



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060402

DOM
2024-04-30
Stockholm

Mål nr
P 5264-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-04-08 i mål nr P 2312-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Götiska Förbundet, 857200-6586
2. Nätverket Trädplan Göteborg, 802469-6950

Motparter

1. Göteborgs kommun
404 82 Göteborg

Ombud: L.H.P. och I.P.

2. Jernhusen Stationer AB, 556616-7366
Box 520, 101 30 Stockholm

Ombud: R.D. och H.W.

3. Västra Götalandsregionen
Regionens Hus, 462 80 Vänersborg

Ombud: L.K.

SAKEN

Detaljplan för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs kommun

Dok.Id 2063762

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 och fastställer kommunfullmäktige i Göteborgs kommuns beslut den 22 april 2021 (§ 25, dnr 1639/20) att anta detaljplan för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs kommun.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun beslutade 2021 att anta detaljplan för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass i Göteborgs kommun. Planområdet ligger i direkt anslutning till Göteborgs centralstation. Planen syftar till att möjliggöra en stadsutveckling av stationsområdet samt stärka stationen med offentliga rum med kopplingar till omkringliggande resenärsfunktioner. Vidare syftar planen till att möjliggöra utbyggnad av bostäder, centrumverksamhet, parkering, utbildning, vård och tekniska anläggningar. Bebyggelsen är tänkt att utföras i fyra kvarter med podiebyggnader, torndel och topp. Den byggrätt som detaljplanen medger innebär att platsen kan inrymma byggnader på upp till 36 våningar, mednockhöjder på mellan 80 och 115 meter ovan nollplanet. De högre byggnaderna är tänkta att uppföras på podiebyggnader i en till fyra våningar mednockhöjder mellan 13,6 och 20,6 meter ovan nollplanet.

Planområdet gränsar till och ligger till en mindre del inom riksintresseområdet för kulturmiljövården Göteborgs innerstad samt i direkt anslutning till stadens historiska centrum.

Riksintresset Göteborgs innerstad [O 2:1-5] har följande motivering:

Storstadsmiljö, formad av funktionen som ”Sveriges port mot väster” och det för sjöfart, handel och försvar strategiska läget vid mynningen av Göta älvs vattensystem. Rikets främsta *sjöfartsstad* samt *residensstad*, domkyrko- och universitetsstad, präglad av tre seklers handelsaristokrati. Ett av de förnämsta exemplen på 1600-talets stadsanläggnings- och befästningskonst, och på stadsbyggandet under 1800- och 1900-talen. Den göteborgska byggnadstraditionen med dess olika stadsdelskaraktärer. (*Skolstad, Universitetsmiljö, Stiftsstad*).

Bland uttrycken för riksintresset utpekas:

1600- och 1700-talens fästnings- och kanalstad med bevarade delar av stadsbefästningarna, och strax utanför stadskärnan skansarna Göta Lejon och Kronan samt Exercisheden; [...]

Det sena 1800-talets storstadsomdaning och -utbyggnad med anläggningar, områden och bebyggelse som visar på ny samfärdsel teknik, spridningen av olika verksamheter och skilda sociala grupperns levnadsförhållanden. Cityomvandlingen med handelns om- och nybyggnader i storstadsmässig skala, hamnens och järnvägarnas tullpackhus och stationsmiljöer samt de plana kanalbroarna av järn. [...]

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Götiska Förbundet och **Nätverket Trädplan Göteborg** (föreningarna) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Göteborgs kommun (kommunen), **Jernhusen Stationer AB** (Jernhusen) och **Västra Götalandsregionen** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN OCH UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Föreningarna har utvecklat sin talan på i allt väsentligt samma sätt som i mark- och miljödomstolen. I Mark- och miljööverdomstolen har kommunen, Jernhusen och Västra Götalandsregionen beretts tillfälle att yttra sig över överklagandena. Kommunen och Jernhusen har yttrat sig medan Västra Götalandsregionen har avstått från att yttra sig. Föreningarna och Jernhusen har gett in ytterligare utredning i form av illustrationer/fotomontage samt sakkunnigutlåtanden. Jernhusen har även gett in en animerad film.

Mark- och miljööverdomstolen har avslagit föreningarnas yrkande om att inhämta yttrande från Boverket och Göteborgs stadsmuseum men beslutat att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet.

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målet.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Riksantikvarieämbetet har i sitt yttrande till Mark- och miljööverdomstolen sammanfattningsvis framfört följande.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att planområdet endast delvis ligger inom riksintresseområdet vilket dock inte hindrar att påtaglig skada på riksintresset kan uppstå. Om orsaken till skadan ligger innanför eller utanför riksintresset är inte avgörande utan

det är påverkan på utpekade värden och uttryck som har betydelse. Riksantikvarieämbetet anser att översiktsplanen inte fullt ut tar hand om riksintresset för kulturmiljövården. Såväl översiktsplanen 2009 som den nu gällande Översiktsplan 2030, antagen 2022, innehåller motsättningar när det gäller hur staden ska utvecklas och de riktlinjer som ges angående riksintresset.

Riksantikvarieämbetet ser flera problem med att förena intentionerna för utvecklingsområdet – och den här aktuella planen – med dessa riktlinjer. Det gäller den historiska stadskärnan där planförslaget inte inkräktar på dess ”kropp” men blir påfallande i dess siluettlinje från flera håll. Centralstationen som en viktig fondbyggnad blir svår att läsa av genom den tillkommande bebyggelsens dominans. Det är svårt att se något ”medvetet förhållningssätt” till innerstadens historiska utbyggnadsepoker eller beaktande av ”den traditionellt låga bebyggelsen och småskaliga fastighetsindelningen”. Även om det som nu planeras kan ses som en utbyggnadsepok så förhåller den sig inte till omgivningen.

Översiktsplanen ger sålunda inte någon tydlig vägledning till vare sig värdena, miljöns känslighet eller förändringar av denna. Riksantikvarieämbetet bedömer att kommunen därmed har skjutit avgörandet av förändringarna inom området till detaljplanhandläggningen. Länsstyrelsens agerande i översiktsplaneringen kan därmed heller inte vägas in i bedömningen om värdenas tydning. Översiktsplanen pekar ut detta område som ett höghusområde men Riksantikvarieämbetets bedömning är att den nu överklagade detaljplanen inte följer översiktsplanens riktlinjer för riksintressen för kulturmiljövården.

Den tillkommande bebyggelsen ges en skala och en omfattning som helt tillåts dominera över den befintliga bebyggelsen på ett sätt som leder till att den upplevs som mindre framträdande och att delar av uttrycken för riksintresset förvanskas så att den historiska berättelsen knappt blir läsbar. Till exempel har Centralstationen hittills legat i blickfånget vid Drottningtorget och fått vara huvudfokus i vyn över torget mot norr. Med det nu aktuella förslaget kommer stationsbyggnaden i flera lägen att inte längre

upplevas vara friliggande utan ses mot och domineras av de betydligt högre byggnaderna. Även andra byggnader runt Drottningtorget som Posthuset (idag Hotell Post) kommer att påverkas.

Påverkan leder till så stor förändring av Drottningtorget med dess bebyggelse att förståelsen av platsen som en viktig samlingsplats och knutpunkt, som anknyter till utvecklingen av såväl Göteborgs stad under 1800- och 1900-talet som av järnvägen som kommunikationsmedel, och den stationsmiljö som detta lett till minskas påtagligt. Den tillkommande bebyggelsen får en så dominerande roll att den befintliga bebyggelsens betydelse kraftigt förvanskas genom att synintrycken kommer att domineras av den planerade bebyggelsen. Enligt Riksantikvarieämbetets handbok Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken innebär förvanskning att uttryck kan finnas kvar men förändras så att de inte längre tillräckligt tydligt återspeglar det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget. Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett förverkligat planförslag skulle medföra sådan förvanskning och att påtaglig skada på riksintresset därmed skulle uppstå.

När det gäller uttrycket stationsmiljöer går det idag att uppfatta ett visuellt samband mellan de tre stationsbyggnaderna. De utgörs av Bergslagsbanans stationshus som är en rest av Bergslagsbanan, den största svenska privatägda järnvägen, Centralstationen som en av de äldsta stationsbyggnader i landet samt den privata Västgötabanans stationshus som ligger sydost om planområdet och inte påverkas av denna detaljplan. Det visuella sambandet mellan Centralstationen och Bergslagsbanans stationshus kommer att försvinna. Genom detta och andra projekt kommer Bergslagsbanans stationshus att bli helt omgärdad av ny bebyggelse och därmed försvinner avläsbarheten av stationsmiljön bestående av flera olika stationsbyggnader. Riksantikvarieämbetet bedömer därför att även detta uttryck påtagligt skadas.

De uttryck som anger 1600-talets och det tidiga 1800-talets stadsbyggnad med gatunät, kanaler och vallgrav påverkas av den planerade bebyggelsen. Riksantikvarieämbetet bedömer dock att dessa uttryck ändå kommer att vara avläsbara. Även stadssiluetten från älven kommer att påverkas. Det sker på ett annat sätt än genom de höga solitärer

som idag höjer sig över den annars tämligen låga och homogena höjdskalen. Det tillkommande området kan ses som en ny, tydligt åtskild stadsdel som manifesterar dagens visioner och ideal men genom sin höjd och genom sin utbredning kommer den att mer genomgripande förändra stadsiluetten och försvaga avläsbarheten av den traditionellt låga bebyggelsehöjden. Inte heller här bedömer dock ämbetet att skadan är påtaglig då avläsbarheten finns kvar även om den försvagas på ett sätt som gör att skada uppstår på riksintresset.

Planområdet ingår i ett område som av staden pekats ut som ett område med bebyggelse med en betydligt högre höjd än den som hittills, med några få solitära undantag, kännetecknar Göteborg. Riksantikvarieämbetet bedömer att det är sannolikt att den planerade bebyggelsen kommer att uppföras i de höjder som detaljplanerna möjliggör och att de negativa effekter som beskrivs av den här aktuella detaljplanen därmed kommer att förstärkas. Det saknas genomarbetade vyer som visar den samlade effekten av dessa projekt, men Riksantikvarieämbetet bedömer att risken för påtaglig skada även på andra uttryck ökar när den höga bebyggelsen sannolikt kommer att tillåtas att få breda ut sig. Riksantikvarieämbetet har inga invändningar mot att området och den här aktuella platsen omvandlas och bebyggs men det bör ske med utgångspunkt i de kulturhistoriska värden som finns i området och de uttryck som riksintresset gör anspråk på.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Inledning

I målet aktualiseras i första hand frågorna om detaljplanen medför påtaglig skada på riksintresset Göteborgs innerstad och om den föreslagna bebyggelsen är tillräckligt väl anpassad till stadsbilden och de befintliga kulturmiljövärdena. Föreningarna har också lyft fram brister i utredningarna och illustrationsmaterialet, förenlighet med översiktsplanen, trafiksituationen, dagsljus, parkeringsmöjligheter m.m. som skäl för att upphäva planen. I målet aktualiseras frågor av såväl formell som materiell karaktär.

Formella frågor

Handläggningen i mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen har avgjort målet utan att ge kommunen tillfälle att yttra sig över överklagandena. Detaljplanen rör ett omfattande projekt med ett omfångsrikt material. Överklagandena i mark- och miljödomstolen tog sikte på frågor som varit föremål för ingående utredning och diskussion under planärendets handläggning. Att föreningarnas överklaganden inte kommunicerats med kommunen i mark- och miljödomstolen har fått till följd att Mark- och miljööverdomstolens underlag för bedömningen blivit mer omfattande än underinstansens, vilket i sin tur inneburit att tyngdpunkten i processen hamnat i sista instans. Med hänsyn till Mark- och miljööverdomstolens överprövande roll är en sådan ordning, även om den inte är direkt felaktig, inte ändamålsenlig och kan dessutom innebära att domstolsprövningen blir mer utdragen än vad som annars hade behövt bli fallet (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 april 2023 i mål nr P 7536-21).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar vidare att mark- och miljödomstolens beslut att inte hålla syn meddelades i domen. Ett beslut att inte hålla syn är ett beslut att inte tillåta viss bevisning. När syn bedöms vara obehövt bör – som utgångspunkt – beslutet att avslå ett sådant yrkande fattas under handläggningen så att parten kan få möjlighet att komma in med kompletterande utredning med anledning av avslaget (jfr MÖD 2022:22). I Mark- och miljööverdomstolen har utredningen kompletterats och syn hållits. Bristen i denna del har alltså avhjälpits här.

Detaljplanens förenlighet med kommunens översiktsplan

Föreningarna har gjort gällande att detaljplanen innebär en avvikelse från kommunens översiktsplan från 2022 som anger intentioner och förhållningssätt i förhållande till skyddet för kulturmiljön.

Av 4 kap. 33 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av om planen avviker från översiktsplanen,

på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen. Motiven bakom regleringen har varit att sakägare och myndigheter ska uppmärksammas på att kommunen ändrar sin planeringsinriktning och att skälet till detta anges (se prop. 1985/86:1 s. 618). Underlåtenhet att ange att det finns en avvikelse i detaljplanen från översiktsplanen utgör ett sådant formellt fel som kan medföra att detaljplanen upphävs (jfr MÖD 2013:44).

Mark- och miljödomstolen har prövat detaljplanens förenlighet med den översiktsplan som gällde vid antagandet av detaljplanen och som alltså gällde vid domstolens prövning. Mark- och miljödomstolen fann att planen har stöd i kommunens översiktliga planering, men i fråga om förhållandet till riksintresset Göteborgs innerstad angav domstolen att översiktsplanen gav begränsad vägledning. Mark- och miljödomstolen bedömde alltså att det inte förelåg någon avvikelse från den då gällande översiktsplanen som borde redovisats i planbeskrivningen. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i denna bedömning.

Samtidigt med det nu aktuella detaljplanearbetet har kommunen arbetat fram en ny översiktsplan, som antogs den 19 maj 2022. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att detaljplanen ligger väl i linje även med den nya översiktsplanen. Såvitt gäller riksintresset för kulturmiljövården begränsar sig denna översiktsplan till att ange de intentioner som ska gälla i det avseendet. Eftersom översiktsplanen inte konkret utvecklar hur kommunen avser att tillgodose riksintresset eller tydligt anger kommunens planeringsinriktning i den delen kan den antagna detaljplanen inte heller anses innebära en avvikelse från den nu gällande översiktsplanen.

Brister i utförda utredningar och kumulativa effekter

Föreningarna har gjort gällande att det finns brister i de utförda kulturmiljöutredningarna. Bland annat gäller det utredningarnas avgränsningar. För få vyer har analyserats och viktiga vyer, såsom ytan mellan Nordstan och Centralstationen samt Åkareplatsen, siluetten utmed älven samt siktlinjer mot Skansen Lejonet, har inte analyserats. De utförda utredningarna och planen har inte heller i tillräcklig grad hanterat planens kumulativa effekter samt befintliga och tillkommande byggnaders påverkan på riksintresset,

såsom Region Citys planerade etapp 2 samt övrig bebyggelse som uppförts i närområdet sedan 1987.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det av planbeskrivningen framgår att detaljplanen grundar sig i den planerade stadsutveckling som beskrivs i bl.a. kommunens dokument Stadsutvecklingsprogrammet 2.0 för Centralenområdet från mars 2016 samt det strategiska dokumentet Vision Älvstaden, antaget av kommunfullmäktige i oktober 2012. Den nu aktuella planen ska genomföras samtidigt med flera andra stora infrastruktur- och bebyggelseprojekt i Göteborgs centrala delar. I planområdet närhet pågår idag byggnadsarbeten för Västlänken; Västlänkens stationsbyggnader kommer att uppföras direkt norr om planområdet. Delar av Göteborg genomgår en stadsomvandling och den bebyggelse som planen medger kommer vara väl synlig från flera håll i staden, där den i flera fall kommer innebära omfattande förändringar av stadens siluett. Påverkan kommer emellertid bli störst i de delar som ligger närmast planområdet, från norra delen av Vallgraven och vyer över Drottningtorget och Centralstationen, samt i stationsmiljön i övrigt.

Detaljplanens påverkan på bebyggelsemiljön och riksintresset Göteborgs innerstad har varit föremål för olika utredningar. De vyer som analyserats är främst de vyer där påverkan kommer bli störst. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det i planunderlaget saknas analyser av vyer från älven och bebyggelsens påverkan på stadens siluett från älven men bedömer att projektets effekter för kulturmiljön ändå är tillräckligt belysta genom det tillgängliga underlaget. Därtill har, utöver de utredningar som legat till grund för planarbetet, ytterligare kulturmiljöutredningar lämnats in till Mark- och miljööverdomstolen. Vidare har domstolen inhämtat yttrande från Riksantikvarieämbetet samt hållit syn i målet. Riksantikvarieämbetet har i sitt yttrande bedömt att stadssiluetten från älven kommer att påverkas men att påverkan inte kommer att utgöra påtaglig skada då avläsbarheten kommer finnas kvar. Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknas det, mot denna bakgrund, skäl att upphäva detaljplanen på den grunden att utredningen varit bristfällig.

Mark- och miljööverdomstolen anser inte heller att kommunen i planarbetet har brutit i att beakta planens kumulativa effekter. Det saknas visserligen ett fördjupat underlag för att bedöma den större stadsomvandlingens påverkan på kulturmiljön, som den nu aktuella detaljplanen är en del av, men i planunderlaget har beaktats det som benämns som ”etapp 2” och även andra i modern tid uppförda byggnader finns återgivna och illustrerade i underlaget. Frågan om planens kumulativa effekter på kulturmiljön har lyfts särskilt av länsstyrelsen under granskningen och frågan har även beaktats i de utförda kulturmiljöutredningarna. Vad föreningarna har anfört om brister i planens beaktande av kumulativa effekter på kulturmiljövården utgör således inte heller en sådan brist i underlaget att planen ska upphävas.

Brister i planhandlingarna i fråga om illustrationer/fotomontage

Föreningarna har gjort gällande att de framtagna illustrationerna på bebyggelsen är missvisande och försvårar förståelsen av synintrycket relativt verkligheten, bl.a. då färgskalan på byggnaderna ligger nära bakgrundens (himlens) färgskala, vilket medför att kontraster förloras och byggnaderna framträder som mindre markanta. Det är vidare en brist att det inte beskrivs hur detaljplanens byggnader gestaltar sig i direkt solljus, med reflexer från glasytor, eller i mörker.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att det tillgängliga illustrationsmaterialet i planunderlaget och planbeskrivningen är tillräckligt väl utformat för att ge förståelse för vad planen innebär och för dess konsekvenser. Utöver dessa har ytterligare illustrationsmaterial lämnats in till domstolen. Mark- och miljööverdomstolen delar den slutsats som mark- och miljödomstolen kommit till när det gäller detaljplanens förenlighet med 4 kap. 33 § andra stycket PBL, dvs. att planhandlingarna innehåller det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen och dess konsekvenser. Det har således inte förekommit sådana brister i planunderlaget när det gäller illustrationer och fotomontage att detaljplanen ska upphävas på denna grund.

Prövningen i sak

Riksintresset Göteborgs innerstad

Föreningarna har framhållit att det finns stöd i såväl utförda utredningar som i Riksantikvarieämbetets yttrande för att detaljplanen kommer att medföra påtaglig skada på kulturmiljön i riksintresseområdet Göteborgs innerstad. Åtgärder, som utredningarna framhållit behöver vidtas, har inte omhändertagits i planen. Detaljplanen ger ett dominerande skalbrott i förhållande till den befintliga bebyggelsen och påverkar innerstadens och älvrummets siluett påtagligt. Det finns skäl att frångå länsstyrelsens bedömning eftersom det funnits brister i underlaget samt då det inte framgår hur kumulativa effekter samt den nya översiktsplanen beaktats. Detaljplanen har inte heller beaktat bevarandeprogram för fästningsstaden, där det bl.a. framgår att siktlinjer mot Skansen Lejonet ska bevaras.

Kommunen har framhållit att ingen utredning har konstaterat att planen medför påtaglig skada på riksintresset Göteborgs innerstad. De värden som utpekats som riksintresse i innerstaden är vagt beskrivna. Riksintressets uttryck är fortsatt läsbara och den visuella påverkan är huvudsakligen upplevelsemässig. Påverkan på befästningsstaden är marginell och siktlinjen mellan skansarna Göta Lejon och Kronan blir oförändrad. Drottningtorget påverkas mest, men påverkan är beroende av åt vilket håll man blickar. Det är ytterst tveksamt om det sedan tidigt 1930-tal varit möjligt att uppfatta ett visuellt samband mellan de tre stationsbyggnaderna. Det finns inget som tyder på att länsstyrelsen brustit i sin roll och det har inte skett ändringar eller tillförts ärendet något efter länsstyrelsens prövning.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning.

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Prövningen stannar därför 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. Om kommunens beslut ryms inom detta handlingsutrymme, kommer avvägningar som kommunen gjort mellan olika intressen inte bli föremål för överprövning.

Under planprocessen är det länsstyrelsen som ska bevaka statliga intressen och verka för att riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken tillgodoses (se 5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för att bevaka frågor om kulturmiljön. Länsstyrelsen har i uppdrag att överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken inte tillgodoses (se 11 kap. 10 § PBL). I praxis har därmed 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 fråga länsstyrelsens bedömning, men det finns inte något formellt hinder mot att domstolen gör en annan bedömning än länsstyrelsen (se MÖD 2014:12).

Länsstyrelsen beslutade den 27 maj 2021 att inte överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen. Vid den granskning som föregick antagandebeslutet ansåg länsstyrelsen att det inte gick att utesluta påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen ansåg då att kommunen på ett tydligare sätt behövde motivera varför den föreslagna exploaterings skala inte skulle innebära påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen har i sitt beslut att inte överpröva antagandebeslutet framhållit att kommunen, efter länsstyrelsens synpunkter vid granskningen, har kompletterat planhandlingarna med en ny extern kulturmiljöutredning och att planbeskrivningens konsekvensbedömning har uppdaterats och påverkan på kulturmiljön beskrivits utifrån Riksantikvarieämbetets handbok.

Som motiv till bedömningen att inte överpröva kommunens antagandebeslut angav länsstyrelsen att länsstyrelsen, utifrån det kompletterande underlaget och de förtydliganden som kommunen gjort i sin konsekvensbedömning, ansåg att förslagets påverkan på riksintresset för kulturmiljön nu tydligare gick att utläsa. Länsstyrelsen ansåg att planförslagets omfattande skala medför en försvagning av riksintresset för kulturmiljö då planförslaget medför en visuell påverkan från flera kulturhistoriskt

känsliga vyer. Länsstyrelsen bedömde att förslaget innebar en skada på riksintresset vad gäller den visuella påverkan men inte en påtaglig skada i miljöbalkens mening.

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden som är av riksintresse för kulturmiljövården skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. Bestämmelsen är avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt land. När bestämmelsen är tillämplig kan kommunens handlingsutrymme i detaljplane-frågor sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat (se MÖD 2014:12 och jfr MÖD 2022:09).

Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd om påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken (NFS 2005:17). De allmänna råden är inte bindande men kan ge viss vägledning för tolkningen av bestämmelsen. Enligt de allmänna råden kan påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- och friluftsvården som utgör grunden för riksintresset. Vidare anges att en negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset som regel bör anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön.

Riksantikvarieämbetet har 2014 gett ut handboken Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, som är avsedd att vara till stöd vid prövningar som rör riksintressen. I handboken utvecklas och förtydligas Naturvårdsverkets allmänna råd ur ett kulturmiljöperspektiv. I handboken anges att landskapets läsbarhet – dvs. möjligheterna att förstå och uppleva ett områdes riksintressanta kulturhistoriska sammanhang, så som det kommer till uttryck i landskapet – är centralt vid valet av riksintressen och därmed även i analysen av en förändrings påverkan på kulturmiljön. Avgörande för bedömning av om en förändring kan innebära påtaglig skada eller inte är, enligt handboken, i hur hög grad platsen fortsatt karaktäriseras av eller har förutsättningar att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som varit präglade och ligger till grund för utpekandet.

I handboken framgår att om ett riksintresse är påverkat av sentida förändringar och moderna inslag behöver inte det innebära att miljön redan är skadad, att den är mindre känslig för ytterligare förändringar av samma slag eller att den tål alla typer av tillägg. Vidare anges att i fall då tidigare förändringar har inverkat negativt på miljöns kapacitet att särskilt väl återspegla ett riksintressant kulturhistoriskt sammanhang bör dessa förändringar beaktas i bedömningen av påtaglig skada. Summan av tidigare skada och tillkommande skada kan tillsammans innebära att riksintresset påtagligt skadas (kumulativ skada).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att Göteborgs stadssiluett kommer att förändras genom den bebyggelse som möjliggörs enligt detaljplanen, framför allt genom att en mycket hög exploateringsgrad tillåts på bekostnad av anpassningen till omgivande bebyggelse. Från Drottningtorget kommer Centralstationen att upplevas som mindre framträdande och den historiska berättelsen där kommer bli mindre läsbar, till skillnad från idag då Centralstationen ligger i blickfånget vid Drottningtorget och är i huvudfokus i vyn över torget mot norr.

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. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kommer den omgivande miljöns värden, framför allt på Drottningtorget, därmed att försvagas. Samtidigt kommer den nya bebyggelsen framstå som en ny årsring, där dess gestaltning anpassas till men ändå avskils från den historiska bebyggelsen. Bebyggelsen blir, främst genom sin höjd, visserligen framträdande men miljön kring Drottningtorget – med Posthuset i öster, Centralstationen i norr och Hotell Eggers, Östra Nordstaden samt Stora Hamnkanalen i väster – behåller sin läsbarhet. Förståelsen av Drottningtorget som central samlingsplats och knutpunkt i staden, med utvecklingen av järnvägen som kommunikationsmedel, kvarstår.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att utpekandet av riksintresset för Göteborgs innerstad till stor del utgör en allmänt hållen beskrivning av bebyggelsen i staden där olika tidsepoker och byggnadselement pekats 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. Länsstyrelsen ansåg under planprocessen att kommunen inte hade hanterat planens påverkan på riksintresset för kulturmiljö på ett godtagbart sätt men har efter gjorda kompletteringar inte funnit anledning att överpröva detaljplanen.

Som mark- och miljödomstolen konstaterat är bebyggelsemiljöns utformning i grunden en kommunal fråga och kommunen har grundat förändringen av området i sin översiktliga planering. Länsstyrelsen har efter gjorda justeringar godtagit planens påverkan på riksintresset. Underlaget hos länsstyrelsen har inte varit bristfälligt på ett sätt som talar för att det finns skäl att frångå länsstyrelsens bedömning av åtgärdens påverkan på kulturmiljön. Vad Riksantikvarieämbetet framhållit i sitt yttrande till Mark- och miljööverdomstolen förändrar inte denna bedömning. Att riksintresset för kulturmiljövården inte definierats på ett entydigt sätt ger kommunen, som domstolen tidigare framhållit, ett större handlingsutrymme.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer sammantaget att den byggrätt som detaljplanen medger innebär en försvagning av riksintressets värden, men inte en förvanskning. Möjligheten att förstå stadens historiska utveckling kommer fortsatt att vara tydligt läsbar. Utifrån vad Mark- och miljööverdomstolen kunnat iaktta vid synen kan inte heller detaljplanens påverkan anses påtagligt skada uttrycket ”stationsmiljöer”, framför allt då ett tydligt visuellt samband mellan stationsbyggnaderna inte kan uppfattas på ett klart sätt ens idag. Det finns sammanfattningsvis inte skäl att upphäva detaljplanen på grund av dess inverkan på riksintresset för kulturmiljövården.

Anpassningskravet m.m.

Föreningarna har framhållit att varsamhetskravet, anpassningskravet och intresset av att nå god helhetsverkan vad gäller såväl form, färg som materialval inte är uppfyllt. Byggnadernas skala kommer genom sin volym, höjd, utbredning och gestaltning medföra stora ingrepp i kulturmiljön. Vidare är byggnadernas täthet inte motiverad. Det framgår inte varför utredningen om höga hus frångåtts i planarbetet, där det anges att en gradvis upptrappning och nedtrappning av bebyggelsen ska eftersträvas. Vidare är

plankartans beskrivning av hur skyddet för kulturmiljövärden ska säkerställas inte tillräcklig och gestaltningens ramar bör därför beskrivas på plankartan.

Mark- och miljööverdomstolen framhåller följande. Vid planläggning för ny bebyggelse ska den enligt 2 kap. 6 § PBL placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden på platsen och intresset av en god helhetsverkan. PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt i frågor som rör riktlinjer för markanvändningen i kommunen. Med hänsyn till detta får kommunen själv, inom vida ramar, avgöra hur marken ska disponeras samt hur miljön ska utformas i den egna kommunen.

Mark- och miljööverdomstolen noterar att gestaltungsbestämmelser med särskilt fokus på den nya bebyggelsens förhållande gentemot kulturmiljön och omgivande bebyggelse finns på plankartan och att kulturmiljöns vikt för det fortsatta gestaltungsarbetet också lyfts fram i planbeskrivningen.

På plankartan finns en utformningsbestämmelse som anger att byggnader ska gestaltas med särskild hänsyn till den kulturhistoriska miljön vid Drottningtorget. Där hänvisas också till planbeskrivningens riktlinjer för gestaltning gällande material och kulör. Mark- och miljööverdomstolen anser sammantaget att detaljplanen har omhändertagit anpassningsfrågorna på ett tillräckligt sätt och att kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme. Det finns därför inte skäl att upphäva detaljplanen på den grunden att den brister mot varsamhetskravet eller anpassningen till omgivningen.

Parkeringsbehovet

Föreningarna har anfört att detaljplanen inte tillgodoser parkeringsbehovet på ett tillfredsställande sätt sammanfattningsvis då behovet av parkeringsplatser vid Centralenområdet inte inryms i detaljplanen, att behovet av närhet till parkering inte är uppfyllt samt att parkeringsbehovet inte har synkroniserats med övriga planer i området.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att planbeskrivningen utförligt anger vilka överväganden som gjorts i fråga om parkeringsbehov, vilka avtal som ingåtts samt hur parkeringsbehovet för såväl den nu överklagade detaljplanen samt övriga området inom Centralenområdet avses att regleras. Parkeringsfrågorna har därmed omhändertagits på ett tillfredsställande sätt i detaljplanen och utgör därmed inte ett skäl att upphäva detaljplanen.

Dags- och solljus

Föreningarna har sammanfattningsvis anfört att detaljplanen inte uppfyller de krav på dags- och solljus för hus som framgår av Boverkets byggregler (BBR). Byggrätter ska därför inte ges för bostadsändamål.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att planområdet tillåter tät och hög bebyggelse, vilket påverkar möjligheten till dagsljus in i byggnader där människor förväntas uppehålla sig stadigvarande. För att kunna göra en slutgiltig bedömning av om kravet på dagsljus är uppfyllt krävs redovisning av våningsplan, där enskilda rum kan bedömas ur ett dagsljusperspektiv. Detta finns i dagsläget inte då detaljplanen till största delen är en så kallad flexibel plan som möjliggör olika typer av verksamheter och där bebyggelsens slutliga utformning inte bestämts.

Inom ramen för planarbetet har en dagsljusberäkning gjorts, som visar att delar av den tänkta byggnadsvolymen får bra eller acceptabla dagsljusnivåer, men att det också finns lägen med betydligt sämre dagsljusvärden, framför allt i de nedre våningsplanen. I planbeskrivningen hänvisas till att lägen med dåligt dagsljus endast kan användas till verksamheter där det är rimligt att frångå dagsljuskraven, exempelvis handel, hotell, konferenslokaler, eller till utrymmen som inte kräver dagsljus, såsom kommunikationsutrymmen, toaletter och förråd. Vidare hänvisar planbeskrivningen till att i den del av byggnadsvolymen som endast tillåter bostäder måste lägenhetsstorlekar och planlösningar anpassas efter dagsljusstillgången om byggrätten ska kunna utnyttjas i sin helhet.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att för flexibla detaljplaner förskjuts den mer ingående prövning av om BBR:s krav på dagsljus är uppfyllt för bostäder till bygglovsprövningen. Detaljplanen har på ett övergripande plan hanterat dagsljusfrågan på ett godtagbart sätt och något skäl att upphäva detaljplanen på denna grund föreligger därmed inte.

Övriga frågor

Föreningarna har i övrigt tagit upp frågor om detaljplanens negativa påverkan på trafiksituationen, att planen inte innebär lämplig markanvändning, sett till stadens intentioner om en blandstad, samt att planen inte utgör ett betydande samhällsintresse.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att även de nu nämnda frågorna har omhändertagits i detaljplanen på ett godtagbart sätt och att de dessutom till stora delar är bedömningsfrågor som faller inom kommunens handlingsutrymme. Inte heller vad föreningarna har anfört i denna del utgör således skäl att upphäva detaljplanen.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen har kommit fram till att den antagna detaljplanen inte medför påtaglig skada på riksintresset Göteborgs innerstad och att det inte heller i övrigt finns skäl att upphäva beslutet att anta detaljplanen. Göteborgs kommun har hållit sig inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt PBL. I detta ligger att detaljplanen inte strider mot någon rättsregel på det sätt som föreningarna har angett eller vad som annars framgått av omständigheterna. Mot denna bakgrund ska överklagandena avslås och kommunens beslut att anta detaljplanen stå fast.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Karin Wistrand och Gösta Ihrfelt, referent, tekniska rådet Inger Holmqvist (skiljaktig) och tf. hovrättsassessorn Maria Hemmingsson Edwards.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Tina Varis.

Skiljaktig mening, se nästa sida.

SKILJAKTIG MENING I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Tekniska rådet Inger Holmqvist är skiljaktig i frågan om planen innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården Göteborgs innerstad och anför följande.

Vid planläggning enligt PBL ska kommunen med stöd av 2 kap. 2 § PBL säkerställa att riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken tillgodoses. Det är i första hand länsstyrelsen som har att bevaka detta under planprocessen och slutligt pröva om de är tillgodosedda efter kommunens meddelande om att de antagit detaljplanen. Men det finns inte något formellt hinder mot att domstolen gör en annan bedömning än länsstyrelsen (se MÖD 2014:12).

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden som är av riksintresse för kulturmiljövården skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. Av betydelse för kommunens handlingsutrymme vad gäller påverkan på riksintresse för kulturmiljövården anger praxis att det får betydelse hur riksintresset är definierat. Riksintresset Göteborgs innerstad är i de delar som nu särskilt berörs geografiskt begränsat till de centrala delarna av Göteborg och de uttryck som lyfts fram i motiveringen är enligt min mening tydligt kopplade till den stadsbildning som vuxit fram sedan 1600-talet. De olika uttryck för riksintresset som återges i värdebeskrivningen är också i hög grad representerade i stadens fysiska struktur och bebyggelsens skala.

Av handlingarna i målet framgår att det genom hela planprocessen funnits oro för att riksintresset för kulturmiljövården inte kommer att tillgodoses i planförslaget. I målet finns ett flertal underlag som berör kulturmiljö. Dessa har på ett varierat sätt beskrivit på vilket sätt riksintresset påverkas. Bland annat pekar den miljökonsekvensbeskrivning, MKB-bilaga kulturmiljö, som togs fram till samrådet på att planförslaget sammantaget innebär en mycket stor negativ påverkan på en central del av riksintresset Göteborgs innerstad, Staden inom vallgraven. Vidare anges att planförslaget innebär en samlad negativ påverkan på riksintressegrundens upplevelse- och läsbarhet som accentueras ytterligare vid beaktandet av de kumulativa effekterna vid Drottningtorget. MKB-bilagan föreslår långtgående åtgärdsförslag avseende exploateringsnivå och fördelning av höga hus i planområdet.

De förslag till åtgärder som redovisats i MKB-bilagan har enligt min mening inte konsekvent följts upp utan i stället har andra utredningar tagits fram och nya bedömningar redovisats som underlag i planarbetet. Länsstyrelsen har i granskningskedet framfört att planen riskerar att påtagligt skada riksintresset. Efter ytterligare kompletterande underlag och förtydliganden i konsekvensbedömningen har länsstyrelsen vid sin prövning av kommunens antagandebeslut funnit att planen medför skada på riksintresse för kulturmiljövården men inte påtaglig skada i miljöbalkens mening.

Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att det kan vara av värde för utredningen att inhämta ett remissyttrande från Riksantikvarieämbetet gällande frågan om detaljplanens påverkan på riksintresset för kulturmiljövården.

Riksantikvarieämbetet har därefter som expertmyndighet lämnat ett yttrande över planförslaget och bedömt att den antagna detaljplanen innebär påtaglig skada på riksintresset. Som skäl anger Riksantikvarieämbetet att kommunens översiktsplanering (Översiktsplan 2009 och nu gällande Översiktsplan 2030) inte ger någon tydlig vägledning varför kommunen därmed hänskjutit avgörandet av förändringarna till detaljplanehandläggningen. Vid bedömning av detaljplanen anför Riksantikvarieämbetet bland annat att planförslaget kommer att påverka hela det stadslandskap som motiveringen omfattar men att påverkan blir störst i de delar som ligger närmast planområdet. Vidare anser ämbetet att den tillkommande bebyggelsen ges en skala och omfattning som helt tillåts dominera över den befintliga bebyggelsen på ett sätt som leder till att delar av uttrycken för riksintresset förvanskas på ett sådant sätt att den historiska berättelsen knappt blir läsbar. Påverkan på Drottningtorget lyfts särskilt fram. Den tillkommande bebyggelsen bedöms där få en så dominerande roll att den befintliga bebyggelsens betydelse kraftigt förvanskas.

Jag delar i huvudsak den bedömning som Riksantikvarieämbetet gjort enligt ovanstående, det vill säga att ett genomförande av detaljplanen kommer att innebära påtaglig skada på riksintresset. Bestämmelserna om riksintresse och påtaglig skada möjliggör inte någon avvägning mot andra intressen även om planförslaget kan anses vara en lämplig markanvändning i andra avseenden. Kommunens beslut att anta detaljplanen ska därför upphävas.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-04-08
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 2312-21

KLAGANDE

1. Föreningen Arkitekturens Hus

2. Föreningen Trädplan Göteborg

3. Götiska Förbundet

MOTPART

Göteborgs kommun
404 82 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommuns beslut den 22 april 2021, § 25, i ärende nr 1639/20, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass, Göteborgs kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om syn.

2. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena i övrigt.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Göteborgs kommun (kommunen) beslutade den 22 april 2021 (§ 25, dnr 1639/20) att anta detaljplan för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass. Syftet med planen är att möjliggöra en stadsutveckling av stationsområdet och stärka stationen med offentliga rum med kopplingar till omkringliggande resenärsfunktioner, möjliggöra utbyggnad av bostäder, centrumverksamhet, parkering, utbildning, vård och tekniska anläggningar. Syftet är också att utveckla en tät, blandad och livfull stationsmiljö med innerstadskvaliteter integrerade med stationsfunktionen. Planen syftar även till att ett stationstorg med angöring till centralstationen och allmänna gator ska byggas inom området.

Föreningen Nej till Västlänken överklagade kommunens beslut, men återkallade därefter överklagandet. Mark- och miljödomstolen avskrev målet i den del som avser denna förenings överklagande genom beslut den 13 juli 2021.

YRKANDEN M.M.

Götiska förbundet och **Föreningen Trädplan** har överklagat kommunens beslut och yrkat att detaljplanen ska upphävas. Föreningarna har vidare yrkat att syn ska hållas i målet. De har även hemställt att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttranden från Göteborgs stadsmuseum, Riksantikvarieämbetet och Boverket. Föreningarna har som grund för yrkandet anfört bland annat följande.

Riksintresset

Detaljplanen strider mot riksintresset *Staden inom Vallgraven med parkbältet* genom att påtaglig skada uppkommer på kulturmiljön. Inom ramen för arbetet med att beskriva och bedöma påverkan på kulturmiljön har två mer omfattande utredningar (Sweco, 2016 och Antiquum, 2017) och en mindre omfattande (Tyréns, 2020) genomförts inom ramen för detaljplanearbetet. De två grundliga utredningarna kommer fram till huvudsakligen samma slutsatser nämligen att påverkan på kulturmiljövärdena är mycket omfattande. Den studie som länsstyrelsen förlitar sig

på är den tredje studien, som utgör en mycket grund studie i förhållande till de två första.

Kumulativa effekter

Kumulativa effekter på kulturmiljön har inte beaktats i samrådshandlingar och inför beslut. Ett grundläggande problem med planläggningen av hela centralenområdet är avsaknaden av helhetsperspektiv där ett program skulle kunna lösa de betydande planmässiga konflikter som föreligger i området. Genom att genomföra ett stort antal detaljplaner med undermålig samordning tydliggörs inte påverkan på bl.a. kulturmiljön fullt ut, vilket ger ett mycket missvisande resultat. Fem detaljplaner som påverkar kulturmiljön runt centralenområdet har antagits i närtid varav endast en är genomförd. Ytterligare två detaljplaner beslutas i närtid. Var och en av dessa detaljplaner påverkar kulturmiljön i olika grad. Den nivå av påverkan som varje detaljplan enskilt har, når inte upp till att påtaglig skada uppkommer. Däremot är det inte uteslutet att påtaglig skada uppkommer vid en sammanlagd bedömning. Den förevarande detaljplanen medför däremot även enskilt att påtaglig skada sannolikt uppkommer även efter det att anpassningar genomförts.

Det framgår med all önskvärd tydlighet att det är en betydande förändring av hela stadsbilden givet den massiva förändringen av bebyggelsen inom och i anslutning till riksintresset kulturmiljö. Den aktuella detaljplanen måste ses i kontexten av hela stadsomvandlingen i området och påverkan på kulturmiljön i sin helhet, vilket inte har skett. Det kan konstateras att det inte föreligger någon samlad bedömning av på vilket sätt den sammantagna exploateringen påverkar riksintresset kulturmiljön. Här framgår att länsstyrelsen inte har sett till helheten i den uppsynsplikt som åvilar myndigheten att bevaka för riksintresset kulturmiljö. Länsstyrelsens slutsats att påtaglig skada inte uppkommer ska på objektiva grunder inte tillmätas samma betydelse som de studier som Sweco och Antiquum genomfört, vilka leder till motsatt slutsats. Länsstyrelsen har gjort en felaktig värdering av slutsatser i faktaunderlag vad gäller påverkan på kulturmiljön.

Gestaltning i planskedet inte bindande

Det ges i detaljplaner gestaltningsmässiga rekommendationer eller riktlinjer vad gäller den närmare arkitektoniska utformningen av bebyggelsen. Dessa är av karaktären att de inte är bindande och det är först senare, när ansökan om bygglov prövas, som den mer konkreta utformningen realiseras. Här föreligger ett problem då det är först då som den aktuella gestaltningen beslutas. Det är den slutliga gestaltningen som ska ses i sitt sammanhang hur denna påverkar den omgivande miljön och inte minst kulturmiljön. Det föreligger av denna anledning svårigheter att bedöma påverkansgraden i planskedet. Denna osäkerhet ska beaktas när det gäller den samlade bedömningen av påverkan.

Riksintressets förhållande till motstående intressen

Av handlingarna i målet framgår att stadsbyggnadskontoret anser att en avvägning är gjord mot andra intressen som, trots att negativ påverkan på riksintresset uppkommer, ska väga över till förmån för att anta detaljplanen. Stadsbyggnadskontoret har inte fog för att detta förhållande gäller då det motstående riksintresset skadas och det planmässiga intresset inte utgör riksintresse. Ett riksintresse får inte vägas mot ett annat intresse, om detta medför påtaglig skada på riksintresset. Även om påtaglig skada inte uppkommer, ska det föreligga starka skäl till varför ett motstående intresse ska vinna företräde. Det föreligger inte någon sådan intresseövertikt för ifrågavarande detaljplan. De betydande problem som uppkommer i övrigt med planen ger inte stöd för att planen medför god hushållning i förhållande till den påverkan som sker på riksintresset kulturmiljö och i övrig påverkan.

Brister i beslutsunderlaget

En avgörande brist i handlingarna kopplat till kulturmiljön är det faktum att expertmyndigheter som Göteborgs stadsmuseum, Riksantikvarieämbetet och Boverket inte har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på detaljplanen. Det underlag som föreligger idag i målet ger ingen vägledning från dessa expertmyndigheter vad gäller definitionen av t ex påtaglig skada i kontexten påverkan på Göteborgs innerstad specifikt och andra relevanta kulturmiljöfrågor. För att medge en rättskonform prövning ska dessa expertmyndigheter höras i målet.

Planens relevans i förhållande till stadens behov

Den planläggning som skett i centralenområdet har inriktningen att över 15 000 kontorsplatser ska tillskapas. Ett bärande skäl till denna koncentration av kontor till centralenområdet är att inpendling med tåg från omgivande kommuner ska öka kraftigt. Ett problem med denna strategi är att det är staten som är huvudman för investeringar och drift av tågsystemet och kommunens inflytande över beslut inom tågsystemet är ringa.

Den investeringskostnad som är förknippad med den önskade ökningen av tågtrafiken har eskalerat till en sådan nivå att de investeringar som är nödvändiga inte kommer att komma till utförande på flera decennier, dvs. bortom stadens planeringshorisont i översiktsplanen som sträcker sig till år 2050. Syftet med detaljplanen är av denna anledning förfelad och bygger på antaganden som inte kommer att infrias.

Utöver detta har behovet av kontor minskat genom den allmänna förändring i beteende med distansarbete som pandemin medfört, ett förhållande som är här för att stanna. Det finns ingen omfattande efterfrågan på kontorsytor i förhållande till den omfattande brist som föreligger vad gäller bostäder i Göteborg. Antalet bostäder i planen utgör endast maximalt 20 procent av den byggda ytan, vilket är en avgörande brist. Överhuvudtaget är viktiga åtgärder gällande trafik, parkering, grönytor, cykelbanor, andel bostäder m.fl. åtgärder inte beaktade.

Föreningen Arkitekturens Hus har överklagat kommunens beslut och yrkat att detaljplanen ska upphävas. Föreningen har som grund för yrkandet anfört bland annat följande.

Kommunen har inte på någon punkt beaktat de synpunkter på detaljplanen som föreningen lämnat i granskningsyttrande daterat den 4 mars 2020. Planförfattarna har inte beaktat 2 kap. 3 § och 6 § sista stycket PBL samt 1 kap. 1 § andra stycket punkt 2 miljöbalken.

Föreningen delar kulturnämndens och länsstyrelsens uppfattning att den antagna detaljplanen ger utrymme för alldeles för hög exploatering. Detaljplanen skadar påtagligt riksintresset Göteborgs innerstad som omfattar Göteborgs 1600-talsplan och sträcker sig ut över området för vallgrav, kurtiner och befästningar. Detaljplanen medför också påtaglig skada på två byggnadsminnen, Centralstationen och Bergslagsbanans järnvägsstationer, och förstör riksintressegrundens upplevelse- och läsbarhet. Detta accentueras ytterligare av de kumulativa effekterna av Posthotellet vid Drottningtorget.

Den alltför höga exploateringen med verksamhetslokaler och 190 lägenheter är en olämplig boendemiljö. Det saknas solbelysta ytor på marken där barn kan leka och äldre kan finna ro. Att, som i planbeskrivningen, påstå att behovet av förskola kan lösas någon gång i framtiden är inte bara syniskt utan direkt vilseledande.

Efter plansamrådet har dessutom stora ändringar gjorts i granskningshandlingen utan nytt samråd. Höghus har placerats direkt in på Centralstationens huvudbyggnad och andra byggnader har omplacerats och ändrats. Ingreppet i riksintresset har därigenom förstärkts.

Kommunen bör ta fram en ny detaljplan där platsens kulturhistoriska värden, en bra boendemiljö och med tillåten byggnadshöjd som är anpassad till innerstaden är utgångspunkt för den nya detaljplanen.

DOMSKÄL

Behov av syn

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska domstolen hålla syn på stället, om det behövs. Det är därvid domstolen som avgör om sådant behov föreligger.

Förhållandena på aktuell plats och vyerna från olika delar av centrala Göteborg framgår tillräckligt väl av den utredning som finns tillgänglig i målet. Domstolen

finner därför att syn inte behövs för prövningen av målet. Yrkandet om att syn ska hållas ska således avslås.

Inhämtande av yttranden

Föreningarna har även hemställt att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttranden från Göteborgs stadsmuseum, Riksantikvarieämbetet och Boverket vad gäller definitionen av t.ex. påtaglig skada i kontexten påverkan på Göteborgs innerstad specifikt och andra relevanta kulturmiljöfrågor. Plan- och bygglagen (2010:900) föreskriver hur statens intressens i den kommunala planeringen ska tillgodoses. Mot bakgrund av den utredning som finns tillgänglig i målet och de yttranden som inkommit på planförslaget under planprocessen, finner domstolen att skäl saknas att inhämta ytterligare remissyttranden.

Allmänt om prövningen av detaljplaner

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), nedan PBL). Det är alltså kommunen som, inom vida ramar, avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen. Den domstol 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 (se 13 kap. 17 § PBL). Om domstolen vid prövningen finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet.

Domstolens prövning stannar i många fall vid en bedömning av om ett beslut att anta eller ändra en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som reglerna i PBL ger kommunen. Hänsyn ska tas till både allmänna och enskilda intressen (se 2 kap. 1 § PBL). De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:12). Det är framför allt om en kommun i sin bedömning gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående

enskilda och allmänna intressen eller om kommunen förfarit formellt felaktigt vid handläggningen av planärendet som ett upphävande av detaljplanebeslutet blir aktuellt (se prop. 2009/10:215 s. 88 samt Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:12). Prövningen avser inte om kommunen valt den mest optimala lösningen utan endast om den valda lösningen uppfyller lagens krav.

Planprocessen

Av 5 kap. 11 § PBL framgår att i arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. de kända sakägare och boende som berörs. När samrådet är klart, ska kommunen enligt 5 kap. 18 § PBL informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid. Samråds- och granskningsförfarandet enligt 5 kap. PBL syftar till att ge kommunen ett bättre beslutsunderlag, men ska också ge berörda sakägare och närboende information om planarbetet samt möjlighet för dem att påverka planens utformning. PBL ställer dock inget krav på att kommunen ska ändra detaljplanen i enlighet med inkomna synpunkter.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att kommunen genomfört samråds- och granskningsförfarandet på så sätt som krävs enligt PBL. Enligt domstolens bedömning uppfyller detaljplaneprocessen de krav som formellt kan ställas i detta avseende. Vad de klagande anfört i denna del medför inte en annan bedömning. Det föreligger således inte skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Detaljplanens innehåll

Den överklagade detaljplanen innehåller byggrätter för kontor, bostäder, handel, skola och vård norr om Centralstationen i Göteborgs centrum. Den föreslagna bebyggelsen, som ligger i direkt anslutning till stadens historiska centrum, har nockhöjder som ligger mellan 80 meter och 115 meter ovan stadens nollplan och kan inrymma byggnader i upp till 36 våningar. Planen tar inte i anspråk mark som idag utgör en bärande del av den riksintressanta kulturmiljön för centrala Göteborg men ligger alltså i direkt anslutning till densamma, och innebär på så sätt en kraftfull förändring av den bakgrund mot vilken man idag upplever den historiska stadskärnan.

Sakfrågan är främst om detaljplanen, främst genom sina vertikala skalkontraster, dels innebär att riksintresset för centrala Göteborg inte tillgodoses, dels om den föreslagna bebyggelsen är tillräckligt väl anpassad till stadsbilden och befintliga kulturmiljövärden för att uppfylla kraven i 2 kap. 6 § PBL.

Av 2 kap. 6 § PBL följer att bebyggelse och byggnadsverk vid planläggning ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan samt trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö.

Områden av riksintresse för kulturmiljövärden ska vidare, enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.

Riksintressen och anpassning

Vid framtagande av en detaljplan bevakas vissa allmänna intressen, såsom riksintressen, miljö kvalitetsnormer och hälso- och säkerhetsfrågor, i första hand av länsstyrelsen i myndighetens funktion som regional planmyndighet under planprocessen och vid prövning av beslut enligt bestämmelserna i 11 kap. PBL.

Länsstyrelsen har i yttrande den 9 mars 2020 anfört att de inte kan utesluta att den planerade bebyggelsen påtagligt skadar riksintresset kulturmiljö, men därefter den 27 maj 2021 (dnr 404-20797-2021) beslutat att inte pröva kommunens antagandebeslut med anledning av hur dessa frågor behandlats i nu aktuell detaljplan.

När enskilda åberopar allmänna intressen, såväl frågor som omfattas av länsstyrelsens prövning enligt 11 kap. 10 § PBL som andra allmänna intressen, blir prövningen i samband med ett överklagande begränsad (se RÅ 1994 ref. 39 samt MÖD 2013:44 och MÖD 2013:47). I samband med ett överklagande som berör sådana allmänna intressen som bevakas enligt 11 kap. PBL kan i regel bara prövas om underlaget för länsstyrelsens prövning varit godtagbart och vad som tillförts i målet efter länsstyrelsens prövning (se MÖD 2013:47). Vad gäller prövning av en

överklagad plan väger således de av länsstyrelsen gjorda bedömningarna med avseende på riksintressen tungt.

Den nu aktuella detaljplanen ligger på gränsen till, och delvis inom, område av riksintresse för kulturmiljö (Göteborgs innerstad [O 2:1-5], Staden inom vallgraven med parkbältet). Detaljplanens påverkan på bebyggelsemiljön och riksintresset har varit föremål för tre olika utredningar utifrån lite olika perspektiv:

- Detaljplan för område norr om centralstationen, MKB-bilaga Kulturmiljö, 2016-03-21.
- Kulturmiljöunderlag - Centralenområdet med hamnstråket Antiquum AB 2017.
- Ny DP norr om centralstationen, Gullbergsvass 17:5. Bedömning påverkan riksintresse för kulturmiljövården, Tyréns 2020-11-16.

Frågan om eventuell påtaglig skada på ett riksintresse avgörs slutligt i samband med prövning i ett enskilt ärende, i detta fall den nu antagna detaljplanen för verksamheter, handel och bostäder norr om Centralstationen inom stadsdelen Gullbergsvass. Av betydelse för förhållandet mellan olika allmänintressen och hur de ska viktas mot varandra är också kommunens översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2009. Översiktsplanen ska redovisa hur kommunen avser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras samt hur berörda riksintressen ska tillgodoses. Av detaljplanens planbeskrivning, sidan 9, framgår att detaljplanen är upprättad i överensstämmelse med översiktsplanen, liksom med kommunens övriga strategiska dokument för utvecklingen av Älvstaden och Centralenområdet.

Gullbergsvass omnämns i översiktsplanen som ett centralt förnyelseområde där en hög faktisk täthet ska eftersträvas. Vad gäller förhållandet till det berörda riksintresset för Innerstaden anges följande (del 2, sidan 56).

”Översiktsplanen föreslår utbyggnad och komplettering av innerstaden. Det är därför ofrånkomligt att riksintresset för kulturmiljövård kommer att påverkas när ny bebyggelse infogas inom eller i anslutning till områden av kulturhistoriskt värde. Översiktsplanens detaljeringsgrad tillåter dock inte att slutsatser kan dras om hur

stor påverkan blir eller vilka risker det finns för skador på riksintresset. Det är kommunens målsättning att ingen påtaglig skada ska uppkomma. I översiktsplanens rekommendationer sägs att det i samband med planering och byggande i kulturhistoriskt värdefulla miljöer ska övervägas om fördjupat kulturhistoriskt underlag behöver tas fram och att en miljökonsekvensbeskrivning kan komma att erfordras för att klarlägga påverkan på riksintresset.”

Mark- och miljödomstolen gör ingen annan bedömning än att planen har stöd i kommunens översiktliga planering, men i fråga om förhållandet till riksintresset för centrala Göteborg ger översiktsplanen begränsad vägledning.

I den särskilda utredning av planens påverkan på riksintresset för kulturmiljövärden (Tyréns 2020-11-16) som tagits fram som underlag för detaljplanen framgår som sammanvägd bedömning följande.

”Trots de grader av påverkan som planförslaget innebär för vyer från de utpekade miljöerna bedöms samtliga uttryck för riksintresset som fortsatt tydligt läsbara. Den enskilt mest påtagliga effekten som planförslaget ger, sett till hur riksintressets värden kan upplevas i vyerna, bedöms vara hur storskaligheten och den visuella påverkan skapar en konkurrenssituation mellan det som utgör riksintressets värde som storstadsmiljö och den tillkommande bebyggelsen. Mot bakgrund av detta bedöms planförslaget visuellt påverka och förändra upplevelsen av detta värde vilket bedöms utgöra ett av de värden som ligger till grund för utpekandet av riksintresset Göteborgs innerstad. Sett utifrån de utvalda vyerna medför planförslaget därför att detta värde försvagas.”

Den ifrågavarande detaljplanen innehåller en mycket hög exploateringsgrad på bekostnad av anpassningen till omgivande bebyggelse. Kommunen har också framhållit att byggnaderna bildar en grupp med stark visuell effekt och att denna grupp med sin samlade effekt kommer att bli framträdande i området, och ge en upplevelse av en konstruerad höjdformation i den nya staden. Som domstolen uppfattar det är detaljplanen en del i en pågående stadsomvandling. Att det gamla Göteborg framträder mot en fond av högre byggnader är en förändring som redan är

påbörjad. Clarion Hotel Post och Regionens hus är exempel i planområdets närhet på högre byggnader som sedan en tid förändrat Göteborgs centrala stadsbild och siluett. Den nu aktuella detaljplanen är en av flera som förstärker denna förändring och nya riktning ytterligare. Detaljplanen bidrar på så sätt till att förändra det göteborgska stadslandskapet och på ett sätt som innebär en försvagning av riksintresset för centrala Göteborg. Den förändring som detaljplanen möjliggör är dock i grunden en kommunal fråga om bebyggelsemiljöns utformning. Kommunen har grundat denna förändring i sin översiktliga planering och länsstyrelsen har godtagit planens påverkan på riksintresset. Det har inte heller framkommit att underlaget för länsstyrelsens prövning varit undermåligt. Med hänvisning till ovanstående och att läsbarheten och möjligheten att förstå stadens historiska utveckling ändå framstår som i huvudsak bevarade, bedömer mark- och miljödomstolen att skadan på riksintresset inte är påtaglig. Det föreligger således inte skäl att upphäva detaljplanen på grund av bristande anpassning eller dess inverkan på riksintresset Göteborgs innerstad.

Sammanfattningsvis

Mark- och miljödomstolen bedömer sammantaget att kommunen har handlagt aktuellt planärende på ett formellt riktigt sätt och hållit sig inom det handlingsutrymme som kommunen har vid detaljplaneläggning. Domstolen anser att det som de klagande föreningarna har anfört, vid en avvägning mellan de åberopade allmänna intressena och de intressen som planen syftar till att tillgodose, inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva antagandebeslutet. Det har inte heller i övrigt framkommit något som utgör skäl att upphäva kommunens antagandebeslut. Överklagandena ska därför avslås.

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

Överklagande senast den 29 april 2022.

Titti Heina

Domstolens avgörande har beslutats av rådmannen Titti Heina, ordförande, tekniska rådet Martin Kvarnbäck och de särskilda ledamöterna Lars Rydbom och Lars Heineson. Föredragande har varit beredningsjuristen Charlotte Stenberg-Magnusson.