



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060403

DOM
2025-04-10
Stockholm

Mål nr
P 10002-23

Sid 1 (13)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-07-10 i mål nr P 404-23,
se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Förbundet för Ekoparken, 802017-3533
Stora Skuggans väg 30
115 42 Stockholm

2. Samfundet S:t Erik, 802003-3950
Köpmangatan 5
111 31 Stockholm

3. Djurgården - Lilla Värtans Miljöskyddsförening, 802011-1897
c/o Per Olof Fredriksson
Sandhamnsgatan 12
115 40 Stockholm

Motpart

1. Stockholms kommun
105 35 Stockholm

2. Stockholm Vatten AB, 556210-6855
106 36 Stockholm

3. Statens fastighetsverk
Box 2263
103 16 Stockholm

4. Kungliga Djurgårdens Förvaltning, 802000-6808
Box 27138
102 52 Stockholm

SAKEN

Detaljplan för del av fastigheten Norra Djurgården 1:1 Uggleviksreservoaren i
stadsdelen Norra Djurgården i Stockholm

Dok.Id 2139868

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

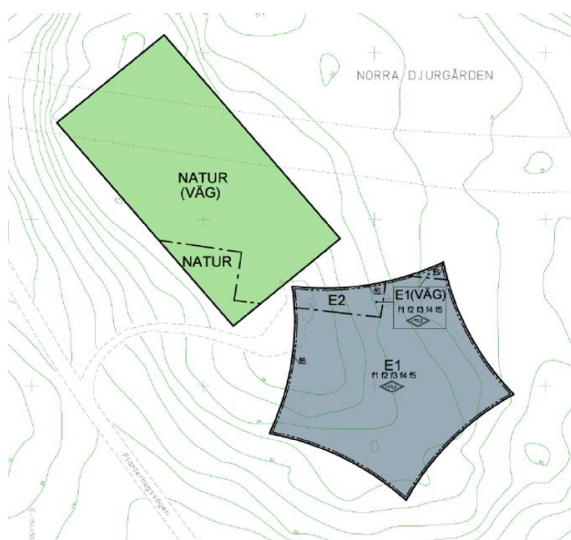
Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun beslutade den 19 december 2022 att anta detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1, Uggleviksreservoaren. Planområdet ligger inom Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården (Nationalstadsparken). Planområdet ligger i Lill-Janssskogen mellan Norra Djurgårdsstaden i öst och Stockholms innerstad i väst. Utöver den befintliga reservoaren, Uggleviksreservoaren, är planområdet obebyggt med en skoglig karaktär. Norr om planområdet breder ett natur- och kulturlandskap ut sig och söder om området finns Östermalms idrottsplats.

Nationalstadsparken utgör i sin helhet ett riksintresse enligt 4 kap. 1 och 7 §§ miljöbalken. Planområdet ligger även inom ett av Riksantikvarieämbetet utpekade riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

Av planbeskrivningen framgår att den antagna detaljplanen syftar till att möjliggöra uppförande av en ny vattenreservoar inom Uggleviken för att därigenom säkra Stockholms dricksvattenförsörjning. När den nya vattenreservoaren har uppförts kommer Uggleviksreservoaren, som finns i direkt anslutning till den plats där den nya är avsedd att uppföras, rivas och marken återställas till naturmark (se urklipp från plankartan nedan). Vid byggnationen kommer ett antal skyddsvärda träd tas ned.



Urklipp ur plankarta

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Förbundet för Ekoparken (Ekoparken), **Samfundet S:t Erik** (Samfundet) och **Djurgården – Lilla Värtans Miljöskyddsförening** (Föreningen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Stockholms kommun (kommunen) och **Stockholm Vatten AB** (Stockholm Vatten) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Statens Fastighetsverk och **Kungliga Djurgårdens Förvaltning** har inte yttrat sig i Mark- och miljööverdomstolen.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

De parter som har yttrat sig i målet har utvecklat sin talan på i allt väsentligt samma sätt som i mark- och miljödomstolen. Vad parterna huvudsakligen har anfört till stöd för sin talan redovisas i anslutning till respektive fråga i Mark- och miljööverdomstolens domskäl. Parterna har gett in ytterligare underlag i Mark- och miljööverdomstolen.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Formella invändningar

Ekoparken har vidhållit att miljökonsekvensbeskrivningen och lokaliseringsutredningen är alltför bristfälliga och att det bland annat inte är visat att reservoaren behövs på den aktuella platsen. Enligt Ekoparken är vidare gjorda visualiseringar eller fotomontage, som ska visa hur den nya reservoaren kommer att te sig i stads- och landskapsbilden sett från vissa utvalda vyer, vilseledande och inte utförda på ett korrekt sätt.

Kommunen har bemött påståendena om att kommunens renderingar är felaktiga och redovisat använd metod vid framtagande av fotomontagen.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i de bedömningar som mark- och miljödomstolen har gjort i fråga om miljökonsekvensbeskrivningen. Denna, inklusive lokaliseringsutredningen, uppfyller kraven och kan godtas.

Enligt 4 kap. 32 § andra stycket plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av detaljplanen. En planbeskrivning ska bland annat innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen (se 4 kap. 33 § andra stycket PBL). Mark- och miljööverdomstolen anser att kommunen på ett tydligt sätt har redovisat hur aktuella bilder är framtagna och det saknas anledning att ifrågasätta deras tillförlitlighet. Mark- och miljööverdomstolens uppfattning är således att illustrationsmaterialet i planbeskrivningen är tillräckligt tydligt för att kunna förstå planens konsekvenser för stadsbilden och stadens siluett.

Sammantaget finner Mark- och miljööverdomstolen att det inte har framkommit något skäl att upphäva detaljplanen på formell grund.

Fråga om inhämtande av yttrande från Riksantikvarieämbetet

Föreningen har i Mark- och miljööverdomstolen anfört att den anser att Riksantikvarieämbetet ska få lämna svar på om Uggleviksreservoarens kulturvärde ska bevaras.

Riksantikvarieämbetet är en expertmyndighet som enligt sin instruktion har ansvar för frågor om kulturmiljöer enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (se 1 § förordningen [2014:1585] med instruktion för Riksantikvarieämbetet). Under planprocessen är det länsstyrelsen som ska bevaka statens intressen och verka för att riksintressen enligt såväl 3 som 4 kap. miljöbalken tillgodoses (se 5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen förväntas därmed ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs genom sitt ansvar att bevaka

frågor om bland annat kulturmiljö (se 3 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Länsstyrelsen har också i uppdrag att överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (se 11 kap. 10 § PBL). För en nationalstadspark har länsstyrelsen där parken är belägen ett särskilt ansvar (se nationalstadsparksförordningen [2009:55]). Av nationalstadsparksförordningen framgår bland annat att det är länsstyrelsen som beslutar en vård- och utvecklingsplan för parken och har uppsikt över utvecklingen av parkens värden (se 2 och 3 §).

I praxis har betonats att det i första hand är länsstyrelsen och inte kommunen eller enskilda parter, som ska bedöma frågan om en åtgärd innebär skada på ett riksintresse. Ofta saknas det skäl för överprövande myndigheter att frångå länsstyrelsens bedömning, men det finns inte något hinder mot att domstolen gör en annan bedömning än länsstyrelsen, till exempel om underlaget är bristfälligt (se rättsfallen MÖD 2013:47 och MÖD 2014:12).

Det finns inte heller något hinder för en domstol att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet, i egenskap av expertmyndighet när det gäller kulturmiljöfrågor, i det fall det bedöms finnas ett behov av det. Ett sådant yttrande kan även omfatta frågor om Nationalstadsparken, även om det alltså i första hand är länsstyrelsens uppgift att bevaka över detta riksintresse. Mark- och miljööverdomstolen anser emellertid att det i detta mål saknas behov av att inhämta ett yttrande från Riksantikvarieämbetet.

Prövning i sak

Utgångspunkter för prövningen

Såsom mark- och miljödomstolen redovisat är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § PBL). Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (se 13 kap. 17 § första stycket PBL). Enligt

huvudregeln ska ett beslut att anta en detaljplan upphävas i sin helhet om en överprövande domstol finner att beslutet strider mot en rättsregel. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet (se 13 kap. 17 § andra stycket PBL).

Detaljplanen är förenlig med 4 kap. 7 § miljöbalken

Mark- och miljödomstolen har funnit att ett uppförande av en ny vattenreservoar utgör en tillåten komplettering inom ramen för riksintresset Nationalstadsparken och att det således inte är fråga om en otillåten utvidgning enligt bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolen har därmed bedömt att det inte finns skäl att pröva om anläggningen utgör intrång i naturmiljön eller om historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

De klagande har i Mark- och miljööverdomstolen vidhållit att detaljplanen inte är förenlig med bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken och att detaljplanen därför ska upphävas. De har bland annat anfört följande. Det är uppenbart att det är fråga om en ny anläggning. Den nya reservoaren uppförs inte på samma plats som den befintliga och den befintliga reservoaren är tänkt att rivas. Att det är fråga om en befintlig verksamhet saknar betydelse. Det är inte fråga om en komplettering. För att betraktas som en komplettering bör den nya reservoaren vara mindre än den befintliga. Skaderekvisitet i 4 kap. 7 § miljöbalken är absolut och det finns inte utrymme att beakta andra intressen eller kompensationsåtgärder. Förarbetsuttalandena som är oförenliga med lagtexten ska inte tillmätas betydelse (jfr RÅ 1997 ref. 18).

Kommunen har bland annat anfört följande. Skyddet för Nationalstadsparken är inte avsett att hindra etablerade verksamheter från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråktagna områden. Nya byggnader och anläggningar som behövs för att befintliga verksamheter ska kunna fungera bör medges. För att säkra dricksvattenförsörjningen för Stockholmsregionen behöver den befintliga infrastrukturen anpassas för att möta de krav som ställs på ett långsiktigt hållbart system. Uggleviksreservoarens befintliga anläggning behöver förnyas, vattenvolymen öka och bräddnivån höjas. Av lokaliseringsutredningen framgår att det möter alltför stora hinder att flytta

verksamheten till en annan plats. Den nya reservoaren behövs således för att en etablerad verksamhet ska kunna fortsätta och utvecklas i anslutning till det område som ianspråktas av Uggleviksreservoaren.

Stockholm Vatten har bland annat anfört följande. När Uggleviksreservoaren togs i drift 1935 var Nationalstadsparken inte bildad och inga riksintresseområden var angivna för platsen. Idag är reservoaren i stort behov av renovering. För att möta Stockholms tillväxt behöver reservoaren bli större och högre. Även om reservoaren skulle renoveras kvarstår problemet att den är för låg. Att bygga om reservoaren så att den blir högre bedöms ogörligt då den samtidigt måste vara i drift.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Enligt bestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas i en nationalstadspark endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Mark- och miljööverdomstolen kan inledningsvis konstatera att uppförandet av en vattenreservoar inte kan betraktas som ny bebyggelse i den mening som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken. Såsom Mark- och miljööverdomstolen redovisar närmare nedan ingår Uggleviksreservoaren i ett befintligt vattenförsörjningssystem. En central fråga är om en vattenreservoar, som ska anslutas till det befintliga vattenledningsnätet och ersätta en befintlig reservoar, kan anses utgöra en ny anläggning i den mening som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken.

Av lokaliseringsutredningen, som genomförts inom ramen för det aktuella detaljplaneärendet, framgår bland annat följande om vattenförsörjningssystemets uppbyggnad och funktion. Stockholms dricksvatten produceras vid vattenverken i Norsborg och Lovö. Från vattenverken går stora huvudvattenledningar in mot staden. Huvudledningsnätet är utformat som ett cirkulationssystem, innebärande att varje punkt nås från två eller flera håll. Ledningsnätet är även ihopkopplat med kranskommunerna. Ledningsnätet har kontinuerligt byggts ut sedan i slutet av 1850-talet. Vattenförsörjningssystemet är

uppbyggt och utformat efter nuvarande placering av vattenverk och reservoarer. En reservoar på en ny plats innebär sannolikt inte bara behov av nya ledningar till och från den nya reservoaren, utan även behov av ändring av dimensioner av vattenledningar inom övriga delar av ledningsnätet. Huvudvattenledningen från Norsborgs vattenverk till Uggleviken är nätets största vattenledning. Flödet från vattenverken regleras utifrån reservoaren i Trekanten och Tensta, men även Uggleviksreservoaren och reservoaren i Tallkrogen är viktiga för balansen i nätet. Uggleviksreservoaren är betydligt lägre än övriga och det leder till att övriga reservoarer inte kan fyllas helt och att deras volym inte kan nyttjas fullt ut. Uggleviksreservoaren har snart nått sin tekniska livslängd. För att reservoaren ska fungera optimalt och fylla sin funktion för ledningsnätet behöver dess bräddnivå höjas och reservoarvolymen öka med 50 procent. I dagsläget behöver Uggleviksreservoaren stängas av under flera timmar vissa dygn för att undvika bräddning och i syfte att behålla goda tryckförhållanden i ledningsnätet. Det leder till att omsättningen i reservoaren är låg, vilket inte är bra för dricksvattnets kvalitet.

I förarbetena till bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken anges bland annat att områdets huvudstruktur med natur- och bebyggelseområden inte får ändras, men att skyddet inte hindrar etablerade verksamheter inom eller intill Nationalstadsparken från att fungera. Det anges att bestämmelsen inte är avsedd att utgöra hinder mot pågående markanvändning i sådana delar av Nationalstadsparken som redan är tagna i anspråk för bebyggelse eller anläggningar. Beträffande vissa befintliga anläggningar anges uttryckligen att ombyggnad, upprustning eller annan förändring inte motverkas av skyddet. Varken Uggleviksreservoaren eller vattenledningsnätet i övrigt omnämns dock särskilt. (Se prop. 1994/95:3 s. 43-46 och 49.)

Den 20 april 2009 antog Kommunfullmäktige i Stockholms kommun en fördjupad översiktsplan för Nationalstadsparken. Denna är tänkt att ge vägledning för tillämpningen av lagskyddet. Den är alltså gällande. I den fördjupade översiktsplanen påtalas att det inom Nationalstadsparken finns anläggningar för kommunalteknisk försörjning med viktiga funktioner för staden och regionen. Därvid omnämns bland annat anläggningar för vatten och avlopp. Det framhålls att större anläggningar utgör del av system som betjänar stora delar av staden samt regionen och att det är angeläget

att utbyggnader kan genomföras. Översiktsplanen ger dock inte någon närmare vägledning för bedömningen om förändringar i befintliga anläggningar eller utbyggnader är lämpliga eller förenliga med Nationalstadsparkens lagskydd, utan det framhålls att det i stället är en fråga som får prövas i särskild ordning i det enskilda projektet. (Se den fördjupade översiktsplanen s. 30.)

Såsom mark- och miljödomstolen har redovisat har länsstyrelsen bedömt att uppförandet av en ny vattenreservoar på den aktuella platsen inte är att betrakta som en ny anläggning i den mening som avses i aktuell bestämmelse. Enligt länsstyrelsen rör det sig om en etablerad befintlig verksamhet inom Nationalstadsparken, inom vilken anläggningen behöver förnyas för att verksamheten ska kunna fungera, i anslutning till tidigare ianspråktaget område. Länsstyrelsen har inte funnit skäl att överpröva detaljplanen utifrån ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL.

Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att Uggleviksreservoaren utgör en del i ett större vattenförsörjningssystem som tillgodoser dricksvattenförsörjningen i Stockholm. Reservoaren är i behov av upprustning, dess kapacitet är för låg och reservoaren måste bli högre. Reservoaren har ingen självständig funktion utan ingår som en vital del av vattenförsörjningssystemet. Utifrån Uggleviksreservoarens funktion, vars syfte är att utgöra en nödvändig tryckutjämnande länk mellan vattenverk, andra reservoarer inom systemet och vattenledningsnätet, står det enligt domstolen klart att reservoaren måste betraktas som en del som ingår i en större befintlig anläggning. Den nya reservoaren är tänkt att uppföras i omedelbar närhet till den befintliga reservoaren, som efter uppförandet ska rivas, och marken där Uggleviksreservoaren är belägen ska återställas till naturmark.

Mot bakgrund av de ovan redovisade omständigheterna anser Mark- och miljööverdomstolen att en ny vattenreservoar inte kan betraktas som en ny anläggning i den mening som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken. Det måste i stället anses vara fråga om en sådan förändring som, utifrån den pågående verksamheten gällande dricksvattenförsörjningen, ska anses tillåten enligt bestämmelsen. Att den nya reservoaren inte kommer att uppföras på exakt samma plats som Uggleviksreservoaren förändrar inte den bedömningen. Därvid har särskilt beaktats att Uggleviksreservoaren måste vara i

fortsatt drift under byggnationen av en ny reservoar för att dricksvattenförsörjningen ska kunna upprätthållas.

Slutligen är frågan om uppförandet av en ny vattenreservoar kan anses utgöra andra åtgärder i den mening som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken. När det gäller detta begrepp hänvisas i förarbetena till bestämmelsen 3 kap. 5 § i den numera upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (se prop. 1994/95:3, s. 49). Syftet med den bestämmelsen var att skydda vissa fjällområden mot ingrepp som kunde påverka områdenas orörda karaktär (jfr prop. 1985/86:3, s. 183). I detta fall handlar det om en befintlig vattenreservoar som funnits på platsen under lång tid och som redan sätter sin prägel på området. Mark- och miljööverdomstolen finner att uppförandet av en ny vattenreservoar i omedelbar närhet av den befintliga inte kan betraktas som en annan åtgärd i den mening som avses i 4 kap. 7 § miljöbalken. Det är således inte heller fråga om en otillåten utvidgning i detta avseende.

De ovan gjorda ställningstagandena innebär att Mark- och miljööverdomstolen, i likhet med mark- och miljödomstolen, anser att det saknas skäl att enligt 4 kap. 7 § miljöbalken pröva om uppförande av en ny vattenreservoar utgör intrång i parklandskapet eller naturmiljön eller om det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Klagandena har anfört att rivningen av den befintliga reservoaren strider mot 4 kap. 7 § miljöbalken. Det noteras att mark- och miljödomstolen endast har prövat rivningen i förhållande till 3 kap. 6 § miljöbalken. Avgörande för frågan om 4 kap. 7 § miljöbalken ska tillämpas är om rivningen av Uggleviksreservoaren ska betraktas som en annan åtgärd i den mening som avses i bestämmelsen. Mark- och miljööverdomstolen har ovan redogjort för hur begreppet andra åtgärder bör förstås. Eftersom rivningen inte innebär att något nytt tillförs Nationalstadsparken som påverkar parklandskapet eller naturmiljöns karaktär kan rivningen av den befintliga reservoaren inte anses omfattas av begreppet. Det är alltså inte en otillåten åtgärd enligt 4 kap. 7 § miljöbalken.

Detaljplanen är förenlig med 3 kap. 6 § miljöbalken

Såsom mark- och miljödomstolen har konstaterat ligger planområdet inom ett av Riksantikvarienämnden utpekade riksintressen för kulturmiljövården, Stockholms innerstad med Djurgården (AB 115). När det gäller den nya reservoarens förenlighet med bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken och nämnda riksintresse delar Mark- och miljööverdomstolen den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort. Den nya reservoaren kommer visserligen att bli något mer framträdande i landskapet och mer synlig i stadens siluett, dock inte på ett sätt som innebär påtaglig skada på riksintresset.

Klagandena har även anfört att rivningen av Uggleviksreservoaren innebär påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården vilket står i strid med bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken. Gällande denna fråga delar Mark- och miljööverdomstolen den bedömning som mark- och miljödomstolen har gjort, dock med följande tillägg. När det gäller påverkan på riksintressen kan kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor visserligen sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat (se prop. 2009/10:215 s. 88 samt rättsfallen RÅ 1997 ref. 18 och MÖD 2014:12). Länsstyrelsen har som tidigare nämnts ett särskilt ansvar under planprocessen när det gäller riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Med hänsyn till länsstyrelsens inställning i frågan, vilken har redovisats i mark- och miljödomstolens dom, bedömer Mark- och miljööverdomstolen att kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme även vad gäller den del av detaljplanen som innebär rivning av den befintliga reservoaren.

Övriga frågor

Inte heller när det gäller vad som i övrigt har anförts av klagandena, såsom inverkan på växt- och djurliv, artskydd och kravet i 2 kap. 6 § PBL på anpassning till omgivningen och god helhetsverkan m.m., finner Mark- och miljööverdomstolen skäl att göra en annan bedömning än den som mark- och miljödomstolen har gjort.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolens ställningstaganden ovan innebär sammanfattningsvis att den antagna detaljplanen inte innefattar en sådan förändring som ska prövas enligt bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken om skada på riksintresse för Nationalstadsparken, att den antagna detaljplanen inte påtagligt skadar riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården i strid med 3 kap. 6 § miljöbalken samt att det inte heller på övriga anförda grunder finns skäl att upphäva detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Åsa Hanna, referent, tekniska rådet Carina Nordström och hovrättsrådet Elisabeth Hartley.

Föredragande har varit Frida Jakobsson.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-07-10
meddelad i
Nacka

Mål nr P 404-23

PARTER

Klagande

1. Djurgården - Lilla Värtans Miljöskyddsförening
DLV, c/o Per Olof Fredriksson
Sandhamnsgatan 12
115 40 Stockholm

2. Förbundet för Ekoparken
Stora Skuggans väg 30
115 42 Stockholm

3. Samfundet S:t Erik
Köpmangatan 5
111 31 Stockholm

Motpart

Stockholms kommun
105 35 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Stockholms kommuns beslut 2022-12-19, § 12, ärende nr KS 2022/1121
(Dp 2020-02200), se [bilaga 1](#)

SAKEN

Detaljplan för Norra Djurgården 1:1 Uggleviksreservoaren i stadsdelen
Ladugårdsgärdet (vattenreservoar) i Stockholms kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun (kommunen) beslutade den 19 december 2022 att anta detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1, Uggleviksreservoaren, i stadsdelen Ladugårdsgärdet i Stockholms kommun. Detaljplanen syftar till att möjliggöra uppförande av en ny vattenreservoar inom Uggleviken och därigenom säkra Stockholms dricksvattenförsörjning. Efter färdigställandet av den nya vattenreservoaren kommer den äldre vattenreservoaren rivas och platsen återställas till naturmark.

Länsstyrelsen i Stockholms län beslutade den 28 december 2022 att enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, inte pröva kommunens antagandebeslut.

Djurgården - Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Förbundet för Ekoparken och Samfundet S:t Erik har överklagat kommunens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN

Djurgården – Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Förbundet för Ekoparken och **Samfundet S:t Erik** har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

UTVECKLING AV TALAN

Respektive part har anfört i huvudsak följande till stöd för sin talan.

Djurgården – Lilla Värtans Miljöskyddsförening (miljöskyddsföreningen) Detaljplanen möjliggör en större reservoar som skulle utgöra ett fullt landmärke i nationalstadsparkens känsligaste del. Ett nytt vattentorn med svamputformning borde i stället uppföras i Loudden. Rivning av den befintliga reservoaren vore en

förlust för kulturmiljön och nationalstadsparken. Byggnaden är grönklassad och utgör ett av de främsta landmärkena i nordöstra Stockholm. Livstiden för nuvarande reservoar bör i stället förlängas genom renoveringsåtgärder. Rysslands invasionskrig i Ukraina kan komma även till Sverige och det är riskfyllt att koncentrera infrastruktur för kraftverk, vattenverk och gas- och oljelager inom samma område.

Miljöskyddsföreningen motsätter sig kommunens och länsstyrelsens bedömning att nuvarande reservoar saknar skyddsvärde och att uppförande av en ny reservoar inte innebär påtaglig skada på natur- och kulturvärden.

Tennispaviljongen vid Södra Fiskartorpsvägen intill Östermalms IP skulle drabbas negativt om uppförande av den nya reservoaren tillåts. Flera blåklassade byggnader i och utanför nationalstadsparken, så som Abessinien och Stadion, skulle få sina vyer förstörda. Området erbjuder naturupplevelser och har stor betydelse för människors rekreation och för turismen i huvudstadsregionen. Området har många besökare och flera typer av sporter kan utövas inom området. I området finns kulturhistoriskt intressant bebyggelse och parkmiljöer av stort värde för friluftslivet, däribland koloniträdgårdar och trädgårdskonst. Även museer och nöjesanläggningar finns på Djurgården.

Området rymmer en biologisk mångfald med allmänt förekommande arter och även många växt- och djurarter som anses hotade, sällsynta eller hänsynskrävande och vars bevarande är av nationellt intresse. Växt- och djurlivet är beroende av spridningsvägar, och omfattande exploateringar av nationalstadsparkens spridningszon de senaste åren håller på att utplåna sambandet mellan norra och södra Djurgården. Detaljplanen berör även den ekologiska spridningszonen för flora och fauna.

Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården utgör i sin helhet ett historiskt landskap som rymmer värden av stor betydelse för det nationella kulturarvet. Miljöskyddsföreningen motsätter sig länsstyrelsens bedömning att uppförande av den nya reservoaren inte innebär påtaglig skada på riksintresset.

Förbundet för Ekoparken (förbundet)

Den föreslagna detaljplanen innebär ett betydande intrång i naturmiljön och medför oersättlig skada på kulturmiljön, vilket strider mot 4 kap. 7 § miljöbalken. En ny vattenreservoar på just denna plats behövs inte för att verksamheten ska fungera. Anläggandet av den nya reservoaren medför ianspråktagande av 2 832 kvadratmeter mark. Byggnationen innebär även att mark kommer tas i anspråk för anläggande av tillfartsväg, angörings- och parkeringsplats. Närmare 6 000 kvadratmeter naturmark kommer att skadas för all framtid.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller ett compensationstänkande som inte är tillåtet. Nationalstadsparken är utsatt för många större och mindre åtgärder som resulterar i habitatsförluster.

Detaljplanen medför under pågående byggnation påtaglig skada på ett område som är utpekad som ett riksintresse för friluftsliv. De flesta byggnadsprojekt blir försenade, varför ett decennium av friluftsliv kan gå förlorat. Den långa byggnadstiden medför att skadan är att anse som påtaglig. Detaljplanen är således olaglig.

Därutöver innebär detaljplanen påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård, Stockholms innerstad med Djurgården, vilket inte är tillåtet. Detaljplanen innebär att den befintliga grönklassade reservoaren rivs och ersätts av en högre byggnad. Kommunens egen organisation för bevakning av kulturmiljöer förordar att reservoaren bevaras. Skadorna på kulturmiljön erkänns i miljökonsekvensbeskrivningen, varför detaljplanen strider mot riksintresset för kulturmiljön och mot bestämmelserna om nationalstadsparken i 4 kap. 7 § miljöbalken. Planförfattarna är medvetna om den kumulativa skadeeffekten och att en grönklassad byggnad rivs. Enbart den omständigheten att den befintliga reservoaren rivs står i strid med 4 kap. 7 § miljöbalken och är skäl nog för att upphäva detaljplanen.

Miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig. Den förringar detaljplanens skadliga effekter på naturvärden, kulturvärden och rekreationsvärden. Miljökonsekvensbeskrivningen borde ha innehållit en sammanfattande jämförelse av alternativa placeringarna av en ny reservoar, med fokus på ovan nämnda effekter. Genom att inte innehålla en sådan jämförelse förfelas poängen med en miljökonsekvensbeskrivning. En dylik jämförelse står dock att finna i lokaliseringsutredningen, som även den är bristfällig.

Av lokaliseringsutredningen framgår att fyra alternativa placeringar (Vanadis-lunden, Hjorthagen, Loudden och Uggleviken) har undersökts, men att alla alternativ utom Uggleviken avfärdats. Samtliga alternativ i lokaliseringsutredningen medför rivning av den befintliga grönklassade reservoaren. Alternativen bedöms därför påverka kulturmiljön negativt i samma höga grad. Rivning av befintlig reservoar är dock endast och möjligtvis nödvändig när det Uggleviksalternativet. Kommunen har inte utrett möjligheten att behålla den befintliga reservoaren som sådan eller i annan användning. Om den befintliga reservoaren bevaras så skulle uppförandet av en ny reservoar på platsen medföra skada på ett kulturminnesmärke. Det skulle då framstå som mer lämpligt att uppföra den nya reservoaren inom något av de tre alternativa områdena. Uppförande av en reservoar på Loudden har avfärdats på grumliga grunder och för Hjorthagen hänvisas till påverkan på blåklassad funkisbebyggelse. De negativa konsekvenserna av alternativet Uggleviken tonas däremot ned och intrången i naturmiljön beskrivs förvånansvärt nog endast som ”små” respektive ”måttliga”. De argument som förs fram om att det under byggtiden fortfarande kommer att finnas stora områden för rekreation är ytterligare ett exempel på icke tillåtna kompensationsargument. Vidare redovisas inte driftkostnader och betydelse av befintlig ledningsstruktur på ett bra sätt.

Det som vid en jämförelse mellan de fyra alternativen talar för Uggleviken är den ekonomiska aspekten. Det väcker frågan vad god miljö får kosta.

Förbundet har låtit en expert på vattendragsteknik granska lokaliseringsutredningen. Slutsatsen i granskningen är att det är osäkert vilket av de fyra analyserade

alternativen som är mest tekniskt, ekonomiskt och miljömässigt lämpligt. Osäkerheten beror på bristande underlag och ofullständiga jämförelser.

Stockholm Vatten och Avfall och kommunen har varken i förslaget till ny detaljplan eller under processen som lett fram till det lämnat tillräcklig information till allmänhet och beslutsfattare. Den information som lämnats har varit svår att tyda och av teknisk-ekonomisk karaktär. Redan innan lokaliseringsutredningen var genomförd och detaljplanen redo för samråd genomfördes en arkitekttävling. Det vinnande förslaget har man sedan hållit fast vid trots alla invändningar som förts fram.

Stockholm Vatten och Avfall försörjer nu helt Stockholm, Huddinge, Lidingö, Nacka, Tyresö och Salem och delvis Värmdö, Haninge, Nynäshamn, Botkyrka och Ekerö kommun med vatten. Med tanke på områdets storlek framstår det som fullt möjligt att välja bland ett flertal platser utan att nödvändigtvis hamna i nationalstadsparken.

Förbundet har till stöd för sitt överklagande gett in yttranden från Anders Wörman, professor i vattendragsteknik vid KTH.

Samfundet S:t Erik (samfundet)

Samfundet står fast vid de synpunkter som lämnats under detaljplanens samråds- och granskningsförfarande. Samfundet motsätter sig starkt en rivning av den befintliga reservoaren och anser att planförslaget är oförenligt med nationalstadsparkens föreskrifter, kulturmiljövårdens riksintresse och intentionerna i PBL.

Det är inte förenligt med 4 kap. 7 § miljöbalken att ersätta den befintliga reservoaren med en ny eftersom det medför ett intrång i naturmiljön. Det är fråga om att uppföra en ny anläggning. Att det redan finns en verksamhet med reservoar på platsen förändrar inte bedömningen. Djurgården tillhör en av de mest känsliga kulturmiljöerna i Stockholm och omfattas av lagstadgat skydd. Alla tillägg ska ske med hänsyn till befintliga kultur- och naturvärden.

Den föreslagna placeringen har påverkan på närområdets barrskogsvegetation, och kompletteringsplantering kan inte fylla den lucka som uppstår om befintlig reservoar rivs. Vyer från Idrottsparken och Uggleviksängen påverkas negativt, och stadssilhuetten påverkas negativt från flera fjärrvyer. Funktionen som vattenreservoar blir mer framträdande, vilket står i strid med de värden nationalstadsparken ska värna.

Planområdet ingår i Kungliga nationalstadsparken som skyddas genom särskilda bestämmelser i miljöbalken. Inom parken får ny bebyggelse, nya anläggningar och andra åtgärder både av permanent och tillfällig natur vidtas endast om det kan ske utan skada på parklandskap, naturmiljön och det historiska landskapets kulturvärden. Förbudet att inom nationalstadsparken orsaka någon form av bestående skada är betydligt strängare än rekvisitet "påtaglig skada" som normalt gäller för riksintressen. Detta styrks av en dom från mark- och miljödomstolen gällande utbyggnaden av Gröna Lund, där domstolen upphävde detaljplanen med stöd av nationalstadsparkens lagstiftning. En rivning av den befintliga Uggleviksreservoaren och ett genomförande av planförslaget i övrigt är att likställa med permanent skada.

Planområdet ingår i kulturmiljövårdens riksintresse Stockholms innerstad med Djurgården och ska skyddas från åtgärder som innebär påtaglig skada. Reservoaren är en representant för det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande som i det större perspektivet är ett värdebärande uttryck för riksintresset. Förslaget innebär negativa konsekvenser då den nya anläggningens höjdskala och främmande volym kommer att permanent både förändra Stockholms stadssilhuett och inverka på ett flertal betydelsefulla vyer och siktlinjer.

Uggleviksreservoaren är grönklassificerad. En sådan anläggning får enligt gällande plan- och bygglagstiftning inte förvanskas. Underhåll och ändringar ska anpassas till det kulturhistoriska värdet och omgivningens karaktär. Föreslagna rivning står i

direkt opposition mot förvanskingsförbudet, eftersom värdena skulle gå helt förlorade om befintlig reservoar rivs.

Detaljplaneförslaget strider även mot utformningskraven i 2 kap. PBL, såsom 2 kap. 6 § PBL:s bestämmelse.

Samfundet har till sitt överklagande bifogat sina samråds- och granskningsyttranden i detaljplaneärendet.

DOMSKÄL

Formella invändningar

Information under planprocessen

Förbundet har i sitt överklagande anfört att kommunen lämnat bristfällig information till allmänhet och beslutsfattare i samband med framtagande av detaljplanen. Regler för hur en detaljplan antas finns i 5 kap. 6–37 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Av bestämmelserna framgår bl.a. att en kommun innan antagande av en detaljplan ska ta fram ett planförslag, samråda om förslaget och låta det granskas. Syftet med förfarandet är inte enbart att förbättra kommunens beslutsunderlag, utan även att ge berörda parter information om planarbetet och möjlighet att påverka arbetet.

Av handlingarna i målet framgår att förslaget till detaljplan varit föremål för samråd under perioden 1 juni till 7 september 2021. Information om samrådet skickades ut enligt sändlista till remissinstanser och berörda sakägare enligt fastighetsförteckningen. Samrådsförslaget visades i tekniska nämndhuset samt på kommunens hemsida. Annonser om samråd publicerades i Mitt i Östermalm den 5 juni 2021 samt i DN och SvD den 2 juni 2021. Planförslaget ställdes ut för granskning under perioden 18 maj till 14 juni 2022. Information skickades ut enligt sändlista till

remissinstanser, berörda sakägare enligt fastighetsförteckningen och andra intressenter som skriftligen framfört synpunkter under samrådet. Övriga informerades genom annons i DN och SvD den 18 maj 2022 samt i Mitt i Östermalm den 21 maj 2022. Planförslaget visades i tekniska nämndhuset samt på kommunens hemsida.

Det har enligt mark- och miljödomstolens bedömning inte framkommit några omständigheter som utvisar att kommunen genomfört samråds- och granskningsförfarandet i strid med tillämpliga bestämmelser i PBL. Vad förbundet anfört om informationens tekniska och ekonomiska natur ändrar inte den bedömningen. Mark- och miljödomstolen finner därmed inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Brister i miljökonsekvensbeskrivningen

Enligt 4 kap. 34 § PBL ska redovisningen av miljökonsekvenser vid detaljplanering ha det innehåll som följer av bestämmelserna i 6 kap. 11 och 12 §§ miljöbalken, om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan. Konsekvenserna av planens genomförande ska identifieras, beskrivas och bedömas.

Förbundet har anfört att detaljplaneärendets miljökonsekvensbeskrivning är bristfällig i utformning och innehåll.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen behandlar betydande miljöeffekter avseende såväl kultur- och naturmiljö som rekreation och friluftsliv. I miljökonsekvensbeskrivningen beskrivs planförslagets påverkan på riksintresset för kulturmiljövården Stockholms innerstad med Djurgården, bl.a. rörande stadssilhuetten. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller en bedömning av de naturvärden som påverkas av detaljplaneförslaget, så som områdets skog, växter och djurliv. Detaljplanens inverkan på rekreation och friluftsliv genom exempelvis ianspråktagande av mark analyseras och beskrivs. Fyra tänkbara lokaliseringar för reservoaren har också identifierats i miljökonsekvensbeskrivningen; Loudden, Vanadislunden, Hjorthagen och Uggleviken.

Dessa har beskrivits och bedömts utifrån miljöpåverkan och krav gällande bl.a. funktionalitet, energianvändning och ekonomi.

Enligt domstolens bedömning omfattar miljökonsekvensbeskrivningen både positiva och negativa miljöeffekter av detaljplanens genomförande. De alternativa lösningar som framhållits är relevanta och övervägandena kring valt alternativ har redogjorts för på ett tillräckligt sätt. Även om miljökonsekvensbeskrivningen förutom beskrivning av skyddsåtgärder även innehåller beskrivning av kompensationsåtgärder, är dessa inte avgörande för bedömningen av detaljplanens miljöeffekter på de utpekade fokusområdena. Inget av de utpekade fokusområdena uppnår heller nivån betydande negativa miljöeffekter. Mark- och miljödomstolen finner därmed att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. 11-12 §§ miljöbalken.

Sammanfattningsvis har det inte framkommit något formellt hinder mot att anta detaljplanen. Domstolen går därmed över till prövningen av detaljplanen i sak.

Rättsliga utgångspunkter vid sakprövningen

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § PBL). Det är alltså kommunen som inom vida ramar avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen. Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om myndigheten vid prövningen finner att beslutet strider mot en rättsregel ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Delvis upphävande eller ändringar av beslutet får endast göras om kommunen har medgett det eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse (se 13 kap. 17 § PBL).

Domstolens prövning stannar i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella

reglerna ger kommunen. Det innebär att om de bestämmelser som den överprövande instansen ska ta hänsyn till vid sin prövning ger kommunerna en stor handlingsfrihet, t.ex. bestämmelserna i 2 kap. PBL, kommer den avvägning som en kommun gör mellan olika samhällsintressen enligt 2 kap. inte att bli föremål för överprövning så länge den ryms inom lagstiftningen (se prop. 2009/10:215 s. 88 och MÖD 2013:47 och MÖD 2014:12). I de fall överprövningen avser riksintressen kan kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat (se den ovan anförda propositionen samt rättsfallen RÅ 1997 ref. 18, MÖD 2013:44 och MÖD 2014:12). Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (se 2 kap. 1 § PBL). Vid en avvägning mellan dessa intressen ska skälig hänsyn tas till bl.a. befintliga bebyggelse-, äganderäts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (se 4 kap. 36 § PBL). Vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL).

När det gäller riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken är det de centrala myndigheterna som har i uppdrag att lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse. Vilken myndighet som ansvarar för respektive intresse anges i 2a § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Under planprocessen är det länsstyrelsen som under samrådsskedet ska bevaka statliga intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses (se 5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs genom sitt ansvar att bevaka frågor om bland annat kulturmiljö enligt 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen har också i uppdrag att överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses (se 11 kap. 10 § PBL). För en nationalstadspark har länsstyrelsen där parken är belägen ett särskilt ansvar, vilket har tydliggjorts genom nationalstadsparksförordningen

(2009:55). Av förordningen framgår bland annat att det är länsstyrelsen som upprättar en vård- och utvecklingsplan för parken och har uppsikt över utvecklingen av parkens värden (se 2 och 3 §§).

I praxis har betonats att det i första hand är länsstyrelsen, och inte kommunen eller enskilda parter, som ska bedöma frågan om en åtgärd innebär skada på ett riksintresse. Det saknas ofta skäl för överprövande myndigheter att frångå länsstyrelsens bedömning, även om det inte finns några formella hinder mot att så sker (jfr rättsfallen MÖD 2013:47, MÖD 2014:12 och MÖD 2016:13).

Riksintressen

Av 2 kap. 2 § PBL framgår att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning. 3 kap. miljöbalken innehåller generella hushållningsbestämmelser för mark- och vattenområden medan 4 kap. innehåller sådana bestämmelser för vissa geografiska områden.

I 3 kap. 6 § första stycket miljöbalken föreskrivs bl.a. att mark- och vattenområden, som har betydelse från allmän synpunkt på grund av områdenas naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet, så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- och kulturmiljön. Enligt andra stycket ska områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

I förarbetena till den bestämmelse i den numera upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. som motsvarade 3 kap. 6 § miljöbalken anges att med uttrycket ”påtagligt skadar” avses sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa (jfr prop. 1985/86:3 s. 171 och prop. 1994/95:3 s. 49 f.)

I 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken föreskrivs att de områden som anges i 2-8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av

riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2-8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Detaljplanen innebär en tillåten komplettering inom ramen för riksintresset Nationalstadsparken

Planområdet ligger inom nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården (nationalstadsparken). Nationalstadsparken i sin helhet är ett riksintresse och att inom parken 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 (se 4 kap. 1 och 7 §§ miljöbalken). Med ”skada” avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena (jfr prop. 1994/95:3 s. 50). Bedömningen av skada ska inte enbart utgå från synintrycket från en viss plats, utan en helhetsbedömning bör göras, där Nationalstadsparken ska ses i sitt sammanhang (jfr rättsfallen RÅ 1998 not. 101 och HFD 2011 ref. 4).

Flera av de klagande har anfört detaljplanen innebär en utvidgning inom nationalstadsparken på ett sätt som inte är tillåten enligt 4 kap. 7 § miljöbalken.

Av förarbetena till bestämmelserna om nationalstadsparken framgår att syftet med parkens inrättande är att slå vakt om det historiska landskapet i ett område med komplexa skyddsvärden som är av särskild betydelse för det nationella kulturarvet, för Stockholmsregionens ekologi samt för människors rekreation. Av detta följer att parkens huvudstruktur vad avser natur- och bebyggelseområden inte får ändras och att oexploaterade områden därigenom inte får exploateras. Skyddet torde däremot inte hindra etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråktagna områden. Vidare framgår av förarbetena att sådan förnyelse av infrastrukturen som sammantaget medför en förbättring av miljön inom nationalstadsparken eller som möjliggör en väsentlig förbättring för hälsa och miljö i fråga om en infrastrukturanläggning som berör

parken bör vara möjlig att utföra. Utvecklingen i nationalstadsparken bör samman- taget inriktas på att förstärka områdets natur-, kultur och rekreationsvärden och att värna den biologiska mångfalden. Kommunerna bör utveckla sina översiktsplaner så att dessa kan vara ett stöd för tillämpningen av lagstiftningen (se prop. 1994/95:3 s. 1, 42-43 och 49).

Den 20 april 2009 antog kommunen en fördjupad översiktsplan för del av national- stadsparken. I översiktsplanen anges att Uggleviksreservoaren sätter sin prägel på delar av Lill-Jansskogen. I planen anges även att avseende de större kommunal- tekniska anläggningarna för vatten- och avlopp, fjärrvärme, kyla, el, gas o.d. som ligger inom nationalstadsparken är det angeläget att utbyggnader kan utföras efter- som anläggningarna fyller viktiga funktioner för kommunens utveckling.

Kommunen har i nu aktuellt detaljplaneärende bedömt att planförslaget är förenligt med lagstiftningen för nationalstadsparken då anläggningen är att betrakta som en redan etablerad verksamhet i parken. Den aktuella förnyelsen av infrastrukturen möjliggör en väsentlig förbättring av funktionen med avseende på dricksvatten- försörjningen och människors hälsa.

Länsstyrelsen har bedömt att uppförandet av en ny vattenreservoar inom Uggle- viken är att anse som en sådan anläggning som behövs för att befintlig verksamhet ska kunna fungera. Det rör sig enligt länsstyrelsen om en etablerad befintlig verk- samhet inom parken, inom vilken anläggningen behöver förnyas för att verksam- heten ska kunna fungera, allt i anslutning till tidigare ianspråktaget område. Med hänsyn till funktionen att bidra till att säkerställa Stockholms dricksvattenförsörj- ning är det enligt länsstyrelsens bedömning fråga om en sådan förnyelse av infra- strukturen som medför en väsentlig förbättring för hälsan.

Länsstyrelsen har således bedömt att åtgärden inte avser en ny anläggning och att det inte funnits skäl att överpröva planen utifrån ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL.

Mark- och miljödomstolen finner i nu aktuellt fall inte skäl att frånga kommunens och länsstyrelsens bedömning men gör följande tillägg. Uggleviksreservoaren ingår inte i beskrivningen av nationalstadsparkens skyddsvärden. Uggleviksreservoaren utgör därmed inte i sig ett uttryck för riksintresset (jfr prop. 1994/95:3 s. 16 f. och Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 juni 2022 i mål nr P 6338-21). Att planområdet ianspråkats för utveckling av en kommunal teknisk anläggning är förenligt med såväl nationalstadsparkens syfte som de syften som kommer till uttryck i kommunens fördjupade översiktsplan för nationalstadsparken. Mark- och miljödomstolen bedömer alltså att det är fråga om en tillåten komplettering av befintlig bebyggelse och således inte fråga om en otillåten utvidgning. Eftersom det inte är fråga om sådan ny anläggning som avses i 4 kap. 7 § MB saknas skäl att enligt bestämmelsen pröva om anläggningen utgör intrång i naturmiljön eller om historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Detaljplanen innebär inte påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljövården

Planområdet ligger inom ett av Riksantikvarieämbetet utpekade riksintresse för kulturmiljövården, Stockholms innerstad med Djurgården (AB 115).

Klagandena har framhållit att detaljplaneförslaget medför påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. Enligt de klagande uppstår skadan bl.a. genom att den befintliga reservoaren med sitt stora samhälls- och arkitekturhistoriska rivs och att den ersätts med en annorlunda utformad reservoar som kommer att förändra Stockholms stadssiluett.

Kommunen har bedömt att detaljplanen inte utgör en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Enligt kommunen medför detaljplanen sammantaget måttliga negativa konsekvenser för kulturmiljön. De negativa konsekvenserna kan mildras något genom skademildrande åtgärder. Kommunen har beskrivit konsekvenserna enligt följande.

”Planförslaget innebär negativa konsekvenser för kulturmiljövärden eftersom en särskilt värdefull byggnad rivs. Att reservoaren rivs minskar möjligheten att förstå den kommunaltekniska utvecklingen i Stockholm under en för staden mycket viktig utvecklingsperiod. Rivningen av befintlig reservoar bedöms innebära en försvagning av riksintresset uttryckt *det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande*. Såsom ett verk av en av Stockholms mest framträdande arkitekter under 1900-talet är Uggleviksreservoaren en av de *byggnader och miljöer med anknytning till konstnärliga verk och historiska personer*, som är ett uttryck för riksintresset. Även detta uttryck bedöms försvagas. Uggleviksreservoaren, känsligt inplacerad i skogen, kan också sägas vara ett exempel på *anpassningen till naturen*, ett stockholmskt särdrag som är ett uttryck för riksintresset. Den nya reservoaren kommer inte vara lika anpassad till naturen som den befintliga även om den kommer bli inbäddad i skog på sikt. Dock kommer den nya anläggningen genom sin höjd synas ovanför trädtopparna och uppfattas som ett landmärke. Den nya reservoaren ska utföras i obehandlad betong, ett material som har förmåga att smälta in i landskapet. Den ska byggas på pelare, vilket ger en genomsiktlighet i skogen uppe på höjden. Med den övre delens arkitektoniska gestaltning och de uppstickande hörnen kommer den nya reservoaren att ta en större plats visuellt och upplevas som ett landmärke. Funktionen som vattenreservoar kommer därmed bli mer framträdande än vad den är idag, vilket bedöms vara negativt i relation till de värden som nationalstadsparken ska värna. Planförslaget innebär en påverkan på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården genom att uttrycket *Stockholms siluett* förändras i och med att den nya vattenreservoaren blir ett landmärke som höjer sig över befintlig bebyggelse. Vattenförsörjningens byggnader är offentliga och har tillåtits höja sig över mängden. Dock bedöms den breda massiva volym som tillkommer störa upplevelsen av stadens siluett med kyrktornen från vissa platser. Uttrycket *Djurgårdens bebyggelse och rekreationslandskap, med rötter i 1600-talets kungliga jaktpark* är ett annat uttryck för riksintresset. Planförslaget innebär i viss mån att upplevelsen av parken på vissa platser i landskapet försvagas då den

nya reservoaren blir mer framträdande. För delområdet Norra Djurgården anges i länsstyrelsens Vård- och utvecklingsplan att ”den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ska bevaras och vårdas så att dess karaktär och kvaliteter består.” Uggleviksreservoaren nämns inte som ett värde i sig för nationalstadsparken. På vissa platser inom nationalstadsparken kommer planförslaget medföra att den nya reservoaren blir mer framträdande vilket kan påverka upplevelsen av känsliga historiska landskapsrum, bland annat från Stora Pelousen och Lilla Skuggan. Inom övervägande delen av nationalstadsparken kommer den nya reservoaren inte att synas.”

Länsstyrelsen har i sitt samrådsyttrande anfört att myndigheten delar kommunens bedömning att uppförandet av en ny reservoar inte kan sägas medföra påtaglig skada på riksintresset. Uppförandet av den nya reservoaren har bärighet på stads-siluetten, viktiga vyer och Djurgårdens rekreationslandskap. Viss synlighet med bärighet på riksintresset finns från Skansberget och Klevgränd, men det visuella anspråket blir begränsat. Påverkan på Djurgårdens rekreationslandskap är begränsat och för uttrycket relevanta egenskaper förblir intakta.

Vad avser rivning av befintlig reservoar har Länsstyrelsen bedömt att planförslaget inte innebär påtaglig skada på relevanta uttryck för riksintresset. Reservoaren återfinns inom Djurgårdens rekreationslandskap, med direkt närhet till den traditionella dricksvattenskällan Ugglevikskällan. Reservoaren utgör också en kommunalteknisk anläggning med både ett stort samhällshistoriskt och arkitekturhistoriskt värde. I riksintresset är kommunaltekniska anläggningar ett uttryck, men då som en del av 1800-talets stadsbyggande. Länsstyrelsen har bedömt att reservoaren visserligen berättar om en kontinuitet in i det moderna välfärdssamhället när det gäller offentliga åtaganden, men att den inte utgör en sådan kommunalteknisk anläggning där en rivning innebär påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen har bedömt att andra anläggningar inom riksintresset väl belyser denna del av samhällshistorien och att uttrycket därför förblir läsbart även vid en rivning.

Länsstyrelsen har således bedömt att åtgärderna inte medför någon påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården och inte funnit skäl att överpröva planen.

Mark- och miljödomstolen instämmer i kommunens och länsstyrelsens bedömning. Detaljplanens inverkan på kulturmiljövården är inte av sådan omfattning att den medför någon påtaglig skada på riksintresset. Härvid beaktar mark- och miljödomstolen att riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården inte är entydigt definierat (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 september 2013 i mål nr P 11451-12 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 juni 2022 i mål nr P 6338-21). Kommunen kan därmed inte sägas ha gått utanför sitt handlingsutrymme. Det finns därför inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

När det gäller rivningen av den befintliga grönklassade reservoaren anser mark- och miljödomstolen att den kommer att innebära att relevanta uttryck för riksintresset försvagas. Rivningen i sig kan dock inte anses innebära en påtaglig skada på den helhetsmiljö som 3 kap. 6 § miljöbalken syftar till att skydda.

Detaljplanen innebär inte påtaglig skada på riksintresset för friluftslivet

Planområdet ligger inom ett av Naturvårdsverket utpekade riksintresse för friluftsliv – Ulriksdal- Haga-Djurgården (FAB 13). Platsen i Lill-Jansskogen är enligt kommunens beskrivning även ett av nationalstadsparkens mest välanvända rekreationsområden där områdets oexploaterade och skogliga karaktär i kombination med närheten till bebyggelse bidrar till att det är värdefullt som rekreationsområde. Kommunen har bedömt att detaljplanen inte utgör en påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv eller påverkan på rekreationsvärdena i nationalstadsparken. Enligt kommunens bedömning medför planen varken medför positiva eller negativa konsekvenser för rekreation. Planförslaget medför visserligen att ett oexploaterat naturområde tas i anspråk, men även att området som utgörs av den nuvarande reservoaren återställs till naturmark.

Länsstyrelsen har inte heller sett skäl att överpröva planen utifrån påverkan på friluftslivet.

Mark- och miljödomstolen instämmer i kommunens och länsstyrelsens bedömning. Inte heller är detaljplanens inverkan på riksintresset för friluftslivet av sådan omfattning att den medför någon påtaglig skada på riksintresset. Det finns därmed inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Påverkan på naturvärden

Klagandena har anfört att planförslaget medför en negativ inverkan på växt- och djurarter som förekommer inom området.

Kommunen har bedömt att detaljplanen sammantaget medföra små till måttliga negativa konsekvenser för naturmiljön och den biologiska mångfalden i området.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att kommunen tagit fram en naturinventering och en fördjupad artskyddsutredning för arterna mindre hackspett och fladdermus samt beskrivit påverkan på dessa i miljökonsekvensbeskrivningen.

Av artskyddsutredningen för mindre hackspett framgår att påverkan på arten blir obetydlig då det fortsatt finns mycket goda förutsättningar för arten att lyckas med häckning. Artinventeringen visar även att det finns förutsättningar för att bevara eller utveckla värden för fladdermusfaunan vid Uggleviksreservoaren genom en omsorgsfull planering av området.

Planförslaget medför att totalt 18 träd behöver tas bort, varav 11 är naturvärdesträd och sju är skyddsvärda träd. Naturvårdsarterna liljekonvalj, blomkålssvamp, myskbock och hundtunga samt två värdeelement bestående av öppna solbelysta ytor kommer att påverkas av planförslaget. Den natur som försvinner bedöms medföra en viss habitatförlust som kan medföra en negativ påverkan på de ekologiska spridningssambanden. Då planområdet är omgärdat av skog och placerat i utkanten

av ett större sammanhängande skogsområde har kommunen bedömt att denna förlust och negativa påverkan på de ekologiska spridningssambanden är begränsade.

De naturvärden som påverkas av detaljplaneförslaget har enligt kommunens bedömning måttliga naturvärden. Planförslaget anses enligt kommunen ha små negativa effekter till följd av att de ekologiska förutsättningarna bedöms försämrats i liten grad och att de ekologiska sambanden försvagas i liten utsträckning. Sammantaget bedömer kommunen att detaljplanen medför små till måttliga negativa konsekvenser för naturmiljön och den biologiska mångfalden i området. Kommunens bedömning är att de förslag på åtgärder som föreslås i miljö konsekvensbeskrivningen innebär att den negativa påverkan på lång sikt kan anses vara obetydlig för platsens samlade naturvärde.

Mot bakgrund av utredningen i målet anser mark- och miljödomstolen inte att ett genomförande av detaljplanen skulle omfatta åtgärder som är förbjudna enligt artskyddsförordningen (2007:845). Inte heller vad klagandena i övrigt har anfört om förekommande arter föranleder domstolen att göra någon annan bedömning. Detaljplanen ska således inte upphävas på denna grund.

Anpassning till omgivningen

Enligt 2 kap. 6 § PBL ska, vid planläggning, bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

Samfundet har invänt att planförslaget är oförenligt med anpassningskravet.

Anpassningar till stads- och landskapsbilden och områdets kulturhistoriska värden är några av de allmänna intressen som kommunen ska väga mot intresset av att genomföra planen. När det kommer till utformningen av ny bebyggelse enligt 2 kap. 6 § PBL och planeringen av staden väger kommunens bedömning mycket starkt.

Även om rivningen av den befintliga och uppförandet av den nya reservoaren i viss mån kommer att påverka vyer och siluetter anser domstolen att kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme enligt PBL. Eftersom detaljplanen därmed får anses uppfylla anpassningskravet i 2 kap. 6 § PBL ska den inte upphävas på denna grund.

Förvanskning

Samfundet har gjort gällande att föreslagen rivning av befintlig reservoar strider mot förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 § PBL. I och med att den befintliga reservoaren rivs kan det enligt domstolens bedömning inte vara fråga om förvanskning. Mark- och miljödomstolen finner således inte heller skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen bedömer att den antagna detaljplanen varken medför skada på riksintresset nationalstadsparken eller påtaglig skada på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården, att kommunen hållit sig inom sitt handlingsutrymme och att det inte heller i övrigt finns skäl för att upphäva beslutet att anta detaljplanen. Överklagandena ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (MMD-02)

Överklagande senast den 31 juli 2023.

Anna Lundgren

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Anna Lundgren, ordförande, och tekniska rådet Ylva Kvist Trelje. Föredragande har varit tingsnotarien Carl Tornberg Knutsson.



**Stockholms
stad**

Kommunfullmäktige

NACKA TINGSRÄTT

Protokoll nr 15

2022-12-19

Ink 2023 -01- 18

Akt.....P 404-23

Aktbil.....6

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 4

INKOM: 2023-01-18
MÅLNR: P 404-23
AKTBIL: 6

§ 12

**Detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1
Uggleviksreservoaren, i stadsdelen Ladugårdsgärdet
(vattenreservoar), Dp 2020-02200**
Hemställan från stadsbyggnadsnämnden
KS 2022/1121

Beslut

Detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1.
Uggleviksreservoaren, i stadsdelen Ladugårdsgärdet
(vattenreservoar), Dp 2020-02200 antas.

Reservationer

Samtliga ledamöter för Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet till förmån för det egna förslaget.

Ärendet

Kommunstyrelsens utlåtande behandlas. Utlåtandet gäller
Detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1. Uggleviksreservoaren, i
stadsdelen Ladugårdsgärdet (vattenreservoar), Dp 2020-02200.

I debatten yttrar sig, se **Bilaga 2**.

Förslag till beslut

Borgarrådet Valeskog (S) och Björn Ljung (L) föreslår att
kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

Gabriel Kroon (SD) föreslår att kommunfullmäktige beslutar att
återremittera ärendet. Om ärendet inte återremitteras föreslås att
kommunfullmäktige beslutar att avslå ärendet.

Beslutsordning

Ordföranden prövar förslaget om återremiss mot att ärendet ska
avgöras idag och finner att kommunfullmäktige beslutar att ärendet
ska avgöras idag. Ordföranden ställer kommunstyrelsens förslag
mot Sverigedemokraternas förslag om att avslå ärendet och finner
att fullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

Handlingar i ärendet

R2 Utlåtande Detaljplan för del av Norra Djurgården 1:1
Uggleviksreservoaren, i stadsdelen Ladugårdsgärdet
(vattenreservoar), DP 2020-02200, KS 2022/1121-3

Bilaga Granskningsutlåtande GDPR, KS 2022/1121-1.1, 2022-09-16

Bilaga Planbeskrivning antagande, KS 2022/1121-1.2, 2022-09-16

Bilaga Samrådsredogörelse GDPR, KS 2022/1121-1.3, 2022-02-18

Bilaga Planbestämmelser, KS 2022/1121-1.4, 2022-09-16

Signerat av

Detta dokument har signerats digitalt av följande personer

Namn	Datum
Anna Cecilia,Brinck	2022-12-22
Olle Emil Olof,Burell	2022-12-22
Sara Helena,Stenudd	2022-12-22
Hans Lorentz,Altsjö	2022-12-22



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.