överklaga ärenden som behandlats enligt MB, såväl vad som får överklagas som av vem.

16 kap. 13 § Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Vad som är överklagbara domar och tillstånd specificeras i andra lagar, bl.a. i plan- och bygglagen (se nedan).

I kapitel 7 nämns, vad gäller överklaganden om upphävande av beslut om skydd, nationalpark, naturreservat, kulturresevat, naturminne, biotopskyddsområde, djur- och växtskyddsområde, strandskyddsområde, miljöskyddsområde, vattenskyddsområde, marinvetenskaplig forskning, interimistiska förbud och särskilda skyddade områden (bl.a. Natura 2000-områden), däremot inte riksintressen.

10 kap. gäller verksamheter som orsakar miljöskador. Detta preciseras till skador på människors hälsa, vattenkvalitet och skyddade djurarter. Rätten att överklaga åtgärder som berör strandskydd regleras särskilt i miljöbalkens 16 kap. 14 §.

14 § Bestämmelserna i 13 § om vissa ideella föreningars rätt att överklaga gäller i fråga om strandskydd också för en ideell förening som enligt sina stadgar har till ändamål att tillvarata friluftsinntressen. Lag (2009:532).

I plan- och bygglagen regleras miljöorganisations rätt att överklaga detaljplan i kap. 13.

12 § En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § denna lag.

13 § En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken eller en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Rätten att överklaga ärenden enligt plan- och bygglagen inskränks här till detaljplaner. Andra beslut enligt plan- och bygglagen såsom bygglov, rivningslov, områdesbestämmelser, översiktsplaner m.m. har miljöorganisationer således inte rätt att överklaga.

Ytterligare en inskränkning gäller vad som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I 4 kap. 34 § räknas verksamheter och åtgärder upp, som, om de antas medföra en betydande miljöpåverkan, kan överklagas av en miljöorganisation.

34 § Om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,

6. en permanent campingplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana. Lag (2012:444).

Denna paragraf reglerar både krav som ska ställas på en miljökonsekvensbeskrivning (MKV) och vilka detaljplaner som kan överklagas av miljöorganisation p.g.a. att de kan antas få en betydande miljöpåverkan om de genomförs.

Genomgången anger inledningsvis en mycket vid rätt för miljöorganisationer att överklaga (MB 2 kap. 1 § och 16 kap. 13 §). I PBL anges att rätten att överklaga gäller enbart åtgärder som regleras av detaljplaner (PBL 13 kap. 12 §) och strandskydd (PBL 13 kap. 13 §) och att de ska bedömas ha en betydande miljöpåverkan. Specifikt gäller det vissa specificerade detaljplaner som räknas upp (PBL 4 kap. 34 §). Detta tolkas vanligen så att frågan om betydande miljöpåverkan inskränks till de uppräknade kategorierna. Av lagens formulering är detta inte givet. Det väcker följande frågor:

1. Är MB överordnad PBL eller tvärtom? D.v.s. är överklaganderätten inskränkt till enbart detaljplaner och strandskydd eller gäller den all miljöpåverkan enligt MB 2 kap. 1 § och 16 kap. 13 §?
2. Är länsstyrelsens bedömning av vad som är ”betydande miljöpåverkan” helt avgörande eller har domstolen skyldighet att självständigt bedöma detta? Mark- och miljödomstolen har i dom (kv. Stettin) uttalat att det är länsstyrelsen som bedömer om skada uppkommer.
3. Inskränker uppräknningen av ändamål (PBL 4 kap. 34 §) rätten att överklaga till enbart dessa ändamål eller slår uppräknningen bara fast att just dessa ändamål alltid, utan urskillning, ska kunna överklagas – därtill kan detaljplaner också för andra ändamål överklagas om de bedöms kunna leda till betydande miljöpåverkan?
4. Hur definieras ”projekt för sammanhållen bebyggelse”? Detta är av vikt att klargöra eftersom t.ex. bostäder inte ingår i uppräknningen: är ett kvarter eller en mycket stor byggnad i en del av ett kvarter att betrakta som sammanhållen bebyggelse eller inte? Måste det vara flera tomter eller flera kvarter för att tolkas som sammanhållen bebyggelse?

Innehållsmässiga krav på miljökonsekvensbeskrivningar

De väsentliga kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning (MKV) framgår av 6 kap. 12 § i miljöbalken (MB).

12 § Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till pla-

nens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas. Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,
5. en beskrivning av hur relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–9. Lag (2004:606).

Särskilt viktiga är kraven på att redovisa ”rimliga alternativ”, som också ska beskrivas och bedömas (rimligen med avseende på miljökonsekvenser), miljöns sannolika utveckling om planen inte genomförs (nollalternativ) samt den långa uppräkningsförhållanden som ska beskrivas (p. 4, 5 och 6), vilket ställer krav på fullständighet. Detta väcker också en rad frågor:

1. Eftersom MKB:n görs av den sökande (vanligen kommunen) som inte har incitament att redovisa besvärande omständigheter är frågan vem som ska granska beskrivningens kvalitet? Har länsstyrelsen en sådan skyldighet; har domstolen en sådan skyldighet?
2. Om granskningen görs av en miljöorganisation, har länsstyrelsen och domstolen skyldighet att beakta vad som där framförs?
3. Alternativ, såväl nollalternativ som rimliga alternativ, kan väljas på ett sådant sätt att de talar till förmån för sökandens förslag. Har länsstyrelse och domstol skyldighet att ifrågasätta ”orimliga” alternativ, exempelvis ”att lämna ett område för fåfot” (nollalternativ) eller ”inget annat alternativ tillmötesgår sökandes förslag vad gäller exakt omfattning och placering” (rimligt alternativ)?

Rättsfall

Skaderekvisit

Inom Nationalstadsparken gäller ett mycket snävt skaderekvisit. Enligt förarbetena till såväl den ursprungliga lagen som tillägget 2009:

Med skada i den nu aktuella bestämmelsen avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena. (Prop. 1994/95:3, s. 49).

Samma formulering går igen i propositionen om tillägget till lagen:

Med skada avses enligt förarbetena (prop. 1994/95:3) en negativ inverkan av någon betydelse på de värden som anges i bestämmelsen. Innebörden av begreppen intrång och skada är redan preciserade i förarbetena och används nu inte i någon annan betydelse. (Prop. 2008/09:110, s. 11)

Fysikcentrum (mål nr 1190-1997)

I en första dom 1998 rörande Fysikcentrum upphävdes detaljplanen. Då gällde det ett mindre intrång i parklandskap på 0.17 ha, vilket var tillräckligt för att fälla planen. En bro och en väg ingick i detaljplanen. Den krävde att ett trettiootal träd skulle fällas. I MKB:n stod: "Föreslagen väg och bro innebär att kärnområdet naggas i kanten varvid utbredningen av ädellövskog, en biotop som är särskilt känslig, ytterligare minskar. Ekbeståndet splittras upp och kärnområdet försvagas."

I domen som fällde detaljplanen skriver Regeringsrätten "Frågan är då om intrånget medför en så obetydlig negativ effekt att det går att bortse ifrån det." Rätten fann att så ej var fallet och upphävde regeringens beslut. (Regeringsrätten dom 1190-1997, s. 12-13)

I en senare prövning av Fysikcentrum gällde det ett ungefär lika stort område (0.21 ha) och ett lika stort antal träd, dock tallar, men Regeringsrätten upphävde inte detaljplanen:

Regeringsrätten finner att i begreppet naturmiljö ligger att det skall vara fråga om ett område av viss storlek. En mindre yta med enstaka träd i en i övrigt helt exploaterad omgivning kan inte betecknas som naturmiljö. (s. 9-10)

Inkonsekvensen i domarna är anmärkningsvärd och frågan är om man i den senare domen frångått "negativ inverkan av någon betydelse". Till saken hör att Fysikcentrum omnämns i prop. 1994/95:3 som möjligt att bygga inom ramen för den föreslagna lagen, vilket Regeringsrätten tar stöd i när den skriver att "det måste stått klart att detta skulle kräva åtminstone något ingrepp i naturmark." Man kan därför ställa sig frågan om toleransen för intrång är större när det gäller Fysikcentrum än i övrigt i parken.

Lagändring för tillstånd till tillfällig skada

I propositionen om tillägget till lagen för att möjliggöra tillfälliga intrång motiveras textens krav på ”endast obetydlig skada” på följande sätt:

För att kravet på återställande inte ska få orimliga konsekvenser, bör det begränsas på så sätt att det inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada efter återställandet. En sådan reglering stämmer överens med den praxis som utvecklats hos Regeringsrätten och enligt vilken det är möjligt att i samband med bedömningen av om skada uppkommit bortse från obetydliga negativa effekter. Några remissinstanser har framfört att det saknas anledning att i författningstexten upprepa vad som redan gäller enligt praxis. Regeringen anser dock att det är tydligare och mer förutsebart att regeln om vad som är tillåtet kommer till uttryck i lagtexten. (Prop. 2008/09:110, s. 13)

Den praxis som åsyftas är Regeringsrättens dom i fråga om rättsprövning av detaljplan för Norra Länken (RÅ 1997 ref. 18) och RÅ 1998 not. 101. I RÅ 1997 ref. 18 heter det:

En annan sak är att åtminstone skaderekvisitet i sig synes lämna ett visst utrymme för att man vid bedömningen av åtgärdernas karaktär skall kunna se till helhetsverkan och således bortse från helt tillfälliga eller annars obetydliga negativa effekter. (RÅ 1997 ref. 18)

I denna kommentar till domen lämnar Regeringsrätten således ett visst utrymme för ”helt tillfälliga” eller ”annars obetydliga negativa effekter”. Frågan är huruvida detta innebär en acceptans av större skador än tidigare, eller mindre.

Buffertzonen – påtaglig skada

Mot åtgärder vidtagna utanför ett område för riksintresse och som ”påtagligt skadar” detta riksintresse ska staten, d.v.s. i första hand länsstyrelsen, enligt plan- och bygglagen kunna ingripa. (Prop. 1994/95:3, s. 34).

Kv. Manskäpet och Mässen

I buffertzonen till Nationalstadsparken strax norr om Solnas gräns till Sollentuna har Sollentuna kommun planlagt och låtit bygga en stor mängd bostäder. Förbundet för Ekoparken anförde följande mot detaljplan för kv. Manskäpet och Mässen:

Den föreslagna bebyggelsen ligger inom Kungliga nationalstadsparkens buffertzon. Området ligger i en grön kil som gränsar till en grön värdekärna i Ulriksdal (RUFs 2010). Varje grön kil bör enligt Regionplanen hållas samman och dess funktioner och kvaliteter behållas och förbättras.

Länsstyrelsen behandlar inte frågan om buffertzonen och har heller inte gjort det vid något tillfälle under den omfattande utbyggnaden av Silverdal, som till stora delar ligger i buffertzonen, alldeles norr om gränsen till Nationalstadsparken:

Länsstyrelsen delar kommunens uppfattning att betydande miljöpåverkan inte bör föreligga för den aktuella planen. (Länsstyrelsen samrådsyttrande över kv. Manskäpet och Mässen, Silverdal, 2009-10-02)

Frågan är vilken uppmärksamhet som ska *ägnas åtgärder i riksintressets buffertzonen* vid bedömningen av skada.

Gasklocka 3 och 4

Ärendet gäller det höga bostadstorn som enligt föreslagen detaljplan ska ersätta den höga gasklockan. Länsstyrelsen hade avslagit överklagandena med följande motive-ring:

Avseende området vid Fiskartorpet kan Länsstyrelsen konstatera att mycket höga kulturhistoriska värden föreligger. Länsstyrelsen anser, i analogi med bedömningen rörande inverkan på Hagaparken, att den nya byggnaden genom sin volym och aktiva fasad kommer att få en starkare inverkan i miljön än den befintliga gasklockan. Utblickarna från Nationalstadsparken kring Karl XI:s fiskartorp kommer att ändras och ge en negativ inverkan på kulturvärdena i den historiska miljön runt Fiskartorpet. Sedan samrådsförslaget har byggnaden reviderats. Trots detta finner Länsstyrelsen att den visuella påverkan kommer att bli stor i närområdet vid Fiskartorpet men påverkan kan dock inte anses ha en sådan betydelse för Nationalstadsparken att påtaglig skada på parkens natur- och kulturvärden uppstår. (Länsstyrelsen beslut, MMD dom, mål P 6304-14, s. 23)

Mark- och miljödomstolen hämtar ledning från Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (till 3 kap. 6 § andra stycket MB), NFS 2005:17:

Enligt dessa råd kan påtaglig skada på natur- och kulturmiljö uppstå om en åtgärd mer än obetydligt skadar något eller några av de natur-, kultur- och friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Vidare anges att en negativ inverkan, som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset, som regel bör anses utgöra påtaglig skada på natur- och kulturmiljö. (MMD dom, s. 23)

MMD upphävde bl.a. på denna grund Stockholms kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för gasklocka 3 och 4. Mark- och miljööverdomstolen har därefter avgjort ärendet till Stockholms stads fördel. Domstolen lutar sig helt och hållet mot länsstyrelsens uppfattning – ”skada, ja men inte påtaglig skada” – och förbigår helt mark- och miljödomstolens ställningstagande.

Skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden

Fysikcentrum

Rätten valde att betrakta Fysikcentrum ur vissa synvinklar och att bortse från andra (se ovan). Ett viktigt perspektiv, som rätten bortsåg från, är perspektivet norrifrån.

Fysikcentrum döljer där hela Albanoberget. Berget är (eller var) är ett obestridligt karaktärselement i det historiska landskap som lagen ska skydda.

Norra länkens tunnelmynningar

Regeringsrätten finner vidare att de planerade åtgärderna, som innebär att tunnelmynningarna läggs i den i denna del redan förut av stenbrytning påverkade branten, inte medför någon påtaglig skada på de värden som bestämmelserna i 2 kap. § 6 NRL är avsedda att skydda.

Det förhållande att bergväggen påverkats tidigare föranleder rätten att hävda att någon påtaglig skada på de värden som lagen ska skydda inte sker. Rätten bortser således från den mycket påtagliga visuella inverkan som tunnelmynningarna får i det historiska landskapet som får betraktas i övrigt vara i mycket hög grad intakt.

Albano

Ärendet gällde ett stort område inom Nationalstadsparken vid södra Brunnsviken som tidigare till stor del (med undantag av vissa betydande skogklädda partier) upptagits av småindustri m.m. där detaljplaneförslaget innebär byggande av 150 000 kvm bruttoarea. Länsstyrelsen anförde i sitt beslut att avslå överklagandena enligt följande:

Frågan är då om byggnationen kan anses skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt. Härvid kan sägas att bebyggelsen kommer att vara synlig från känsliga platser i nationalstadsparken och i vissa fall, beroende på var man befinner sig, bryta horisontlinjen. De tillkommande byggnaderna är emellertid inte de enda byggnaderna som höjer sig över horisontlinjen eller framträder inom trädridån. Vidare kan noteras att det långa avståndet i vissa fall tonar ner synintrycket. (Länsstyrelsen beslut, Överklagande i fråga om detaljplan för Albano, 2013-12-20, s. 15)

Redan i domen rörande Fysikcentrum fördes samma resonemang:

Anmärkas skall att byggnadens svängda form gör att den knappast i sin helhet kommer i blickfånget från någon av de angivna platserna [Kungliga begravningsplatsen, respektive Pelousen]. Den är heller inte den enda byggnad som – beroende på varifrån man betraktar området – höjer sig över horisontlinjen eller framträder inom trädridån. Ett flertal byggnader har denna effekt. Vad gäller särskilt synintrycket från Kräfteriket påverkas detta påtagligt av de omkringliggande anläggningarna, bl.a. den tungt trafikerade Roslagsvägen. Tillkomsten av ytterligare en byggnad, om än av betydande storlek, kan inte anses leda till någon skada på de angivna värdena.

Risken är att detta sätt att resonera leder till att successiva ingrepp och skador kommer att kunna legitimera ytterligare ingrepp och skador. Hela området mellan Roslagsvägen och Roslagsbanan från Fysikcentrum till järnvägsbron över Roslagsvägen ska bebyggas med universitetslokaler och studentbostäder.

Ärendet behandlades slutligen av Mark- och miljööverdomstolen, som godtog detaljplanen. Överklaganden hade anfört bl.a. följande motiv för att planen skulle strida mot lagen:

1. Den skadar det historiska landskapets natur- och kulturvärden. De bestående skadorna på kulturlandskapet skulle bli betydande om den skulle genomföras.
2. Den ändrar områdets huvudstruktur och landskapsstrukturen.
3. Det bebyggda området utvidgas.
4. Planen är inte ägnad att förstärka nationalstadsparkens natur-, kultur- och rekreationsvärden eller att värna den biologiska mångfalden, tvärtom.

Mark- och miljödomstolen behandlade dessa invändningar på följande sätt:

Med hänsyn till hur det aktuella området ser ut i nuläget, hur det har använts, hur omgivningen ser ut och hur detaljplanen är utformad delar domstolen länsstyrelsens uppfattning att planen inte innebär intrång i parklandskap eller naturmiljö. Byggnationen kan i och för sig medföra en viss påverkan på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt, men inte på ett sådant sätt att dessa skadas. Vad Förbundet för Ekoparken, Föreningen Gustavianska Parken och Haga-Brunnsvikens vänner anfört i denna del föranleder alltså inte någon ändring av länsstyrelsens beslut. (Dom P 547-14, s. 4)

I MKB:n i det aktuella ärendet flera framhålls flera ”negativa konsekvenser” (Detaljplan för Albano Miljökonsekvensbeskrivning Utställningshandling Mars 2012, Dp 2008-21530-54). Mark- och miljödomstolen gör således en egen bedömning som strider mot MKB:n. Det framstår alltså som att domstolarna är fria att utan argument göra en helt annan bedömning än den som görs i underlag inskickade till domstolen.

Som stöd för vikten av att vårda vyerna anfördes av klaganden länsstyrelsens vård- och utvecklingsplan (s. 97): ”Sambanden över Brunnsviken ska upprätthållas med särskild uppmärksamhet på vyer och fondmotiv från strategiska platser i de engelska landskapsparkerna. Ny bebyggelse ska lokaliseras och utformas med hänsyn till horisontlinje, topografi och vegetation.” Domstolen berörde inte dessa riktlinjer i sin dom.

Kv. Stettin

Planen gällde ett stort, ganska högt nybygge alldeles intill Nationalstadsparken. I MKB och planbeskrivning framhölls bl.a. följande:

Planförslaget bedöms dock medföra stora konsekvenser för Ladugårdsgårdets kulturhistoriska värden genom visuell påverkan då byggnaden tar stor plats i landskapsrummet, främst beroende på fastighetens framträdande läge i miljön men också på grund av byggnadens form och höjd (Andersson Jönsson Landskapsarkitekter m.fl., 2011). Från de norra delarna av Ladugårdsgärdet är påverkan störst, från de södra delarna liten eller ingen. I inget av de studerade lägena är påverkan sådan att nybyggnationen helt förtar något av de analyserade värdena för Ladugårdsgärdet, utan påverkan bedöms bli liten, måttlig eller stor beroende på vilken del av området det gäller. (Andersson Jönsson Landskapsarkitekter m.fl., 2011).

Trots att planen således av sökanden (kommunen) bedömdes *inte helt förta* värdena för Ladugårdsgårds landskap godkänns planen efter dom i MMD.

Förarbeten: bostäder

Inom parken har sedan lagen tillkommit ett stort antal nya bostäder byggts i Kungshamra (ca 550 stycken). Detaljplanen för Albano, som innehåller 1 000 forskar- och studentbostäder, har vunnit laga kraft, liksom detaljplanen för kv. Filosofen på Lappkärrsberget som inrymmer 700 studentlägenheter, där tidigare ett större studentbostadshus byggts i kv. Fysikern.

I förarbetena anges syftet med parken: ”byggnader och bebyggelsemiljöer som ingår i nationalstadsparken på sikt bör användas endast för ändamål som kan förenas med nationalstadsparkens syfte.” (Prop. s. 46) Syftet uttrycks i propositionen på följande sätt: ”Med en nationalstadspark avses ett riksintresse som har stor betydelse för det nationella kulturarvet, för en tätorts eller tätortsregions ekologi och för människors rekreation.” (Prop. s. 1) Vidare: ”Utvecklingen i nationalstadsparken bör sammantaget inriktas på att förstärka områdets natur-, kultur- och rekreationsvärden och att värna den biologiska mångfalden.” (Prop. s. 43)

Albano

Länsstyrelsen redogör för förarbetena i sitt beslut rörande Albano och citerar ur förarbetena:

Inom ramen för skyddet bör det vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader för bl.a. utbildning och vetenskaplig forskning. En utveckling av högre utbildning och forskning samt till forskning anknuten verksamhet inom småindustriområdet Albano torde inte förhindras av skyddet. (Prop. s. 41–45)

Detta föranledde länsstyrelsen att ändra ”Bostäder får uppföras i de tre översta våningarna” till ”Student- och forskarbostäder får uppföras i de tre översta våningarna” i detaljplanen för Albano (Länsstyrelsen beslut, Överklagande i fråga om detaljplan för Albano, 2013-12-20). Till forskning anknuten verksamhet anses således forskarbostäder vara, men varför studentbostäder? Till forskning anknuten verksamhet är också produktion av vetenskapliga instrument och annan materiel så frågan är om detta också kan beredas plats inom Nationalstadsparken, liksom restauranger, nöjen, tvättinrättningar – var går gränsen?

Förarbeten: angående befintliga verksamheter

I förarbetena ställs ett antal krav på tillkommande bebyggelse inom parken enligt följande citat:

Nya byggnader och anläggningar som inte behövs för att befintliga verksamheter skall kunna fungera bör därför i princip inte medges. (Prop. 1993/94:3, s. 37)

Skyddet hindrar däremot inte etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera. Inom ramen för skyddet bör det vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader inom bostadsområdena och inom områdena med byggnader för högre utbildning och vetenskaplig forskning, museiverksamhet, idrott och rekreation liksom att bygga om och anpassa byggnaderna efter sådana verksamheters behov." (Prop. 1994/95:3, s. 45–46)

Albano och Lappkärrsberget

I fråga om universitetslokaler i Albano kan man fråga sig om universitetet inte borde ha ålagts att redovisa en lokalförsörjningsplan för att motivera sina lokalbehov samt om 150 000 kvm bruttoarea verkligen kan sägas utgöra "ett begränsat antal nya byggnader". I fråga om Lappkärrsberget kan man likaså fråga sig om 700 nya studentbostäder är nödvändiga för att "befintliga verksamheter skall kunna fungera".

Förarbeten: angående hus i park

Studentbostadshus kv. Fysikern

Vid eventuell omvandling och komplettering av sådana byggnader och bebyggelsemiljöer bör särskilt uppmärksammas åtgärdernas form och skala samt att karaktären av byggnader i parkmiljö bevaras. (Prop. 1994/95:3, s. 46)

Detaljplanen för ett bostadshus i kv. Fysikern på Lappkärrsberget godtogs av Regeringsrätten (dom 6457-1997, s. 35), efter att ha citerat ovanstående stycke ur propositionen, med följande motivering: "Studentbostadshuset ansluter genom sin storlek och placering till den angränsande bebyggelsen som består av bl.a. studentbostäder."

Om detta är ett krav för att acceptera ny bebyggelse inom parken strider då inte godtagandet av Fysikcentrum mot detta krav – och i än högre grad detaljplanen för Albano med 150 000 kvm bruttoarea i två sammanhängande byggnadskroppar?

Miljökonsekvensbeskrivningar

Nollalternativ och rimliga alternativ

Ett grundläggande krav på miljökonsekvensbeskrivningar (МКВ) är att dessa ska innehålla alternativ som är rimliga med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. I en МКВ ska också alternativ till förslaget jämföras vad avser miljöpåverkan. Dels gäller det ett "nollalternativ", som avser vad som blir följden om planen inte genomförs, dels ska "rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas".

I de rättsfall som gällt Nationalstadsparken har "nollalternativ" presenterats, som

innebär att miljön, markområdet eller anläggningen lämnas vind för våg. "Nollalternativet" kan då lätt utmålas få negativa miljökonsekvenser, vilket också gjorts i ett antal fall. "Nollalternativ" bör tolkas så att verksamheten eller marken vårdas så som den ser ut i dag, t.ex. ska ett skogsområde i nollalternativet fortsätta att skötas som ett skogsområde. Ett småindustriområde ska i "nollalternativet" förutsättas skötas som ett småindustriområde, med alla de krav som kan ställas på det.

"Rimliga alternativ" omnämns i MKB vanligen tämligen ospecificerat – uttryck som "andra alternativ har undersökts" förekommer utan att preciseras. Vanligt förekommande är också att avfärda alla tänkbara, rimliga alternativ med påståendet att "den planerade volymen och placeringen inte är möjlig någon annanstans". Detta riskerar att bli ett rent cirkelresonemang: just denna volym och just denna placering kan inte ges någon annan volym och någon annan placering eftersom volymen och placeringen då blir något annat. Sådana resonemang rörande "rimliga alternativ" har aldrig ifrågasatts av vare sig länsstyrelsen i Stockholm eller av domstolarna i något av de ärenden som berört Nationalstadsparken.

Kravet på en MKB är att alternativen ska identifieras, beskrivas och bedömas. För att tjäna som underlag för ett avgörande om det finns bättre alternativ än sökandens förslag måste detta ske så att alternativ och förslag jämförs i *alla* sina viktiga konsekvenser, miljöpåverkan av olika slag, påverkan på kulturvärden, människors hälsa m.m. Men detta sker inte. De tämligen ospecificerade alternativ som nämnts i en MKB har därefter inte jämförts med sökandens förslag på ett systematiskt sätt utan kortfattat avfärdats som orealistiska, stridande mot programmet, syftet eller något annat. Ej heller detta har påtalats av länsstyrelse eller domstolar vid något enda tillfälle. Till yttermera visso finns en särskild uppmaning att undersöka alternativ med också i propositionen om Nationalstadsparken:

För att tillgodose framtida behov av utveckling av universitets- och högskoleinstitutioner med anknytning till området är det angeläget att utrymmesbehoven för forskning och högre utbildning uppmärksammas särskilt vid överväganden om markanvändning i områden som gränsar till nationalstadsparken vid Norrtull och Roslagstull. (Prop. 1994/95, s. 43)

Ingen av de detaljplaner som gällt forskningsanknuten verksamhet (inklusive studentbostäder) har redovisat något alternativ i de områden som gränsar till nationalstadsparken vid Norrtull och Roslagstull. Ej heller har några alternativ prövats i den omfattande bebyggelseplaneringen i Norra Djurgårdsstaden.

I den nya Miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:996) ges länsstyrelsen uttryckligen en roll att föreslå alternativa utformningar (17 §, p. 4). Det vore rimligt att länsstyrelse och domstolar vid sin prövning ställer krav på realistiska nollalternativ och preciserade andra alternativ i MKB:n. Det vore också rimligt att kräva att "rimliga alternativ" ska kunna innebära att byggnadsvolymen förändras och att helt andra platser undersöks.



Borgen på Gärdet, väster om Drottningberget. Foto: Lars Nyberg.

Miljöorganisationers talerätt

Kv. Stettin

Stadsbyggnadsnämnden i Stockholms kommun fattade den 12 december 2013 beslut att anta detaljplan för del av fastigheten Stettin 7 i stadsdelen Ladugårdsgärdet i Stockholm. Kv. Stettin ligger strax utanför parken, i buffertzonen, och den planerade byggnaden blir mycket stor och rubbar landskapsbilden med Drottningberget och Borgen. Planens huvudsyfte är att möjliggöra uppförande av en ny bostadsbyggnad (140 lägenheter) på fastigheten Stettin 7. I byggnadens bottenvåning mot Sandhamns-gatan och Lindarängsvägen ska centrumändamål inrymmas. Förskola om minst 650 kvm ska anordnas på bottenvåning och/eller en våning upp och minst 300 kvm av gården ska vara förskolegård. På resterande del av bottenvåningen får bostäder och/eller centrumändamål inrymmas. Parkeringsgarage ska anordnas under mark och el-nätsstation får anordnas under mark.

Beslutet överklagades av bland andra Förbundet för Ekoparken. Länsstyrelsen av-

visade föreningens överklagande med motiveringen att förbundet skulle sakna talerätt. Skälet till varför förbundet skulle sakna talerätt var enligt länsstyrelsen att ”detaljplanen inte bedömdes få betydande miljöpåverkan”. Länsstyrelsen stödde sig därvid på Stockholms stads eget påstående om att så inte skulle vara fallet. Vidare gjorde länsstyrelsen den bedömningen att detaljplanen inte avser en sådan verksamhet som räknas upp i PBL 4 kap. 34 § 2 st. (se ovan). Länsstyrelsen fann att ”Det förhållandet att byggnaden i bottenvåningen kommer att inrymma lokaler för centrumändamål medför inte enligt länsstyrelsens mening att planområdet därigenom tas i anspråk för ett sådant ändamål som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL, d.v.s. för köpcentrum som är ägnat att medföra en inte obetydlig folk- eller trafikstillströmning”. MMD fastställde därefter länsstyrelsens bedömning av att betydande miljöpåverkan inte skulle komma att uppstå genom att godta länsstyrelsens utlåtande samt att Förbundet för Ekoparken saknade talerätt i ärendet. Domstolen gjorde inte någon prövning av länsstyrelsens argumentation.

Strandskydd – Århuskonventionen

Strandskydd gäller oavsett alla övriga förhållanden. I buffertzonen till Nationalstadsparken strax norr om Solnas gräns till Sollentuna har Sollentuna kommun planlagt och låtit bygga en stor mängd bostäder. I detta område förutsatte planeringen att strandskyddet upphävdes. Länsstyrelsen godtog detta i sitt samrådsyttrande:

För att genomföra det nu aktuella planförslaget behöver strandskyddet upphävas och anpassas till föreslagen utbredning av kvartersmark. Detta bör framgå av planbeskrivningen. Som tidigare framhållits anser länsstyrelsen att de motiv som kommunen redovisar utgör tillräckligt starka skäl för aktuella justeringar. (Länsstyrelsens samrådsyttrande över kv. Manskapet och Mässen, Silverdal, 2009-10-02)

Länsstyrelsens beslut att godta upphävandet av strandskyddet överklagades. Ärendet fördes till regeringen som beslutade i enlighet med länsstyrelsen. Förbundet för Ekoparken och Naturskyddsföreningen i Sollentuna begärde rättsprövning av regeringens beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisade ärendet genom att i dom 661-12 2012-10-10 förklara att Förbundet för Ekoparken och Naturskyddsföreningen i Sollentuna inte hade rätt att begära rättsprövning av regeringens beslut, trots att MB 16 kap. 14 § anger att organisationer som tar till vara friluftssintressen har rätt att överklaga strandskyddsärenden. Här följer ett citat ur denna dom:

Artikel 6 [i Århuskonventionen] rör allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter. I artikelns punkt 1 a) hänvisas till beslut om verksamheter som anges i bilaga I till konventionen. I den bilagan räknas i 19 punkter upp ett antal olika beslut. De rör främst industriella anläggningar. Det klandrade avgörandet omfattas inte av någon av dessa punkter.

Enligt punkt 20 omfattas däremot all verksamhet som inte anges i punkterna 1–19, men där all-

mänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett förfarande för bedömning av miljöpåverkan i enlighet med den nationella lagstiftningen.

Vad som sägs i punkt 20 får anses innebära att reglerna i konventionen om tillgång till rättslig prövning av tillståndsbeslut ska tillämpas för tillståndsprocesser där det finns ett krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning (jfr prop. 2005/06:56 s. 16). Det klandrade avgörandet gäller upphävande av strandskydd och är inte av det slag som avses i artikel 9.2 i Århuskonventionen. Beslutet är alltså inte ett sådant beslut som sökandena med stöd av 2 § rättsprövningslagen kan få prövat. Ansökan ska därför avvisas.

Betydande miljöpåverkan och miljöorganisationers talerätt

En MKB ska göras när det bedöms att "betydande miljöpåverkan" föreligger. Alltså borde någon form av miljökonsekvensbedömning göras för att det ska vara möjligt att avgöra om "betydande miljöpåverkan" föreligger eller ej. Men så sker inte. På denna punkt har det inte funnits några resonemang i vare sig länsstyrelse eller i domstolar. Man konstaterar utan argument att "betydande miljöpåverkan" antingen föreligger eller inte föreligger.

Det har förekommit att mark- och miljödomstolen underkänt en detaljplan p.g.a. att någon miljökonsekvensbedömning inte gjorts. Detta gjordes av mark- och miljödomstolen i ett ärende som gällde en större tillbyggnad av Stallmästaregården år 2015. I detta fall bedömde domstolen att "betydande miljöpåverkan" förelåg, vilket länsstyrelsen däremot inte ansett (dom 2015-10-05 i mål P 3863-15).

Vid behandlingen av detaljplanen för kv. Stettin på Gärdet nära Drottningberget avfärdade däremot domstolen att betydande miljöpåverkan skulle föreligga. Bebyggelsen ligger visserligen utanför Nationalstadsparken, men alldeles intill, den blir nu mycket stor och rubbar landskapsbilden. Genom sitt ställningstagande berövades miljöorganisationerna talerätt.

I samrådsyttrande över detaljplan för bebyggelse i området Rådan (detaljplan för kvarteren Manskäpet och Mässen m.fl.), som gränsar till Nationalstadsparken i norr, skriver länsstyrelsen: "Länsstyrelsen delar kommunens uppfattning att betydande miljöpåverkan inte bör föreligga för den aktuella planen." Detaljplanen innebär bebyggelse i Nationalstadsparkens buffertzonen, tillika i ett område som är belagt med strandskydd, och av stor betydelse för spridningen av växter och djur in i Nationalstadsparken.

Den uppfattning som länsstyrelsen har framfört har i de fall som berört Nationalstadsparken inte ifrågasatts av domstolarna utom i det ovan relaterade fallet där MMD underkände detaljplanen för Stallmästaregården p.g.a. att den inte innehöll någon MKB. Visserligen kan man anse att det är orimligt att göra MKB för alla detaljplaner men presumptionen när det gäller en detaljplan inom ett riksintresse borde ändå vara att det kan röra sig om betydande miljöpåverkan.

Enligt den gamla förordningen (1998:905) har länsstyrelsen avgjort om betydande miljöpåverkan föreligger och om en MKB ska göras. Enligt det nya 6 kap. MB ska kommunen eller myndigheten (den sökande) själva avgöra detta efter utredning (se nedan). Huruvida ”betydande miljöpåverkan” bedöms föreligga eller ej är av synnerlig vikt för miljöorganisationernas möjlighet att föra talan. Det är bara om ”betydande miljöpåverkan” föreligger som miljöorganisationer har talerätt (13 kap. 12 § PBL). Det är således en mycket viktig fråga hur den saken avgörs.

Ny lagstiftning

De lagar som reglerar skyddet av nationalstadsparken har nyligen ändrats. Det är ännu oklart hur förändringarna kommer att påverka skyddet. Ändringarna väcker ett par frågor utöver de som ovan tagits upp.

Bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas

I kapitel 6 Miljöbedömningar i MB som trädde i kraft 2018-01-01 (SFS 2017:955) är regeln (3 §) att ”En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan”. Planer etc. som tjänar totalförsvaret eller räddningstjänsten och finansiella eller budgetära planer är undantagna från denna regel.

Vidare kan regeringen meddela föreskrifter om att vissa slag av planer och program ska eller inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Det har regeringen gjort i Miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966), som också trädde i kraft 2018-01-01. Där anger regeringen (2 §) att en betydande miljöpåverkan alltid ska antas i vissa fall, bl.a. om plan eller verksamhet omfattar vad som anges i 7 kap. 28 a § MB, d.v.s. särskilda naturområden, som omfattas av EU:s Natura 2000. Det vore då logiskt, kan man tycka, att åtgärder eller planer som berör riksintresset Nationalstadsparken också ska antas ha betydande miljöpåverkan, trots att skyddet för Nationalstadsparken är angivet i 4 kap. 7 § MB. Men detta står inte. Bland övriga saker som ska antas medföra betydande miljöpåverkan nämns översiktsplaner enligt 3 kap. plan och bygglagen (2010:900). Betydande miljöpåverkan antas alltså inte bli följden av åtgärder i en nationalstadspark när det regelmässigt antas vara fallet i EU:s Natura 2000-områden.

För att avgöra om betydande miljöpåverkan kan antas i övriga fall ska ”myndighet eller kommun, som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning undersöka om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan” (6 kap. 5 § MB). Enligt 6 kap. 6 § MB betyder det att identifiera omständigheter som talar för eller emot en betydande

miljöpåverkan. I undersökningen ingår att samråda med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda. Något krav på att samråda med allmänheten och miljöorganisationer finns inte.

I 13 § miljöbedömningsförordningen uppmanas den som undersöker vilka effekter som ska undersökas att "Vid bedömningen ta hänsyn till allmänhetens behov av information", d.v.s. tänka efter vilka effekter som allmänheten kan tänkas vara intresserad av. Det är först därefter, när myndigheten eller kommunen beslutat huruvida betydande miljöpåverkan föreligger eller ej, som allmänheten informeras.

Beslutet ska innehålla "de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan" och "göras tillgängligt för allmänheten". Ett beslut om att betydande miljöpåverkan kan antas eller ej får inte överklagas särskilt (6 kap. § 8). Däremot kan det överklagas senare som en del i ett överklagande av ärendet i dess helhet.

Om beslutet är att betydande miljöpåverkan kan antas föreligga ska en *strategisk miljöbedömning* göras (6 kap. 9 § MB). Då ska myndigheten eller kommunen samråda om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd): "Avgränsningssamrådet ska ske med kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller verksamheten" (6 kap. 10 § MB). Därefter ska en miljökonsekvensbeskrivning göras. Den ska så snart som möjligt göras tillgänglig för allmänheten m.fl. för att dessa ska ges möjligheter att lämna synpunkter (6 kap. 15 § MB). Det betyder troligen i samband med att planen eller åtgärden också sänds ut på samråd.

Allmänheten och miljöorganisationerna kommer alltså inte in i processen förrän resultatet av undersökningen om huruvida betydande miljöpåverkan kan antas föreligga och en miljökonsekvensbeskrivning gjorts. Vore det inte bra att under tiden som undersökningen av om betydande miljöpåverkan kan antas föreligga pågår också konsultera allmänheten – inklusive miljöorganisationer – om vilka miljöeffekter som kan tänkas uppstå samt vilka alternativ som kan övervägas?

För vissa verksamheter och åtgärder ska, om betydande miljöpåverkan kan antas, en *specifik miljöbedömning* göras (6 kap. 20 § MB). Det gäller exempelvis åtgärder inom naturvårdsområden. Då ska samrådsredogörelsen överlämnas till länsstyrelsen som ska avgöra om betydande miljöpåverkan ska antas föreligga eller ej. Men för strategiska miljöbedömningar är det kommunen eller myndigheten som beslutar om detta.

De nya bestämmelserna om miljöbedömning och beslut om huruvida betydande miljöpåverkan kan antas föreligga eller ej bör leda till att den egendomlighet som ovan påtalats, d.v.s. att man kunnat avgöra om betydande miljöpåverkan föreligger utan att göra en miljöbedömning, elimineras. Men miljöorganisationerna riskerar att komma sent in i processen.

Ökade krav på MKB?

Kraven på miljökonsekvensbeskrivning när en strategisk miljöbedömning ska göras (6 kap. 11 § MB) är ungefär desamma som tidigare. Nollalternativ ska analyseras och rimliga alternativ ska bedömas. Miljöproblem som rör sådana områden som avses i 7 kap., d.v.s naturvårdsområden, ska särskilt uppmärksammas. Inte heller här nämns områden som är riksintressen enligt 4 kap., där Nationalstadsparken ingår. Lagen är något mindre utförlig än tidigare beträffande vilka typer av miljöeffekter som ska behandlas. I miljöbedömningsförordningen tas klimatpåverkan och verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar med, vilket tidigare inte nämndes.

En viktig nyhet är att kommunen eller myndigheten ska göra "en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte, om länsstyrelsen under samrådet har begärt att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en sådan redovisning" (17 § förordningen). Detta är ett krav utöver det allmänna kravet att redovisa och bedöma "rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd". Att länsstyrelsen kan kräva en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte kan ses som en förstärkning av alternativtänkandet, men kan också leda till att alternativbedömningar blir mer sällsynta, trots det allmänna kravet.

Det återstår att tydliggöra när under samrådet allmänheten informeras om innehållet i MKB samt vilka möjligheter allmänheten och miljöorganisationerna har att väcka förslag på alternativ som ska behandlas i MKB. Det är heller inte tydligt huruvida de nya bestämmelserna om att göra en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas eller ej medför att också domstolarna kommer att granska bedömningen. Huruvida allmänheten och miljöorganisationerna kommer att kunna hävda sin talerätt om kommun eller länsstyrelse på oriktiga grunder gör bedömningen att betydande miljöpåverkan inte föreligger återstår att se.

MMD första instans och planeringsbesked

Plan- och bygglagen har ändrats så att en rad nyordningar gäller sedan 2017-07-01. Första instans för överklagande är numera mark- och miljödomstolen – länsstyrelsen är inte längre första instans. Under samrådet deltar länsstyrelsen och ger sina synpunkter. Därefter, när planen väl är antagen av kommunfullmäktige – eller av byggnadsnämnden på delegation – kan man överklaga till MMD. Avsikten är att förkorta ärendehantering. Det borde lägga ett större ansvar på MMD att göra en egen bedömning i frågan.

I plan- och bygglagen har införts ett nytt ärende: planeringsbesked. Under samråd har länsstyrelsen tidigare haft att meddela huruvida planförslag kan komma att strida mot statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar, t.ex. riksintressen. När sedan ärendet i ett senare skede överklagades till länsstyrelsen på just en sådan grund fanns

tidigare en risk att länsstyrelsen skulle vidhålla sin uppfattning även i trängt mål. Nu är möjligheten att överklaga detaljplaner till länsstyrelsen avskaffad. En antagen plan överklagas nu direkt till MMD. Kommunen kan nu begära ett planeringsbesked under planprocessen, även mycket tidigt i denna. Länsstyrelsen ska då inom viss tid lämna besked om huruvida planen strider mot några statliga bestämmelser m.m. eller ej. Ger länsstyrelsen ett positivt besked, d.v.s. att planförslaget inte bryter mot några statliga lagar, bestämmelser eller riktlinjer kan detta inte överklagas av någon. Det har befarats att detta leder till minskade möjligheter till allmänhetens inflytande på planfrågor. Regeringen anger i prop. 2016/17:151 (s. 30) att så inte ska vara fallet. Enskildas och miljöorganisationers rätt att överklaga till MMD påverkas inte. Risken finns förstås att länsstyrelsen fattar beslut på oklara grunder och att domstolarna i hög grad faller tillbaka på planeringsbeskeden. Detta kommer framtida domsavgöranden att utvisa.

Avslutning

Vem som har talerätt, vad som går att överklaga och på vilka grunder är viktiga frågor för den som vill försvara riksintresset Kungliga nationalstadsparken. Århuskonventionen och det EU-direktiv som fotats på denna konvention ger allmänheten och miljöorganisationer en mycket vid rätt att få ta del av planer, program och åtgärder som kan beröra miljön (informationsrätt) och också en mycket vid rätt att delta i beslutsprocesser (deltaganderätt) och att föra talan i domstol i dessa ärenden (klagorätt). Som framgår ovan råder alltså ett stort antal begränsningar – även efter de nyligen gjorda lagändringarna – i allmänhetens rättigheter i dessa avseenden.

Efterord

Som framgår av de föregående texterna saknar Kungliga nationalstadsparken motstycke i landet, både juridiskt – som riksintresse med delvis unika egenskaper – och fysiskt – som ett vidsträckt område med exceptionella kulturhistoriska och naturmässiga värden nära den expansiva Stockholmsregionens centrala delar. Som flera av föredragshållarna noterar har inrättandet av Nationalstadsparken inneburit positiva effekter både genom att förhindra annars sannolika exploateringar och genom en allmänt ökad respekt för områdets särskilda värden.

Inte desto mindre lever Nationalstadsparken farligt, mycket beroende på brister i den formella hanteringen av nya plan- och byggprojekt. Såsom framhålls behöver myndigheternas hantering av parkens värden stärkas. Likaså behöver allmänhetens och organisationers möjlighet till deltagande i plan- och miljöprocesser leva upp till Sveriges åtaganden enligt Århuskonventionen och därav följande EU-regler.

I de bidrag som redovisas i denna skrift och som presenterades under ett seminarium vid Kungl. Vitterhetsakademien 2016 betonas kulturmiljövårdens försvagade position i vårt land. Inrättandet av länsantikvarier 1976 har inte blivit som man tänkt sig; resultatet av den nya omorganisationen ser visserligen numera mycket olika ut i olika delar av landet men i åtskilliga fall har brist på ekonomiska resurser, och kanske också brist på intresse från länsstyrelsernas sida, medfört att kulturmiljövårdens röst snarare försvagats än förstärkts. Vid flera länsstyrelser, bl.a. i Stockholms län, har även själva tjänsten som länsantikvarie numera avskaffats. Resultatet har blivit att de kulturmiljövårdande intressena ofta står sig slätt gentemot de exploaterande krafterna. Detta märks kanske mest i de expanderande delarna av landet, t.ex. i Stockholmsregionen och då inte minst i Nationalstadsparksområdet i norra delen av stadskärnan.

Ytterligare ett förhållande som belysts här är den förändrade juridiska behandlingen av kulturmiljömål i domstolar. I de högre instanserna synes man ofta förlita sig på

länsstyrelsernas bedömning avseende kulturmiljö, varvid expertsynpunkter i sakfrågan inte alltid ges tillräcklig vikt i bedömningen. Därutöver har talerätten för miljöorganisationer varit försvagad, även om möjligheten att komma till tals kan vara på väg att förändras.

En avgörande brist som påpekas rörande hanteringen av Nationalstadsparkens värden i plan- och miljöprocesser är att bedömningen av skada och intrång begränsats till synliga effekter. Områdets centrala roll i landets politiska, kulturella och vetenskapliga utveckling gör att immateriella och associativa värden i stället bör tillmätas särskild vikt. Nationalstadsparken motsvarar väl begreppet *"The cultural significance of a place"*, såsom det definieras av ICOMOS, en organisation relaterad till UNESCO.

Vägledande domar från Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen, grundade på bristfälliga underlag från lägre instanser, har inneburit slutsatser som ifrågasatts, därtill sinsemellan inkonsekventa. Den juridiska hanteringen av detta unika historiska landskap av internationell rang och av stor betydelse för Stockholmsregionens attraktivitet och hållbara utveckling måste baseras på gedigna analyser utifrån alla viktiga aspekter. Domar har exempelvis medgivit nya byggprojekt med motivering att det redan finns andra byggnader med motsvarande påverkan på parken, ett resonemang som kan ifrågasättas. Nationalstadsparken inrättades just för att skydda området från ytterligare negativ påverkan från den expanderande storstadsregionen. Den ackumulerade effekten av tillkommande negativ påverkan av ett slag som redan existerar, medför emellertid att den sammantagna negativa effekten på parken ökar.

En central roll i hanteringen av parken har länsstyrelsen med sina olika funktioner som beslutande myndighet, remissinstans och överprövande myndighet. Den senare funktionen är numera avskaffad för planprocesser, men uppgiften som remissinstans i samråd och granskning under planprocesser kvarstår. Kritik har tidigare framförts mot länsstyrelsens alltför tillåtande tolkning av regelverket för "påtaglig skada" och "skada" i planärenden, där kultur- och naturvärden fått stryka på foten. Det faktum att högre instanser i sina utslag vanligen förlitar sig på länsstyrelsens bedömningar stärker deras genomslagskraft. Det noteras att länsstyrelsen samtidigt har uppdraget att samordna arbetet för Nationalstadsparkens vård och utveckling.

Nationalstadsparken är till största delen utpekad som riksintresse för kulturmiljövärden och är därtill ett geografiskt riksintresse, enligt miljöbalkens tredje respektive fjärde kapitel. Riksantikvarieämbetet och Boverket, som ska bedriva uppsikt över hur dessa respektive riksintressen hanteras, har anledning att reagera.

När Sverige antog Århuskonventionen bedömde regeringen att detta kunde ske utan justeringar i de svenska regelverken, något som visat sig felaktigt. Konventionen har sedermera även införlivats i EU:s regelverk vilket möjligen skärper kraven på de svenska regelverkens samstämmighet med EU-reglerna. Konventionens grundkrav på allmänhetens tillgång till information, möjlighet till deltagande samt tillgång till

rättslig prövning har vid flera tillfällen kringgåts i ärenden rörande Nationalstadsparken. Efter den så kallade Lilla Värtan-domen har myndigheterna i några fall frivilligt rättat sin hantering. Dock återstår att justera landets regelverk så att en korrekt hantering säkerställs, där alla berättigade har rimliga möjligheter att komma till tals. Såsom framhålls i denna skrift är detta inte endast en fråga om demokrati utan även om att ta tillvara de kunskaper om värden i Nationalstadsparken som finns bland organisationer och privatpersoner.

Kungl. Vitterhetsakademien har av flera skäl anledning att intressera sig för de diskussioner som fördes under det aktuella seminariet och som publiceras i denna skrift. Akademiens uppgift är enligt dess statuter att ”främja forskning och annan verksamhet inom humanistiska, religionsvetenskapliga, rättsvetenskapliga och samhällsvetenskapliga discipliner samt kulturmiljövård”. Inte sällan bereds därför Akademien tillfälle att yttra sig över frågor som berör kulturmiljövården i landet. Som exempel kan nämnas att man avgav yttrande över kulturmiljöutredningens betänkande ”Kulturmiljöarbete i en ny tid (SOU 2012:37)”.

Seminariet ”Juridiken kring Nationalstadsparken”, som hölls hos Vitterhetsakademien 2016 tillkom för att diskutera kulturmiljöfrågornas behandling inom ett mindre område med betydande immateriella värden och historiskt djup, politiskt såväl som kulturellt. Men erfarenheterna från beslutsprocessen kring Nationalstadsparken har uppdagat en rad problem och tillkortakommanden även av generell natur. Inte minst behandlingen av immateriella historiska värden inom Nationalstadsparken belyser brister i hur kulturmiljö hanteras i viktiga avgöranden som görs inom ramen för svensk fysisk planering.

Ulf Sporrang

Kungl. Vitterhetsakademien

Kungl. Vitterhets Historie och Antikvitets Akademiens serie *Konferenser*

- 1 Människan i tekniksamhället. Föredrag och diskussioner vid Vitterhetsakademiens konferens 25–27 januari 1977. 1977
- 2 Människan i tekniksamhället. Bibliografi. 1977
- 3 Swedish-Polish Literary Contacts. 1979
- 4 Människan, kulturlandskapet och framtiden. Föredrag och diskussioner vid Vitterhetsakademiens konferens 12–14 februari 1979. 1980
- 5 Människan, kulturlandskapet och framtiden. Bibliografi. Ed. Arnold Renting. 1980
- 6 Safe Guarding of Medieval Altarpieces and Wood Carvings in Churches and Museums. A Conference in Stockholm, May 28–30 1980. 1981
- 7 Tolkning och tolkningsteorier. Föredrag och diskussioner vid Vitterhetsakademiens symposium 17–19 november 1981. 1982
- 8 Research on Tropes. Proceedings of a Symposium Organized by the Royal Academy of Letters History and Antiquities and the Corpus Troporum, Stockholm, June 1–3 1981. Ed. Gunilla Iversen. 1983
- 9 Om stilforskning. Föredrag och diskussionsinlägg vid Vitterhetsakademiens symposium 16–18 november 1982. 1983
- 10 J. V. Snellman och hans gärning. Ett finskt-svenskt symposium hållet på Hässelby slott 1981 till 100-årsminnet av Snellmans död. 1984
- 11 Behövs ”småspråken”? Föredrag vid Vitterhetsakademiens konferens den 22 november 1983. 1984
- 12 Altaistic Studies. Papers Presented at the 25th Meeting of the Permanent International Altaistic Conference at Uppsala June 7–11, 1982. Eds Gunnar Jarring and Staffan Rosén. 1985
- 13 Att vara svensk. Föredrag vid Vitterhetsakademiens symposium 12–13 april 1984. 1985
- 14 Samhällsplanering och kulturminnesvård. Föredrag och diskussionsinlägg vid Vitterhetsakademiens symposium 28 mars 1985. 1986
- 15 Runor och runinskrifter. Föredrag vid Riksantikvarieämbetets och Vitterhetsakademiens symposium 8–11 september 1985. 1987
- 16 The Slavic Literatures and Modernism. A Nobel Symposium August 5–8 1985. Ed. Nils Åke Nilsson. 1987
- 17 Nubian Culture: Past and Present. Main Papers Presented at the Sixth International Conference for Nubian Studies in Uppsala, 11–16 August, 1986. Ed. Tomas Hägg. 1987
- 18 ”1786”. Vitterhetsakademiens jubileumssymposium 1986. 1988
- 19 Polish-Swedish Literary Contacts. A Symposium in Warsaw September 22–26 1986. Eds Maria Janion and Nils Åke Nilsson. 1988
- 20 Sverige och Petersburg. Vitterhetsakademiens symposium 27–28 april 1987. Red. Sten Carlsson och Nils Åke Nilsson. 1989
- 21 Tradition and Modern Society. A Symposium at the Royal Academy of Letters History and Antiquities, Stockholm, November 26–29, 1987. Ed. Sven Gustavsson. 1989
- 22 Die Bronzezeit im Ostseegebiet. Ein Rapport der Kgl. Schwedischen Akademie der Literatur Geschichte und Altertumsforschung über das Julita-Symposium 1986. Ed. Björn Ambrosiani. 1989

- 23 Bilden som källa till vetenskaplig information. Föredrag vid Vitterhetsakademiens symposium 13–14 april 1989. Red. Allan Ellenius. 1990
- 24 Att tala utan ord. Människans icke-verbala uttrycksformer. Föredrag vid symposium i Vitterhetsakademien 25–26 oktober 1989. Red. Göran Hermerén. 1991
- 25 Boris Pasternak och hans tid. Föredrag vid symposium i Vitterhetsakademien 28–30 maj 1990. Red. Peter Alberg Jensen, Per-Arne Bodin och Nils Åke Nilsson. 1991
- 26 Czeslaw Milosz. A Stockholm Conference. September 9–11, 1991. Ed. Nils Åke Nilsson. 1992
- 27 Contemplating Evolution and Doing Politics. Historical Scholars and Students in Sweden and in Hungary Facing Historical Change 1840–1920. A Symposium in Sigtuna, June 1989. Ed. Ragnar Björk. 1993
- 28 Heliga Birgitta – budskapet och förebilden. Föredrag vid jubileumssymposiet i Vadstena 3–7 oktober 1991. Red. Alf Hårdelin och Mereth Lindgren. 1993
- 29 Prehistoric Graves as a Source of Information. Symposium at Kastlösa, Öland, May 21–23, 1992. Ed. Berta Stjernquist. 1994
- 30 Rannsakingar efter antikviteter – ett symposium om 1600-talets Sverige. Red. Evert Baudou och Jon Moen. 1995
- 31 Religion in Everyday Life. Papers given at a symposium in Stockholm, 13–15 September 1993. Ed. Nils-Arvid Bringéus. 1994
- 32 Oscar Montelius 150 years. Proceedings of a Colloquium held in the Royal Academy of Letters, History and Antiquities, Stockholm, 13 May 1993. Ed. Paul Åström. 1995
- 33 August Strindberg och hans översättare. Föredrag vid symposium i Vitterhetsakademien 8 september 1994. Red. Björn Meidal och Nils Åke Nilsson. 1995
- 34 The Aim of Laboratory Analyses of Ceramics in Archaeology, April 7–9 1995 in Lund, Sweden. Eds Anders Lindahl and Ole Stilborg. 1995
- 35 Qumranlitteraturen. Fynden och forskningsresultaten. Föreläsningar vid ett symposium i Stockholm den 14 november 1994. Red. Tryggve Kronholm och Birger Olsson. 1996
- 36 Words. Proceedings of an International Symposium, Lund, 25–26 August 1995. Ed. Jan Svartvik. 1996
- 37 History-Making. The Intellectual and Social Formation of a Discipline. Proceedings of an International Conference, Uppsala, September 1994. Eds Rolf Torstendahl and Irmline Veit-Brause. 1996
- 38 Kultursamanhengar i Midt-Norden. Tverrfagleg symposium for doktorgradsstudentar og forskarar. Førelasingar ved eit symposium i Levanger 1996. Red. Steinar Supphellen. 1997
- 39 State and Minorities. A Symposium on National Processes in Russia and Scandinavia, Ekaterinburg, March 1996. Eds Veniamin Alekseyev and Sven Lundkvist. 1997
- 40 The World-View of Prehistoric Man. Papers presented at a symposium in Lund, 5–7 May 1997. Eds Lars Larsson and Berta Stjernquist. 1998
- 41 Forskarbiografen. Föredrag vid ett symposium i Stockholm 12–13 maj 1997. Red. Evert Baudou. 1998
- 42 Personnamn och social identitet. Handlingar från ett Natur och Kultur-symposium i Sigtuna 19–22 september 1996. Red. Thorsten Andersson, Eva Brylla och Anita Jacobson-Widding. 1998
- 43 Philipp Melanchthon und seine Rezeption in Skandinavien. Vorträge eines internationalen Symposions an der Königlichen Akademie der Literatur, Geschichte und Altertümer anlässlich seines 500. Jahrestages in Stockholm den 9.–10. Oktober 1997. Herausgegeben von Birgit Stolt. 1998

- 44 Selma Lagerlöf Seen from Abroad – Selma Lagerlöf i utlandsperspektiv. Ett symposium i Vitterhetsakademien den 11 och 12 september 1997. Red. Louise Vinge. 1998
- 45 Bibeltolkning och bibelbruk i Västerlandets kulturella historia. Föreläsningar vid ett symposium i Stockholm 27 oktober 1997. Red. Trygve Kronholm och Anders Piltz. 1999
- 46 The Value of Life. Papers presented at a workshop at the Royal Academy of Letters, History and Antiquities, April 17–18, 1997. Eds Göran Hermerén and Nils-Eric Sahlin. 1999
- 47 Regionala samband och cesurer. Mitt-Norden-symposium II. Föreläsningar vid ett symposium i Stockholm 1997. Red. Staffan Helmfrid. 1999
- 48 Intuitive Formation of Meaning. Symposium held in Stockholm, April 20–21 1998. Ed. Sven Sandström. 2000
- 49 An Assessment of Twentieth-Century Historiography. Professionalism, Methodologies, Writings. Ed. Rolf Torstendahl. 2000
- 50 Stiernhielm 400 år. Föredrag vid internationellt symposium i Tartu 1998. Red. Stig Örjan Ohlsson och Bernt Olsson. 2000
- 51 Roman Gold and the Development of the Early Germanic Kingdoms. Symposium in Stockholm 14–16 Nov. 1997. Ed. Bente Magnus. 2001
- 52 Kyrkovetenskap som forskningsdisciplin. Ämneskonferens i Vitterhetsakademien, 12–13 november 1998. Red. Sven-Åke Selander. 2001
- 53 Popular Prints and Imagery. Proceedings of an International Conference in Lund 5–7 October 2000. Eds Nils-Arvid Bringéus and Sten Åke Nilsson. 2001
- 54 The Chronology of Base-Ring Ware and Bichrome Wheel-Made Ware. Proceedings of a Colloquium held in the Royal Academy of Letters, History and Antiquities, Stockholm, May 18–19 2000. Ed. Paul Åström. 2001
- 55 Meaning and Interpretation. Conference held in Stockholm, September 24–26 1998. Ed. Dag Prawitz. 2001
- 56 Swedish-Polish Modernism. Literature – Language – Culture. Conference held in Cracow, Poland, April 20–21 2001. Eds Małgorzata Anna Packalén and Sven Gustavsson. 2003
- 57 Nationalutgåva av de äldre geometriska kartorna. Konferens i Stockholm 27–28 november 2003. Red. Birgitta Roeck Hansen. 2005
- 58 Medieval Book Fragments in Sweden. An International Seminar in Stockholm, 13–16 November 2003. Ed. Jan Brunius. 2005
- 59 Trygghet och äventyr. Om begreppshistoria. Red. Bo Lindberg. 2005
- 60 Wisława Szymborska. A Stockholm Conference May 23–24, 2003. Eds Leonard Neuger och Rikard Wennerholm. 2006
- 61 Konsterna och själen. Estetik ur ett humanvetenskapligt perspektiv. Red. Göran Hermerén. 2006
- 62 Litteraturens värde – Der Wert der Literatur. Konferens i Stockholm 26–28 november 2004. Red. Antje Wischmann, Eva Hattner Aurelius och Annegret Heitmann. 2006
- 63 Stockholm – Belgrade. Proceedings from the Third Swedish-Serbian Symposium in Stockholm, April 21–25, 2004. Ed. Sven Gustavsson. 2007
- 64 När religiösa texter blir besvärliga. Hermeneutisk-etiska frågor inför religiösa texter. Red. Lars Hartman. 2007
- 65 Scholarly Journals between the Past and the Future. The *Formvänner* Centenary Round-Table Seminar, Stockholm, 21 April 2006. Ed. Martin Rundkvist. 2007
- 66 Hela världen är en teater. Åtta essäer om Lars Wivallius. Red. Kurt Johansson och Håkan Möller. 2007

- 67 Efter femtio år: *Aniara* 1956–2006. Föredrag vid ett symposium i Kungl. Vitterhetsakademien 12 oktober 2006. Red. Bengt Landgren. 2007
- 68 Jordvärderingssystem från medeltiden till 1600-talet. Red. Alf Ericsson. 2008
- 69 Astrid Lindgrens landskap. Hur landskapets kulturarv förändras, förstås, förvaltas och förmedlas. Red. Magnus Bohlin. 2009
- 70 Kyrkohistoria – perspektiv på ett forskningsämne. Red. Anders Jarlert. 2009
- 71 Skärgård och örlog. Nedslag i Stockholms skärgårds tidiga historia. Red. Katarina Schoerner. 2009
- 72 Emilia Fogelklou läst i dag. Nio essäer. Red. Anders Jeffner. 2010
- 73 Saint Birgitta, Syon and Vadstena. Papers from a Symposium in Stockholm 4–6 October 2007. Eds Claes Gejrot, Sara Risberg and Mia Åkestam. 2010
- 74 Universitetsrankning och bibliometriska mätningar: Konsekvenser för forskning och kunskapsutveckling. Red. Göran Hermerén, Kerstin Sahlin och Nils-Erik Sahlin. Sammanställn. Ulrika Waaranperä. 2011
- 75 Jämtland och den jämtländska världen 1000–1645. Red. Olof Holm. 2011
- 76 Konsten och det nationella. Essäer om konsthistoria i Europa 1850–1950. Red. Martin Olin. 2013
- 77 Cent ans d'études scandinaves. Centenaire de la fondation de la chaire de Langues et littératures scandinaves à la Sorbonne en 1909. Dir. Sylvain Briens, Karl Erland Gadelii, May-Britte Lehman et Jean-Marie Maillefer. 2012
- 78 Från Nyens skans till Nya Sverige. Språken i det Svenska Riket under 1600-talet. Red. Bo Andersson och Raimo Raag. 2012
- 79 Språk och ordkonst in österled. Red. Anders Jeffner. 2012
- 80 La Linguistique dans tous les sens. Dir. Françoise Sullet-Nylander, Hugues Engel et Gunnel Engwall. 2013
- 81 Trust and confidence in scientific research. Eds Göran Hermerén, Kerstin Sahlin and Nils-Erik Sahlin. 2013
- 82 The Birgittine Experience. Papers from the Birgitta Conferene in Stockholm 2011. Eds Claes Gejrot, Mia Åkestam and Roger Andersson. 2013
- 83 Text, tal och tecken. Några perspektiv inom språkforskningen. Red. Björn Lindblom. 2013
- 84 Flanörens världsbild. Red. Elena Balzamo. 2014
- 85 Sweden–Serbia and Europe. Periphery or not? Ed. Thomas Lundén. 2014
- 86 Richard Wagner. Werk und Wirkungen / His Works and their Impact. A Wagner Symposium 2013. Ed. Anders Jarlert. 2014
- 87 Svensk antikforskning vid Medelhavet. Gustaf VI Adolf och fältarkeologi i historiskt perspektiv. Red. Frederick Whitling. 2014
- 88 *The Eufemiavisor* and Courtly Culture. Time, Texts, and Cultural Transfer. Papers from a symposium in Stockholm 11–13 October 2012. Eds Olle Ferm, Ingela Hedström, Sofia Lodén, Jonatan Pettersson and Mia Åkestam. 2015
- 89 Klassisk filologi i Sverige. Reflexioner, riktningar, översättningar, öden. Red. Eric Cullhed och Bo Lindberg. 2015
- 90 Kyrkobyggnad och kyrkorum. Forskningsfrågor. Red. Jan von Bonsdorff, Ingmar Brohed och Anders Jarlert. 2017
- 91 Performativity in Literature. The Lund–Nanjing Seminars. Eds Eva Hättner Aurelius, He Chengzhou and Jon Helgason. 2016

- 92 Tears, Sighs and Laughter. Expressions of Emotions in the Middle Ages. Eds Per Förmegård, Erika Kihlman, Mia Åkestam and Gunnel Engwall. 2017
- 93 Continuity and Change. Papers from the Birgitta Conference at Dartington 2015. Eds Elin Andersson, Claes Gejrot, E.A. Jones and Mia Åkestam. 2017
- 94 Spiritual and Ecclesiastical Biographies. Research, Results, and Reading. Ed. Anders Jarlert. 2017
- 95 Dominus Episcopus. Medieval Bishops between Diocese and Court. Ed. Anthony John Lappin with Elena Balzamo. 2018
- 96 Platsens kulturella betydelse. Juridiken kring Nationalstadsparken. Red. Ulf Sporrang. 2018

