

Till

Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt

Inges till

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt

## ÖVERKLAGANDE

**Klagande:** Härnösands kommun  
Kommunstyrelsen  
871 80 Härnösand

**Ombud:** Advokat Tom Hofset  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711, 111 87 Stockholm  
Tfn: 08 595 060 00  
E-post: tom.hofset@msa.se

**Överklagat avgörande:** Mark- och miljödomstolens vid Östersunds tingsrätt dom den 30 januari 2018 i mål nr. P 3127-16

I egenskap av ombud för Härnösands kommun (Kommunen) får jag härmed överklaga ovan nämnda dom samt anföra följande.

### A. Yrkande

1. Kommunen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, fastställer kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av Ön 2:52 m.fl.

## **B. Skäl för överklagande**

### **B.1 Inledning**

2. Mark- och miljödomstolen (MMD) har i sin dom kommit till slutsatsen att ett genomförande av detaljplanen skulle påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövården och att detaljplanen således strider mot 3 kap. 6 § miljöbalken.
3. Såvitt framgår av domskälen har MMD tagit fasta på den kritik mot miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) som framförts av bl.a. några tjänstemän vid länsstyrelsen. Som vi kommer visa i detta överklagande är kritiken mot MKB:n emellertid i allt väsentligt obefogad.
4. MMD har dessutom lagt en egen och mycket långtgående tolkning av riksintressets innebörd och syfte till grund för sin bedömning. Av avgörande vikt för MMD tycks vara att bevara ”helheten av stadsmiljön” samt ”stadens koppling till vattnet och möjligheterna till utblick över vattnet”. Jämfört med den formellt gällande men relativt otydliga värdebeskrivningen enligt Riksantikvarieämbetets beslut 1996-08-27 Härnösand [Y21], som i huvudsak har bäring på vissa karaktärsbyggnader samt gatunät i delar av staden, förefaller domstolens utgångspunkt vara direkt felaktig.
5. Visst stöd för MMD:s synsätt – vad gäller koppling till och utblick mot vattnet – finns i länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013 avseende riksintresset Härnösand. Länsstyrelsens beskrivning i den delen torde dock utgöra en ändring av riksintresseanspråket som förutsätter formellt beslut av Riksantikvarieämbetet för att vara gällande, vilket inte har skett.
6. Vidare, att det skulle vara helheten av stadsmiljön som ska bevaras, kan inte utläsas ens av länsstyrelsens värdebeskrivning av riksintresset. MMD:s resonemang i den här delen förefaller vara inspirerat av prövningar avseende riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Vid prövningar av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken ska det anläggas ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska området. Så är emellertid inte fallet vid prövningar enligt 3 kap. miljöbalken, som nu är ifråga (se*et.ex.* Rubensson, *Miljöbalken – Den nya miljörätten*, 4 uppl. 2008, s. 55). Det som ska bevaras (inte påtagligt skadas) är läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet.

Det är således *uttrycken* för riksintresset som ska bevaras (se t.ex.

Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, s. 71).

7. Kommunen, som återkommer i denna fråga nedan i överklagandet, anser således att MMD på avgörande punkter har gjort sin bedömning på felaktiga grunder. Följaktligen är även MMD:s slutsats felaktig.
8. Det förtjänar att påpekas att målet är av vikt inte bara för den ifrågavarande exploateringen utan även för Härnösands framtida stadsutveckling. Om MMD:s tolkning av riksintressets innebörd står sig genom en lagakraftvunnen dom torde det bli ytterst svårt att åstadkomma några förändringar överhuvudtaget i den centrala stadsmiljön. För att använda ett slitet men träffande uttryck läggs en död hand över staden. Det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att på så lösa grunder undantränga det kommunala självbestämmandet. En sådan ordning ger upphov till konstitutionella betänkligheter och är inte förenlig med rättspraxis.
9. Mot bakgrund av den lagtekniska konstruktionen att ett riksintresse enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken inte får påtagligt skadas, alldeles oavsett styrkan i motstående allmänna intressen (som inte är riksintressen), bör det iakttas viss försiktighet vid uttolkningen av sådana riksintressen. Detta kan med fog hävdas särskilt gälla anspråk på riksintressen för kulturmiljövården, som till sin natur är svårdefinierade och som tillkommer på låg nivå i normhierarkin i dialog mellan olika aktörer och utan möjlighet till överprövning. Som framgått ovan har MMD intagit en helt annan hållning och tagit ett jättesprång från Riksantikvarieämbetets riksintresseanspråk.
10. I det följande kommer därför belysas rollfördelningen mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen vad gäller riksintresseanspråk samt framväxten av den värdebeskrivning som MMD har lagt till grund för sin dom.

## **B.2 Koppling till och utblick mot vattnet är inte uttryck för riksintresset**

11. Riksintresset Härnösand är inte ett sådant riksintresse som beslutats av riksdagen och för vilka exploateringsföretag ska prövas enligt 4 kap. miljöbalken. Istället är ett fråga om ett utpekande som gjorts av Riksantikvarieämbetet med stöd av 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden.

(hushållningsförordningen). Utpekandet utgör dock endast ett anspråk som anses vägledande men bekräftas rättsligt först vid efterkommande prövningar enligt t.ex. plan- och bygglagen.

12. I Riksintresseutredningens betänkande *Planering och beslut för hållbar utveckling* (SOU 2015:99) anges på s. 128 bl.a. följande:

Riksintressebeskrivningen som upprättas i samband med Riksantikvarieämbetets utpekande av anspråket, ger en övergripande utgångspunkt för hur riksintresset kan beaktas och vidareutvecklas. En beskrivning av ett riksintresse ska fungera vägledande i en planeringssituation. Riksintressebeskrivningen ska därför ange det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som präglat området men också tydliggöra vad i landskapet som är viktigt för läsbarheten, dvs. upplevelsen och förståelsen, av dess kulturhistoriska utveckling. Beskrivningen behöver som regel preciseras i exempelvis översikts- och detaljplan för att tydliggöra riksintressets innebörd och avgränsning vid olika former och nivåer av samhällsutveckling. (min understrykning)

13. Riksintresseanspråket Härnösand är följande enligt Riksantikvarieämbetets alltjämt gällande beslut 1996-08-27:

#### **Härnösand [Y 21]**

##### *Motivering:*

Stifts- och residensstad med mångsidiga förvaltningsfunktioner, framträdande nyklassicistiska karaktärsbyggnader och en bebyggelse som visar den äldsta strandbundna planstrukturen och gradvis utveckling mot allt större regelbundenhet. Som "Norrlands Aten" och Lubbe Nordströms "Öbacka" förknippas Härnösand med en speciell roll i Norrlands historiska utveckling och kulturliv.

##### *Uttryck för riksintresset:*

Domkyrkan från 1856, den märkliga gymnasiebyggnaden ritad av Tempelman och residenset båda från sent 1700-tal, samt andra stifts-, residens-, skol- och regementsstadens karaktärsbyggnader. Området Östanbäcken med bevarad oregelbunden planstruktur från 1500-talet och träbebyggelse från tidigt 1800-tal. Den inte helt regelbundna rutnätsplanen i stadskärnan, utvidgningarna på Kronholmen och arbetarförstaden Rotudden som tillsammans representerar stadsbyggnadsutvecklingen under 1700-talets slut och 1800-talet. Hammiljöer.

14. Riksintresseanspråket Härnösand implementeras i gällande översiktsplan för Härnösands kommun, *Översiktsplan för Härnösands kommun 2011 – 2025*. Översiktsplanen jämte granskningsyttrandet från länsstyrelsen är tänkt att vara det viktigaste underlaget för myndigheters beslut om riksintressen (se t.ex. Boverkets rapport *Riksintressen – nationell värden och möjligheter*, 2013, s. 13 och Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 §*

*miljöbalken*, 2014-06-23, s. 24). Den geografiska utbredningen av riksintresseområdet redovisas i översiktsplanen med grönskrifferat fält på kartbilaga, se Bilaga 1, vilket överensstämmer med den utbredning som redovisas i MKB:n för detaljplanen och som också har återgetts i punkt 10 i MMD:s dom.

15. Riksintresseområdet enligt översiktsplanen omfattar ett antal byggnader och platser som anges vara områden med stort kulturvärde (men inte nödvändigtvis uttryck för riksintresset), vilka redovisas med grönprickade ringar i Bilaga 1. Som exempel kan nämnas området Östanbäcken som i Bilaga 1 har beteckning 87 och som också anges som uttryck för riksintresset i den ovan återgivna värdetexten från Riksantikvarieämbetet. Söder om Östanbäcken finns det i målet aktuella detaljplaneområdet.
16. I övrigt anges i översiktsplanen följande angående riksintresset:

Inom riksintresse för kulturmiljö och andra platser med stora kulturvärden bör särskild hänsyn tas vid ny bebyggelse och annan markanvändning. Dessa platsers karaktär ska bevaras men ändå vidareutvecklas genom eventuella förändringar och tillägg. (s. 38)
17. Den närmare redovisningen av hur riksintresseområdena ska bevaras och utvecklas hänskjuts i översiktsplanen till ett kommande kulturmiljöprogram (s. 38). Följaktligen framhåller länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande avseende översiktsplanen att kommunen i framtida fördjupningsarbeten ska förtydliga sina avvägningar och ställningstaganden och upprätta tydliga konsekvensbeskrivningar (länsstyrelsens granskningsyttrande 2010-11-12, dnr. 401-5214-10, s. 3). Således har detaljplanens antagande föregåtts av ett planprogram. Vidare har en djuplodande kulturmiljöanalys upprättats, vilken har utgjort underlag vid MKB-arbetet.
18. Vid sidan av att vara samrådspart och att granska arbete med översiktsplaner och detaljplaner har länsstyrelsen en viktig funktion vid förmedling av de riksintresseanspråk som utpekats av Riksantikvarieämbetet. Enligt 3 § hushållningsförordningen ska länsstyrelsens arbete grundas på underlag från Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen har således inte befogenhet att ändra riksintresseanspråket. Avsikten är istället att länsstyrelsen ska förmedla Riksantikvarieämbetets beskrivningar samt förtydliga och ge vägledning till kommuner (Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, s. 73-74).

19. Därutöver ska länsstyrelsen enligt 4 § hushållningsförordningen underrätta Riksantikvarieämbetet och Boverket om länsstyrelsen anser att ”klassificeringen eller avgränsningen i stort” av ett område som riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken bör omprövas. Omprövningsprocessen beskrivs schematiskt i Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, bilagor s. 14, se Bilaga 2. Som konkret exempel på ändringsbeslut kan hänvisas till Riksantikvarieämbetets beslut 2017-03-15 avseende Olsbenning [U14], se Bilaga 3.
20. Det går således en skiljelinje mellan *förtydliganden* som länsstyrelsen får göra självmant och *ändringar* som länsstyrelsen får ta initiativ till men som ska bli föremål för Riksantikvarieämbetets ställningstagande. Den skiljelinjen är ytterst relevant i det här målet eftersom MMD – som påpekats inledningsvis i detta överklagande – i sin dom har tagit fasta på länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013, dvs. ”stadens koppling till vattnet och möjligheterna till utblick över vattnet”.
21. I handboken (Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, bilagor s. 9) anger Riksantikvarieämbetet följande angående gränsdragningen:
- Överprövning av klassificeringen eller avgränsningen i stort**  
Alla ändringar av riksintressebeskrivningen (anspråket) och sådana ändringar av avgränsningen som påverkar riksintressebeskrivningen räknas som omprövningar av klassificeringen eller avgränsningen i stort. Dessa bedöms av Riksantikvarieämbetet. Förslag om att avstå eller att peka ut ett nytt anspråk bedöms av Riksantikvarieämbetet i samråd med Boverket. Sådana justeringar av avgränsningen som inte medför någon ändring av anspråket hanteras av länsstyrelsen, och kräver inte Riksantikvarieämbetets formella ställningstagande. Riksantikvarieämbetet ska dock underrättas. (min understrykning)
22. Som framgår av punkt 13 ovan anges inte stadens koppling till och utblickar mot vatten som uttryck för riksintresset. Kontakt med vatten samt utblickar av olika slag är annars frekvent förekommande beskrivningar av uttryck för riksintressen. Som exempel från Stockholms län kan nämnas Stockholms innerstad med Djurgården [AB 115], Skogskyrkogården [AB 111], Solna [AB 37] och Steninge [AB 68], se gulmarkerat i Bilaga 4.

23. Mot den bakgrunden måste länsstyrelsens beskrivningstext från 2013 om koppling till vattnet och utblickar mot vatten anses vara något väsentligt nytt, en ändring av riksintresseanspråket, som överskrider länsstyrelsens befogenhet enligt hushållningsförordningen.
24. Stadens koppling till vattnet och utblickar mot vattnet kan därför inte ges någon relevans vid bedömningen om plangenomförandet kan påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövården. Det är inte omständigheter som enligt Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning är viktiga för läsbarheten av den kulturhistoriska utvecklingen. Av punkt 13 – 15 i MMD:s dom framgår emellertid tydligt att det är just påverkan på utblickar och koppling till vattnet från Östanbäcken och domkyrkan som har varit helt avgörande för MMD:s bedömning. MMD har således gjort sin bedömning på felaktiga grunder.
25. Med det sagt kan noteras att det i MKB:n till detaljplanen ändå – måhända överflödigt – beaktas vilken påverkan ett plangenomförande skulle få på stadens koppling till vattnet i enlighet med länsstyrelsens värdebeskrivning från 2013.

### **B.3 Jämförelsen med kvarteret Thor är inte relevant**

26. MMD hänvisar i domskälen (punkt 14) till regeringens beslut avseende kvarteret Thor i Umeå. Omständigheterna kring den detaljplan som var föremål för prövning i nämnda regeringsärende avviker emellertid väsentligt från omständigheterna kring den detaljplan som nu är föremål för prövning.
27. Detaljplanen avseende kvarteret Thor avsåg uppförande av ett höghus vid den främsta historiska paradgatan i Umeå, Storgatan, som klassificeras som uttryck för riksintresset för kulturmiljövården. I direkt anslutning till och på var sin sida om kvarteret Thor finns de två historiskt viktigaste karaktärsbyggnaderna i Umeå, Rådhuset och kyrkan (båda uttryck för riksintresset). Flera byggnader i direkt anslutning till kvarteret Thor är dessutom byggnadsminnesförklarade: Rådhuset, Handelsbanken och gamla Riksbanken. Planförslaget innebar att ett höghus skulle uppföras mitt i en miljö bestående av Umeås starkaste symbol- och identitetsskapande byggnader och höghuset skulle i direkt anslutning vara omringat av flera uttryck för riksintresset för kulturmiljövården. Det är knappast förvånande att länsstyrelsen fann att ett sådant höghus skulle försvåra läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhanget i sådan grad att det påtagligt skadar riksintresset och

således upphävde beslutet att anta detaljplanen. Det är inte heller förvånande att regeringen avslag överklagandet avseende länsstyrelsens beslut.

28. För det hotell som avses i den i målet aktuella detaljplanen är omständigheterna väsentligt annorlunda. Hotellet placeras inte mitt i en miljö bestående av värdekärnor för riksintresset. Hotellet placeras istället på mark som låg under vatten vid stadens tillkomst och som ingår i vad som kan betraktas som en ny årsring i Härnösands utveckling, med modern bebyggelse (bl.a. simhallen), och som genom bl.a. trafikleden Brunnhusgatan är väl avgränsad från den närmast liggande värdekärnan (Östanbäcken). Det är således inte fråga om uppförande av en byggnad i ett område som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag, vilket var fallet i detaljplanen för kvarteret Thor.
29. Regeringsbeslutet avseende kvarteret Thor bör därför inte ges någon relevans för bedömningen av den detaljplan som nu är föremål för prövning.
30. Det kan för övrigt noteras att simhallene- till skillnad från vad som möjligen gjorts gällande av vittnen i MMD – inte utgör uttryck för riksintresset Härnösand. Det faktum att området i modern tid är ianspråktaget för modern bebyggelse gör det dessutom mindre känsligt för förändringar (MÖD 2007:47). Att Östanbäckens koppling till vattnet påverkas må vara viktigt för stadsbilden men – som framgått av avsnitt B.2 ovan – inte för bedömningen avseende riksintresset.

#### **B.4 Kritiken mot MKB:n är obefogad**

31. Tidigt under planprocessen – innan MKB:n var upprättad – stod det klart för Kommunen och MKB-författarna att några tjänstemän vid länsstyrelsen var av den bestämda uppfattningen att ett plangenomförande skulle påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövården. Det var därför närmast väntat att MKB:n skulle komma att misskrediteras om den visade på någon annan slutsats.
32. Den kritik som har framförts tar i huvudsak sin utgångspunkt i att metod och begrepp i MKB:n avviker från den modell som hänvisas till i Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23. En överblick av denna modell ges i nämnda rapport på s. 47, bild 7, se Bilaga 5.



33. Det bör emellertid framhållas att det finns flera vedertagna modeller för miljökonsekvensbeskrivningar avseende kulturmiljö. Innan Riksantikvarieämbetet publicerade sin rapport 2014 fanns det inte någon särskild modell som kunde anses vara förordad. Riksantikvarieämbetets modell är relativt ny och har ännu inte fått ett sådant genomslag att den utgör det självklara förstahandsvalet vid arbete med miljökonsekvensbeskrivningar avseende kulturmiljö. Såväl före som efter Riksantikvarieämbetets rapport har det tagits fram miljökonsekvensbeskrivningar som ansluter till andra modeller, vilket – såvitt känt – inte har gett upphov till problem vid rättstillämpningen.
34. Det kan i detta sammanhang påpekas att kulturmiljöanalyser inte är en exakt vetenskap. Det finns inte någon modell som innebär att det utifrån vissa ingångsvärden och med matematisk precision faller ut en obestridlig slutsats avseende påtaglig skada. Det är i hög grad fråga om erfarenhetsbaserade bedömningar.
35. MMD har i sin dom bekräftat att olika modeller för bedömningen kan användas.
36. MMD har emellertid tagit fasta på kritiken avseende begreppsval och framhåller att ”om andra modeller används vid utvärderingen bör dock begrepp och definitioner som motsvarar dem i svensk lagstiftning tillämpas.” Vidare framhåller MMD att det är svårare att utvärdera de slutsatser som dras i miljökonsekvensbeskrivningen genom användningen av ”begreppet *påverkan* i olika grader istället för att använda miljöbalkens begrepp *påtaglig skada*”.
37. Kommunen ställer sig frågande till MMD:s uttalanden. Riksantikvarieämbetets rapport är vägledande men utgör inte del av svensk lagstiftning. Den begreppsapparatur som används i Riksantikvarieämbetets modell (se Bilaga 5) kan inte heller anses ge uttryck för begrepp som är definierade i svensk lagstiftning eller rättspraxis (med undantag för ”påtaglig skada”). Av miljöbalken och Riksantikvarieämbetets rapport kan emellertid utläsas att det är plangenomförandets påverkan på riksintressets värden som ska utredas och leda fram till en slutsats avseende påtaglig skada. MMD tycks ha blandat ihop utredning och slutsats.
38. I MKB:n görs den sammantagna bedömningen att påverkan av plangenomförandet är måttligt negativ vilket inte innebär påtaglig skada för riksintresset för kulturmiljövården (s. 43).

39. Uppenbarligen har länsstyrelsen inte haft några problem att utvärdera den analys som görs i MKB:n, trots vald metod och terminologi. Som exempel kan framhållas att länsstyrelsen i sitt samrådsyttrande 2016-05-17, se Bilaga 6, framhåller att "[m]ed samma terminologi som MKB:s metod vill länsstyrelsen beteckna planförslagets påverkan på landskapet, från Gådeåparken, som något mer än måttlig." Vid en samlad bedömning var länsstyrelsens slutsats emellertid att skadan på riksintressets värde inte är påtaglig.
40. Avslutningsvis i den här delen får Kommunen bemöta vad som i MMD:s domskäl (punkt 13) möjligen utgör kritik mot att alternativredovisningen inte innefattar alternativa utformningar av hotellet. Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken (i den lydelse som är tillämplig på planärendet) ska rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas. Av förarbetena framgår att det kan handla om redovisning av alternativa lokaliseringar (prop. 2003/04:116 s. 64). Sådan alternativredovisning finns i MKB:n. Till skillnad från de krav som gäller för en s.k. verksamhets-MKB enligt 6 kap. 7 § miljöbalken (äldre lydelsen) kan det emellertid inte för en s.k. plan-MKB utläsas krav på fördjupning avseende alternativa utformningar. Såvitt känt finns inte heller stöd för ett sådant synsätt i rättspraxis. Den närmare utformningen prövas istället i bygglovsskedet. Av MKB:n kan dock utläsas att hotellets påverkan på riksintresset är betingat av byggnadens volym och höjd.

#### **B.5 Perspektiv - Slussen**

41. Härnösand må vara Norrlands Aten men är alltså en del av Sverige. Svensk rätt ger emellertid inte stöd för MMD:s bedömning.
42. Ovan i detta överklagande har berörts riksintresset för Stockholms innerstad med Djurgården (punkt 22 och Bilaga 4). Till skillnad från gällande riksintressebeskrivning för Härnösand ingår vyer och kontakten med vattnet i riksintressebeskrivningen för Stockholms innerstad. Det finns ytterligare skäl att beröra sistnämnda riksintresse i överklagandet, nämligen den pågående omdaning av Slussenområdet i Stockholm som avseende detaljplanen föregicks av en prövning i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2013:44)eMark- och miljööverdomstolens bedömning i det målet ger ett välbehövligt perspektiv på den nu överklagade domen.

43. Slussenområdet angränsar Gamla stan och förbinder Mälaren med Saltsjön. Slussen pekas ut som uttryck för riksintresset, närmare bestämt som ”uttryck för det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande.” I Mark- och miljööverdomstolens dom anges bl.a. följande:

I länsstyrelsens planeringsunderlag för Slussen, faktablad 2004:1, redogörs för de väsentliga aspekterna att ta tillvara ur riksintressesynpunkt utifrån landskapsbild, kommunikation och trafikanläggning. Där anges bl.a. följande. En viktig dimension i Slussenområdet är landskapsbilden. Den dramatiska förkastningsbranten längs Södermalms norra sida och den sjunkna markytan norr om förkastningen utgör förutsättningen för vattenstråket Mälaren-Saltsjön. Det andra viktiga landskapselementet, utöver förkastningsbranten, är vattenpassagen och förhållandet mellan de två landfästena Gamla stan och Södermalm. Beträffande kommunikation anges att trafiken alltid varit ett framträdande och styrande element i Slussenområdet. Just spåren av mängden olika trafiklösningar från skilda epoker ger platsen en alldeles särskild laddning att ta fasta på. Beträffande trafikanläggningen anges bl.a. att en kvalitet i 30-talets trafikapparat är dess tydliga form med de tre klöverbladen och att den intrikata men väl fungerande trafikmaskinen är ett mästerverk i ingenjörskonst.

En del av uttrycket för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården utgörs av fronten mot vattenrummen. Detaljplanen för Slussen innebär att relativt stora delar av nuvarande vattenytan tas i anspråk som markområde för ny bebyggelse och kajer samt att fronten mot vattenrummen förändras. Det kan konstateras att detta följer det mönster som utbildats vid tidigare omdaningar av platsen. Vyer från viktiga utsiktspunkter så som Katarinavägen kommer att begränsas.

Mot bakgrund av att riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården inte är definierat på ett entydigt sätt blir handlingsutrymmet för kommunen större vid bedömningen om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset. Kommunen har bedömt att detaljplanen innebär en måttlig skada på kulturmiljön och länsstyrelsen har vid sin prövning enligt 12 kap. ÄPBL funnit att detaljplanen innebär att riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Mark- och miljööverdomstolen finner att det inte har framkommit skäl att frångå länsstyrelsens bedömning att planen kan godtas utifrån bestämmelserna om riksintressen. (mina understrykningar)

44. Det framgår med all önskvärd tydlighet att Slussen ur riksintressesynpunkt är mycket känslig för förändringar. Att riva Slussen med dess ”mästerverk i ingenjörskonst” och ersätta området med något helt annat som begränsar viktiga vyer och förändrar fronten mot vattenrummet bedömdes innebära endast ”måttlig” skada på kulturmiljön. Mark- och miljööverdomstolen godtog detta och har därvid tagit fasta på att riksintresset inte är definierat på ett entydigt sätt vilket ger större handlingsutrymme för kommunen.

45. Det kan inte med fog påstås att gällande riksintressebeskrivning för Härnösand är tydligare än riksintressebeskrivningen för Stockholms innerstad. Och i Härnösand är det inte ens fråga om att riva eller på annat sätt förvanska en värdekärna. Plangenomförandet berör inte den oregelbundna planstruktur och träbebyggelse i Östanbäcken som pekas ut i riksintresseanspråket. Domkyrkan kommer alltså att i det stora hela vara dominant i landskapsbilden. Således, som framgår av såväl MKB:n som länsstyrelsens samrådsyttrande, kan plangenomförandet inte anses påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövärden.

### **C. Skäl för prövningstillstånd**

46. Av skäl som angetts ovan i detta överklagande anser Kommunen att det finns anledning att betvivla riktigheten i det slut som MMD kommit till.
47. Vidare anser Kommunen, av skäl som anges nedan, att det är av vikt för ledningen av rättstillämpningen att överklagandet prövas i högre rätt.
48. MMD har tagit en avgränsad del av länsstyrelsens riksintressebeskrivning till grund för sin bedömning, nämligen stadens koppling till vattnet och möjligheterna till utblick över vattnet. Länsstyrelsens beskrivning i den delen saknar erforderlig förankring i tillämplig riksintressebeskrivning från Riksantikvarieämbetet. Det är således inte fråga om ett förtydligande, utan om en ändring av riksintressebeskrivningen. Enligt den rollfördelning som föreskrivs i hushållningsförordningen och beskrivs i Riksantikvarieämbetets tillämpningsanvisningar har länsstyrelsen inte den befogenheten. Länsstyrelsens beskrivning i sådana delar bör därför inte kunna tas till intäkt för att en åtgärd påtagligt skadar riksintresset, och det är för Kommunen tveksamt om länsstyrelsens beskrivning i sådana delar överhuvudtaget bör ges någon relevans vid bedömningar enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Det finns såvitt känt inget avgörande från högre rätt som klargör denna rättsfråga.
49. Vidare gör MMD i sin dom ett antal principiella uttalanden som såvitt känt saknar förankring i rättspraxis. Det gäller bl.a. krav på redovisning av alternativa utformningar samt krav avseende vilka begrepp som ska användas i en miljökonsekvensbeskrivning.

50. Avslutningsvis kan framhållas att MMD gör en fri tolkning av riksintressets syfte, bl.a. att syftet är att ”bevara helheten av stadsmiljön”. Det förefaller innebära en väsentlig förskjutning från rena riksintresseaspekter till generella stadsbildafrågor. Enligt Kommunens uppfattning är helheten av stadsmiljön relevant för riksintressebedömningen endast i den mån det påverkar läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet. Något annat skulle stå i strid mot den grundlagsbefästa kommunala självstyrelsen.
- 51e Det kan erinras om att den kommunala självstyrelsen bara får inskränkas genom lag och endast i den omfattning som är nödvändig med hänsyn till de ändamål som motiverar inskränkningen (1 kap. 1 § och 14 kap. regeringsformen). Uttolkningen av riksintresset Härnösand måste ske i ljuset av detta.

---

Stockholm den 19 februari 2018



Tom Hofset

Bilagor:

1. *Översiktsplan för Härnösands kommun 2011 – 2025*, Karta 13 B Kulturvärden
2. Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, Bilaga 3b
3. Riksantikvarieämbetets beslut 2017-03-15 avseende Olsbenning [U14]
4. Riksantikvarieämbetets beslut 1997-08-18 (dokument uppdaterat 2014-04-04) avseende riksintressen för kulturmiljövården i Stockholms län, s. 29-31 och 33-34
5. *Riksantikvarieämbetets rapport Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken*, 2014-06-23, s. 47
6. Länsstyrelsens i Västernorrland samrådsyttrande 2016-05-17