

Påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövården i stadsmiljö

ROBERT DELI OCH HAMPUS WAHLBERG*

Det finns ett tusental riksintressen för kulturmiljövården i Sverige.¹ De flesta av våra större städer berörs av något riksintresse. Åtgärder som kan påtagligt skada ett riksintresse får enligt miljöbalken inte vidtas. Regleringen har karaktären av en stoppregel och kan därmed hindra stadsutvecklingsprojekt. I det praktiska rättslivet uppkommer inte sällan oklarheter om hur stoppregeln ska förstås och tillämpas. Med hänsyn till mängden riksintressen i kombination med den påverkan som miljöbalkens stoppregel potentiellt kan få för kommunernas och enskildas intresse av en effektiv stadsplanering och utveckling, finns det skäl att reda ut vad som gäller. I artikeln görs därför ett försök att bringa klarhet i hur regeln om riksintressen för kulturmiljövården ska förstås och tillämpas.

1. Inledning

Miljöbalkens (1998:808) (MB) regelverk om riksintressen och skyddet för dem framgår av balkens 3 kap. som innehåller grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Dessa hushållningsregler är en del av MB:s första avdelning och gäller för alla verksamheter och åtgärder med anknytning till balkens tillämpningsområde. Hushållningsbestämmelserna ska enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) tillämpas vid planläggning. Regelverket är i hög grad allmänt hållet och lagtexten ger liten vägledning för tillämpningen i det enskilda fallet. Tolkningsutrymmet är stort.

Av 3 kap. 6 § MB framgår bl.a. att områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. All mänsklig påverkan kan i lagrum-

* Advokat och delägare respektive advokat vid Advokatfirman Vinge. Författarna har agerat som ombud i flera av de rättsfall som behandlas i artikeln, vilket anmärks i anslutning till omnämnandet av rättsfallen i fråga.

¹ Riksantikvarieämbetets rapport Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen, 2017, s. 13. Se även Riksantikvarieämbetet, Riksintressen för kulturmiljövården, [https://www.raa.se/samhallsutveckling/riksintesse-for-kulturmiljovarden/](https://www.raa.se/samhallsutveckling/riksintresse-for-kulturmiljovarden/), hämtad 2026-01-29.

mets mening utgöra en åtgärd. Beslut att anta en detaljplan kan därmed upphävas med stöd av bestämmelsen, om genomförandet av detaljplanen kan antas påtagligt skada riksintressant natur- eller kulturmiljö. Riksintressen åtnjuter ett ovillkorligt skydd mot åtgärder som kan påtagligt skada riksintresset i fråga. Någon avvägning ska därmed inte göras mellan å ena sidan betydelsen av att skydda riksintresset mot påtaglig skada och å andra sidan motstående intressen, exempelvis bostadsproduktion. Endast om det motstående intresset också är ett riksintresse, finns det utrymme för en intresseavvägning, 3 kap. 10 § MB. Bestämmelsen i 3 kap. 6 § MB är således en stoppregel – en verksamhet som riskerar att påtagligt skada riksintresset får helt enkelt inte genomföras; dispens är inte möjligt att få.

Artikeln har följande övergripande disposition. Inledningsvis behandlas det legala begreppet ”riksintresse” och därefter ”påtaglig skada”, tillsammans med en rättsfallsgenomgång i syfte att undersöka hur regeln i 3 kap. 6 § tillämpas. Artikeln avslutas med våra sammanfattande slutsatser.

2. Begreppet ”riksintresse”

Det saknas en legaldefinition av begreppet riksintresse. Miljöbalken innehåller inte heller någon uttömmande uppräkningslista av de områden som är av riksintresse för kulturmiljövården.² I förarbetena anges att hos områden av betydelse för kulturmiljövården ligger bevarandevärdet ofta i äldre värdefull bebyggelse eller i karaktären hos ett odlingslandskap med dess kombination av bruksformer inom jord- och skogsbruket, bebyggelsens struktur, fornminnen och andra lämningar av äldre bosättningar.³ Riksintressen för kulturmiljövården kan, enligt förarbetena, vara sådana miljöer som ”dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia och är av särskilt värde för forskningen och som sevärdheter för en bred allmänhet”.⁴ För att ett område ska vara ett riksintresse ska det bl.a. ha ”få motsvarigheter i landet”.⁵

Lag och förarbeten ger sammanfattningsvis i praktiken begränsad vägledning för bedömningen av vilka områden som är riksintressanta, varför vägledning får eftersökas i andra rättskällor.

Länsstyrelserna har – i egenskap av regionala planmyndigheter – en betydelsefull roll. Under planprocessen är det länsstyrelsen som ska verka för att riks-

² Michanek, G och Zetterberg, C, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 160. Se även MÖD 2014:12.

³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 32. En i princip identisk text återfinns i Prop. 1985/86:3 s. 162.

⁴ Prop. 1985/86:3 s. 164. Se även prop. 1997/98:45 del 2 s. 33 där följande anges ”Bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia”.

⁵ Prop. 1985/86:3 s. 164.

intressen enligt såväl 3 som 4 kap. MB tillgodoses, 5 kap. 14 och 22 §§ PBL. Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för att bevaka frågor om bland annat kulturmiljö.⁶ Länsstyrelsen har också i uppdrag att överpröva kommunens beslut att anta en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses, 11 kap. 10 § PBL. I rättspraxis har flera gånger uttalats att det faktum att länsstyrelsen bedömt en detaljplan som godtagbar i många fall innebär att det inte finns skäl för den överprövande myndigheten att frångå den bedömningen.⁷ Det finns dock inget hinder mot att domstolen gör en annan bedömning än länsstyrelsen. Skäl för att frångå länsstyrelsens bedömning kan exempelvis vara om det skulle finnas brister i underlaget eller andra omständigheter som föranleder en annan bedömning av planens påverkan på riksintressena än den som länsstyrelsen gjort.⁸

Regeringen har lämnat i uppdrag till Riksantikvarieämbetet att peka ut områden och tillhörande värden som enligt myndigheten utgör riksintresse för kulturmiljövården.⁹ Utpekande sker i form av s.k. riksintressebeskrivningar. Beskrivningarna anger dels motivering till utpekandet av riksintresset, dels vilka uttryck som finns för riksintresset och som därmed ska skyddas. Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivningar är emellertid korta.¹⁰

Enligt Riksantikvarieämbetet kan uttryck för riksintressen vara sådana inslag i landskapet som är ett resultat av den kulturhistoriska utveckling som legat till grund för utpekandet av riksintresset och som anges i riksintressebeskrivningen. Uttrycken kan bestå av hela miljöer, mindre områden, markslag, byggnader, anläggningar, lämningar, egenskaper och karaktärsdrag samt visuella, funktionella eller andra samband mellan dessa.¹¹

Riksantikvarieämbetets riksintresseanspråk har en vägledande funktion vid tillämpningen av regelverket, men myndighetens bedömningar har inte nödvändigtvis någon utslagsgivande effekt. I den praktiska rättstillämpningen finns det ett flertal exempel där domstolarna gjort en annan bedömning än Riksantikvarieämbetet.¹²

Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivningar brukar inte innehålla kartor redovisande riksintressenas geografiska utbredning. Boverket har en karttjänst i vilken det är möjligt att via en interaktiv elektronisk karta få en överblick

⁶ Se 3 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Se även bl.a. MÖD P 10002-23.

⁷ Se bl.a. MÖD 2014:12, P 2764-16, P 2664-16, P 5264-22 och P 10002-23.

⁸ Ibid.

⁹ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, 2 § och 2 a §.

¹⁰ Som exempel kan nämnas att de mångfacetterade riksintressebeskrivningarna avseende Stockholms respektive Göteborgs innerstad är på respektive ett par sidor samt drygt en A4-sida. De flesta beskrivningarna är kortare och vissa endast ett fåtal rader.

¹¹ Rapport från Riksantikvarieämbetet. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok, 2014-06-23 (RAÄ handbok), s. 15.

¹² Se nedan avsnitt 3.3.

av den ungefärliga geografiska utbredningen av Riksantikvarieämbetets riksintresseanspråk.¹³ Det är dock inte alltid som kartan är helt överensstämmande med riksintressebeskrivningarna. Viss försiktighet bör därför iakttas vid studier av denna och liknande kartor. Skälet till det står antagligen att finna i att Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivningar sällan (om ens någon gång) har en sådan exakthet i sina formuleringar att det är möjligt att göra en skarp geografisk avgränsning. Det är nog oftare mer riktigt att förstå riksintresset som ett område med en tydlig värdekärna med en mer eller mindre otydlig periferi. Frånvaron av en tydlig gräns mellan ett riksintressant område och andra områden ska inte heller överdrivas; en åtgärd träffas av stoppregeln om verksamheten kan påtagligt skada riksintresset, alldeles oavsett om åtgärden i fråga vidtas innanför eller utanför riksintresseområdet.

Det förekommer att länsstyrelserna utarbetar kompletterande kunskapsunderlag, stundtals omnämnda *fördjupande riksintressebeskrivningar*. I en sådan handling kan länsstyrelsen mer utförligt beskriva riksintressena och ange de värden som enligt länsstyrelsen ska skyddas mot påtaglig skada.

Varken Riksantikvarieämbetets eller länsstyrelsernas riksintressebeskrivningar är rättsligt bindande.¹⁴

Kommunerna ska i sina översiktsplaner redovisa hur riksintressena ska tillgodoses, 3 kap. 4 § PBL. Vår erfarenhet är att kommunernas redovisning har en relativt begränsad betydelse vid tillämpningen av stoppregeln i det enskilda fallet.

Handfast vägledning saknas i ovan nämnda rättskällor. Det är ytterst domstolarnas sak att i enskilda fall reda ut vad som är ett riksintresse.

3. Begreppet ”påtaglig skada”

3.1 Inledande reflektioner

Systematiskt är miljöbalken indelad i olika avdelningar där vissa innehåller bestämmelser av övergripande målkaraktär eller som är allmänt hållna medan andra avdelningar innehåller mer detaljerade och verksamhetspecifika bestämmelser.

En skada i miljöbalkens mening behöver inte vara en med fysiska medel tillfogad förstörelse på lös eller fast egendom, t.ex. rivning av en byggnad i

¹³ Boverket, Karta över Riksintressen, <https://gis2.boverket.se/portal/apps/experiencebuilder/experience/?id=87d9869572984c4480d4f1e1731ab4f5>, hämtad 2026-01-29. Länsstyrelserna har eller har i vart fall tidigare haft egna liknande interaktiva kartor.

¹⁴ Michanek, G och Zetterberg, C, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 160. Se även MÖD 2014:12.

samband med stadsutvecklingsåtgärder eller sprängstensskador som en verksamhet orsakar på en byggnad i omgivningen. Skada kan i miljöbalkens mening föreligga även i form av enbart estetiska störningar, t.ex. genom att uppförandet av ett nytt byggnadsverk inverkar på möjligheten att tillgodogöra sig riksintressant kulturmiljö.¹⁵

Lexikaliskt förklaras ”påtaglig” som tydligt märkbar.¹⁶ Som synonymer till påtaglig anges bl.a. uppenbar, flagrant, påtagbar, handgriplig och substantiell.¹⁷ En rent språklig tolkning av ordet påtaglig i kombination med ordet skada – dvs. uttrycket ”påtaglig skada” – talar för att det avser men av kvalificerat slag. Om ett sådant kvalificerande inte hade varit lagstiftarens avsikt, är det rimligt att anta att lagstiftaren hade använt samma teknik som i 7 kap. MB om skydd av områden. I 7 kap. 11 § MB, som reglerar biotopskyddsområden, anges att det inom ett biotopskyddsområde inte får bedrivas en verksamhet eller vidtas en åtgärd som ”kan skada naturmiljön”. Här används alltså ordet ”skada” ensamt, dvs. utan någon kvalifikation. Biotopskyddet är enligt 7 kap. 11 § MB – till skillnad från skyddet för riksintressanta kulturmiljöområden i 3 kap. 6 § MB – inte en stoppregel. Det finns dispensmöjligheter från förbudet att vidta åtgärd som kan medföra skada på naturmiljön. Skyddet för riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB är däremot undantagslöst. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att lagstiftaren valt att begränsa tillämpningen av stoppregeln till situationer där påverkan är av kvalificerad art. I sammanhanget är det lämpligt att notera även att lagstiftaren – såvitt avser skadeståndsansvaret i förhållanden mellan enskilda – i 32 kap. 1 § MB föreskrivit att ren förmögenhetsskada som inte har orsakats med uppsåt medför rätt till ersättning endast om skadan är av ”någon betydelse”. I förarbetena har angetts att regeln utesluter skadeståndsansvar för skada som är bagatellartad.¹⁸ I ljuset av dessa jämförande exempel på hur begreppet skada graderas på olika sätt i balken, är det rimligt att uppfatta uttrycket påtaglig skada som något annat och allvarligare än ”skada av någon betydelse” men också något mer och väsentligare än en skada i ordets ”normala” bemärkelse. Det skulle vara en något ansträngd tolkning av lagen att tillämpa rekvisitet ”påtaglig skada” på en åtgärd så snart den orsakar mer än obetydlig eller bagatellartad skada på riksintresset.¹⁹

För tolkningen av 3 kap. 6 § MB har även hushållningskravet, 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § MB, betydelse. Kravet innebär att miljöbalken ska tillämpas i syfte att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktig god hushållning

¹⁵ Se t.ex. HFD 2011 ref. 4, HFD mål nr 6702-19, MÖD 2017:20 samt prop. 1985/86:3 s. 117 f.

¹⁶ Nationalencyklopedins ordbok A–Ö, 2004 samt Bonniers svenska ordbok, 10 uppl., 2010.

¹⁷ Nationalencyklopedins svenska synonymordbok, 5 uppl., 2018.

¹⁸ Prop. 1985/86:83 s. 40 och Ullman, H, Miljöbalk (1998:808) 32 kap. 1 §, avsnitt 2.1.3 Ren förmögenhetsskada, Lexino 2011-08-28 (JUNO).

¹⁹ Jfr det i nedan avsnitt 3.2 citerade förarbetsuttalandet från prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 avseende att just bagatellartad påverkan utesluts genom kvalifikationen *påtaglig*.

tryggas. Det innebär att en intresseavvägning måste göras mellan bl.a. vad som ur kulturell respektive samhällsekonomisk synpunkt framstår som en långsiktigt god hushållning av resurserna i fråga. Det är viktigt att understryka att vi med detta inte menar att en intresseavvägning ska göras mellan ett riksintresse (t.ex. kulturmiljö) och intressen av andra slag (t.ex. samhällsekonomisk nytta) när väl bedömningen gjorts att ett riksintresse påtagligt skadas av en åtgärd. I sådant fall ska stoppregeln tillämpas. Vad vi däremot menar är att en intresseavvägning – p.g.a. det tvingande hushållningskravet – med nödvändighet måste ge utslag vid tolkningen av vad som utgör påtaglig skada på ett riksintresse enligt stoppregeln.²⁰ Stoppregeln bör alltså tolkas i ljuset av hushållningskravet.

Det är inte möjligt att avgränsa betydelsen av ”påtaglig skada” på ett för alla situationer entydigt sätt. Det kan röra sig om vitt skilda förhållanden som ska bedömas vid tillämpning av regeln. Vid bedömningen av om påtaglig skada kan föreligga, bör hänsyn tas till hur stor del av det utpekade riksintresset som faktiskt menligt påverkas och på vilket sätt det påverkas. Typiskt sett är det mer besvärande om en åtgärd påverkar hela riksintresseområdet än om endast en liten del av området berörs. På motsvarande sätt torde rivning av ett kvarter som är värdefullt ur kulturmiljöperspektiv vara ett större och allvarligare ingrepp, än stadsutvecklingsåtgärder som inte innebär fysiska ingrepp på den skyddsvärda miljön. Stoppregelns generella karaktär och den mycket begränsade vägledning som lämnas i förarbetena för dess tillämpning, lämnar ett förhållandevis stort utrymme för domaren att utifrån de faktiska och relevanta omständigheterna (vilka de nu är) och med beaktande av de praktiska konsekvenser tolkningsutfallet får i det enskilda fallet, avgöra om en viss åtgärd kan orsaka påtaglig skada på det skyddade kulturmiljöintresset.²¹ Att det är fråga om en stoppregel, talar i sig enligt vår uppfattning för viss återhållsamhet i tillämpningen av regeln.

3.2 Andra rättskällor än rättsfall

Det finns ingen legaldefinition av begreppet ”påtaglig skada”. Av förarbetena framgår i stort sett endast följande.

²⁰ Jfr Riksantikvarieämbetets handbok, s. 32 vari anges att ”[A]vvägningsregeln ska tillämpas” och att ”[A]vvägningsregeln i 3 kap. 1 § miljöbalken är utgångspunkten för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna” (till vilka 3 kap. 6 § hör).

²¹ Se t.ex. rättsfallet HFD 2011 ref. 4 och Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2005:17 och Strömholm, S, Rätt, rättskällor och rättstillämpning, 5 uppl., 1996, s. 427. Att två likartade åtgärder – beroende på kontexten – kan leda till helt olika bedömningar i fråga om risk för ”påtaglig skada” framgår av rättsfallen MÖD 2007:47 och MÖD 2017:20, som båda rörde konsekvensen av anläggande av vindkraftverk i närheten av riksintresseområden, se vidare nedan avsnitt 3.3.

Med uttrycket ”påtagligt kan påverka”, vilket också används i flera paragrafer i kapitlet, utesluts bagatellartad påverkan. Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta.²²

I det citerade förarbetsuttalandet är det enbart rekvisitetet ”påtaglig” som är föremål för kommentar.²³ Rekvisitetet ”skada” behandlas inte. Inte heller lämnas någon vägledning för när en skada (eller påverkan) ska anses vara påtaglig, annat än att bagatellartad påverkan utesluts.

Förarbetenas otydlighet har i den juridiska litteraturen kritiserats och det har hävdats att lagstiftaren med så oklara direktiv bäddat för tolkningsproblem och dålig förutsägbarhet i den praktiska tillämpningen.²⁴

Naturvårdsverket har upprättat allmänna råd om påtaglig skada enligt 3 kap. 6 § MB.²⁵ I de allmänna råden anges att påtaglig skada kan uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada de värden som utgör grunden för riksintresset. Vidare anges att det vid bedömningen bör analyseras hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de värden som utgör grund för att området har bedömts vara av riksintresse. Dessutom uttalas att bedömningen av om en skada ska anses påtaglig bör beakta att olika områden är olika känsliga för påverkan. Verkets konstaterande att påtaglig skada *kan* föreligga om en åtgärd mer än obetydligt skadar de värden som utgör grunden för riksintresset, är i det närmaste självklart men kanske också meningslöst för den som söker vägledning. Svårigheten ligger inte i att kunna konstatera att något annat än en obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada. Den relevanta – och svårare – uppgiften är att bedöma när en skada, som inte är bagatellartad, faller innanför respektive utanför lagens tillämpningsområde. De allmänna råden ger likt förarbetena begränsad vägledning.

Riksantikvarieämbetet har i sin tur tagit fram en handbok som ska utgöra stöd för länsstyrelserna i deras arbete med bl.a. provningar som rör riksintressen.²⁶ Handboken är – likt Naturvårdsverkets allmänna råd – inte juridiskt bindande, men kan likväl få praktisk betydelse som tolkningsstöd.²⁷ I handboken förtydligas att riksintressen inte är statiska samt att det finns handlingsutrymme vad gäller planerade åtgärder. Det anges att:

Riksintressen för kulturmiljövården är områden som förändras i takt med samhällsutvecklingen, men där de kulturhistoriska värdena ska utgöra en särskilt tungt vägande aspekt vid beslut om

²² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 30.

²³ I förarbetena anges i anslutning till 3 kap. 6 § att begreppet ”påtaglig skada” behandlas under 2 §, men i anslutning till denna är det endast ordet ”påtaglig” men inte ”skada” och inte heller det sammansatta begreppet ”påtaglig skada” som kommenteras, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 33.

²⁴ Michanek, G och Zetterberg, C, Den svenska miljörätten, 6 uppl., 2025, s. 159.

²⁵ Naturvårdsverkets allmänna råd till 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken, NFS 2005:17.

²⁶ RAÄ handbok, s. 3, 16, 43 och 61.

²⁷ MÖD har flera gånger refererat till såväl Naturvårdsverkets allmänna råd som till RAÄ handbok, t.ex. i MÖD P 5264-22.

ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Handlingsutrymmet vid planering och tillståndsprövning kan sägas bestå av utrymmet mellan samhällets och lagstiftningens övergripande mål och lagens stoppregel (om förbud mot påtaglig skada) som definierar den bortre gränsen för det acceptabla.²⁸

Handboken tillhandahåller en grafisk tabell för att visa på en åtgärds möjliga påverkansgrader och huruvida respektive påverkansgrad är tillåtlig.²⁹ Om riksintresseområdets värden förädlas, förökas eller förstärks innebär det en förbättring. Om värdena förblir opåverkade blir det en neutral påverkan. Om värdena försvagas blir det skada. Slutligen, om värdena förvanskas eller försvinner blir det påtaglig skada. Enligt den schematiska beskrivningen kan följaktligen åtgärder som försvagar riksintressets värden accepteras då de inte medför påtaglig skada.³⁰ Avseende bedömningen av påtaglig skada är det enligt handboken av avgörande betydelse i hur hög grad platsen fortsatt kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet.³¹ Det anges vidare att olika områden är olika känsliga för påverkan och att bedömningen därför alltid måste vara platsspecifik. Handboken bidrar även i viss mån till att konkretisera olika typer av riksintressens olika grad av känslighet för olika typer av åtgärder.³²

3.3 Rättsfall

I rättspraxis förekommer flera viktiga fall som behandlar tillämpningen av regeln om skyddet av riksintressen för kulturmiljövärden. I det följande nämner vi ett antal rättsfall som är betydelsefulla för förståelsen av stoppregelns tillämpning. Vi gör inte anspråk på att vår rättsfallsgenomgång är uttömmande.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har i ett avgörande klargjort att en bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön inte enbart kan utgå ifrån synintrycket från en viss plats (visuell påverkan), utan en helhetsbedömning bör göras varvid kulturmiljöområdet måste ses i sitt sammanhang.³³ Det aktuella rättsfallet rörde frågan om antagande av detaljplan som möjliggjorde uppförande av högre flerbostadshus inom en del av nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården. Domstolen konstaterade att:

Det är ofrånkomligt att ett antal sex- och sjuvåningsbyggnader placerade i nära anslutning till parken på ett markant sätt påverkar synintrycken i den omedelbara närheten. En bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i nationalstadsparken kan enligt Högsta

²⁸ RAÄ handbok, s. 46.

²⁹ RAÄ handbok, s. 47.

³⁰ Jfr t.ex. MÖD P 1816-18, se härom i rättsfallsgenomgången.

³¹ RAÄ handbok, s. 54.

³² RAÄ handbok, s. 54 f.

³³ HFD 2011 ref. 4.

förvaltningsdomstolens mening dock inte enbart utgå ifrån synintrycket från en viss plats utan en helhetsbedömning bör göras varvid parken måste ses i sitt sammanhang.

HFD beaktade nationalstadsparkens sammanhang och tog fasta på att den var ”delvis insprängd i och gränsar i övrigt till stora delar direkt till ett storstadsområde” samt att den ”kringgärdas av stadsbebyggelse av skiftande slag”. Domstolens slutsats blev att uppförandet av det nya bostadsområdet, som markant skulle påverka synintrycket i den omedelbara närheten, inklusive i nationalstadsparken, inte medförde att nationalstadsparkens kulturvården påtagligt skadades.

Även Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har haft att ta ställning till planerad bebyggelse rörande Nationalstadsparken och riksintresset för kulturmiljövården Stockholms innerstad med Djurgården.³⁴ Målet rörde detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden i Hjorthagen, som innebar rivning av en gasklocka för att ersätta den med ett över 100 m högt bostadshus.³⁵ Frågan var huruvida det skulle innebära påtaglig skada på riksintresset. Det nya bostadshuset planerades att bli ca 50 m högre samt smalare till utformningen än gasklockan det skulle ersätta. Detta skulle medföra att Stockholms stadssiluetten skulle ändras, särskilt vid mörker då ljusen från bostadsfönstren skulle göra byggnaden mer synlig jämfört med gasklockan. MÖD fann att de kulturvården som fanns i gasverksområdet skulle minska då en gasklocka skulle rivras samt att den nya byggnaden skulle påverka stadssiluetten. Domstolen ansåg dock att denna påverkan inte skulle innebära en påtaglig skada på riksintresset. Detta trots att domstolen uttalade att gasverksanläggningen intog en särställning i riksintresset och att Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning särskilt omnämnde ”[s]tads-siluetten med den begränsade hushöjden där i stort sett bara kyrktornen och offentliga byggnader tillåtit höja sig över mängden”. Nämnvärt är att den gasklocka som skulle rivras utgjorde en av flera gasklockor i området. Hade flera eller samtliga rivits hade utgången förstås kunnat bli en annan. Att rivning av kulturmiljövärdefull bebyggelse kan accepteras, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, är dock genom rättsfallet klarlagt.³⁶

MÖD har behandlat frågan om nybyggnation av ett för omgivningen högt hotell och dess påverkan på omgärdande riksintresse.³⁷ Hotellet skulle bli åtta till nio våningar högt och placeras i centrala Härnösand, ett område som av Riksantikvarieämbetet utpekats som riksintresse för kulturmiljövården. I den aktuella riksintressebeskrivningen angavs bl.a. Härnösands domkyrka särskilt, belägen relativt nära den plats där hotellet skulle byggas. Riksantikvarieämbetet

³⁴ MÖD P 5979-15.

³⁵ Detaljplanen möjliggjorde ursprungligen en högsta byggnadshöjd på drygt 160 m över nollplanet. På grund av risken för att byggnadens översta del skulle komma att träffas av rökgasplymen från Värtaverket ändrades detaljplanen till att tillåta en högsta byggnadshöjd om 110 m över nollplanet.

³⁶ Det bekräftas även av senare rättsfall, MÖD P 10002-23.

³⁷ MÖD P 1816-18.

fick inkomma med remissyttrande till MÖD, vari ämbetet uttalade att aktuell detaljplan skulle skada riksintresset. Anledningen var att ”det föreslagna hotellet från vissa punkter i staden kommer att skymma kyrkan”, med följd att skada ”uppstår genom att domkyrkan, som är ett av riksintressets utpekade uttryck får en mindre framträdande plats och blir mindre läsbar i kulturmiljön”. Trots det föregående ansåg Riksantikvarieämbetet att skadan inte var påtaglig i miljöbalkens mening. MÖD instämde i Riksantikvarieämbetets bedömning och i sina domskäl skrev MÖD att ”detaljplanen innebär en skada på riksintresset men att skadan inte kan anses vara påtaglig” samt att ”[d]et visuella intrycket påverkas från vissa punkter men det är Mark- och miljööverdomstolens uppfattning att läsbarheten av kulturmiljön [...] inte påverkas nämnvärt”.

De tre ovan behandlade rättsfallen från HFD och MÖD visar att visuell påverkan kan vara tydligt upplevbar från vissa platser i ett riksintresseområde, men att det inte oundvikligen innebär att åtgärden som orsakar påverkan anses kunna påtagligt skada riksintresset. Rättsfallet om hotellet illustrerar att inte heller en för området avvikande skala och höjd nödvändigtvis innebär att rekvisitet ”påtaglig skada” är uppfyllt. MÖD gjorde en motsvarande bedömning i ett senare rättsfall som handlade om planerad bebyggelse i centrala Vänersborg, vilket är ett utpekat riksintresse. MÖD uttalade i det rättsfallet att ”åtgärder enligt detaljplanen kan påverka områdets kulturhistoriska värde negativt på grund av den planerade bebyggelsens avvikande höjd och utformning med bl.a. balkonger mot gatan”. MÖD konstaterade att det inte var fråga om en oåterkallelig påverkan på riksintresset. MÖD bedömde bland annat mot denna bakgrund att ”genomförande av detaljplanen inte skulle väsentligen förändra områdets karaktär på ett sätt som påtagligt skulle skada det berörda riksintresset för kulturmiljön”.³⁸ Det är intressant att MÖD i rättsfallet understryker att uppförande av bebyggelse som negativt påverkar kulturmiljön inte i sig innebär en oåterkallelig påverkan på riksintresset, trots att bebyggelsen inte är tillfällig.

Ett annat rättsfall från MÖD berörde ett planerat uppförande av fyra vindkraftverk på Öland, i anslutning till ett riksintesseområde för kulturmiljövården.³⁹ Frågan var om uppförandet av vindkraftverken medförde påtaglig skada på riksintresset. Vindkraftverken skulle uppföras ca 2 km utanför riksintesseområdet. Påverkan på riksintresset skulle alltså vara enbart visuell (vindkraftverken kunde ses från platser inom riksintesseområdet). MÖD konstaterade att riksintresset inte i oväsentlig grad var påverkat av modern samhällsutbyggnad och att det enligt domstolen bör beaktas vid prövningen. MÖD klarlade vidare att de värden som utgjorde grunden för utpekandet av riksintresset inte kunde anses påtagligt skadas av uppförandet av vindkraftverken. Rättsfallet berörde riksintesse på en landsbygd och inte i en storstad. Trots det ansåg domstolen att

³⁸ MÖD P 9769-17.

³⁹ MÖD 2007:47.

den visuella påverkan från moderna vindkraftverk inte var så allvarlig att den kunde medföra påtaglig skada på riksintresset.

MÖD har även i ett annat rättsfall berört uppförandet av vindkraftverk och dess påverkan på ett riksintresse. I likhet med det föregående rättsfallet var frågan som MÖD då hade att bedöma huruvida uppförande av vindkraftverk, denna gång ca 4 km utanför ett riksintresseområde för kulturmiljövården, innebar påtaglig skada.⁴⁰ Också här var det aktuella riksintresset beläget på landsbygden och vindkraftverken skulle bli synliga från riksintresset. Riksantikvarieämbetet yttrade sig i målet. Myndigheten ansåg att ”riksintresset för kulturmiljövård även innefattar det orörda landskapet fritt från storskaliga tillägg” och ”möjligheten att uppleva det isolerade läget genom en obruten horisont”. Domstolen fann inte skäl att ifrågasätta myndighetens bedömning att det orörda landskapet och det upplevda isolerade läget starkt bidrog till platsens värde ur kulturmiljösynpunkt och att även dessa karaktärsdrag därför skulle skyddas mot påtaglig skada. Domstolens bedömning blev att vindkraftverkens lokalisering skulle ”förändra det öppna landskapets orördhet och således påverka de karaktärsdrag som bidrar till gårdens värde ur kulturmiljösynpunkt”. Därför fann domstolen att vindkraftverken innebar påtaglig skada på riksintresset.⁴¹

En avgörande skillnad mellan de två nyssnämnda rättsfallen om vindkraftverk är att riksintresset i det förstnämnda fallet redan var påverkat av modern bebyggelse medan riksintresset i det andra fallet inte var det. Ytterligare en skillnad tycks vara att riksintresset i det andra fallet ansågs innefatta även landskapets orördhet och dess upplevda isolering och att dessa två värden följaktligen skulle skyddas mot påtaglig skada. Mot denna bakgrund har det andra rättsfallet troligen ingen relevans vad gäller bedömningen av påverkan på riksintressen i våra städer. Rättsfallen belyser hur liknande åtgärder – uppförande av vindkraftverk utanför ett riksintresse – kan bedömas på olika sätt beroende på den kontext åtgärden vidtas i samt vilka riksintressevärden som föreligger i respektive fall och dessa värdenas känslighet för aktuell åtgärd.

I ett annat rättsfall från MÖD prövades nybyggnation av flera bostadshus på fem till sju våningar i Uppsala. Byggnationen skulle göras i en seminariepark som hörde till en närliggande seminariebyggnad.⁴² Såväl parken som byggnaden var del av en större sammanhängande seminariemiljö (utbildnings- eller institutionsmiljö). Riksantikvarieämbetets då relevanta riksintressebeskrivning för utpekade riksintresse (Uppsala stad) innefattade som motivering av riksintresset bl.a. ”universitetets monumentala byggnader”. Som uttryck för riksintresset angavs i relevanta delar ”Domkyrko- och universitetsstadens bebyggelse med institutioner [...] flera monumentala miljöer med offentliga byggnader.

⁴⁰ MÖD 2017:20.

⁴¹ Noterbart är att området även var klassat som världsarv av UNESCO. Det är möjligt att detta påverkat domstolen och att det medförde ett än högre skydd för området, jämfört med om det ”bara” hade varit utpekade som ett riksintresse för kulturmiljövården.

⁴² MÖD 2014:12.

Vetenskapshistoriskt unika trädgårdsanläggningar samt parker”. MÖD gjorde bedömningen att det aktuella kvarteret var del i ett område av riksintresse för kulturmiljövården. I domskälen framgår vidare att:

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att aktuellt riksintresse, såsom dess uttryck är utformat, bl.a. består av flera särskilda skyddsvärda miljöer och att kvarteret Seminariet har bedömts utgöra en av flera monumentala miljöer med offentliga byggnader. Frågan kan således isoleras till att gälla påtaglig skada på de värden som kvarteret Seminariet representerar.

Av underlag i målet, bl.a. från länsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet, framgick att kv. Seminariet i Uppsala utgjorde en värdefull helhetsmiljö med byggnader, park, trädgård och idrottsplats samt att anläggningen i princip var oförändrad, vilket gjorde den unik i sitt slag i landet. MÖD fann, mot bakgrund av kvarterets unikt höga värden som helhetsmiljö, att detaljplanens genomförande påtagligt kunde skada riksintresset och att det därför fanns skäl att upphäva detaljplanen.

Det förekommer i det praktiska rättslivet att detta rättsfall återopas till stöd för att en påtaglig påverkan på en *mindre* del av ett riksintresseområde ska anses i miljöbalkens mening innebära påtaglig skada på *hela* riksintresset, varvid stoppregeln ska tillämpas mot åtgärden i fråga. Detta är enligt vår bedömning en felaktig läsning av rättsfallet. Att MÖD i rättsfallet tillämpade stoppregeln, berodde på att domstolen ansåg att det påverkade området utgjorde en särskilt skyddsvärd helhetsmiljö, unik i sitt slag i landet, och som dessutom innehöll värden som utpekats vara av riksintresse. Domstolen uttalade därtill att kommunens handlingsutrymme är mindre om riksintresset är preciserat. I rättsfallet var det fråga om en atypisk situation, som rörde en fysisk påverkan på en ur kulturmiljöperspektiv unikt homogen och välbevarad helhetsmiljö.⁴³ Rättsfallet behandlar alltså en undantagssituation och försiktighet ska iakttagas med att dra generella slutsatser med anledning av det i fall där en åtgärd i och för sig påverkar ett riksintresse, men riksintresset inte består i en unikt homogen och välbevarad helhetsmiljö. Vi anser alltså inte att rättsfallet ger uttryck för att det i huvudregel ska anses föreligga en påtaglig skada på riksintresset, så snart påtaglig påverkan sker på endast en mindre del av ett riksintesseområde. Denna bedömning ligger i linje med MÖD P 5964-24.⁴⁴ Målet berörde en planerad på- och ombyggnation av en kulturhistoriskt värdefull byggnad i centrala Göteborg,

⁴³ MÖD 2017:49 liknar den situation som var föremål för bedömning i rättsfallet avseende kv. Seminariet. Även MÖD 2017:49 rörde nybyggnation (fysisk åtgärd) inne i ett område som utgjorde riksintresse och som dessutom var en sammanhängande, unik och homogen miljö (speciellt värdefull parkmiljö i Vadstena). Mot bakgrund av likheterna mellan omständigheterna i MÖD 2014:12 (kv. Seminariet) och i MÖD 2017:49 är det inte förvånande att domstolens bedömning – att åtgärden skulle påtagligt skada det berörda riksintresset för kulturmiljövården – blev densamma i båda rättsfallen.

⁴⁴ Artikelförfattarna var ombud för den part som hade överklagat och som yrkade på upphävande av detaljplanen.

som är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården. Domstolen bedömde att på- och ombyggnationen skulle innebära negativ påverkan på vissa uttryck för riksintresset, men kom fram till att det ändå inte innebar påtaglig skada på riksintresset: ”Med hänsyn till att detaljplanen endast möjliggör ombyggnad av en byggnad inom det stora område riksintresset omfattar där det finns fler byggnader som representerar de nu aktuella uttrycken, påverkas emellertid inte de riksintressanta värdena i sådan utsträckning att planen kommer att orsaka påtaglig skada.”⁴⁵

Ett annat betydelsefullt rättsfall är MÖD 2013:44, som berörde detaljplanen för nya Slussen i Stockholm. Planförslaget innebar att Slussen skulle få en i grunden annan gestaltning jämfört med den vid tillfället befintliga Slussen. Riksantikvarieämbetet hade pekat ut Stockholms innerstad med Djurgården som ett riksintresse för kulturmiljövården. I riksintressebeskrivningen motiverades riksintresset bl.a. enligt följande: ”Storstadsmiljö, [...] de mycket speciella topografiska och kommunikationsmässiga förutsättningarna för handel, samfärdsel och försvar. Utvecklingen inom stadsplane- och byggnadskonsten har fått särskilt tydliga uttryck med alla epoker från medeltiden till nutid väl representerade.” Som uttryck för riksintresset angavs bl.a. ”det moderna välfärdssamhället och dess stadsbyggande, såsom Gärdet, Slussen och Hötorgscity”.

Rättsfallet är intressant av två anledningar. För det första klargjorde MÖD att om riksintresset inte är entydigt definierat blir kommunens handlingsutrymme större vid bedömningen av om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset. MÖD ansåg att riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården inte var definierat på ett entydigt sätt. Detta trots att aktuellt område och byggnadsverk, Slussen, uttryckligen omnämndes i den relevanta riksintressebeskrivningen. För det andra klargjorde domstolen – mer eller mindre uttryckligen – att måttlig skada på riksintressen kan accepteras, vilket kan förstås som att det krävs en skada av kvalificerat slag för att en detaljplan ska kunna upphävas med stöd av stoppregeln.⁴⁶

MÖD har under de senaste åren även behandlat några andra större stadsutvecklingsprojekt och dess tillåtlighet i förhållande till närliggande riksintressen.

MÖD P 6506-22 gällde ett stadsbyggnadsprojekt i Varberg, benämnt Västerport. Projektet innebar att en plats som tidigare varit hamn skulle omvandlas till ett nytt centrum- och bostadsområde, tänkt att sammanlänka den befintliga staden med vattnet.⁴⁷ Den detaljplan som prövades möjliggjorde bl.a. ca 500 nya bostäder och ett 14 våningar högt hotell, nära vattnet. Ca 300 m från planområdet är Varbergs fästning belägen. Fästningen är ursprungligen uppförd på medeltiden och är en grundläggande del i riksintresset Varberg. Fästningen

⁴⁵ Givet på- och ombyggnadens påverkan på byggnadens kulturhistoriska värden, valde MÖD att upphäva detaljplanen med stöd av förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § PBL och med hänvisning till anpassningskravet i 2 kap. 6 § 1 st. 1 p. PBL.

⁴⁶ Jfr ovan avsnitt 3.1.

⁴⁷ Artikelförfattarna var i MÖD ombud för Varbergs kommun.

ligger högt och fritt på en udde. Invändningarna mot detaljplanen var bl.a. att den nya bebyggelsen skulle ”konkurrera” med fästningen, då Varberg intill dess legat ”i skydd av fästningen” och längre in på land. Mark- och miljödomstolen hade upphävt detaljplanen bl.a. med hänvisning till att den skulle medföra påtaglig skada på riksintresset. MÖD gjorde en annan bedömning och uttalade följande.

Varbergs stadssiluett kommer att förändras genom den bebyggelse som möjliggörs enligt detaljplanen. Fästningens dominans kommer också utmanas av det planerade 50 meter höga hotellet och siktlinjer mellan olika delar av riksintresseområdet kommer att gå förlorade. Varken Varbergs stadssiluett eller någon särskild siktlinje utgör dock grund för riksintresset Varberg. [...] Vid synen i målet kunde Mark- och miljööverdomstolen också konstatera att den högt belägna fästningen från många platser har och kommer att fortsatt ha en klart mer framträdande roll i stadens siluett än bebyggelsen i detaljplaneområdet. [...] Även om den nya hotellbyggnaden genom sin höjd kommer att medföra en skalförskjutning och från vissa utsiktspunkter försvaga eller omöjliggöra upplevelsen av fästningen så får hotellets placering cirka 300 meter från fästningen anses vara godtagbar.

Vid en sammantagen bedömning fann MÖD att de riksintressanta kulturhistoriska sammanhangen som låg till grund för utpekandet av riksintresset Varberg huvudsakligen skulle återspeglas även om bebyggelsen enligt detaljplanen tilläts. Detaljplanen bedömdes inte kunna medföra en påtaglig skada på riksintresset. Rättsfallet bekräftar att åtgärder som i och för sig kan konkurrera med ett riksintressant landmärkes dominans i landskapet inte nödvändigtvis innebära påtaglig skada.

MÖD P 5264-22 avsåg ett stort stadsutvecklingsprojekt i centrala Göteborg.⁴⁸ Göteborgs innerstad är utpekat som ett riksintresse för kulturmiljövården. Den aktuella detaljplanen omfattade ett flertal nya höghus på upp till 36 våningar, intill Göteborgs centralstation och på en plats som vid prövningstillfället inte utgjordes av kulturhistorisk bebyggelse. Detaljplanen innebar ingen rivning av kulturhistorisk bebyggelse, men väl tydlig visuell påverkan. Länsstyrelsen hade bedömt att planen medförde en försvagning av riksintresset, då den skulle medföra en visuell påverkan från flera kulturhistoriska känsliga vyer och att detta innebar en skada på riksintresset, men att det inte var fråga om påtaglig skada i miljöbalkens mening. MÖD tog in remissyttrande från Riksantikvarieämbetet. Ämbetet fann att den nya bebyggelsen skulle orsaka påtaglig skada i två avseenden; för det första genom den visuella påverkan på upplevelsen av riksintresseområdet, för det andra genom att siktlinjer mellan historiska järnvägsstationer i området skulle förloras.

MÖD gjorde bedömningen att den nya ”bebyggelsens påverkan kommer främst vara på ett upplevelsemässigt plan, framför allt genom dess storskalighet och den visuella konkurrenssituation som uppstår mellan den äldre och den tillkommande bebyggelsen”. Den omgivande miljös kulturvården skulle således försvagas, men å andra sidan skulle den nya bebyggelsen vara en ”ny årsring”

⁴⁸ Artikel författarna var ombud för planintressenten.

i staden. MÖD konstaterade vidare att ”utpekandet av riksintresset för Göteborgs innerstad till stor del utgör en allmänt hållen beskrivning av bebyggelsen i staden där olika tidsepoker och byggnadselement pekas ut. Riksintresset är inte definierat på ett entydigt sätt, vilket lämnar ett större handlingsutrymme för kommunen vid bedömningen av om detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset”. Dessutom tillmätte MÖD länsstyrelsens bedömning vikt. MÖD bedömde sammantaget att detaljplanens genomförande skulle innebära en försvagning av riksintressets värden, men inte en förvanskning. Det skulle fortsatt vara möjligt att förstå ”stadens historiska utveckling”.

Rättsfallet ligger i linje med den bedömning som MÖD gjorde avseende ovan behandlat stadsutvecklingsprojekt i Varberg. Visuell påverkan på ett riksintresse innebär inte påtaglig skada, om inte den visuella påverkan berör grunden för ett riksintresse. Grunden för riksintresset Göteborgs innerstad är inte avsaknaden av modern bebyggelse, utan ”egna” värden i den befintliga kulturhistoriska bebyggelsen. Rättsfallet bekräftar även vad som framkommit i tidigare rättsfall, att en allmänt hållen riksintressebeskrivning lämnar kommunen ett större handlingsutrymme vid bedömningen av vad som innebär en påtaglig skada och därmed även inskränker tillämpningen av stoppregeln i 3 kap. 6 § MB.

4. Slutsatser och kommentarer

Rättskällor annat än rättspraxis ger föga vägledning om tillämpningen av stoppregeln.

Domstolarna har visat sig restriktiva i sin tolkning och tillämpning av stoppregeln. En åtgärd ska stoppas endast om dess påverkan på riksintresset är av kvalificerat slag. Både åtgärden och riksintresset så som det är beskrivet av Riksantikvarieämbetet får avgörande betydelse vid bedömningen, vilket är naturligt eftersom det är riksintresset som ska skyddas och olika riksintressen är olika känsliga för olika typer av påverkan. Om Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning för det aktuella riksintresset är allmänt hållen och ospecificerad, lämnas ett större handlingsutrymme för kommunerna än om riksintressebeskrivningen är tydlig och specifik.

Rivning av riksintressant kulturmiljö är en åtgärd som typiskt sett får anses riskera medföra påtaglig skada på det aktuella riksintresset, men behöver inte alltid innebära det. Det beror bland annat på vad som rivs och vad som finns kvar. Varje rivning är inte förbjuden. Även byggnation inom riksintressant kulturmiljö kan vara känsligt och riskera innebära påtaglig skada. Om det aktuella riksintresset består av ett ”lapptäcke” av olika typer av byggnadsstilar, miljöer och liknande, kan det tala emot att ny byggnation ska anses medföra påtaglig skada. Om byggnation däremot görs i en unikt homogen och välbevarad helhetsmiljö, där byggnationen bryter mot detta, kan det tala för påtaglig skada. Åtgär-

der planerade utanför ett riksintresseområde, men som medför visuell påverkan i densamma, kan ibland innebära påtaglig skada. Ett riksintresse som grundas – helt eller delvis – i att det är opåverkat av modern bebyggelse eller att det har en fri horisont eller liknande, kan av förståeliga skäl vara mer känsligt för visuell påverkan jämfört med andra. Den typen av riksintresse finns sällan i våra större städer, men oftare på vår landsbygd. De urbana riksintressena är troligen mindre känsliga för påverkan som endast är visuell, jämfört med rurala riksintressen. Det är sannolikt sällsynt att *enbart* visuell påverkan i ett urbant riksintresse skulle innebära påtaglig skada. Så skulle dock kunna vara fallet om exempelvis viss siktlinje anses vara en grund till riksintresset och denna försvinner genom den planerade åtgärden.

I bedömningen av om en åtgärd kan medföra påtaglig skada, bör hänsyn tas till hur stor del av riksintresset som faktiskt menligt berörs. Enligt vår uppfattning visar rättspraxis att det endast är i särpräglade undantagsfall som stoppregeln är tillämplig när endast en begränsad del av riksintresseområdet påverkas av den detaljplan som är föremål för prövning.

Det är riksintressets kärna – eller med andra ord dess grund – som framför allt är relevant för bedömningen. Att mer perifera värden påverkas torde i huvudregel inte ge upphov till påtaglig skada i den mening som åsyftas i stoppregeln. I rättsprocesser om detaljplaner och dess påverkan på riksintressen är det inte sällan förekommande att den part som hävdar att en viss åtgärd ger upphov till påtaglig skada på ett riksintresse, åberopar olika former av kulturmiljöunderlag till stöd för sin talan. Ibland förekommer det att Riksantikvarieämbetet i målet tar fram ”förtydliganden” av sin egen riksintressebeskrivning. Det kan ifrågasättas i vilken mån det är motiverat för en domstol att beakta sådana i efterhand och i det enskilda fallet gjorda försök till utfyllningar av riksintressebeskrivningen. Det är snarare enligt vår mening motiverat för domstolarna att vara restriktiva i sin tolkning av Riksantikvarieämbetets riksintresseanspråk. Såväl rättssäkerhetsaspekter som hänsyn till det kommunala planmonopolet talar för sådan restriktivitet. Enligt vår uppfattning är det också så domstolarna i praktiken tillämpar stoppregeln, dvs. med betydande restriktivitet.