

Stadens riksintressen – hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla?

En studie av kulturmiljövårdens riksintressen i kommunernas planläggning



Riksantikvarieämbetet
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2019.

Stadens riksintressen – hinder att ta sig förbi eller resurs att utveckla?

Omslag: Gatuvy från Eskilstuna stad. Foto: Lena Olsson/Riksantikvarieämbetet.

Upphovsrätt, där inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY.

Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>

Kartor är framtagna med utgångspunkt i Lantmäteriets data.

Innehåll

Sammanfattning.....	6
1. Inledning.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Motiv till utvärderingen	9
1.3 Syften och frågeställningar	10
1.4 Avgränsningar	10
1.5 Utgångspunkter	11
1.6 Bedömningsgrunder	12
1.7 Metod och urval	13
1.7.1 Fallstudier.....	14
1.7.2 Intervjuer.....	17
1.7.3 Fokusgrupp.....	18
1.8 Metoddiskussion	18
1.9 Begrepp och definitioner	19
1.10 Disposition.....	21
2. Riksintressen i planeringen – regler, roller och ansvar	22
2.1 God hushållning och statligt inflytande	22
2.1.1 Miljöbalken och riksintressena	22
2.1.2 Boverket samordnar arbetet med riksintressen	23
2.2 Riksantikvarieämbetet och riksintressena	23
2.3 Länsstyrelsen och riksintressena	25
2.3.1 Länsstyrelsen företräder riksintressena.....	25
2.3.2 Länsvisa översyner förändrar utpekanden.....	25
2.3.3 Fördjupade riksintressebeskrivningar	26
2.4 Riksintressen i planering och prövning.....	27
2.4.1 Kommunens översiktsplan är underlag för tillämpningen.....	27
2.4.2 Riksintressen tillämpas när markanvändning ändras	28
2.4.3 Kommunens detaljplaner och bygglov	29
2.5 Att stärka ett riksintresse eller undvika en skada	29
3. Riksintressens påverkan på planläggningen	32
3.1 Riksintresset har påverkat arbetet men brister har noterats.....	32
3.1.1 Kommunen har inte alltid angett hur riksintresset ska tillgodoses	32
3.1.2 Kommunerna har haft tillgång till kunskaps- och planeringsunderlag om riksintresset	34
3.1.3 Riksintresset har påverkat planarbetet redan i ett tidigt skede	35
3.1.4 Kommunen har vanligen bedömt planens påverkan	37

3.2	Riksstressebeskrivningar kan kräva analys och förtydligande	38
3.2.1	<i>Riksstresset förtydligas inte alltid i planarbetet</i>	<i>38</i>
3.2.2	<i>Behov av att förtydliga riksstresset kan skapa svårigheter.....</i>	<i>39</i>
3.2.3	<i>Förståelse finns för riksstresset men det är svårt att kommunicera</i>	<i>42</i>
3.2.4	<i>Kommunerna har haft tillgång till antikvarisk kompetens.....</i>	<i>42</i>
3.3	Planeringsförutsättningar påverkar	43
3.3.1	<i>Önskvärd utgång kan tidigt begränsa planarbetet.....</i>	<i>43</i>
3.3.2	<i>Förändrade markägarförhållanden påverkar kommunens planeringsförutsättningar</i>	<i>45</i>
4.	Länsstyrelsens bedömning av påverkan.....	48
4.1	Länsstyrelsen har verkat för att riksstresset ska tillgodoses	48
4.1.1	<i>Lika tolkning och syn på reglering underlättar.....</i>	<i>50</i>
4.1.2	<i>Ny bebyggelse bedömdes innebära stor påverkan.....</i>	<i>52</i>
4.1.3	<i>Värdebärande uttryck och funktionella samband bedömdes som betydelsefulla .</i>	<i>54</i>
4.1.4	<i>Kumulativa skador bedömdes påverka riksstressets läsbarhet.....</i>	<i>55</i>
4.2	Bred beredning och tidig dialog anses vara positivt för riksstressena	55
4.2.1	<i>Tidig dialog ses som en framgångsfaktor och har gett upphov till nya rutiner</i>	<i>56</i>
4.2.2	<i>Länsstyrelsen har svårt att möta kommunens behov och förväntningar</i>	<i>57</i>
5.	Slutsatser	60
5.1	Bristande översiktsplanering försvårar detaljplaneringen	61
5.2	Fördjupade riksstressebeskrivningar är inte alltid ett stöd för planeringen	62
5.3	Riksstresset påverkar planläggningen men dess potential nyttjas inte.....	64
5.4	Olika syn på roller och regelverk.....	66
5.5	Påverkan på riksstressen över längre tid följs inte upp	68
	Referenser	70
	Referenser till fallstudiebilagor	72
	Bilagor	77
1.	Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun	77
2.	Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun.....	88
3.	Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra Stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun	96

4. Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun.....	114
5. Fallstudie Kvarteret Rådmannen, centrala Sala, fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15, Sala kommun.....	126
6. Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj, Karlskrona kommun.....	135
7. Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun.....	143
8. Fallstudie Kvarteret Thor m.fl. i centrala Umeå, Umeå kommun.....	152
9. Intervjuguide	161
10. Bedömningsgrunder.....	163

Sammanfattning

Kulturmiljövårdens riksintressen berör i flera fall tätortsområden som kan vara intressanta för kommuner att förändra, omvandla och för-täta. Det kan i sin tur leda till att olika intressen behöver vägas mot varandra och till konflikter mellan olika intressen såsom exploatering och kulturmiljövård. Systemet med riksintressen har emellanåt ifrågasatts av flera olika aktörer. Riksintressen lyfts exempelvis fram som ett hinder för stadsutvecklingen och särskilt gäller det för intressen med ett bevarandeperspektiv. Kulturmiljövårdens riksintressen innebär dock inget stopp för förändringar, men det är viktigt att tillägg som görs i städer och tätorter är genomtänkta.

Det är mot denna bakgrund som Riksantikvarieämbetet har undersökt hur kulturmiljövårdens riksintressen i tätorter har påverkat kommuners detaljplanering och utformning av detaljplaner. Hur länsstyrelsen har bedömt planförslagets påverkan på riksintresset och vilka faktorer som påverkat kommunernas möjligheter att beakta kulturmiljövårdens riksintressen har även undersökts. Rapporten, som omfattar åtta fallstudier, har genomförts genom en dokumentgranskning och intervjuer med anställda på fyra kommuner och länsstyrelser. Rapportens resultat och slutsatser är relevanta för Riksantikvarieämbetets fortsatta arbete, men kan även komma till användning för länsstyrelserna och kommunerna.

Studien visar att kulturmiljövårdens riksintressen, i de fall som har studerats, har påverkat planarbetet och även utformningen av detaljplanerna. Riksintresset har därmed hanterats som ett allmänt intresse när detaljplanen tagits fram och till viss del påverkat byggprojektet med hänsyn till riksintresset. Däremot har inte riksintresset och dess värden satt grundprinciperna för detaljplanens utformning. Det innebär i sin tur att riksintresset inte har varit en resurs som stärkt och berikat stadsutvecklingen. I de studerade fallen har utgångspunkten för planens utformning snarare handlat om att undvika påtaglig skada.

Länsstyrelsen har i de studerade fallen bedömt påverkan av planförslagets tillägg och i yttranden tydligt angett gränsen för tillåtlighet. Bristen på förtydligande av riksintresset verkar dock ha bidragit till att länsstyrelsen och kommunen i vissa av fallen har tolkat riksintressets värden på skilda sätt samt bedömt omvandlingens påverkan på riksintresset olika.

Olika faktorer som påverkat kommunernas möjligheter att beakta riksintressen för kulturmiljövården är bland annat tillgången till antikvarisk kompetens, rutiner för att få in kulturmiljöfrågan i ett tidigt skede av planarbetet samt en fungerande dialog mellan kommunen och länsstyrelsen. De aktörer som initierat omvandlingen och intressen som drivit på projektet har även haft en stark påverkan på planprocessen. Vidare leder bristande översiktsplanering till att mer övergripande och strategiska frågor kring hur riksintresset ska tillgodoses behöver förtydligas och specificeras i detaljplaneringen – något som i ett sent skede blir resurskrävande. Resultaten visar även att fördjupade riksintressebeskrivningar inte alltid är ett stöd vid planering samt att kumulativa effekter på riksintressen är svåra att följa upp.

Utifrån de slutsatser som utvärderingen drar avser Riksantikvarieämbetet att genomföra följande åtgärder:

- Ge stöd och utbildning i hur riksintressen för kulturmiljövården bör omhändertas i översiktsplaneringen. Dels för att förmedla vikten av att länsstyrelsen vid samråd och granskning av översiktsplanen verkar för att kommuner utvecklar dessa delar i översiktsplaneringen, dels att kommunen i översiktsplanen tydligt formulerar hur riksintressen ska tillgodoses och hur det i sin tur kan utgöra ett stöd vid detaljplaneläggningen.
- Lyfta fram goda exempel på fördjupade beskrivningar av kulturmiljövårdens riksintressen. Riksantikvarieämbetet avser även att ta fram en modell för hur en fördjupad riksintressebeskrivning bör utformas för att underlätta arbetet med att ta fram sådana fördjupningar. Genom detta kan länsstyrelsen få ett stöd i sitt arbete och på sikt kan det leda till att fördjupade riksintressebeskrivningar blir mer enhetliga.
- Genomföra fortsatta informations- och utbildningsinsatser utifrån handboken om kulturmiljövårdens riksintressen. Detta så att riksintressets potential kan nyttjas bättre i planeringen och för att tydliggöra roller och ansvar relaterat till tillämpningen av riksintressesystemet.
- Utveckla en samverkan med länsstyrelsen kring uppsikten av riksintressen, det vill säga utveckla en bevakning av hanteringen av riksintressen och hur kulturhistoriskt värdefulla mark- och vattenområden används. Denna utveckling kan göra det möjligt att följa de kumulativa effekter som en förändrad markanvändning får på riksintressanta kulturmiljöer.

1. Inledning

Systemet med riksintressen har ifrågasatts, av såväl offentliga som privata aktörer. Riksintresssystemet lyfts ibland fram som hinder för planering, särskilt i samband med tätorternas bebyggelseutveckling och behovet av bostäder.¹ När kulturmiljövårdens riksintressen berör tätortsområden – som ofta är intressanta för kommuner att förändra, omvandla och förtäta – kan det leda till att olika intressen behöver vägas mot varandra och att intressekonflikter uppstår. Riksintressen innebär dock inte något stopp för förändringar, men det är viktigt att de tillägg som görs är genomtänkta. Det är mot bakgrund av detta som denna studie har genomförts.

1.1 Bakgrund

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken (MB)² syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som leder till en god hushållning och en hållbar utveckling. De omfattar också de intressen som är av nationell betydelse, däribland riksintressen för kulturmiljövården. Bestämmelserna,³ och särskilt möjligheten att peka ut områden av riksintresse, ger staten ett inflytande över kommunernas mark- och vattenanvändning. Riksantikvarieämbetet är en av de tolv myndigheter som med stöd av MB⁴ har rätt att väcka anspråk på (även benämnt ”att peka ut”) områden som är av nationellt intresse för kulturmiljövården. De areella anspråken från de tolv nationella myndigheters utpekande av riksintressen omfattar 46 procent av landets areal, varav riksintressen för kulturmiljövård innebär areella anspråk på 4 procent.⁵

Riksantikvarieämbetet har pekat ut drygt 1500 miljöer som riksintressanta för kulturmiljövården. De består av kulturhistoriska landskapsavsnitt som tillsammans ska ge en generell bild av samhällets kulturhistoriska utveckling som den återspeglas i landskapet.⁶ Förändringar av dessa miljöer, genom exempelvis bebyggelsestillskott och förtätning, kan påverka utpekade riksintressen på olika sätt och även

1. Dir. 2013:126, s. 4f.

2. Miljöbalken (1998:808).

3. Miljöbalken (1998:808) 3 och 4 kap. samt förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vatten.

4. 3 kap. 5–9 §§ MB.

5. SOU 2015:199, s. 288; *Riksintressen i siffra – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen*, 2017, s. 15.

6. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Handbok 2014-06-23*, s. 10.

leda till att riksintressen skadas. I städer och tätorter sker förändringar kontinuerligt och påverkan på riksintressena kan därför vara stora, särskilt över tid. I Sverige finns 21 tätorter med fler än 50 000 invånare. I 19 av dessa 21 tätorter finns riksintressen för kulturmiljövården inom tätortsarealen, där det areella anspråket varierar från drygt 1 procent av landarealen (Karlstad) till nästan 32 procent (Uppsala).⁷

1.2 Motiv till utvärderingen

Denna utvärdering har tagit sin utgångspunkt i den motsättning som kan finnas mellan exploateringsintressen och kulturmiljövårdens riksintressen. Detta genom att en exploatering vanligen leder till en förändrad markanvändning, vilket kan stå i kontrast med kulturmiljöns känslighet för påverkan.

I Riksantikvarieämbetets rapport, *Kulturmiljön i kommunala översiktsplaner*, visade en genomgång av ett 40-tal översiktsplaner att de vanligen endast innehöll generella ställningstaganden vad gäller hänsynen till kulturmiljöer och riksintressen. En av slutsatserna som drogs var att kulturmiljösektorns underlag, inklusive riksintresseunderlag, vanligen inte innehåller den information som kommuner behöver för den praktiska plan- och bygglovshanteringen.⁸

I Riksintresseutredningens slutbetänkande framkom att länsstyrelserna ansåg att kvaliteten varierar i översiktsplanernas beskrivningar av riksintressen och att de inte alltid ger ett närmare underlag för bedömning i kommande beslut om mark- och vattenanvändning. Det framkom även att flera länsstyrelser upplevde att riksintresseunderlagen inte är tillräckligt preciserade och att det är oklart vad som skulle kunna innebära påtaglig skada. Riksintressebeskrivningarna för kulturmiljövården och friluftslivet upplevdes som de minst användbara.⁹

Riksantikvarieämbetets utvärdering *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser* visade på bristande förutsättningar hos kommunerna att ta hänsyn till kulturvärden i den fysiska planeringen. Resultaten visade på brister i den kommunala översiktsplaneringens redovisning av hur riksintressen ska tillgodoses och att kommuner tenderar att ha en otillräcklig tillgång till antikvarisk kompetens och aktuella kunskapsunderlag.¹⁰

I ljuset av det ovan nämnda resultaten har Riksantikvarieämbetet identifierat ett behov av att öka den egna kunskapen om hur riksintresse-

7. SOU 2015:99, s. 289.

8. Krus, Westerlind 2003, s. 5ff.

9. SOU 2015:99, s. 194ff.

10. *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden*, 2017, s. 48.

systemet fungerar i den praktiska tillämpningen och hur riksintressanta kulturmiljöer beaktas i planläggningen. Det är särskilt angeläget för de riksintressen som berör områden där förändringar sker kontinuerligt, vilket är fallet i de flesta städer och tätorter. Här bedömer Riksantikvarieämbetet att risken är särskilt stor för att intressekonflikter uppstår. Med en ökad kunskap ges förutsättningar att komma tillrätta med eventuella problem i tillämpningen och att öka medvetenheten om att riksintressanta kulturmiljöer bör ses som en resurs vid förändrad markanvändning. Rapportens resultat och slutsatser är därmed relevanta för Riksantikvarieämbetets fortsatta arbete, men kan även komma till användning för länsstyrelser och kommuner.

1.3 Syften och frågeställningar

Syftet med utvärderingen har varit att undersöka hur kommunerna vid detaljplanläggning i städer och tätorter hanterar kulturmiljövårdens riksintressen, samt om, och i sådant fall hur, de påverkar planeringen. Syftet har även varit att undersöka hur påverkan på riksintresset bedöms av länsstyrelsen och kommunen, vad som påverkar kommunens beslut om olika åtgärder samt konsekvenserna som detta kan få för riksintressena.

Utvärderingens syfte har specificerats genom följande frågeställningar:

1. Har kulturmiljövårdens riksintressen påverkat kommuners arbete med detaljplanläggning och utformning av detaljplaner? Om ja, i så fall hur?
2. Hur har länsstyrelsen bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med kommuners detaljplanläggning?¹¹
3. Finns det faktorer som har påverkat kommunernas möjligheter att beakta¹² och tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen vid detaljplanläggning? Om ja, i så fall vilka?

1.4 Avgränsningar

I centrum för studien står kulturmiljövårdens riksintressen och de bestämmelser som finns för hantering av riksintressen i den kommunala detaljplanläggningen enligt PBL. Endast övriga kulturhisto-

11. Enligt 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

12. Att *beakta ett riksintresse för kulturmiljövården* används i denna utvärdering som att riksintressen för kulturmiljövården har vägts in som ett av flera samhällsintressen vid beslut om en förändrad mark- och vattenanvändning. Det beslut som sedan en myndighet fattar behöver dock inte vara till riksintressets fördel.

riska miljöer som ingår bland de uttryck som beskrivs som riksintressanta för kulturmiljövården ingår därmed i studien.

I utvärderingen har fokus varit att studera hur kommuner och länsstyrelser hanterar kulturmiljövårdens riksintressen i detaljplanläggning vid nyproduktion eller omvandlingar. Utvärderingen har därmed inte följt utfallet av den efterföljande bygglovsprocessen.

Fallstudierna avser detaljplaneprocesser där materialinsamlingen har fokuserat på kommunen som planmyndighet och länsstyrelsen som företrädare av statliga intressen. Det innebär att studien inte har fokuserat på kommunen som markexploatör, politiker eller länsledning, eller övriga planintressenter, såsom byggföretag.

1.5 Utgångspunkter

En utgångspunkt för utvärderingen är att Riksantikvarieämbetet särskilt ska verka för att kulturvärden i bebyggelsen och i landskapet tas till vara samt bevaka kulturmiljöintresset vid samhällsplanering och byggande.¹³ Riksantikvarieämbetet har även ett ansvar att, tillsammans med andra berörda aktörer, verka för att de nationella målen för kulturmiljöarbetet nås. I detta sammanhang handlar det särskilt om målen:

- ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas, och
- en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Ytterligare en utgångspunkt är formuleringarna i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* kring utveckling och bevarande av kulturvärden. Där framgår att natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas samt att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt för att främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser. Miljö kvalitetsmålet har i sin tur preciseringar som förtydligar målet och här är preciseringen för kulturvärden i bebyggd miljö av särskilt intresse. Den anger att det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap ska bevaras, användas och utvecklas.¹⁴ Även de lagar och förordningar som reglerar kommunernas hänsyn och varsamhet till kulturvärden i olika beslutsprocesser är utgångspunkter för utvärderingen.¹⁵

13. Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet, 2 §, 2 pkt.

14. *God bebyggd miljö*, <http://sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> (2019-04-12).

15. Det gäller bl.a. 3 kap. 2–6 §§ PBL. Där anges att kommunen i sin översiktsplan ska redovisa hur den avser att tillgodose riksintressen samt 3 kap. 6 § MB där det anges att riksintressen för kulturmiljövården ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.

1.6 Bedömningsgrunder

För att besvara och bedöma första frågeställningen, om hur kulturmiljövårdens riksintressen har påverkat kommuners arbete med detaljplanläggning och utformning av detaljplaner, har den riksintressebeskrivning som finns för kulturmiljön och de bedömningar som kommunen gör av påverkan på riksintresset i översiktsplanen samt i eventuella kunskaps- och planeringsunderlag använts.

Berör detaljplanen ett riksintresse för kulturmiljövården är bedömningen att en kommun har beaktat riksintresset om:¹⁶

1. riksintresset och dess uttryck har påverkat detaljplanläggningen i ett tidigt skede,¹⁷
2. riksintresset för kulturmiljövården finns tydligt redovisat i planbeskrivningen eller för planen framtaget planeringsunderlag,
3. en bedömning finns av hur riksintresset påverkas av detaljplanen, och
4. om riksintresset riskerar att påtagligt skadas¹⁸ har planförslaget bearbetats för att minska skadan.

Ingår dessa moment i planprocessen inför en kommuns beslut om antagande av en detaljplan är det rimligt att anta att kommunen har beaktat kulturmiljövårdens riksintresse i planeringen.¹⁹

Länsstyrelsen ska under samrådet särskilt verka för att riksintressen tillgodoses.²⁰ Vidare ska länsstyrelsen enligt PBL²¹ under granskningstiden yttra sig om planförslaget innebär att ett riksintresse inte tillgodoses enligt MB²². För att besvara utvärderingens andra frågeställning om hur länsstyrelsen har bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med kommuners detaljplanläggning, används den riksintressebeskrivning²³ som finns för kulturmiljön och

16. Bedömningskriterier för ett *beaktande* av kulturmiljövårdens riksintressen har tagits fram utifrån hur hänsynstagande är beskrivet i PBL-kunskapsbanken. I begreppet "hänsyn till" anges att kommunen har skaffat sig kännedom om: 1) vilka kulturvärdena är, 2) hur de påverkas av den föreslagna åtgärden och 3) vad man kan göra för att undanröja eller minska eventuella konflikter med motstående intressen. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvar-den/kulturvar-den-i-plan--och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvar-den/> (2019-05-20).

17. *Tidigt skede* av planarbetet innebär att riksintressen för kulturmiljövården har beaktats och präglat planprocessen i de skeden som föregår plansamråd och granskning, dvs. vid framtagande av planprogram, i samband med startbeslut, vid framtagande av avtal och överenskommelser samt i tidiga dialoger mellan kommunen och länsstyrelsen.

18. Enligt 3 kap. 6 § MB.

19. En redovisning av hur respektive kriterium enligt 1–4 har bedömts återfinns i bilaga 10.

20. 5 kap. 14 § PBL.

21. 5 kap. 22 § PBL.

22. Enligt 3 eller 4 kap. MB.

23. Här avses den av Riksantikvarieämbetet beslutade riksintressebeskrivningen och i förekommande fall den fördjupade riksintressebeskrivningen som länsstyrelsen tagit fram.

de yttranden som länsstyrelsen lämnat i anslutning till kommunens detaljplaneläggning.

Bedömningen är att en länsstyrelse har bedömt påverkan på riksintresset, samt verkat för att det tillgodoses,²⁴ om:

1. det av samrådsyttrandet framgår hur länsstyrelsen ser på planens eventuella påverkan på riksintresset,
2. det av granskningsyttrande framgår om planförslaget innebär att ett riksintresse enligt länsstyrelsens bedömning riskerar att inte tillgodoses. Det ska därmed vara tydligt för kommunen om länsstyrelsen bedömer att planförslaget medför påtaglig skada på riksintresset och om länsstyrelsen har för avsikt att ingripa mot planen.

Framgår punkt ett och två via länsstyrelsens yttranden är det rimligt att anta att länsstyrelsen i tillräcklig utsträckning har verkat för att riksintressen tillgodoses i planeringen.²⁵

Den tredje frågeställningen, om det finns faktorer som har påverkat kommunernas möjligheter att beakta och tillgodose kulturmiljövårdens riksintresse vid detaljplaneläggning, är av en mer kartläggande karaktär. Här har kommunernas förutsättningar undersökts utifrån vad som i planarbetet kan ses som ett optimalt läge, däribland om:

- kommunen har haft tillgång till antikvarisk kompetens och relevanta kunskaps- och planeringsunderlag,
- kommunen har haft utarbetade rutiner för att få in kulturmiljöfrågorna i ett tidigt skede i planarbetet, samt
- kommunen i sin översiktsplan har tydliggjort hur riksintresset för kulturmiljövården ska tillgodoses i den fysiska planeringen.

1.7 Metod och urval

Vilken påverkan kulturmiljövårdens riksintressen har på kommuners detaljplanering, hur påverkan bedöms på riksintressena och vad som påverkar kommuners möjligheter att beakta och tillgodose riksintressen har belysts genom fallstudier. Utifrån fallstudierna går det inte att dra några generella slutsatser, men däremot kan vissa tendenser synliggöras.

24. Bedömningsgrunder har tagits fram utifrån krav som ställs enligt regelverk och formuleringar i PBL-kunskapsbanken. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/riksintressen-i-pbl/riksintressen-i-detaljplan/> (2019-04-24).

25. En redovisning av hur respektive kriterium enligt 1–2 har bedömts återfinns i bilaga 10.

1.7.1 Fallstudier

För att undersöka om kulturmiljövårdens riksintressen har haft en påverkan på kommuners detaljplanering samt hur länsstyrelser och kommuner har bedömt påverkan på riksintressen har åtta fallstudier (som berör nio detaljplaner) genomförts. Fallstudien gäller ett relativt aktuellt och avslutat planärende som berör ett riksintresse för kulturmiljövården beläget i en tätort. Alternativt gäller fallstudien en avslutad rättslig prövning av en detaljplan där riksintressets uttryck på något sätt har vägts in under planprocessen. Urvalet har gjorts utifrån Riksantikvarieämbetets tidigare dokumenterade exempel på prövningsärenden och genom inspel från länsstyrelsen. Samtliga studerade planärenden har valts ut med utgångspunkt i att projektet rör en nyproduktion eller annan omvandling med påverkan på den byggda miljön och kulturmiljövårdens riksintresse.

De riksintressen som planärendet har berört är belägna i städer med en lång historisk kontinuitet. Riksintressena speglar denna kontinuitet och detta tidsdjup. De berörda riksintressena är därmed relativt komplexa med flera typer av uttryck (se även 2.2 *Riksantikvarieämbetet och riksintressena*, s. 23f).

I samtliga fallstudier har de olika planerings- och kunskapsunderlag²⁶ som funnits eller tagits fram för det aktuella fallet granskats. De dokument som hör samman med mer informella skeden inför planläggningen, exempelvis överenskommelser kommunen gjort med olika aktörer, har där det varit möjligt även studerats. Vidare har kommunens tillgång till en fördjupad riksintressebeskrivning eller planeringsunderlag som behandlar riksintresset och de uttryck som direkt eller indirekt berörs av planen analyserats. Även den del av översiktsplanen som redovisar hur kommunen avser att tillgodose det riksintresse för kulturmiljövården som berörs av planläggningen²⁷ har analyserats. I fyra fallstudier har en mer djupgående materialinsamling genomförts genom intervjuer (se 1.7.2 *Intervjuer*, s. 17ff).

Dokumentstudierna har även haft i syfte att undersöka kommunernas möjligheter att beakta och tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen. Här har särskilt redovisningen i översiktsplanen av hur kommunen avser att tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen och kommunens tillgång till fördjupade riksintressebeskrivningar eller planeringsunderlag om de kulturmiljöer som berörs av planen analyserats.

26. Översikts- och detaljplaner, planprogram, riksintressebeskrivningar, fördjupade riksintressebeskrivningar, kulturmiljöprogram, miljöbedömningar, kulturmiljöanalyser m.m.

27. 3 kap. 4–5 §§ PBL.

De detaljplaner som varit föremål för fallstudier är:

DEL AV KARLSKRONA 2:1 OCH 4:3, KILSTRÖMSKAJ,
KARLSKRONA KOMMUN

En detaljplan för området Kilströmskaj på Björkholmen, beläget i de centrala delarna av Karlskrona och inom riksintresset Karlskrona stad. Syftet med planen var att bygga nya bostäder och servicekontor. Efter kommunens antagande av planen överklagades den till mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen av berörda fastighetsägare och boende i närområdet. Mark- och miljööverdomstolen avslog ansökan om överklagan och detaljplanen vann där- efter laga kraft.²⁸

ERIK RAHLBERG M.FL. (GÅNGBROAR M.M.),
KRISTIANSTADS KOMMUN

En detaljplan för fastigheterna Erik Dahlberg 3, Spanska ryttaren 4 och Länakulan 6, belägna centralt i staden och inom riksintresset Kristianstad. Syftet med planen var att uppföra två gångbroar samt att genomföra en ombyggnad för handel, kontor och bostäder. Kommunen antog planen som länsstyrelsen beslutade att upphäva. Detta överklagades av Kristianstads kommun och av byggföretaget. Deras överklagan avslogs av regeringen.²⁹

FASTIGHETEN THOR 3 M.FL. INOM CENTRALA UMEÅ,
UMEÅ KOMMUN

En detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. i centrala Umeå, beläget inom riksintresset Umeå stad. Syftet med planen var att ge förutsättningar för förtätning av befintligt kvarter med hotell och bostäder samt ny bebyggelse i kvarterets södra och östra del. Den rättsliga prövningen resulterade i att den av kommunen antagna detaljplanen upphävdes.³⁰

KLIPPAN 2 OCH 10 I JÖNKÖPING, JÖNKÖPINGS KOMMUN

En detaljplan för kvarteret Klippan, beläget inom riksintresset Jönköpings stad i stadsdelen Söder. Syftet med planen var att skapa förutsättningar för en nybyggnation av ett flerbostadshus i nära anslutning till den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden Agnes minne.³¹

28. Se bilaga 6, *Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj, Karlskrona kommun.*

29. Se bilaga 2, *Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun.*

30. Se bilaga 9, *Fallstudie Kvarteret Thor m.fl. i centrala Umeå, Umeå kommun.*

31. Se bilaga 7, *Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun.*

KVARTERET RÅDMANNEN, CENTRALA SALA, FASTIGHETERNA
RÅDMANNEN I-7, 9-II SAMT I3-I5, SALA KOMMUN

En detaljplan för kvarteret Rådmanen, centralt beläget i Sala stad inom riksintresset Sala silvergruva och Sala bergsstad. Syftet med planen var att utveckla handel och bostäder inom kvarteret. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen, vilket avslogs av regeringen.³²

TROLLHÄTTAN 30 M.FL. I STADSDELEN NORRMALM,
STOCKHOLMS KOMMUN

En detaljplan för fastigheten Trollhättan 30, belägen i centrala Stockholm och inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Syftet med planen var att möjliggöra en rivning av Gallerian, ersätta den med ny bebyggelse och därmed utöka volymen för kontorsyta i city.³³

VERKMÄSTAREN 6 OCH 7 M.FL., CENTRUM,
ESKILSTUNA KOMMUN

En detaljplan för fastigheterna Verkmästaren 6 och 7, ett kvarter beläget centralt i staden Eskilstuna och inom riksintresset Eskilstuna. Syftet med planen var att möjliggöra en utbyggnad av samlade lokaler för Mälardalens högskola.³⁴

VÄXJÖ 10:15 M.FL. SÖDRA STATIONSOMRÅDET,
CENTRUM I VÄXJÖ, VÄXJÖ KOMMUN

En detaljplan för Södra stationsområdet beläget centralt i riksintresset Växjö stad. Syftet med planen var att skapa nya bebyggelsekvarter för stadens utvidgning av centrum och stadskärnan. Utöver bostäder skulle även ett World Trade Center etableras.³⁵

VÄXJÖ 10:41 M.FL. NORRA STATIONSOMRÅDET,
CENTRUM I VÄXJÖ, VÄXJÖ KOMMUN

En detaljplan för Norra stationsområdet beläget centralt i riksintresset Växjö stad. Syftet med planen var att skapa nya bebyggelsekvarter för stadens utvidgning av centrum och stadskärnan, etablera ett större resecentrum samt säkerställa en fungerande och offentlig miljö.³⁶

32. Se bilaga 5, *Fallstudie Kvarteret Rådmanen, centrala Sala, fastigheterna Rådmanen I-7, 9-II samt I3-I5, Sala kommun.*

33. Se bilaga 4, *Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun.*

34. Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun.*

35. Se bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun.*

36. Se bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun.*

1.7.2 Intervjuer

För att undersöka om kulturmiljövårdens riksintressen har påverkat detaljplaneläggningen och om kommunen har haft möjlighet att beakta och tillgodose kulturmiljövårdens riksintresse har, utöver dokumentstudier, även semi-strukturerade intervjuer genomförts. Intervjuer har genomförts med representanter från fyra kommuner och fyra länsstyrelser.³⁷ Vid kommunen har handläggare och chefer som varit involverade i planarbetet eller som haft en koppling till det valda fallet intervjuats. De intervjuade vid länsstyrelsen har varit handläggare eller chef vid kulturmiljöfunktionen eller planeringsfunktionen.

Intervjuerna har syftat till att få svar på frågor om vad som påverkat kommunens möjligheter att beakta och tillgodose riksintresset samt vilka faktorer som påverkat detta. Frågorna har syftat till att både studera de enskilda fallen, men även till att få ta del av generella lärdomar från tidigare planarbeten. I intervjuerna har kommunens tillgång till *antikvarisk kompetens*³⁸ undersökts, samt om kommunen har arbetssätt och rutiner³⁹ att beakta kulturmiljövårdens riksintresse i ett tidigt skede av planarbetet. Intervjuerna har även syftat till att undersöka hur dialogen fungerat mellan kommun (tjänstepersonnivå) och länsstyrelse under ärendets gång. Intervjuerna har därutöver gett en möjlighet att öka förståelsen för hur det enskilda ärendet påverkat riksintresset och hur de intervjuade på kommunen och länsstyrelsen bedömt att riksintresset har tillgodosetts.

Intervjupersonerna har valts utifrån vilka handläggare som namngetts i olika beslutsdokument, men även utifrån information från berörd kommun eller länsstyrelse. Intervjuerna utgick ifrån frågeställningar om riksintresset – dess påverkan på planarbetet, om det är lätt eller svårt att hantera och förstå, vilka slags underlag och andra förutsättningar som behövs för att beakta riksintresset i den fysiska planeringen – men inkluderade även frågeställningar om roller och uppfattningar vad gäller hanteringen av riksintressen samt hur planprocessen fungerade i det studerade fallet (se intervjuguide i bilaga 9).

37. De fallstudier där intervjuer har genomförts är: Klippan 2 och 10 i Jönköping och Jönköpings kommun, Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm och Stockholms kommun, Verkmästaren 6 och 7 m.fl., Centrum i Eskilstuna kommun, Växjö 10:15 m fl. Södra stationsområdet, samt Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet i Växjö kommun.

38. Antikvarisk kompetens var fram till 2018 en indikator för uppföljningen av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. I Boverkets miljömålsenkät användes följande definition: "Med antikvarisk kompetens menas en person med relevant utbildning som har som arbetsuppgift att tillvarata kulturmiljövårderna. I arbetsuppgifterna ska ingå att ta fram underlag till och delta i den fysiska planeringen. Att enbart fungera som remissinstans uppfyller alltså inte kravet på tillgång till antikvarisk kompetens." Miljömålsenkät 2018, 6. Planeringsunderlag - Tillgång till kompetens.

39. I Riksantikvarieämbetets utvärdering *Kulturvården försvinner i byggprocessen* från 2018 konstateras att rutiner, checklistor och mallar för hur kulturvården ska tas tillvara i byggprocessens olika moment underlättat kommunernas hantering av kulturvården i byggprocessen.

1.7.3 Fokusgrupp

Iakttagelser från genomförda fallstudier har diskuterats i möten med en fokusgrupp, i syfte att få in fler perspektiv på observationerna och att komplettera materialinsamlingen. I fokusgruppen har särskilt tillfrågade personer deltagit: Otto Ryding, Boverket, Elisabet Weber, Länsstyrelsen i Skåne län, Ulf Lindberg, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Olof Martinsson, Malmö stad, Magnus Rönn, Kulturlandskapet, Chalmers tekniska högskola och Emy Lanemo, KMV-forum. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har genom Eva Hägglund lämnat skriftliga synpunkter.

1.8 Metoddiskussion

Den metod som valts innebär att en fördjupad kunskap har erhållits om de enskilda fall som studerats och belyst det som varit såväl framgångsrikt som problematiskt att hantera för kommunen och länsstyrelsen.

Urvalet av fallstudier har överlag fungerat väl för denna studie. Detta genom att de kan bedömas vara typiska eller haft en stor betydelse för hur bedömning av påtaglig skada på kulturmiljövårdens riksintressen ska förstås. Fallen har även varit relevanta för utvärderingens frågeställningar där dokumentation och intervju-material varit rik på information. Endast fall som inte svarat mot utvärderingens urvalskriterier har valts bort, exempelvis fall där planprocessen inte varit avslutad eller anställda vid kommunen eller länsstyrelsen inte längre är i tjänst. Antalet relevanta fall utifrån studiens urval har dock varit relativt få till antalet, men har inneburit en omfattande materialinsamling.

Urvalet har omfattat fall där Riksantikvarieämbetet på förhand haft kännedom om att riksintresset för kulturmiljövården har varit föremål för diskussion. Därför är de studerade fallen inte nödvändigtvis i alla avseenden representativa för fall där planeringen i städerna påverkar riksintresset eller tvärtom.

För de studerade rättsfallen har endast en dokumentgranskning genomförts. Detta på grund av tid- och resursskäl. Genom att dessa fall har varit föremål för rättslig prövning är dock riksintressefrågan mer utförligt behandlad i dokumentationen än i övriga fall. Projektgruppens bedömning är därför att avsaknaden av intervjuer troligen inte påverkat utvärderingens resultat i någon nämnvärd utsträckning.

Utvärderingens huvudfokus har varit på de aktörer som Riksantikvarieämbetet kommer i kontakt med inom ramen för sitt uppsiktsansvar. I fallstudierna har fokus därmed legat på hur länsstyrelsen och den kommunala planmyndigheten har agerat. Utvärderingen har alltså inte studerat hur planintressenterna i form av bygg- och fastig-

hetsföretag eller kommunala exploaterings- och utvecklingsfunktioner har förhållit sig till riksintresset. Det är tänkbart att en studie som även involverat dessa aktörer hade gett ytterligare relief till de resultat som framkommit av utvärderingen.

Urvalet av intervjupersoner har främst utgjorts av handläggare och andra personer som varit direkt involverade i de aktuella planprocesserna. Chefer eller andra personer med övergripande ansvar hos planmyndigheter och länsstyrelser har i första hand därför inte intervjuats. I de fall planchefer eller motsvarande har intervjuats är detta motiverat utifrån deras direkta inblandning i den studerade planprocessen eller att de har haft inblick i ärendets hantering. Likaså har inte heller ledamöter i de kommunala nämnder som ansvarat för respektive plan intervjuats. Det är tänkbart att ett bredare urval av intervjupersoner hade gett ytterligare information om kommunernas hantering av riksintresset i den fysiska planeringen.

Planläggning har långa ledtider, vilket även avspeglas tydligt i de studerade fallen. För några av fallstudierna har det inneburit att tjänstepersoner som varit relevanta för en intervju inte har varit tillgängliga då de slutat, flyttat eller bytt jobb. Projektgruppens bedömning är emellertid att de intervjupersoner som deltagit har för samtliga fallstudier varit väl insatta i planprocesserna och de förhållanden som studerats.

1.9 Begrepp och definitioner

BEAKTA KULTURMILJÖVÅRDENS RIKSINTRESSEN

Beaktande av ett riksintresse definieras i denna utvärdering som att de som fattar beslut om en förändrad mark- och vattenanvändning väger in riksintresset för kulturmiljövården som ett av flera samhällsintressen inför beslutet. Beslutet som fattas behöver däremot inte vara till fördel för kulturmiljövårdens riksintresse.

FÖRDJUPAD RIKSINTRESSEBESKRIVNING

Även kallat fördjupat kunskapsunderlag, är ett underlag som länsstyrelsen kan välja att ta fram i syfte att förtydliga och öka förståelsen för ett riksintresse för kulturmiljövården – dess motiv till utpekande som riksintresse, de uttryck som beskrivs samt dess geografiska avgränsning. Underlaget har inte vägts mot andra intressen, det vill säga är inte anpassat till en specifik planeringsprocess eller beslutssituation. Exempel på andra kunskapsunderlag är inventeringar, landskapsanalyser och kulturmiljöprogram.⁴⁰

40. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Handbok 2014-06-23, s. 14.

LÄSBARHET

En läsbarhet av riksintresset innebär att det är möjligt att utifrån landskapets fysiska innehåll och egenskaper utläsa, förstå och kommunicera väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska bakgrund och utveckling dvs. miljöns kulturhistoriska sammanhang.⁴¹

MOTIV FÖR UTPEKANDE

Den del av riksintressebeskrivningen som anger och motiverar de värden som legat till grund för ett utpekande av ett riksintresse för kulturmiljövården.⁴²

PEKA UT RIKSINTRESSEN

Med ”peka ut” avses att i skriftlig form lämna uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheten bedömer är av riksintresse enligt 3 kap. MB.⁴³

PLANERINGSUNDERLAG

Används i denna utvärdering i betydelsen av analyserande underlag som tas fram i anslutning till ett planförslag som kan påverka kulturmiljön. Syftet med underlagen är att erhålla kunskap om förändringens effekter och att underlätta vägval eller beslut om lokalisering eller utformning. Kulturmiljöanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar är exempel på sådana underlag.⁴⁴

PÅTAGLIG SKADA

Ett centralt begrepp vid tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser för riksintressen i 3 kap. 6 § MB. En åtgärd innebär påtaglig skada om området förlorar de kulturhistoriska värden som utgör grunden för riksintressets utpekande.⁴⁵

RIKSINTRESSEANSPRÅK

Statens anspråk på ett geografiskt område i samband med att det pekas ut som riksintresse. Vid utpekandet av ett riksintresse för kulturmiljövården anges anspråket genom den riksintressebeskrivning som Riksantikvarieämbetet upprättar och förmedlar.⁴⁶

41. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 15.

42. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 71.

43. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 15.

44. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 15.

45. NFS 2005:17.

46. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 14.

RIKSINTRESSEBESKRIVNING

Den av Riksantikvarieämbetet upprättade redogörelsen för ett riksintresseanspråk. Beskrivningen består av en motivering som ringar in områdets riksintressanta kulturhistoriska sammanhang och en redovisning av olika uttryck för riksintresset.⁴⁷

TILLGODOSE ETT RIKSINTRESSE

Enligt PBL⁴⁸ ska kommunen i översiktsplan redovisa hur den avser att tillgodose riksintressen enligt MB⁴⁹. För att påverkan på riksintressen ska kunna bedömas i översiktsplan behöver kommunen uttrycka relativt preciserade tankar om avsedd bebyggelseutveckling. Att tillgodose riksintresset vid en detaljplaneläggning innebär att planens genomförande inte medför en påtaglig skada på riksintresset.

UTTRYCK FÖR RIKSINTRESSET

Den del av Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning som anger de objekt, strukturer, egenskaper och samband i landskapet som gör den riksintressanta historien läsbar.⁵⁰

1.10 Disposition

I kapitel ett har utvärderingens syfte, frågeställningar och metod beskrivits. I kapitel två beskrivs regelverket kring riksintressena, följt av kapitel tre och fyra i vilka resultat redovisas utifrån utvärderingens tre frågeställningar. I kapitel fem presenteras slutligen rapportens slutsatser och fortsatt arbete utifrån de slutsatser som dras.

47. Kulturmiljövärdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 15.

48. 3 kap. 4 § PBL.

49. 3 och 4 kap. MB.

50. Kulturmiljövärdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, *Handbok 2014-06-23*, s. 71.

2. Riksintressen i planeringen – regler, roller och ansvar

Riksantikvarieämbetet är en av tolv centrala myndigheter som har till uppgift att peka ut riksintressen. Det är sedan länsstyrelsen som ska verka för att riksintressen tillgodoses i samband med planerings- och prövningsprocesser. Kommunens översiktsplan är ett viktigt underlag för tillämpningen av riksintressena. I det här kapitlet beskrivs regelverket kring riksintressena och de särskilda förutsättningar kring roller och ansvar som gäller för kulturmiljövårdens riksintressen.

2.1 God hushållning och statligt inflytande

Riksintressen regleras i miljöbalkens (MB) hushållningsbestämmelser.⁵¹ Till bestämmelserna finns också en förordning⁵² som bland annat reglerar vilka myndigheter som får peka ut riksintressen.

2.1.1 Miljöbalken och riksintressena

Hushållningsbestämmelserna och möjligheten att peka ut riksintressen innebär att staten kan ha ett inflytande över beslut som reglerar användningen av mark, vatten och den byggda miljön. Syftet med bestämmelserna är, utöver det övergripande syftet att hushålla med mark- och vattenområden, att områden av nationellt intresse ska kunna hävdas i den kommunala fysiska planeringen och vid andra markanvändningsbeslut.⁵³ Riksintressen gäller geografiska områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. De kan avse sådana områden som har karaktären av ”bevarandebalans”, dit hör kulturmiljövårdens riksintressen. Områden som är viktiga för exploatering för olika ändamål kan också vara av riksintresse, till exempel för energiförsörjning eller kommunikation. Vilka allmänna intressen som kan motiveras vara av riksintresse finns angivna i MB.⁵⁴

Riksintressesystemet är dock ifrågasatt och riksintressen har lyfts fram som hinder för bostadsbyggande, planering och utveckling.⁵⁵ Kritik har riktats mot de stora areella anspråk som olika riksintressen tillsammans står för och mot det stora antalet olika typer av riks-

51. 3 och 4 kap. MB.

52. Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

53. Prop. 1985/86:3.

54. Enligt 3 kap. 5–9 §§ MB är dessa markanvändningsintressen rennärings-, yrkesfisket-, naturvärden, friluftslivet, kulturmiljövården, fyndigheter av ämnen och material, anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering samt totalförsvarets anläggningar.

55. Dir. 2013:126, s. 4f.

intressen som finns. I tidigare utredningar hävdas också att det råder tveksamhet om de utpekade riksintresseområdenas kvalitet och aktualitet samt att planeringsprocessen för områden som berör riksintressen ofta tenderar att bli långdragen och kostsam.⁵⁶ År 2014 erhöll även en särskild utredare ett uppdrag att göra en översyn av riksintressesystemet. Riksintresseutredningens betänkande med förslag⁵⁷ har när detta skrivs (juli 2019) inte lett till några initiativ från regeringen att förändra hushållningsbestämmelserna.

2.1.2 Boverket samordnar arbetet med riksintressen

Tolv centrala myndigheter, däribland Riksantikvarieämbetet, har möjlighet att peka ut riksintressen.⁵⁸ Boverket är den myndighet som ska verka för samordningen av de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av riksintressebestämmelserna.⁵⁹ Myndigheten har också ett ansvar för uppsikten över hushållningen med mark- och vattenområden, inklusive riksintressena.⁶⁰ Innan ett område pekas ut som riksintressant ska samråd ske med Boverket.⁶¹ Boverket ska även ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i plan- och byggfrågor, exempelvis kopplat till bestämmelserna om riksintressen i beslut enligt PBL.⁶²

I Boverkets vägledning⁶³ för riksintressemyndigheternas arbete framgår generella kriterier för utpekande av riksintressen, krav på en sektorbeskrivning som stöd för utpekande samt anvisningar för översyn av riksintressenas aktualitet. Även riktlinjer för samråd och innehåll i utpekandebeslut tas upp i vägledningen.

2.2 Riksantikvarieämbetet och riksintressena

Riksantikvarieämbetet pekar ut områden som är av riksintresse för kulturmiljövården och ansvarar för uppsikten över hushållningen av kulturmiljöer på nationell nivå. Riksintressena består av kulturhistoriska landskapsavsnitt som tillsammans ska ge en bred bild av samhällets utveckling såsom den återspeglas i landskapet. De utpekade

56. SOU 2014:59, s. 12. SOU 2015:99, s. 369.

57. Riksintresseutredningen lämnade i slutbetänkandet (SOU 2015:99) ett antal förslag till att förändra riksintressesystemet, bl.a.: Regeringen ska besluta om kriterier för riksintressen. Riksintressen ska beslutas, inte bara pekas ut som anspråk. Beslut om riksintressen ska aktualitetsprövas minst varannan mandatperiod. Regeringen kan besluta att ett annat allmänt intresse ska ges företräde framför ett riksintresse.

58. Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden 1–2 §§.

59. Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket 1–2 §§.

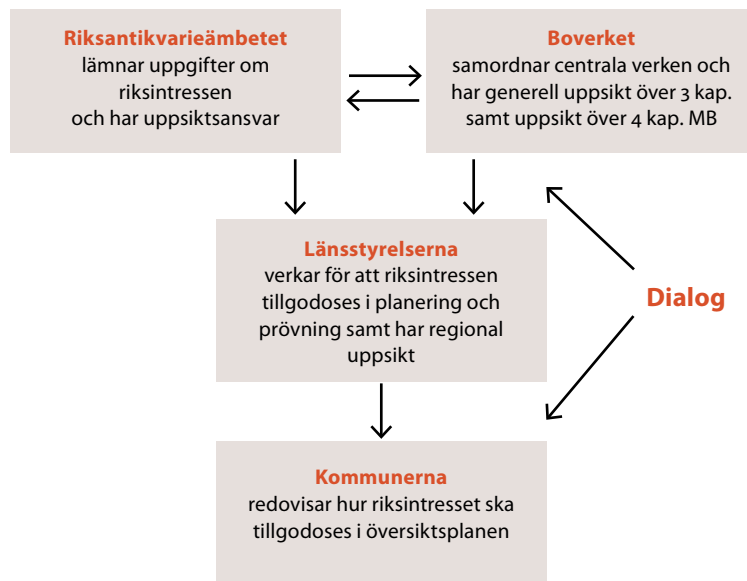
60. Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden 1a §.

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

62. 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen.

63. *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken*, 2017.

Vem gör vad? Myndigheternas ansvar och roller



Figur 1. Myndigheternas roller och ansvar. Figur framtagen utifrån figuren i *Kulturmiljö-
vårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok. Riksantikvarieämbetet 2014-06-23.*

riksintresseområdena speglar därför i stor utsträckning det som är karakteristiskt och typiskt, snarare än det som är unikt och avvikande.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för att beskriva de värden som anspråket grundar sig på och ska, enligt regelverket, lämna uppgifter om riksintressen till länsstyrelsen. Riksantikvarieämbetet har valt att utforma dessa uppgifter som en kortfattad beskrivning som anger riksintressets motiv och uttryck.⁶⁴ Av beskrivningen framgår de objekt, strukturer, egenskaper och samband som gör den riksintressanta historien läsbar. Till riksintressebeskrivningen hör även en geografisk avgränsning. Avgränsningen redovisas i Länsstyrelsens GeodataKatalog.⁶⁵

Många av kulturmiljövårdens riksintressen har sitt ursprung i 1970-talets fysiska riksplanering. När naturresurslagen⁶⁶ introducerades 1987 tillkom ett stort antal riksintresseområden. Efter 1987 har dock inga mer omfattande förändringar av det samlade urvalet gjorts, även om vissa kompletteringar och revideringar av enskilda riksintressen har skett löpande (se även avsnitt 2.3.3 *Fördjupade riksintressebeskrivningar*, s. 26f).

64. Riksintressebeskrivningarna finns samlade på Riksantikvarieämbetets hemsida.

Riksintressebeskrivningar. <https://www.raa.se/samhallsutveckling/riksintresse-for-kulturmiljovarden/riksintressebeskrivningar/> (2019-04-24).

65. Länsstyrelsen GeodataKatalog finns åtkomlig via hemsidan <http://extra.lansstyrelsen.se/gis/Sv/Pages/Geodatakatalogen.aspx> (2019-08-19).

66. Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Lagen upphörde att gälla när miljöbalken trädde i kraft 1998.

2.3 Länsstyrelsen och riksintressena

Länsstyrelsen företräder de statliga intressena i samband med fysisk planering och tillståndsprövning. Avsnittet beskriver vad det innebär generellt i relation till riksintressen och specifikt till kulturmiljövårdens riksintressen.

2.3.1 Länsstyrelsen företräder riksintressena

Länsstyrelsen ska ha uppsikt över riksintressena och till exempel meddela Riksantikvarieämbetet om fler områden bör anges som riksintressen för kulturmiljövården eller om det finns skäl att ompröva tidigare utpekanden av riksintressen.⁶⁷

I översiktsplaneringen ska länsstyrelsen föra en dialog med kommunen om riksintresset och hur det ska tillgodoses. Myndigheten ska vidare verka för och ta de initiativ som krävs för att riksintressena tillgodoses i samband med detaljplaneläggning, planläggning för infrastruktur och olika typer av överprövningsmål.⁶⁸ Riksintressen är också en fråga för länsstyrelsens vägledning av de miljöbedömningar som kommuner och verksamhetsutövare ska genomföra.

Länsstyrelsen är även tillsynsmyndighet över kommunernas detaljplanering och avgör om en detaljplan ska överprövas och eventuellt upphävas, exempelvis med hänvisning till att den inte tillgodoser ett riksintresse.⁶⁹ Hittills har det dock varit ovanligt att detaljplaner överprövas med hänvisning till kulturmiljövårdens riksintressen. Mellan 2014 och 2017 överprövades endast tre detaljplaner på denna grund, vilket kan jämföras med att det under perioden antogs sammanlagt nästan 6 500 detaljplaner.⁷⁰

Ansvar för att sammanställa och tillhandahålla de planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark- och vattenområden, inklusive sådant underlag som finns hos andra statliga myndigheter, faller även på länsstyrelsen. Sådana planeringsunderlag riktar sig bland annat till den kommunala planeringen.

2.3.2 Länsvisa översyner förändrar utpekanden

Under senare år har flera länsstyrelser genomfört översyner av kulturmiljövårdens riksintressen, ett arbete som Riksantikvarieämbetet har uppmuntrat och stöttat. Översynerna har lett till att ett antal av

67. Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden 1b och 4 §§.

68. Förordning (1998:896) om hushållningen med mark- och vattenområden 3 §.

69. Enligt 3 kap. 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ samt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

70. Enligt Boverkets PBL kunskapsbanken, öppna data, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/> (2019-01-10).

Riksantikvarieämbetets utpekanden har reviderats till innehåll och geografisk avgränsning. I några fall har riksintressen tillkommit eller upphävts.⁷¹

2.3.3 Fördjupade riksintressebeskrivningar

Avsikten med de riksintressebeskrivningar som Riksantikvarieämbetet ansvarar för är att de ska ge en koncentrerad anvisning om landskapets riksintressanta kulturhistoriska karaktär och innehåll. Det innebär att beskrivningarna är kortfattade, vilket i sin tur kan skapa ett behov av att stegvis tydliggöra eller precisera riksintresseanspråket i särskilda kunskaps- eller planeringsunderlag, exempelvis i samband med detaljplaneläggning. Om riksintressebeskrivningen uppfattas som alltför kortfattat och otydligt kan länsstyrelsen vara kommunen behjälplig med underlag som klargör riksintresset och hur det kan tillgodoses. I sådana fall kan även Riksantikvarieämbetet vara behjälplig.

Flera länsstyrelser har, med ett ekonomiskt bidrag från Riksantikvarieämbetet för kunskapshöjande åtgärder, tagit fram fördjupade riksintressebeskrivningar.⁷² Underlagen har tagits fram när länsstyrelsen sett behov av att förtydliga och öka kunskaperna om riksintresset för kulturmiljövården. I vissa fall har länsstyrelsen i dessa fördjupningar även formulerat förhållningssätt och mål för hur riksintresset ska tillgodoses. Kommunen kan därmed via den fördjupade riksintressebeskrivningen även få ett visst stöd i vad det är som är viktigt att tänka på för att ta hänsyn till riksintresset i den fysiska planeringen. I diagram ett redovisas den årliga fördelningen av kulturmiljövårdsanslaget som gått till dessa kunskapshöjande åtgärder.

Mellan åren 2010 och 2018 betalade Riksantikvarieämbetet årligen ut i snitt fyra miljoner kronor till länsstyrelser för kunskapshöjande åtgärder. Lite drygt tre miljoner kronor per år av bidraget har gått till olika regionala satsningar, exempelvis en mer generell översyn av riksintressena. Cirka en miljon kronor per år har gått till insatser som riktats till specifika riksintressen i städer, tätorter och kommuner.

Riksantikvarieämbetet har uppmuntrat länsstyrelserna till att ta fram fördjupade riksintressebeskrivningar och även att göra översyner av riksintressena i länen. Fördjupningarna har dock tagits fram av länsstyrelserna utan någon tydlig vägledning eller något metodstöd från Riksantikvarieämbetet. Det finns heller inget krav på att för-

71. Beslut om revideringar fattas löpande av Riksantikvarieämbetet. Under perioden 1 januari 2018 – 1 augusti 2019 har 104 av kulturmiljövårdens riksintressen reviderats. Se även *Riksintressen i siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen, 2017*, s. 16ff.

72. *Anslag 7:2 Bidrag till kulturmiljövård*, bidrag får beviljas till kunskapsunderlag enligt 8–9 §§ förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

Kunskaphöjande åtgärder riktade mot kulturmiljövårdens riksintressen enligt fördelning av kulturmiljövårdsanslaget



Diagram 1. Fördelning av Anslag 7:2 Bidrag till kulturmiljövård som finansierat kunskaphöjande åtgärder riktade mot kulturmiljövårdens riksintressen i tusen kronor 2010–2018. Källa: Riksantikvarieämbetet.

djupningar ska tas fram i dialog med Riksantikvarieämbetet.⁷³ Den av Riksantikvarieämbetet valda modellen att fördela ansvar och roller mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen innebär att det finns utrymme att utforma de fördjupade beskrivningarna på olika sätt. Kortfattade riksintressebeskrivningar kan även ge upphov till otydligheter och tolkningssvårigheter, exempelvis när ett riksintresse ska hanteras i en enskild planprocess.

2.4 Riksintressen i planering och prövning

Det här avsnittet redogör för hur kulturmiljövårdens riksintresseanspråk ska processas i planeringen, i första hand i kommunens översiktsplan och sedan i detaljplan. Figur 2 visar hur anspråk som kulturmiljövården har på mark- och vattenområden kan behöva förtydligas och preciseras i samband med översikts- eller detaljplaneringen.

2.4.1 Kommunens översiktsplan är underlag för tillämpningen

Översiktsplanen är för kommunen både ett strategiskt dokument och en vägledning för beslut i olika plan- och lovärenden – hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande, men är av stor betydelse som vägledning för kommunens egen planläggning och för domstolars och myndigheters tillståndsprövning.⁷⁴

73. Uppmärksammar länsstyrelsen i samband med översynen av ett riksintresse att det finns behov av att revidera riksintressets beskrivning eller avgränsning skickar länsstyrelsen in ett revideringsförslag till Riksantikvarieämbetet.

74. 3 kap. 1–3 §§ PBL.

Anspråkens stegvisa precisering



Figur 2. Systemet med riksintressen och de riksintresseunderlag som finns innebär att de anspråk som kulturmiljövården har på mark- och vattenområden kan vara i behov av ett förtydligande eller en precisering i översikts- eller detaljplaneringen.

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa hur riksintressena ska tillgodoses.⁷⁵ Det innebär att det behöver finnas en redovisning av de områden som anses vara av riksintresse och hur kommunen och prövningsmyndigheter ska förhålla sig till dem vid planering för och beslut om ändrad markanvändning. I den process och i den dialog som förs mellan kommunen och länsstyrelsen när översiktsplanen tas fram kan länsstyrelsen vid behov förtydliga och utveckla riksintressena. På så sätt kan kommunen förhålla sig till det statliga anspråk som ett riksintresse innebär.⁷⁶

2.4.2 Riksintressen tillämpas när markanvändning ändras

Ett riksintresseanspråk aktualiseras i samband med beslut om ändrad markanvändning. Det är den förvaltningsmyndighet eller domstol som fattar beslut om ändrad markanvändning som i en sådan prövning kan avgöra om anspråket är riksintressant till sina egenskaper och sin avgränsning.⁷⁷ I samband med planläggning och tillståndsprövning förekommer det att plan- och prövningsmyndigheter inhämtar syn-

75. 3 kap. 5 § 3 pt PBL.

76. 3 kap. 5 § PBL.

77. Exempel på beslutsmyndigheter som prövar ändrad markanvändning är: Kommunen som planmyndighet prövar antagande av detaljplaner och bygglov utom detaljplan. Trafikverket fastställelseprövar vägplaner och järnvägsplaner. Energimarknadsinspektionen prövar linjekoncession för kraftledningar. Mark- och miljödomstolen prövar miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

punkter från riksintressemyndigheterna, till exempel från Riksantikvarieämbetet.

Riksintressena ska också tillgodoses i samband med många av de beslut som fattas med stöd i miljöbalken och olika sektorslagar, till exempel väglagen och minerallagen. Den verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd, för att till exempel bedriva en industriell verksamhet eller genomföra en åtgärd som att restaurera ett vattendrag, ska visa på följderna för kulturmiljön om ett riksintresse berörs. Verksamhetsutövaren ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att begränsa och avhjälpa eventuella skador på kulturmiljön.⁷⁸

2.4.3 Kommunens detaljplaner och bygglov

I detaljplaneläggningen ska riksintresset tillgodoses. Det innebär att de förändringar som detaljplanen möjliggör inte påtagligt får skada riksintresset, något som kommunen behöver bedöma när ett planförslag tas fram. Denna bedömning görs i dialog med länsstyrelsen och bör kunna bidra till att planen anpassas på ett sådant sätt att påtaglig skada inte uppkommer.⁷⁹

Bygglovsprövning som sker med stöd av bestämmelser i detaljplan innebär ingen ändring av markanvändningen och påverkan på riksintresset är inte en prövningsgrund. När det däremot gäller prövning av bygglov utanför detaljplan blir bedömning av påverkan på riksintresset en fråga för kommunen att ta ställning till.

2.5 Att stärka ett riksintresse eller undvika en skada

Områden av riksintresse bär på värden och resurser som ska tas tillvara i samhällsutvecklingen. Riksintressen kan stärkas och utvecklas samt även vara en tillgång i pågående och förändrad markanvändning. Kulturmiljövårdens riksintresseområden kan mycket väl tåla förändringar i takt med samhällsutvecklingen. Detta även om de kulturhistoriska värdena ska utgöra en särskilt tungt vägande aspekt vid beslut om ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Handlingsutrymmet vid kommunens planering finns mellan hushållningsbestämmelsernas mål och lagens stoppregel – förbudet mot påtaglig skada.

78. Om till exempel behovet och omfattningen av åtgärder är svår att bedöma kan beslutande myndighet ställa krav på utredningar innan frågan om tillstånd avgörs. I samband med tillståndsprövningen kan beslutande myndighet även ställa krav på och reglera särskilda åtgärder som myndigheten anser att verksamhetsutövaren ska vidta.

79. PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen. *Riksintressen i detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/riksintressen-i-pbl/riksintressen-i-detaljplan/> (2019-01-08).

Riksintressena bör enligt Riksantikvarieämbetet vara en resurs som stärker och berikar en planerad förändring. Samtidigt bör förändringen utformas så att kulturmiljön stärks. Det innebär att:

- Riksintressets kulturhistoriska innehåll utgör en särskild kvalitet och resurs för den planerade förändringen. De kulturhistoriska värdena bidrar bland annat till att skapa sociala, estetiska, miljömässiga och ekonomiska mervärden.
- Förändringen medverkar till att läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet stärks eller möjligheten att använda, bruka och utveckla kulturmiljön stärks.

Det här är ett synsätt som förs fram i Riksantikvarieämbetets handbok om riksintressen – att fokusera på ”påtaglig förbättring” istället för att enbart agera för att undvika skada (se figur 3 nedan).

Att stärka ett riksintresse innebär inte primärt att återskapa försvunna objekt utan att åtgärden återskapar eller förstärker egenskaper eller funktioner som förbättrar läsbarheten och förståelsen av riksintressets motiv och uttryck.⁸⁰

	← Förändring →						
Områdets värden kommer att	Förädlas	Förökas	Förstärkas	Föbli oförändrade	Försvagas	Förvanskas	Försvinna
Innebörd	Förbättring			Neutral påverkan	Skada	Påtaglig skada	
Förhållnings-sätt	Inspirera – Stärka Berika			Hänsyn Bruka varsamt	Hindra – Lindra Minimera skada	Ej tillåtligt Undvika skada	

Figur 3. Handlingsutrymmet vid tillämpning av riksintressebestämmelserna – från att stärka det önskvärda till att förhindra det otillåtna. Figuren är hämtad från *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok. Riksantikvarieämbetet 2014-06-23*.

80. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, 2014, s. 48.*

Naturvårdsverket har i samråd med Riksantikvarieämbetet tagit fram allmänna råd för hur påtaglig skada kan tolkas. Om en åtgärd riskerar att påtagligt skada riksintresset bör en bedömning genomföras över hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på de uttryck som utgör grund för riksintressets utpekande. Skador på riksintresset kan inte kompenseras, till exempel genom att stärka värden inom ett annat område.⁸¹

81. Påtaglig skada kan uppstå av åtgärder som innebär en bestående negativ påverkan, men även genom åtgärder som tillfälligt innebär en stor negativ påverkan på riksintresset. I bedömningen ska hänsyn tas till områdets känslighet för påverkan, även olika delområden inom ett riksintresse kan vara olika känsliga för förändring eller tillägg. Likaså kan den kumulativa skadan, på grund av tidigare ingrepp och skador, påverka riksintressets tålighet för förändring. Se *NFS 2005:17* och *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23*, s. 54f.

3. Riksintressens påverkan på planläggningen

För att nå en hållbar samhällsutveckling behöver riksintressanta kulturmiljöer och kulturhistoriska värden beaktas i den kommunala fysiska planeringen. Här redovisas hur kulturmiljövårdens riksintressen har hanterats i planarbetet.

3.1 Riksintresset har påverkat arbetet men brister har noterats

Det här avsnittet beskriver hur kommunerna i översiktsplanen har redovisat stadens planerade utveckling i relation till den riksintressanta kulturmiljön. Avsnittet redovisar också om kulturmiljövårdens riksintressen har påverkat detaljplaneläggningen, om dessa har beaktats och hur kommunen har bedömt detaljplanens eventuella påverkan på riksintresset.

3.1.1 Kommunen har inte alltid angett hur riksintresset ska tillgodoses

Översiktsplanen ska inrymma visioner samtidigt som den ska kunna vara ett konkret underlag i enskilda plan- och lovärenden.⁸² För fem av åtta studerade översiktsplaner⁸³ finns det utförliga beskrivningar av riksintresset, vilket skapar goda förutsättningar för att riksintresset ska tillgodoses i den fortsatta planeringen. I flera planer har kommunen även analyserat stadens planerade utveckling och vad den kan betyda för riksintresset tillsammans med rekommendationer för hur riksintresset ska hanteras vid olika plan- och bygglovsbeslut.⁸⁴

I de övriga⁸⁵ översiktsplanerna har riksintresset däremot redovisats mindre utförligt och därför blir det inte tydligt hur kommunen avser att tillgodose riksintresset. I dessa fall finns endast en övergripande

82. Se SOU 2015:99, s. 96.

83. Det gäller översiktsplaner eller fördjupningar av översiktsplaner som var aktuella i fallen Eskilstuna, Kristianstad, Sala, Umeå och Växjö kommuner. De översiktsplaner som var aktuella under planläggningen har studerats utifrån hur kommunen har beskrivit och analyserat berört riksintresse för kulturmiljövården.

84. Resultatet kan jämföras med Riksantikvarieämbetets studie *Kulturvården i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvården*, vilken omfattade ett större antal översiktsplaner. Där angav 12 av 30 kommuner i översiktsplanen hur kulturmiljövårdens riksintressen skulle tillgodoses och i denna studie anger 5 av 8 kommuner hur de avser att tillgodose riksintressen för kulturmiljövården.

85. I översiktsplanerna som var aktuella när detaljplanerna arbetades fram i fallen Jönköpings, Karlskrona respektive Stockholms kommun.

beskrivning av riksintresset eller hänvisning till riksintressebeskrivningen. Det framgår inte heller vad riksintresset betyder för kommunen eller den framtida stadsutvecklingen. Kommunen har i dessa fall enbart formulerat hur den avser att tillgodose riksintresset i mer generella formuleringar kring vikten av att bevara och ta hänsyn till kulturhistoriska värden. Dessa generella ställningstaganden gör det svårt för översiktsplanen att vara ett konkret underlag för plan- och lovärenden.⁸⁶

Länsstyrelsen har i två av fallen, Sala och Stockholm, i sitt granskningsyttrande lämnat synpunkter på att delar av kommunens redovisning i översiktsplanen brister. I ena fallet ansåg länsstyrelsen att kommunen behövde förtydliga planens påverkan på riksintresset för kulturmiljövården. I det andra fallet menade länsstyrelsen att det saknades analyser av tänkbara målkonflikter mellan olika allmänna intressen.⁸⁷ Synpunkterna från länsstyrelsen ledde dock inte till att kommunerna reviderade översiktsplanen inför antagande.⁸⁸

Behovet av strategiska planeringsunderlag lyfts fram i intervjuerna med de fyra länsstyrelserna. Enligt en av länsstyrelserna bör Kommunerna formulera strategiska ställningstaganden för hur riksintresset ska tillgodoses och hur påtaglig skada ska undvikas. Kommunernas översiktsplaner brister dock ofta i denna del. Exempel på strategiska planeringsförutsättningar för kommunen kan vara att det finns en tydlig inriktning eller ett metodstöd på en översiktlig och strategisk nivå för kulturmiljön. Flera av de intervjuade menar att det blir svårt och otydligt för alla parter i efterföljande detaljplanering om denna typ av underlag saknas.⁸⁹ Utvärderingens fokusgrupp lyfter att i översiktsplanen ska kommunerna redovisa hur riksintressena ska tillgodoses, men att det är statens uppgift att tolka deras värden.⁹⁰ SKL påtalar att det kan vara svårt för kommunen att vid översiktsplaneringen förutspå vad som ska hända mer i detalj och därmed även beskriva

86. Tanken med översiktsplanen är att den ska inrymma både visioner och rent politiska ställningstaganden, samtidigt som den ska utgöra ett konkret underlag i enskilda plan- och lovärenden. Se SOU 2015:99, s. 96.

87. Genom Boverkets statistik framgår att antalet granskningsyttranden från länsstyrelsen för översiktsplaner ökade med 31 procentenheter 2018 jämfört med året innan. Länsstyrelsens synpunkter på förslagen till översiktsplan gällde främst riksintressen, vilket det även gjorde 2017. Det är framför allt riksintressen som länsstyrelserna bedömt inte tillgodoses. För 2018 toppades listan av riksintressen som inte tillgodoses av kulturmiljövård, totalförsvaret, naturvård, kommunikationer och friluftsliv. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/granskningsyttrande-oversiktsplan/> (2019-06-10).

88. Se bilaga 5, *Fallstudie Kvarteret Rådmanen, centrala Sala, fastigheterna Rådmanen 1-7, 9-11 samt 13-15, Sala kommun*, s. 128 samt bilaga 4, *Fallstudie Trollbättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun*, s. 116.

89. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25.

90. Möte med fokusgrupp 2019-05-21.

hur riksintresset ska tillgodoses. I dessa sammanhang behövs tydliga värdebeskrivningar för kommunen att förhålla sig till. Detta så att ett rimligt tillgodoseende kan beskrivas. Det är viktigt, menar SKL vidare, att en analys och eventuella förtydliganden görs av både kommunen och länsstyrelsen i tidiga skeden.⁹¹

3.1.2 Kommunerna har haft tillgång till kunskaps- och planeringsunderlag om riksintresset

Samtliga kommuner har i studerade fall, helt eller delvis, haft tillgång till fördjupade riksintressebeskrivningar eller aktuella planeringsunderlag om de kulturmiljöer som berördes av detaljplanen. I två av de studerade fallen fanns tillgång till länsstyrelsens fördjupade riksintressebeskrivningar och i tre fall togs fördjupade riksintressebeskrivningar fram av länsstyrelsen under pågående detaljplaneläggning.⁹² I sex⁹³ av fallen togs olika utredningar fram i samband med detaljplaneringen, såsom antikvariska utlåtanden och kulturmiljöutredningar. Dessa syftade till att fördjupa analysen av planförslagets påverkan på riksintresset och kulturmiljön.

I de fall där länsstyrelsen har tagit fram en fördjupad riksintressebeskrivning berättar flera av de intervjuade från kommunen att den har varit till stöd och hjälp i planarbetet. Detta eftersom underlaget har tydliggjort riksintresset och även utvecklat beskrivningen av det.⁹⁴ Särskilt i tidiga planeringsskeden kan ett sådant material vara användbart, enligt en av de intervjuade. Senare i planeringen behövs det vanligen dock mer specifika kunskapsunderlag.⁹⁵ I intervjuerna anger merparten från kommunen att det under planarbetet fanns relevanta kunskapsunderlag om riksintresset för kulturmiljövärdet. I vissa av fallen fanns det dock behov av att revidera delar eller att ta fram nya underlag för kulturmiljön.

Eskilstuna kommun anger att även om det finns en fördjupad riksintressebeskrivning och ett regionalt kulturmiljöprogram finns ett

91. SKL, skriftliga synpunkter inskickade till Riksantikvarieämbetet 2019-05-15.

92. I fallen Karlskrona och Växjö fanns en fördjupad riksintressebeskrivning och i fallen Eskilstuna, Stockholm och Umeå var ett underlag under framtagande.

93. I fallen Eskilstuna, Kristianstad, Stockholm, Umeå och Växjö togs olika kulturmiljöutredningar fram. I fallen Eskilstuna, Karlskrona, Stockholm, Umeå och Växjö togs miljökonsekvensbeskrivningar fram. I fallen Jönköping och Sala togs inget av detta fram.

94. Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun*, s. 85 samt bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun*, s. III.

95. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-12.

behov av ett kommunalt kulturmiljöprogram.⁹⁶ En av de intervjuade menar att ett kulturmiljöprogram kan ge kommunen en tydligare helhetsuppfattning av riksintresset och kulturmiljön i de centrala delarna av staden.⁹⁷ Intervjuade från Jönköpings och Växjö kommun, menar att det under planarbetet fanns kunskapsunderlag för kulturmiljön, men att delar av dessa underlag uppfattades som något daterade i planeringssammanhang.⁹⁸

Stockholms kommun lyfter behovet av en fördjupad riksintressebeskrivning för riksintresset Stockholms innerstad, men anger att det sedan 2014 finns ett omfattande kunskapsunderlag för Stockholms läns riksintressen. Kommunen anger även att under planarbetet fanns det bebyggelseinventeringar från 1970–80-talen och en arkitekturpolicy från 2010.⁹⁹ En av de intervjuade från Stockholms kommun påpekar att även om det finns underlag som beskriver kulturmiljön behöver riksintressets värde ofta konkretiseras genom en djupare analys. Det är dock svårt att komma ifrån att en avvägning ofta måste ske i varje enskilt ärende och därför behövs ofta en kulturmiljöanalys eller liknande för att bedöma detaljplanens påverkan på riksintresset.

3.1.3 Riksintresset har påverkat planarbetet redan i ett tidigt skede

I sex av de åtta fallen går det att härleda att kulturmiljövårdens riksintresse helt eller delvis påverkade utformningen av detaljplanen redan i ett tidigt skede¹⁰⁰. Riksintresset och dess kulturhistoriska värden beskrevs i planhandlingarna och kommunen tydliggjorde hur den planerade omvandlingen berörde riksintresset. Riksintresset påverkade och präglade även utformningen av den detaljplan som kommunen sedan kom att ställa ut för samråd. I tabell 1 finns en sammanställning av hur riksintresset har påverkat detaljplanens utformning.

I de två fall, Karlskrona och Växjö, där riksintresset delvis påverkade planens utformning, har inte alla riksintresseuttryck som berördes av planförslaget hanterats i detaljplaneläggningens tidiga skede. I Karlskrona lyfte länsstyrelsen i samband med behovsbedömningen av

96. Kulturmiljöprogram är de dokument som en kommun eller region kan ta fram för att tydliggöra kulturvärden. De identifierar särskilt värdefulla områden samt anger strategier eller förhållningssätt till hur kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas i samhällsplaneringen. Definition hämtat från Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar att ta hänsyn till kulturvärden*, 2017, s. 19.

97. Enligt uppgift från de som intervjuades på kommunen pågick detta arbete i augusti 2018.

98. Se bilaga 7, *Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping*, Jönköpings kommun, s. 150 och bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum Växjö*, Växjö kommun, s. III.

99. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05–2018-10-18.

100. För definition av "tidigt skede" se not 17.

	Riksintresset har påverkat planens utformning	Riksintresset är tydliggjort i planbeskrivning eller -underlag
Eskilstuna kn, Verkmästaren 6 och 7 m.fl.	Ja	Ja
Jönköpings kn, Klippan 2 och 10	Ja	Delvis
Karlskrona kn, Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj	Delvis	Ja
Kristianstads kn, Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.)	Ja	Ja
Sala kn, Kvarteret Rådmannen, centrala Sala	Ja	Ja
Stockholms kn, Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm	Nej	Ja
Umeå kn, Fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå	Nej	Ja
Växjö kn, Södra och Norra stationsområdet	Delvis	Delvis

Tabell 1. Riksantikvarieämbetets bedömning av hur berört riksintresse har påverkat planens utformning i planarbetets tidiga skede.

planområdet att planerad bygghöjd riskerade att konkurrera med övrig bebyggelse. Kommunen behöll bygghöjderna i samrådsförslaget, men införde ett antal restriktioner för utformningen för att minska påverkan på riksintresset. I Växjö analyserades inte detaljplanens påverkan på riksintressets uttryck *järnvägsområdet*. Därmed påverkade inte heller hela det riksintresse som berördes av planerad omvandling tydligt planens utformning inför samrådet.

I fallen Stockholm och Umeå har berört riksintresse inte tydligt påverkat utformningen av detaljplanen. Detta trots att kommunerna hade tillgång till kunskaps- och planeringsunderlag som påtalade omvandlingens negativa påverkan på riksintresset. I dessa två fall gick planförslagen vidare för samråd utan större justeringar. I Stockholm bedömde länsstyrelsen att planförslaget skulle medföra en påtaglig skada. I Umeå noterade länsstyrelsen att planförslaget inte var i linje med den fördjupade översiktsplanens riktlinjer eftersom att byggnationen skulle avvika i höjd och skala och också bryta mot det historiska framvuxna bebyggelsemönstret.

I samtliga fall har kommunen helt eller delvis redovisat berört riksintresse – i planbeskrivningen eller de framtagna planeringsunderlagen.¹⁰¹ Kommunerna har beskrivit på vilket sätt den planerade omvandlingen berörde riksintresset, vilka fysiska uttryck som berördes och i viss mån angett vilken hänsyn som skulle tas till riksintresset. I två fall, Jönköping och Växjö, har kommunen inte fullt ut redovisat berörda riksintressanta kulturmiljöer. I dessa fall saknas en beskrivning av vissa riksintresseuttryck eller att riksintresset beskrivs mer generellt och övergripande. Skälen till att uttrycken inte tydligt

101. Se avsnitt 1.6 *Bedömningsgrunder*, s. 12f.

har beaktats under aktuell planläggning framgår dock inte av genomförd dokumentgranskning. Tolkningen kan vara att det berodde på att riksintresseuttrycken inte har varit tillräckligt definierade inför planlägningsarbetet alternativt att omvandlingens påverkan av kommunen bedömdes som liten i relation till berört uttryck (se även avsnitt 3.2 *Riksintressebeskrivningar kan kräva analys och förtydligande*, s. 38ff).

3.1.4 Kommunen har vanligen bedömt planens påverkan

I samtliga studerade fall har kommunen helt eller delvis bedömt¹⁰² den planerade omvandlingens påverkan på berört riksintresse för kulturmiljövården. I tabell 2 finns en sammanställning av hur kommunen bedömt riksintressets påverkan och om planen har omarbetats för att minska eventuell skada.

I tre av fallen, Jönköping, Sala och Växjö, har kommunen endast delvis bedömt omvandlingens påverkan på riksintresset. I dessa fall togs inte alla de fysiska uttryck som berördes av detaljplanen med i kommunens påverkansbedömning alternativt beskrev inte kommunen omvandlingens eventuella påverkan på riksintresset fullständigt.

	Detaljplanens eventuella påverkan på riksintresset bedöms	Planen bearbetas för att minska eventuell skada
Eskilstuna kn, Verkmästaren 6 och 7 m.fl.	Ja	Ja
Jönköpings kn, Klippan 2 och 10	Delvis	Ej aktuellt i detta fall
Karlskrona kn, Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kihlströmskaj	Ja	Ja
Kristianstads kn, Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.)	Ja	Nej
Sala kn, Kvarteret Rådmannen, centrala Sala	Delvis	Delvis
Stockholms kn, Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm	Ja	Ja
Umeå kn, Fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå	Ja	Delvis
Växjö kn, Södra och Norra stationsområdet	Delvis	Ja

Tabell 2. Redovisning av hur kommunen har bedömt påverkan på riksintresset och om kommunen bearbetat detaljplanen för att minska eventuell skada.

Kommunerna har i de aktuella fallen på olika sätt skaffat sig en kännedom om hur den föreslagna åtgärden påverkar riksintresset. I fem fall togs särskilda kulturmiljöanalyser eller -utredningar fram.¹⁰³

102. Se avsnitt 1.6 *Bedömningsgrunder*, s. 12f.

103. I fallen Eskilstuna, Kristianstad, Stockholm, Umeå och Växjö. Utöver dessa fall tog Sala kommun fram en fördjupad byggnadsinventering. Denna innehöll dock ingen bedömning av vilka konsekvenser som detaljplanens genomförande eventuellt skulle få för berört riksintresse.

För fyra av dessa var kommunen beställare av underlaget och i det resterande fallet var byggföretaget beställare.¹⁰⁴ En fråga som väcks bland de intervjuade på kommunerna med anledning av detta är om och hur en sådan analys kan påverkas av vem som är beställare av underlaget eller av vilken målbild för planarbetet som beställaren har? I Stockholms kommun framhåller en av de intervjuade att det vore mer framgångsrikt om det bara var kommunen som ansvarade för upphandlingen av miljökonsekvensbeskrivningar och kulturhistoriska analyser. Handläggaren har erfarit att kraven och kvaliteten hos dessa underlag kan variera kraftigt beroende på vem som är beställare och menar att förtroendet för dessa typer av underlag troligen skulle öka med kommunen som beställare.¹⁰⁵

I flera av de studerade fallen¹⁰⁶ bearbetade kommunen om delar av detaljplanen i syfte att minska negativ påverkan på riksintresset som länsstyrelsen lyft i yttranden. De tre detaljplaner som sedan genomgick en rättslig prövning (Kristianstad, Sala och Umeå) kan ses som en följd av att kommunen och länsstyrelsen tolkade gränsen för påtaglig skada olika.

3.2 Riksintressebeskrivningar kan kräva analys och förtydligande

Riksintressebeskrivningens motiv för ett utpekande och texten om de fysiska uttryck som riksintresset består av är i sin utformning kortfattad. Det här avsnittet beskriver vilka följder som det kan få.

3.2.1 Riksintresset förtydligas inte alltid i planarbetet

I två av de studerade fallen har påverkan på riksintressets alla delar och uttryck inte tydligt bedömts i samband med planläggningen. Behovet av att tydliggöra eller specificera ett riksintresseanspråk har därför inte tagits om hand. Det gäller Växjö och Jönköping som är två olika exempel på hur fysiska uttryck för riksintresset varit antingen otydliga eller osynliga i planarbetet. Av denna anledning har det därför under planarbetet funnits behov av att förtydliga dem. Detta för att kommunen behöver skaffa sig en förståelse för på vilket sätt en planerad omvandling kan påverka ett riksintresse. Beaktas inte alla fysiska uttryck som utgör riksintresset och som berörs av en detaljplan blir inte heller omvandlingens påverkan fullt ut bedömd.

104. I fallen Eskilstuna, Kristianstad, Växjö och Umeå var kommunen beställare och i fallet Stockholm var byggföretaget beställare.

105. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-12.

106. I fallen Karlskrona, Sala, Stockholm, Umeå och Växjö.

I Växjö gäller det *järnvägsområdet* – ett fysiskt uttryck för riksintresset där det inte tydligt framgår av riksintressebeskrivningen vilka egenskaper som avses och det tidsdjup som riksintresset består av. Uttrycket har inte tydligt lyfts fram i planhandlingarna och därmed inte heller haft en tydlig påverkan på planarbetet. I de studerade handlingarna¹⁰⁷ framgår det inte vad som är riksintressant inom *järnvägsområdet*. Området beskrivs i länsstyrelsens fördjupade riksintressebeskrivning som "...ett öppet stort område med enstaka lägre byggnader och från staden har man kunnat blicka upp mot det högre belägna Söder, där Smålands museum utgör ett riktmärke"¹⁰⁸ och stationshuset beskrivs som en av stadens fondbyggnader. Detaljplanernas genomförande för Södra och Norra stationsområdet innebar att byggnader med koppling till järnvägen revs, järnvägsspår togs bort och att lägre bebyggelse ersattes med högre. Någon samlad analys av den stora omvandlingens konsekvenser för riksintressets uttryck *järnvägsområdet* återfinns dock inte i granskade planhandlingar.

Det andra fallet gäller Jönköping där riksintresset endast delvis har tydliggjorts i planhandlingarna. I detaljplanen framhåller kommunen att planförslaget inte kommer att påverka riksintresset negativt, men mer konkret vilka uttryck som kommunen därmed tagit hänsyn till beskrivs inte. De kulturmiljövärden som pekas ut som viktiga för kvarteret är bebyggelsens byggnadshöjd och ljusa stenfasader. I detaljplanen är det en generell hänsyn till den byggda miljöns kulturvärden som är i fokus vid utformningen av planförslaget. Kommunen har dock inte specificerat vilka fysiska uttryck i området som utgör en del av riksintresset för kulturmiljövärden och om de påverkas av planerad omvandling.

3.2.2 Behov av att förtydliga riksintresset kan skapa svårigheter

Riksintressebeskrivningen kan i olika grad behöva förtydligas för att klargöra vad som ska beaktas under planläggningen. Har beskrivningen fördjupats eller andra olika kunskapsunderlag tagits fram kan det ge kommunen en vägledning om vad som ska skyddas och bevaras, men även vad som kan omvandlas och tillskapas i riksintresset.¹⁰⁹ En av de intervjuade från länsstyrelsen menar dock att det är svårt att ge kommunen kunskap kring vad som är viktigast när det gäller anpassning till riksintresset i ett enskilt ärende. Detta eftersom riksintressebeskrivningarna generellt sett är övergripande till sin karaktär och det blir därmed svårt att bedöma hur det enskilda ärendet kommer att

107. Kommunens översiktsplan, länsstyrelsens fördjupade riksintressebeskrivning, kommunens planprogram med tillhörande underlag och de detaljplaner som tas fram.

108. *Växjö – Fördjupad beskrivning av ett riksintresse för kulturmiljön*. 2009, s. 34.

109. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23, 2014, s. 71ff.*

påverka riksintresset. Det gör det också svårt att avgöra var gränsen går för påtaglig skada.¹¹⁰ (se även 4.1.2 *Ny bebyggelse bedömdes innebära stor påverkan*, s. 52f).

Ibland uppstår diskussioner mellan kommunen och länsstyrelsen om hur riksintressets uttryck ska tolkas. Få av de intervjuade, oavsett om de arbetar på länsstyrelsen eller kommunen, upplever dock att det förekommer motsättningar mellan kommunen och länsstyrelsen i dessa frågor. Däremot menar de att det internt inom kommunen och länsstyrelsen kan förekomma olika syn på riksintresset beroende på bland annat sakkompetens och befattning.¹¹¹ Med anledning av att kommunen och länsstyrelsen kan tolka och förtydliga riksintresset olika anger en av de intervjuade från länsstyrelsen att de i samband med planarbeten krävt att kommunen behöver beskriva sin vision för vissa områden och konsekvenser för den tänkta omvandlingen. När kommunen gör detta kan det även bli tydligt om det finns en samsyn mellan kommunen och länsstyrelsen, menar den intervjuade.¹¹²

I intervjuerna med kommunerna framkommer att motiv och uttryck för vissa riksintressen inte alltid är tydliga i sina utpekanden och att de därför kan bli svåra att hantera i planeringen.¹¹³ Personer i fokusgruppen framhåller att kulturmiljövårdens riksintressen är komplexa i sin natur eftersom de inte bara handlar om markanspråk utan även om gestaltning. Systemet anges fungera som bäst när kommun och länsstyrelse har en samsyn vad gäller allmänna intressen inom ramen för översiktsplaneringen, vilket är särskilt tydligt för riksintressen för kulturmiljövården. Avvägningar mellan allmänna intressen ska vara gjorda när detaljplaneringen sätter igång, redan i samband med översiktsplaneringen. Så är det dock sällan, menar en deltagare i fokusgruppen. Ofta är det först i detaljplaneringen som kommunen och länsstyrelsen försöker få en samsyn om riksintresset. Ambitionen borde istället vara att kommunen och länsstyrelsen redan innan detaljplaneringen startar är överens om visioner och underlag rörande riksintresset.¹¹⁴

I fokusgruppen lyfts vidare att många gånger är det sammanhanget som saknas. Det blir problematiskt om allt planarbete bedrivs i detaljplanerna istället för i översiktsplaneringen. Det gör att för mycket tyngd i hur riksintresset ska hanteras hamnar i detaljplaneringen, men alla frågor går inte att lösa i detta skede. Fördjupningar av översikts-

110. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-22–2018-10-23.

111. Intervjuer med Eskilstunas kommun 2018-08-21 och Stockholms kommun 2018-10-05–2018-10-18.

112. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

113. Intervjuer med Eskilstunas kommun 2018-08-21, Jönköpings kommun 2018-10-22, Länsstyrelsen i Jönköpings län 2018-10-23 – 2018-10-30, Stockholms kommun 2018-10-05–2018-10-18 och Länsstyrelsen i Stockholms län 2018-10-25.

114. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

planerna kan underlätta detta, genom att de är mer koncentrerade än översiktsplanen och samtidigt kan ta ett helhetsgrepp om riksintresset. I fokusgruppen lyfts att det formella glappet mellan översiktsplaneringen och detaljplaneringen skapar ett dilemma. Vid en tidig dialog med kommunen kan länsstyrelsen inte gå händelserna i förväg och pröva detaljplanen.¹¹⁵ Riksintressebeskrivningen behöver vara tydlig för att kunna användas i planeringen samtidigt kan innehållet ändå vara svårt att tolka för en planhandläggare utan antikvarisk kompetens. Här menar en deltagare i fokusgruppen att det rimliga är att kommunen kontakter länsstyrelsen och ställer frågor om riksintresset och dess betydelse, att en dialog förs kring vilka uttryck kommunen måste förhålla sig till.¹¹⁶ I fokusgruppen framhålls att riksintresset ofta reduceras till enstaka objekt istället för hela miljöer. En kommun kan sakna en förståelse för riksintresset, vilket kan leda till att diskussioner och yttranden från länsstyrelsen fokuserar på objekten.¹¹⁷

SKL lyfter å sin sida fram vikten av att staten beskriver de värden som riksintresseanspråken representerar. Kommunen måste kunna förstå och förhålla sig till värdebeskrivningen, vilket kan vara svårt med uttryck såsom offentliga byggnader, parker och järnvägsområden. Dessa uttryck behöver formuleras mer precist för att kommunen ska kunna använda det i sin planering. SKL lyfter likaså problematiken med riksintresseområden som inte är tydliga i sin avgränsning. Detta gäller exempelvis för riksintressen där olika typer av influensområden eller ”värdekärnor” anges, vilket lätt kan misstolkas. Det är viktigt att områden är tydligt angränsade då det bara finns ”ett” riksintresseområde.¹¹⁸

Ett annat exempel på något som kan vara svårt att hantera i planläggningen är tidsgränser. För Eskilstuna finns en tidsgräns i motivbeskrivningen för riksintresset. Intervjuade från kommunen anger att det är oklart vad som avses med tidsgränsen *efter 1950* och att den därför är svår att hantera för kommunen. Tidsgränsen i detta fall uttrycks även något olika i Riksantikvarieämbetets beskrivning (*fram till tiden efter 1950*) i förhållande till den fördjupade riksintressebeskrivning som länsstyrelsen har tagit fram (*hur staden med sin tillverkningsindustri formats från 1600-talet till 1900-talets första hälft*).¹¹⁹ En av de intervjuade från länsstyrelsen har förståelse för att tidsgränsen upplevs svår och har generellt iakttagit att tidsgränser kan upplevas som ganska svårhanterliga för kommuner.¹²⁰

115. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

116. Möte fokusgrupp 2019-05-21.

117. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

118. SKL, synpunkter inskickade till Riksantikvarieämbetet 2019-05-15.

119. Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun*.

120. Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22.

3.2.3 Förståelse finns för riksintresset men det är svårt att kommunicera

Kommunerna anger övervägande att de har en förståelse för riksintresset och dess värden. Intervjuade från Stockholms kommun menar att det är lätt att förstå riksintresset, även om det i sig är komplext. Samtidigt beror det på vilket av de beskrivna riksintresseuttrycken det handlar om. En del av uttrycken är lätta att både förstå och att kommunicera medan andra kan vara svårare. Uttryck som beskriver en verksamhet snarare än ett fysiskt uttryck, exempelvis byggnader från nöjeslivet, kan vara svårare att kommunicera. I sådana fall handlar det mycket om tolkning och att förstå sammanhanget.¹²¹

Om riksintresset är lätt eller svårt att kommunicera påverkas, enligt flera av de intervjuade, av vem som är mottagare av kommunikationen och de olika perspektiv som kan finnas på riksintresset. Det kan göra det svårare att nå fram med information och förståelse för riksintressets värden.¹²² Flera intervjuade framhåller att byggföretag ofta har svårare att förstå kulturmiljöperspektiven och menar därför att dialogen mot denna grupp behöver utvecklas.¹²³ En av de intervjuade från Eskilstuna kommun lyfter de kunskapsseminarier som Länsstyrelsen i Södermanlands län genomförde i anslutning till att de fördjupade riksintressebeskrivningarna hade tagits fram. Dessa seminarier genomfördes för både förvaltningen och stadsbyggnadsnämnden, men det behövs mer för att öka förståelsen för riksintressen. Den intervjuade önskar därför att kunskapsnivån höjs hos både tjänstepersoner, politiker och fastighetsägare. Även ett par av de intervjuade från länsstyrelsen lyfter behovet av att öka förståelsen hos politiker, genom exempelvis olika pedagogiska insatser och kunskapsseminarier.¹²⁴

3.2.4 Kommunerna har haft tillgång till antikvarisk kompetens

I intervjuerna framkommer att de anställda vid kommunen bedömer att de har haft tillgång till den antikvariska kompetens¹²⁵ de behövt i planprocessen. Tillgången såg dock olika ut – från att kommunen

121. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-12.

122. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-12.

123. Eskilstuna kommun. Intervjuer, 2018-08-21. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22.

124. Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

125. Antikvarisk kompetens var fram till år 2018 en indikator för uppföljningen av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. *Miljömålsenkät 2018*, 6. *Planeringsunderlag – Tillgång till kompetens*.

hade en stadsantikvarie¹²⁶, stadsarkitekt¹²⁷ eller kulturmiljöstrateg¹²⁸ som deltog i eller fanns på plats under planarbetet till att det fanns handläggare med en antikvarisk bakgrund¹²⁹. Därutöver anlätade kommunerna vid behov konsulter. Länsstyrelsen i Jönköpings respektive Kronobergs län upplever att det saknas en specialistkompetens hos kommunerna som kan utgöra stöd vid avvägningar som berör kulturmiljö.¹³⁰ Länsstyrelsen i Kronobergs län menar att utan tillgång till antikvarisk kompetens utvecklas inte kommunernas strategiska och långsiktiga arbete med kulturmiljöfrågorna. Kompetens som köps in för enskilda ärenden knyts endast temporärt till kommunen, vilket gör det svårt för kommunen att se helheten i planeringen. Länsstyrelsen framhåller att det behövs ett löpande arbete med dessa frågor och därmed ser den intervjuade att det finns ett ständigt behov av denna kompetens. När den antikvariska kompetensen brister hos kommunen blir det även ett större tryck på länsstyrelsen att ge råd och stöd.¹³¹

I fokusgruppen lyfts att antikvarisk kompetens är en kärnfråga i dessa sammanhang. Har kommunen tillgång till en egen kompetens kan kommunen kontinuerligt ha en dialog om dessa frågor i vardagen. I slutändan kan det göra att kommunens politiker får en ökad förståelse för riksintresset. Det kan vara svårt när kompetensen tas in i särskilda fall då det behövs en kontinuerlig kompetensutveckling i dessa frågor hos de som arbetar på kommunen.¹³²

3.3 Planeringsförutsättningar påverkar

Detta avsnitt redovisar variationer av hur olika intressen kan ha en påverkan på processen och därmed även handlingsutrymmet vid tillämpningen av riksintressebestämmelserna. Exempelvis kan det innan planläggningsarbetet startar finnas en formulerad önskvärd utgång som i sin tur kan leda till att handlingsutrymmet vid tillämpningen av riksintressebestämmelserna påverkas negativt.

3.3.1 Önskvärd utgång kan tidigt begränsa planarbetet

I studerade fall har riksintresset för kulturmiljövården haft den påverkan på planarbetet som lagen kräver och i flera av fallen har riksintresset redan i ett tidigt skede påverkat planarbetet. Samtidigt har

126. Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun*, s. 85.

127. Se bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun*, s. 112.

128. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-05.

129. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Stockholms kommun. Intervju, 2018-10-05.

130. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

131. Länsstyrelsens i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

132. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

riksintresset och dess kulturhistoriska värden inte riktigt varit den önskvärda utgångspunkten¹³³ för planens utformning i något av fallen. Riksintresset och dess värden har därmed inte satt grundprinciperna för detaljplanens utformning. Vem som initierar planarbetet och vem som är fastighetsägare kan ha en stark påverkan på planarbetet. En eftersträvad utgång kan genom det redan tidigt sätta ramarna för detaljpaneläggningen.

Fallet Eskilstuna är ett exempel på den påverkan kommunala politiker kan ha på planarbetet. I detta fall togs allra först en principöverenskommelse fram mellan Mälardalens högskola och Eskilstuna kommun om ett nytt campus och var i staden det skulle byggas. Genom detta sattes ramarna för det uppdrag som gick till kommunens planavdelning – att ta fram en detaljplan för den nya högskolan inom de aktuella fastigheterna. Kvarteret är beläget inom riksintresset Eskilstuna med plats för stadens gamla badhus och sporthall. För att ett campus skulle få plats i kvarteret krävdes det dock att delar av befintlig bebyggelse revs.

Fallet Stockholm är exempel på påverkan som fastighetsägare kan ha på en planprocess. Byggföretaget hade önskemål om en ökad kontorsyta och ett lönsamhetsintresse för den planerade byggnationen. Redan initialt i planarbetet framgick det dock att den planerade byggnaden skulle innebära en negativ påverkan på riksintresset, såsom på stadens siluett och på dess vyer. Trots detta gjordes inga större justeringar av byggnadens utformning i detaljplaneförslaget. I intervjuer med kommunen framgår att det fanns tveksamheter kring planen även inom Stadsbyggnadskontoret. De intervjuade menar att det slutgiltiga avgörandet skedde högre upp i organisationen och då som ett resultat av de direktkontakter som byggföretaget hade med den högsta ledningen på kommunen.¹³⁴

Intervjupersonen från Länsstyrelsen i Stockholms län benämner planarbetet som sker utifrån tydliga idéer och en önskvärd utgång för omvandlingen som en ”omvänd planprocess”. Omvandlingsprojekt borde, enligt den intervjuade, föregås av en konsekvensanalys där ställningstaganden kan göras kring vilken åtgärd som är lämplig i den fortsatta planprocessen – om det så är bevarande, delvist bevarande, rivning, påbyggnad eller ändrad användning. Görs inte detta blir

133. I prop. 1998/99:114. *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål*. s. 29 framgår att ”Kulturarvet skall ses som en tillgång i samhällsbygget och bilda utgångspunkt för nyskapande och erforderliga förändringar av bebyggelse och anläggningar i stad och landskap”. Liknande tankar uttrycks bl.a. i prop. 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö* och i Riksantikvarieämbetets rapport *MKB och kulturmiljön*, 2006.

134. Se bilaga 4, *Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun*, s. 123.

det snarare att bygglovsprocessen föregår detaljplaneprocessen. Den intervjuade lyfter att planarbetet istället borde utgå från kulturmiljön och platsens förutsättningar, att det borde ske på den strategiska nivån och tidigt i planprocessen. För detta behövs bra strategiska planeringsförutsättningar för kommunen, i form av tydlig inriktning eller metodstöd på en översiktlig och strategisk nivå, för att kommunen ska kunna arbeta med kulturmiljö på ett mer smidigt sätt.¹³⁵

Deltagare i fokusgruppen lyfter att det är inte ovanligt att kommunens eller byggföretagets utredning visar på att en exploatering inte är lämplig, men att detta ändå inte påverkar planprocessen. Idealt ska kommunen inledningsvis se över vilka områden som kan vara lämpliga för en typ av exploatering, men när exploitören är fastighetsägare finns ofta en färdig idé för en önskad utformning. Olika alternativ existerar sällan i praktiken och riksintresset är nästan aldrig en utgångspunkt för detaljplaneringen. När en planprocess startar har inte alltid handläggare och politiker all kunskap om riksintresset. Det bidrar till att kommunen inledningsvis i planprocessen kan utarbeta ett planförslag som inte ligger i linje med riksintresset. Länsstyrelsen kommer in relativt sent i planprocessen och först när exploitören har ett färdigt planförslag. Det gör det även svårt att påverka utformningen av planförslaget.¹³⁶

3.3.2 Förändrade markägarförhållanden påverkar kommunens planeringsförutsättningar

Markägarförhållanden och vem som initierar en planläggning är faktorer som påverkar planeringsförutsättningarna. I fokusgruppen lyfts att kommunernas planeringsförutsättningar har förändrats sedan nuvarande PBL togs fram. När PBL utformades var kommunen vanligen den aktör som ägde stora delar av markinnehavet i tätorterna och var därför drivande i exploatering och stadsutvecklingen. Så är det inte längre.¹³⁷ Även intervjuade från kommuner bekräftar denna bild. Flera av dem uppger att kommunen i en allt lägre utsträckning äger mark inne i tätorterna.¹³⁸ I Stockholm betraktas innerstaden som en attraktiv fastighetsmarknad, även ur ett internationellt perspektiv. Den exploateringsutveckling som skett under det senaste decenniet har främst drivits på av privata fastighets- och markägare. Det innebär att det är privata exploitörer som i stor utsträckning initierar,

135. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25.

136. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

137. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

138. Eskilstunas kommun. Intervju, 2018-08-21. Jönköpings kommun. Intervju, 2018-10-22.

Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18.

finansierar och beställer de underlag som krävs för att ta fram en ny detaljplan. För att investeringen ska betraktas som lönsam är privata fastighets- och markägare beroende av att komma upp i en viss exploateringsnivå, därför krävs en viss volym och höjd på byggnaderna för att ägaren ska kunna gå med vinst.¹³⁹ För att kulturmiljövärden ska uppmärksammas i denna process är det en viktig förutsättning att det finns en förståelse för dessa värden bland både exploitörer och kommunalpolitiker.¹⁴⁰

I intervjuer med länsstyrelserna framhålls att det hårda exploateringsstrycket ofta innebär att riksintressets värden ”hotas” genom att förtätning sker i känsliga lägen och på ett mindre varsamt sätt. Samtidigt påpekar en av de intervjuade att det sällan är frågan om det går att bygga inom ett riksintresse, utan snarare hur det går att bygga inom ett riksintresse.¹⁴¹ Det har också att göra med vilken ingång som finns till en förändring – ”som ett problem man ska runda så gott det går eller ska riksintresset vara en tillgång att ta tillvara”.¹⁴² Vilka kumulativa effekter denna utveckling har fått på kulturmiljövårdens riksintressen är svårt att bedöma. Samtidigt påpekas att en viktig förutsättning för att bevara kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är att hitta nya funktioner för byggnaderna, något som inte alltid är enkelt. Den fysiska planeringen förutsätter därmed att det går att hitta en bra balans mellan viljan att exploatera och bevara kulturmiljövärden.¹⁴³ Är kommunen i ett tidigt skede av detaljplaneringen tydlig med vilka förändringar som är möjliga inom riksintresset kan det ha en positiv påverkan på utfallet av planarbetet. Det är även positivt om byggföretaget är villig att utforma en ny byggnad som är till fördel för riksintresset. Detta gällde exempelvis i fallet Jönköping.¹⁴⁴

139. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05–2018-10-18.

140. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

141. Länsstyrelsen i Södermanland. Intervjuer, 2018-08-22.

142. Eskilstuna kommun. Intervju, 2018-08-21.

143. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25. Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Intervjuer, 2018-10-23–2018-10-30. Möte fokusgrupp 2019-05-21.

144. Se bilaga 7, *Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun*, s. 149.

Sammanfattande iakttagelser

- I studerade fall har riksintresset för kulturmiljövården haft en tydlig påverkan på kommunens planarbete och vanligen har riksintresset hanterats redan i ett tidigt skede av planprocessen.
- Brister som noteras i översiktsplaneringen är att några kommuner endast gör generella ställningstaganden om hur riksintresset ska tillgodoses. Detta leder till att eventuella behov av förtydliganden av riksintresset flyttas fram till detaljplaneläggningsen.
- Samtliga kommuner hade helt eller delvis tillgång till fördjupade riksintressebeskrivningar eller planeringsunderlag under planprocessen. I majoriteten av fallen togs även fördjupade utredningar fram för att fördjupa analysen av planförslagets påverkan på riksintresset.
- Kommuner anger att de har tillgång till antikvarisk kompetens, men har behov av att köpa in konsultstöd. Genom att konsulter anlitas finns en farhåga att det sker på bekostnad av ett strategiskt och långsiktigt arbete i frågor som rör riksintressen.
- I samtliga fall har kommunen helt eller delvis bedömt omvandlingens påverkan på kulturmiljövårdens riksintresse. I ett par studerade fall har riksintresset varit något otydligt eller osynligt i planhandlingarna.
- Kommunen har en förståelse för riksintresset, men genom att riksintressebeskrivningen till sin utformning är kort och översiktlig kan ytterligare analys och förtydligande krävas av vad som är riksintressant inom planområdet.
- Kommuner och länsstyrelsen anger att det finns behov av att höja kunskapsnivån om riksintressanta kulturmiljöer hos både tjänstepersoner, politiker och fastighetsägare. Detta kan göras genom exempelvis olika pedagogiska insatser och kunskapsseminarier.
- När en önskvärd utgång för omvandlingen har formulerats innan planarbetet drar igång kan det leda till snäva ramar för planarbetet utifrån denna målbild. I nästan inget av fallen utgår planarbetet ifrån kulturmiljön och platsens förutsättningar. Riksintresset blir därmed inte heller den önskvärda utgångspunkten för planarbetet.
- Förändrade markägarförhållanden påverkar kommuners planeringsförutsättningar. Privata aktörer är de som i stor utsträckning initierar, finansierar och beställer underlag för detaljplaneläggningsen i städer. Är kommuner tydliga med vilka förändringar som är möjliga inom riksintresset kan det ha en positiv påverkan på utfallet.

4. Länsstyrelsens bedömning av påverkan

I detta kapitel redovisas hur länsstyrelser och rättsliga instanser har bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med detaljplaneläggning. Kapitlet redogör även för ett antal faktorer som har påverkat kommunernas möjligheter att beakta och tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen vid detaljplaneläggning.

4.1 Länsstyrelsen har verkat för att riksintresset ska tillgodoses

Om planförslaget innebär en risk för att ett riksintresse inte tillgodoses ska planens påverkan framgå av länsstyrelsens samrådsyttrande. I samtliga studerade detaljplaner utom en har länsstyrelsen i sitt samrådsyttrande beskrivit att detaljplanen kan medföra en negativ påverkan på riksintresset.¹⁴⁵ I tabell 3 finns en sammanställning av länsstyrelsens bedömning av planens påverkan i samråd och granskning samt om planen hävts eller prövats rättsligt.

Länsstyrelsen har redovisat varför de anser att planförslaget riskerar att påverka kulturmiljövårdens riksintresse negativt och gjort medskick till kommunen i det fortsatta planarbetet. Det framgår även om det finns behov av komplettering av underlag för att länsstyrelsen ska kunna genomföra sin slutgiltiga bedömning. Länsstyrelsen har därmed i sin rådgivande roll lyft sådana brister som är väsentliga och av betydelse för att detaljplanen ska bli möjlig att genomföra.¹⁴⁶

I en av detaljplanerna, Södra stationsområdet i Växjö, framgår inte fullt ut lika tydligt vilken påverkan länsstyrelsen bedömer att planförslaget kan få på riksintresset. Otydligheten består i att riksintresset uttrycket *järnvägsområdet* inte samlat behandlas av länsstyrelsen i samrådsyttrandet (se avsnitt 3.2.1 *Riksintresset förtydligas inte alltid i planarbetet*, s. 38f). I fallet Jönköping bedömer länsstyrelsen i samrådsyttrandet att planförslaget tillgodoser riksintresset och därför framgår av yttrandet inte någon fördjupad bedömning av omvandlingens påverkan på riksintresset.

145. I fallen Eskilstuna, Karlskrona, Kristianstad, Sala, Umeå, Stockholm och Växjö (Södra och Norra stationsområdet).

146. PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen, *Roller och ansvar, Länsstyrelsen, 2017*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/>

	Av samrådsyttrande framgår ev. negativ påverkan på riksintresset	Av granskningsyttrande framgår om inte riksintresset (RI) tillgodoses	Detaljplan har upphävts av länsstyrelsen	Detaljplan har prövats rättsligt
Eskilstuna kn, Verkmästaren 6 och 7 m.fl.	Ja	Ja	RI tillgodoses	-
Jönköpings kn, Klippan 2 och 10	-	RI tillgodoses	RI tillgodoses	-
Karlskrona kn, Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj	Ja	RI tillgodoses	RI tillgodoses	MMD*
Kristianstads kn, Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.)	Ja	Ja	Ja	Regeringen
Sala kn, Kvarteret Rådmannen, centrala Sala	Ja	Ja	Ja	Regeringen
Stockholms kn, Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm	Ja	RI tillgodoses	RI tillgodoses	-
Umeå kn, Fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå	Ja	Ja	Ja	Regeringen
Växjö kn, Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet	Ja	RI tillgodoses	RI tillgodoses	-
Växjö kn, Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet	Ja	Ja	RI tillgodoses	-

Tabell 3. Sammanfattande tabell över länsstyrelsens yttranden och eventuell fortsatt hantering i fallstudiernas detaljplaneprocesser.

* Mark- och miljödomstolen.

I fallen Jönköping, Karlskrona, Stockholm och Växjö (Norra stationsområdet) bedömde länsstyrelserna i granskningsskedet att riksintresset för kulturmiljövården var tillgodosett i detaljplanen. För övriga fem detaljplaner framgår¹⁴⁷ av granskningsyttrandet att länsstyrelsen har bedömt att detaljplanen inte tillgodosett riksintresset. I Eskilstuna och Växjö (Södra stationsområdet) valde kommunerna att justera detaljplanerna inför antagande, vilket medförde att länsstyrelsen beslutade att acceptera dessa.¹⁴⁸

I Kristianstad, Sala och Umeå justerade inte kommunerna planen innan den antogs. Följden blev att länsstyrelserna i dessa tre fall valde att upphäva detaljplanerna med hänvisning till att de skulle medföra påtaglig skada på riksintresset. Kommunerna valde att överpröva länsstyrelsernas beslut och detaljplanerna kom därmed att prövas av regeringen. I samtliga fall biföll regeringen länsstyrelsens bedömning. Dessa tre detaljplaner som genomgick en rättslig prövning kan ses som en följd av att kommunen och länsstyrelsen tolkade gränsen för påtaglig skada olika. I fallet Karlskrona överklagades beslutet till mark- och miljödomstolen av berörda fastighetsägare i området. Domstolen valde att avslå överklagan med hänvisning till att domstolen ansåg sig sakna skäl att frångå länsstyrelsens bedömning.

¹⁴⁷ I fallen Eskilstuna, Kristianstad, Sala, Umeå, Växjö Södra stationsområde.

¹⁴⁸ Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun*, s. 82f och bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun*, s. 105.

I de studerade fallen är länsstyrelserna konsekventa i sina yttranden och utvecklar oftast bedömningen av påverkan på riksintresset i en mer flödig beskrivning. I fall av överprövning har även den rättsliga instansen delat länsstyrelsens bedömning av påverkan. Sammantaget har länsstyrelsen varit tydlig i sina yttranden huruvida planförslaget riskerar att medföra påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. Yttrandena verkar dock ha lämnat utrymme för att kommun och länsstyrelse haft olika tolkningar av vilka uttryck som berörs av planförslaget och olika syn på uttryckens innebörd, något som är särskilt tydligt i de studerade rättsfallen.

Gemensamt för flera yttranden är att trots att de innehåller utvecklade beskrivningar av riksintresset ställvis saknar en tydlig konkretisering av vilka uttryck som påverkas av planförslaget och på vilket sätt de påverkas. Detta har i de studerade fallen vanligen utvecklats först i ett sent skede av planprocessen och i samband med att kommun och länsstyrelse har gjort olika tolkningar om vilka uttryck som berörs och i vilken omfattning de påverkas negativt av omvandlingen.

4.1.1 Lika tolkning och syn på reglering underlättar

I de fall där detaljplanerna har upphävts av länsstyrelsen¹⁴⁹ har kommunen och länsstyrelsen ibland gjort olika bedömningar av vilka riksintresseuttryck som berördes av omvandlingen. Detta gäller exempelvis i Sala där kommunen och länsstyrelsen gjorde olika tolkningar av vad som inom berörd fastighet är uttryck för riksintresset. Kommunen framhöll den småskaliga bebyggelsen som relevant för planförslaget medan länsstyrelsen såg befintlig bebyggelse som representativ för den gamla stadskärnan och skulle därmed betraktas som ett uttryck för stadens regelbundna rutnätsplan.¹⁵⁰

I Kristianstad gjorde kommunen och länsstyrelsen olika tolkningar av riksintressets känslighet och om nya årsringar kunde tillföras den ursprungliga stadsplanen som riskerade att bryta stadens långsträckta, rektangulära form.¹⁵¹ I fallet Karlskrona hade länsstyrelsen och kommunen inledningsvis skilda uppfattningar om huruvida den småskaliga kvartersstrukturen skulle betraktas som ett relevant uttryck i planområdet. I granskningsskedet lyckades kommunen och länsstyrelsen att komma överens om en gemensam tolkning av riksintresset.¹⁵²

149. I fallen Kristianstad, Sala och Umeå

150. Se bilaga 5, *Fallstudie Kvarteret Rådmannen, centrala Sala, fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15, Sala kommun*, s. 139ff.

151. Se bilaga 2 *Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun*, s. 92ff.

152. Se bilaga 6 *Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj, Karlskrona kommun*, s. 139ff.

Likaså kan det omvända förhållandet råda. I Jönköping¹⁵³ underlätade en samstämmig tolkning av de kulturmiljövärden som bedömdes vara relevanta för riksintresset. Detaljplanen rörde en nybyggnation av ett flerbostadshus inom riksintresset Jönköpings stad som även skulle ligga i nära anslutning till en kulturhistorisk värdefull bebyggelse. Kommunen i dialog med exploatören anpassade planförslaget efter omgivande bebyggelse. I intervjuer framgår att både kommunen och länsstyrelsen upplevde sig ha en likartad målbild för vad som var genomförbart inom planområdet. Det gjorde att länsstyrelsen redan i samrådskedet kunde konstatera att planförslaget tog hänsyn till riksintresset.

I tre av fallstudierna¹⁵⁴ formulerar länsstyrelsen rekommendationer för hur kommunerna kan arbeta för att förebygga skada på kulturmiljön i planområdet i form av införande av rivningsförbud och höjdbestämmelser på omgivande bebyggelse. Av intervjuerna framgår att det kan finnas olika uppfattningar mellan kommunen och länsstyrelsen om vad som kan och bör regleras i detaljplan. Intervjuade vid länsstyrelsen¹⁵⁵ menar att planinstrumentets möjligheter att skydda kulturhistorisk värdefull bebyggelse sällan används fullt ut av kommunerna. I fallet Växjö framgår att det råder olika syn mellan kommunen och länsstyrelsen huruvida detaljplaner ska reglera utformning av planförslaget vad gäller arkitektur, användning och anpassning. Länsstyrelsen upplever att det är svårt att utforma bra planbestämmelser i detaljplaner för ny bebyggelse om de inte rör sig om regleringar gällande volymer, höjder och punktprickning. Dessa frågor är något som länsstyrelsen ofta lyfter i samband med sitt samrådsyttrande, men som de kommunala handläggarna upplever sig ha begränsade möjligheter att påverka med stöd i PBL.¹⁵⁶

Intervjuade vid Jönköpings kommun påpekar att en viktig förutsättning för att kommunen ska kunna lägga ett planskydd på bebyggelse är att fastighetsägaren eller byggföretaget ställer sig positiva till detta. Lagstiftningen upplevs av kommunen som diffus och de efterfrågar att kommunerna ges ett tydligare tolkningsföreträde än vad som ges idag. I intervjuer med kommuner¹⁵⁷ framgår att de är restriktiva med planbestämmelser som kan riskera ersättningsanspråk i efterhand.

153. Se bilaga 7, *Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping*, Jönköpings kommun, s. 146f.

154. I fallen Jönköping, Sala och Karlskrona

155. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23–2018-10-30. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

156. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

157. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Växjö kommun. Intervjuer, 2018-04-28 och 2018-04-12.

Vissa deltagare i fokusgruppen ser ett behov av kompetensutveckling inom länsstyrelsen kopplad till denna problematik. Exempelvis kan de med en antikvarisk kompetens sakna en grundläggande kunskap om PBL och de med samhällsplanerarkompetens sakna kunskaper om kulturmiljöfrågor. Representanter från länsstyrelsen i fokusgruppen menar att kommuner ofta har kompetens att själva bedöma vad som kan regleras inom ramen för PBL. Samtidigt upplever en representant från länsstyrelsen att kommuner förväntar sig att det är länsstyrelsen som ska identifiera relevanta skydds- och varsamhetsbestämmelser, vilket bekräftar den bild som framkommit genom intervjuerna.¹⁵⁸

I fokusgruppen nyanseras även problematiken med detaljplanebestämmelser. Några av deltagarna påpekar att detaljplaner med bristande planbestämmelser riskerar att tillåta kommande förändringar som kan medföra påtaglig skada på riksintresset. Det kan skapa problem i den framtida bygglovsprövningen, ett skede i planprocessen där länsstyrelsen inte involveras i och med att det inte rör sig om ett förändrat markanspråk. Detta skapar en osäkerhet kring hur länsstyrelsen ska förhålla sig till sådana planer vid bedömning av påtaglig skada.¹⁵⁹

4.1.2 Ny bebyggelse bedömdes innebära stor påverkan

Vilka typer av åtgärder som kan tillåtas inom riksintresset för kulturmiljövården och vad som kan medföra skador av större omfattning kan enligt flera från både kommunen och länsstyrelsen vara svåra att bedöma.¹⁶⁰ Hanteringen av mötet mellan det nya och det gamla är en fråga som ständigt hanteras i planarbetet, men där konsekvenserna av de nya tilläggen kan vara svåra att belysa. Särskilt när konsekvenserna ska hanteras och bedömas i de enskilda detaljplanerna istället för i hela kvarter eller för större områden.

Flera av planförslagen¹⁶¹ syftar till att möjliggöra en omvandling som i sig medför en relativt stor påverkan på riksintresset. Detta genom inslag av en ny och mer storskalig bebyggelse som detaljplanerna ska möjliggöra. Den visuella påverkan på de riksintressanta stadsmiljöerna kan därmed bli stor, trots att bebyggelsemiljöerna har utvecklats successivt och under lång tid. Flera av de intervjuade¹⁶² lyfter att

¹⁵⁸. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

¹⁵⁹. Möte fokusgrupp 2019-05-21.

¹⁶⁰. Detta lyfts vid intervjuer i fallen Jönköping, Stockholm och Växjö.

¹⁶¹. Undantagen är detaljplaneförslagen för Erik Dahlberg 6 i Kristianstad och detaljplanen för Klippan 2 och 10 i Jönköping.

¹⁶². Växjö kommun. Intervjuer 2018-03-28 och 2018-04-12. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12. Eskilstunas kommun. Intervjuer, 2018-08-21. Länsstyrelsen i Södermanland. Intervjuer, 2018-08-22. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25.

omvandlingstrycket har ökat i dessa miljöer och konstaterar att exploaterer allt mer efterfrågar förtätning och högre byggnader.

I flera av fallen har den visuella påverkan i form av volymer, höjder och okänsliga placeringar av ny bebyggelse blivit en aktuell fråga mellan kommunen och länsstyrelsen. Detta gäller exempelvis för Växjö¹⁶³, Stockholm¹⁶⁴, Eskilstuna¹⁶⁵, Karlskrona¹⁶⁶ och Umeå¹⁶⁷ där planförslagets genomförande bedömdes medföra negativ påverkan på stadens stadssiluett, stadsbild eller horisontlinje. Genom kommunens justeringar av detaljplanen i form av minskade volymer och ändrat formspråk har länsstyrelsen, förutom i fallet Umeå, slutligen godkänt detaljplanen. I Växjö bedömdes dock inte omvandlingen som något som bara skulle medföra en negativ påverkan på riksintresset. Detta genom att den planerade omvandlingen även förstärkte ett av riksintressets uttryck, nämligen *rutnätsstaden*.

Fallet Umeå är ett exempel på vikten av att bedöma påverkan på riksintressets värden även utanför så kallade värdekärnor. Länsstyrelsen bedömde att omvandlingen skulle få en betydande negativ påverkan på riksintresset, trots att planerad omvandling låg utanför en "värdekärna" i riksintresset och valde att upphäva planen. Kommunen överklagade beslutet till regeringen. I den rättsliga prövningen hävdade kommunen att åtgärden inte skulle påverka riksintresset negativt då planområdet låg utanför gränsen för "värdekärnan" för riksintresset. Kommunen menade samtidigt att det i området redan fanns ett flertal högre byggnader som avvek från den lägre bebyggelsen i de centrala delarna av staden. I den rättsliga prövningen valde regeringen att avslå kommunens överklagan. Regeringsbeslutet tydliggjorde att påtaglig skada inte är beroende av gränsdragningen för ett riksintresse eller en "värdekärna", utan att det är de riksintressanta uttrycken som är styrande för vad som är genomförbart inom eller i nära angränsning till ett riksintresseområde.

I två av fallstudierna gavs avvikande meningar från handläggare på länsstyrelsen i anslutning till länsstyrelsens beslut om att inte överpröva kommunens antagna detaljplan.¹⁶⁸ Ett resultat av att det funnits olika åsikter kring avvägningen av olika intressen och bedömning av vad som kan vara tillåtliga förändringar inom en riksintressant kulturmiljö.

163. Se bilaga 3, *Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun.*

164. Se bilaga 4, *Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun.*

165. Se bilaga 1, *Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun.*

166. Se bilaga 6 *Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj, Karlskrona kommun.*

167. Se bilaga 9, *Fallstudie Kvarteret Thor m.fl. i centrala Umeå, Umeå kommun.*

168. I två av fallen, Trollhättan 30 i Stockholm och Växjö Södra stationsområde, lämnade handläggare på länsstyrelsen en avvikande mening i samband med länsstyrelsens beslut att inte överpröva detaljplanen.

4.1.3 Värdebärande uttryck och funktionella samband bedömdes som betydelsefulla

I ett par studerade fall har länsstyrelsens bedömning av omvandlingens negativa påverkan handlat om att centrala värdebärande uttryck och funktionella samband är viktiga för förståelsen av riksintresset och att dessa därför inte får skadas påtagligt.

Fallet Kristianstad¹⁶⁹ är ett exempel på hur länsstyrelsen bedömde att planerad omvandling skulle påverka möjligheterna att uppleva ett av riksintressets beskrivna uttryck och därmed medföra en påtaglig skada. Kommunen ville uppföra två gångbroar i syfte att länka ihop de centrala handelsstråken i staden. Länsstyrelsen upphävde detaljplanen då den bedömdes riskera att medföra påtaglig skada på riksintresset med hänvisning till de två gångbroarnas påverkan på den sammanhållna renässansplanen med dess rutnätsstruktur. Kommunen och länsstyrelsen gjorde i detta fall skilda tolkningar av områdets känslighet. Kommunen menade att tillägget innebar att en ny årsring lades till stadsplanen. Länsstyrelsen ställde sig kritisk till denna tolkning och menade att staden inte utgörs av en sammansatt stadsmiljö, utan av en sammanhållen renässansplan som gör den mer känslig för förändringar. Kommunen och byggföretaget överklagade ärendet till regeringen som inhämtade synpunkter från Riksantikvarieämbetet. Myndigheten menade att tillägget skulle medföra en påtaglig negativ påverkan på upplevelsen av gaturummet och medföra en så pass permanent förändring att det skulle innebära en irreversibel skada på riksintresset. Regeringen valde att avslå överklagan med hänvisning till länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets bedömningar.

Fallet Sala¹⁷⁰ utgör ett exempel på hur ett enskilt objekt inom riksintresset kan bedömas ha en stor betydelse för läsbarheten av ett riksintresse. Detaljplanen rörde ett äldre kvarter inom riksintresset Sala bergsstad där planerad omvandling krävde en rivning av en portliderbyggnad. Länsstyrelsen i Västmanlands län bedömde att planförslaget skulle medföra påtaglig skada på riksintresset och valde att upphäva detaljplanen. Speciellt för detta fall är att ett enskilt objekt – portliderbyggnaden – som trots att det inte specifikt omnämns i riksintressebeskrivningen bedömdes ha betydelse för läsbarheten av riksintresset. Kommunen valde att överklaga ärendet till regeringen som biföll länsstyrelsens bedömning. I den rättsliga prövningen inhämtades synpunkter från Boverket, Riksantikvarieämbetet och

169. Se bilaga 2 *Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun.*

170. Se bilaga 5, *Fallstudie Kvarteret Rådmannen, centrala Sala, fastigheterna Rådmannen 1–7, 9–11 samt 13–15, Sala kommun.*

Västmanlands läns museum som alla gav en samstämmig bedömning att åtgärden skulle medföra en påtaglig skada på riksintresset. Regeringen valde att avslå kommunens överklagan.

4.1.4 Kumulativa skador bedömdes påverka riksintressets läsbarhet

Ytterligare en återkommande påverkan som legat till grund för länsstyrelsens bedömning har varit den kumulativa negativa påverkan som omvandlingen förväntas leda till. Det rör ofta vissa typer av objekt och strukturer som i större utsträckning tenderar att byggas bort eller rivas i syfte att skapa mer plats till nya moderna byggnader, såsom i fallet Sala. Samtidigt visar fallstudierna att tilläggen även kan bidra med att tydligare definiera vissa strukturer i tätorterna, såsom en förstärkning av rutnätsplanen i fallet Växjö.

I fallet Umeå¹⁷¹ bedömde länsstyrelsen att den påverkan det skulle innebära att tillåta ytterligare en högre byggnad i centrala delarna av staden skulle bryta stadskärnas låga stadssiluett och därmed påtaglig skada riksintresset. Likaså regeringsbeslutet tydliggör i detta fall att tidigare ingrepp på kulturmiljön kan påverka riksintressets tålighet för förändring. I detta fall avslogs detaljplanen på grund av att den föreslagna åtgärden tillsammans med tidigare åtgärder riskerade att medföra påtaglig skada.

I Stockholm¹⁷² valde länsstyrelsen att godkänna detaljplanen, men med reservationen att den planerade bebyggelsens kumulativa påverkan riskerade att begränsa möjligheterna för ytterligare tillkommande på- och nybyggnader i centrala delarna av Stockholm. I intervjuer med kommunen framgår emellertid att denna reservation i praktiken inte upplevs haft någon påverkan på nya planförslag. Planen menar intervjuade har snarare öppnat upp för fler tillägg som bidrar till en ökad negativ påverkan.

4.2 Bred beredning och tidig dialog anses vara positivt för riksintressena

Tidig dialog och en förståelse för varandras roller lyfts ofta fram som framgångsfaktorer för att hänsyn ska tas till kulturmiljön. I detta avsnitt beskrivs hur intervjuade vid kommun och länsstyrelse uppfattar arbetssätt och rutiners påverkan på planernas utformning samt vikten av kontakter i tidiga skeden.

171. Se bilaga 9, *Fallstudie Kvarteret Thor m.fl. i centrala Umeå, Umeå kommun*, s. 159f.

172. Se bilaga 4, *Fallstudie Trollbättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun*, s. 121.

4.2.1 Tidig dialog ses som en framgångsfaktor och har gett upphov till nya rutiner

I intervjuer framgår att kommunerna redan i ett tidigt skede av planprocessen, även innan samråd, har en dialog med länsstyrelsen i frågor som rör kulturmiljövårdens riksintressen. Detta arbetssätt upplevs bidra till att kommunen kan få klarhet i vad länsstyrelsen anser är genomförbart inom ett riksintresseområde och länsstyrelsen får tillfälle att arbeta förebyggande i frågor som rör kulturmiljön.¹⁷³ Det innebär att dialoger, även informella sådana, kan genomföras mellan kommun och länsstyrelse innan samrådshandlingarna ställs ut av kommunen. Dialogen innebär att kommunen och länsstyrelsen i ett tidigt skede av planprocessen kan identifiera om de har en samstämmig tolkning av riksintresset och dess uttryck. Detta ligger även i linje med den myndighetsroll som flera från länsstyrelsen framhåller – att länsstyrelsen i första hand ska försöka lösa olika frågor genom rådgivning och i sista hand överpröva detaljplaner.¹⁷⁴ Annat som lyfts fram som framgångsfaktorer är tillgången till nationella råd och vägledning som rör riksintressen samt att det finns underlag som kan tydliggöra vad det innebär att tillgodose ett riksintresse tillsammans med en tålighets- och känslighetsbedömning.¹⁷⁵

I de intervjuade länen har rutiner utarbetats för att få in kulturmiljöfrågorna i tidiga skeden av planprocessen. I Södermanlands län sker en första beredning i samband med kommunens framtagna behovsbedömning för en detaljplan.¹⁷⁶ I Jönköpings län har länsstyrelsen valt att införa samrådsmöten med kommunerna fyra gånger per år där framtida planarbeten kan beredas med mellan parterna.¹⁷⁷ I Stockholms län har länsstyrelsen infört tidiga dialogmöten med kommunerna för att bereda planärenden. I det fall en detaljplan berör ett riksintresse skickas även planförslaget på tidig remiss till Stads museet.¹⁷⁸ I Kronobergs län har länsstyrelsen sedan några år tillbaka genomfört olika planberedningar enligt rullande schema med kommunerna. Vid beredningen deltar olika medarbetare från länsstyrelsen

173. Växjö kommun. Intervjuer, 2018-03-28 och 2018-04-12. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12. Eskilstunas kommun. Intervjuer, 2018-08-21. Länsstyrelsen i Södermanland. Intervjuer, 2018-08-22. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25.

174. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30 och Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22.

175. Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22.

176. Eskilstunas kommun. Intervjuer, 2018-08-21. Länsstyrelsen i Södermanland. Intervjuer, 2018-08-22.

177. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30.

178. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18. Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju, 2018-10-25.

utifrån de sakområden som behöver finnas representerade (exempelvis från natur, vatten, kultur, miljöskydd).¹⁷⁹

Flera deltagare i fokusgruppen ser, liksom några av de intervjuade, positivt på tidig dialog i linje med den överenskommelse som tagits fram mellan kommunerna och länsstyrelsen.¹⁸⁰ Samtidigt påpekar de att länsstyrelsen ändå upplevs komma in i ett relativt sent skede av planprocessen i samband med samrådet. Då är redan många politiska beslut fattade, vilket gör det svårt för länsstyrelsen att påverka utformningen av en detaljplan. Genom en tidig dialog kan många frågetecken rätas ut och eventuella kunskapsunderlag tas fram som kan öka förståelsen för båda parter. Detta kan underlätta planförfarandet och det går även tidigt att identifiera vad man inte är överens om. Det ökar möjligheterna att hitta lösningar innan alltför låsta positioner uppstår.¹⁸¹

Det framhålls även som viktigt att båda parter har samma förväntningar på den tidiga dialogen. Vissa deltagare i fokusgruppen påpekar att det kan vara svårt att hålla den tidiga dialogen på en principiell nivå i syfte att fylla ett glapp som kan finnas mellan översikts- och detaljplanen.¹⁸² Representanter från både kommun och länsstyrelse erfar att den tidiga dialogen ibland fastnar i en diskussion kring enskilda objekt och detaljer om när gränsen för påtaglig skada uppstår istället för att diskutera hur riksintresset kan tas tillvara i den planerade markanvändningen.¹⁸³ Liknande iakttagelser framhålls även i intervjuer med länsstyrelserna i Kronobergs respektive Jönköpings län som vittnar om att dessa dialoger tenderar att fokusera på riksintressets gränsdragning snarare än värdebärande uttryck.¹⁸⁴

4.2.2 Länsstyrelsen har svårt att möta kommunens behov och förväntningar

Länsstyrelsens rådgivande roll i planprocessen lyfts fram som en väsentlig del av arbetet med att verka för att riksintressen tillgodoses i den fysiska planeringen. Några av länsstyrelserna har arbetat mer proaktivt för att utöka kommunernas förståelse för riksintresset och förutsättningar att arbeta mer självständigt i frågor som rör riksintresset för kulturmiljövården. Länsstyrelsen i Södermanlands län har genom gemensamma workshoppar arbetat med att förtydliga riksintresse-

179. Växjö kommun. Intervjuer, 2018-03-28 och 2018-04-12. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

180. Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting, *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet - Samverkan mellan kommun och länsstyrelse*, 2017.

181. SKL:s synpunkter och möte fokusgrupp 2019-05-21.

182. Möte fokusgrupp 2019-05-21.

183. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

184. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30.

anspråket för politiker och tjänstepersoner vid kommunerna.¹⁸⁵ I Jönköpings län har länsstyrelsen arbetat med att förtydliga roller och ansvar mellan länsstyrelsen och kommuner.¹⁸⁶ Samtidigt påpekar flera vid länsstyrelsen att det inte alltid finns de resurser som behövs för att möta det behov av stöd vissa kommuner efterfrågar.¹⁸⁷

I intervjuerna framkommer samtidigt olika uppfattningar mellan länsstyrelsen och kommunen om vad länsstyrelsen rådgivande roll egentligen innebär. Några av de intervjuade¹⁸⁸ påpekar att flera kommuner har förväntningar på att länsstyrelsen i tidiga skeden ska bedöma vad som är genomförbart inom ett riksintresseområde. Länsstyrelsen framhåller emellertid att de inte kan föregå den formella plan- eller bygglovsprocessen. De kan endast bedöma påverkan på riksintresset utifrån varje enskilt ärende. Det innebär att länsstyrelsen inledningsvis inte kan ge generella bedömningar om vad som får genomföras inom ett område. I samrådsskedet ska länsstyrelsen endast ge rådgivning om hur kommunen kan gå tillväga för att på bästa sätt tillgodose riksintresset.

Vissa av de intervjuade¹⁸⁹ uppger även att det bland kommunala handläggare finns en förväntan om att länsstyrelsen ska ”sätta ner foten” gentemot exploitörer och politiker. Länsstyrelsen i både Södermanlands och Jönköpings län¹⁹⁰ påpekar att ansvar och befogenheter mellan kommunen och länsstyrelsen behöver förtydligas, i synnerhet i detaljplane- och bygglovsprocesserna. Länsstyrelserna menar dock att det är kommunen, i synnerhet den politiska församlingen, som bör äga frågan om hur riksintresset kan utvecklas i den fysiska planeringen. Här noterar de intervjuade att det finns ett behov av utbildningsinsatser för att öka förståelsen för kulturmiljövärden, vilket staten bör kunna bidra till.

I fokusgruppen framhåller vissa av deltagarna att länsstyrelsens mer rådgivande roll har underlättat för hanteringen av kulturmiljöfrågor i detaljplaneringen. Samtidigt ser de att den tidiga dialogen kan ha förstärkt incitamenten för en ”baklängesplanering” där kommunen uppfattar att de har fått ett godkännande av länsstyrelsen i förväg.¹⁹¹ Några i fokusgruppen upplever att det finns ett visst motstånd inom länssty-

185. Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22.

186. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23.

187. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30. Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer, 2018-04-12.

188. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18.

189. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30. Jönköpings kommun. Intervjuer, 2018-10-22. Stockholms kommun. Intervjuer, 2018-10-05-2018-10-18.

190. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer, 2018-10-23-2018-10-30. Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer, 2018-08-22.

191. Möte fokusgrupp 2019-05-17.

relsen att överpröva planer som ligger på gränsen till påtaglig skada. Det har uppfattats vara en sista utväg när dialogen med kommunen inte har fungerat som den ska. Samtidigt påpekar någon deltagare att det finns en vinst med att fler planer överprövas och att tolkningsutrymmet för vad som räknas som påtaglig skada därmed kan bli tydligare.¹⁹²

Sammanfattande iakttagelser

- Länsstyrelsen är tydlig i sin bedömning av planförslagets påverkan på riksintresset. Yttrandena har dock lämnat utrymme för olika tolkning av vilka uttryck som berörs av planförslaget och olika syn på uttryckens innebörd. Konkretisering av riksintressets uttryck sker därför vid behov och ofta i sena skeden av planprocessen.
- Länsstyrelser och kommuner har ofta en likartad tolkning av riksintressets uttryck. I de fall där detaljplanen överprövats har detta orsakats av olika tolkningar och olika bedömningar av planförslagets påverkan på riksintresset.
- Vilka typer av åtgärder som kan vara tillåtliga och vad som kan medföra skador av större omfattning upplevs vara svåra att bedöma, exempelvis när det gäller problematiska tillägg och kumulativa effekter. I flera fall har den visuella påverkan i form av volymer, höjder och okända placeringar av ny bebyggelse blivit en aktuell fråga mellan kommun och länsstyrelse.
- Bred beredning och tidig dialog ses som positivt för riksintressena för kulturmiljövården. De har även givit upphov till nya rutiner hos kommuner och länsstyrelser för att få in kulturmiljöfrågorna i tidiga skeden av planprocessen.
- Det förekommer att kommunen och länsstyrelsen i vissa fall har olika uppfattningar om vad som bör regleras i detaljplanen. Länsstyrelser önskar mer omfattande regleringar än kommuner.
- Det finns olika förväntningar på länsstyrelsens och kommunens roller och ansvar i detaljplaneprocessen. Länsstyrelsen förväntar sig en mer utvecklad strategisk planering från kommunerna. Kommunen efterfrågar mer rådgivning från länsstyrelsen och anser att länsstyrelsen ska upphäva fler planer som inte går i linje med riksintresset.

192. Möte fokusgrupp 2019-05-21.

5. Slutsatser

I detta kapitel presenteras utvärderingens slutsatser med förslag på vidare arbete. Följande frågor har undersökts i denna studie:

1. Har kulturmiljövårdens riksintressen påverkat kommuners arbete med detaljplaneläggning och utformning av detaljplaner? Om ja, i så fall hur?
2. Hur har länsstyrelsen bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med kommuners detaljplaneläggning?
3. Finns det faktorer som har påverkat kommunernas möjligheter att beakta och tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen vid detaljplaneläggning? Om ja, i så fall vilka?

På frågan om kulturmiljövårdens riksintressen har påverkat kommuners arbete med detaljplaneläggning och utformning av detaljplaner är en övergripande slutsats att riksintressen, i de fall som har studerats, har haft en påverkan. Däremot har det berörda riksintresset inte varit en utgångspunkt för den planerade omvandlingen, vilket innebär att riksintresset och dess värden inte har satt grundprinciperna för detaljplanens utformning. Därmed har inte heller riksintresset varit en resurs som stärkt och berikat stadsutvecklingen. Utgångspunkten för planens utformning har snarare handlat om att undvika en påtaglig skada i stället för att möjliggöra nya tillägg som kunnat stärka eller berika riksintresset, exempelvis genom att återskapa eller skapa nya samband som strukturer, siktlinjer eller rörelsestråk.

När det gäller frågan om hur länsstyrelsen har bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med kommuners detaljplaneläggning är svaret att länsstyrelsen har bedömt påverkan av planförslagets tillägg. Vidare har länsstyrelsen genom yttranden tydligt angett gränsen för tillåtlighet. Bristen på förtydligande av riksintresset kan dock ha bidragit till att länsstyrelsen och kommunen i vissa av fallen har tolkat riksintressets värden på skilda sätt samt bedömt omvandlingens påverkan på riksintresset olika. De faktorer som har påverkat kommunernas möjligheter att beakta riksintresset är bland annat tillgången till antikvarisk kompetens, rutiner för att få in kulturmiljöfrågan i ett tidigt skede av planarbetet samt en fungerande dialog mellan kommun och länsstyrelse. Därutöver har olika aktörer som initierat omvandlingen och intressen som drivit på projektet haft en stark påverkan på planprocessen.

I avsnitten som följer har slutsatserna utvecklats och presenteras tillsammans med de åtgärder för fortsatt arbete som är ett resultat av denna studie.

5.1 Bristande översiktsplanering försvårar detaljplaneringen

En kommunal översikts- och detaljplanering som beaktar och tar hänsyn till kulturmiljövårdens riksintressen är avgörande för att riksintressen ska kunna tas till vara och att utvecklingen utifrån ett kulturmiljöperspektiv ska vara hållbar. För att översiktsplanen ska utgöra ett bra underlag för kommande planering behöver kommunen gå ett steg längre än att bara beskriva den riksintressanta kulturmiljön. Riksintresset bör ses ur ett helhetsperspektiv – förutom att beskriva och ta ställning till vilka värden som ska bevaras behöver kommunen också ta ställning till hur riksintresset kan utvecklas och bli en del av den framtida staden.¹⁹³ Först när kulturmiljöfrågorna finns behandlade i riktlinjer och bestämmelser kan översiktsplanen vara ett bra underlag för fortsatta ställningstaganden i olika planeringsfrågor.¹⁹⁴

Resultatet i denna utvärdering, och även tidigare studier,¹⁹⁵ indikerar brister i kommunernas redovisning i översiktsplanen av hur riksintressen för kulturmiljövården ska tillgodoses, vilket kan försvåra kommuners möjligheter att hantera kulturmiljövårdens riksintressen i detaljplaneringen. Orsaker till dessa brister framgår dock inte av denna studie. Alltför generella beskrivningar i översiktsplanen av hur riksintressen ska tillgodoses kan signalera att det kan finnas behov av att ta fram fördjupningar av översiktsplanen för vissa områden. För städernas komplexa miljöer med komplexa riksintresseanspråk och många gånger med ett högt exploateringsstryck kan ett sådant behov vara något större.

Det är angeläget att diskussioner förs om vad för slags förändringar som riksintressanta kulturmiljöer är känsliga för. När det sker först vid detaljplaneringen minskar kommunens möjlighet att ta fram detaljplaner som utgår ifrån och även stärker de riksintresseuttryck som definierar staden. Ett riksintresse är ett anspråk som aktualiseras vid tillståndsprövning och detaljplanering. Det är först i dessa skeden som en bedömning av påverkan på riksintresset ställs på sin spets. Kommunen och länsstyrelsen kan dock göra olika tolkningar av vad som är riks-

193. *Kulturmiljön som resurs i kommunal utveckling och planering*, 2008.

194. *Kulturmiljön som resurs i kommunal utveckling och planering*, 2008.

195. *Kulturvården i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvården*, 2017.

intressant och vad planerade förändringar kan ha för påverkan på den riksintressanta miljön. I fall där detta inte uppmärksammas i samband med översiktsplaneringen kan det leda till att frågor behöver redas ut i ett senare skede eller leda till att detaljplaner överprövas.

De riksintresseunderlag som Riksantikvarieämbetet ansvarar för är kortfattade beskrivningar av riksintressets motiv och uttryck. Det kan i sin tur ge behov av att tydliggöra riksintresseanspråket i översiktsplanen för att kunna beskriva hur det ska tillgodoses. Ansvaret för att ta fram förtydliganden vilar dock på staten och inte kommunen. När kommunernas översiktsplaner inte innehåller någon analys, eventuellt förtydligande av riksintresset eller någon beskrivning av vad riksintresset betyder för kommunen och stadsutvecklingen, flyttas dessa frågor fram till detaljplaneläggningen. Det uppstår därmed ett glapp mellan översikts- och detaljplaneringen, vilket kan bli både tidskrävande och kostsamt under detaljplaneringen. Har kommunen och länsstyrelsen dessutom olika syn på riksintresset och dess känslighet resulterar det ofta i omtag och kan i värsta fall innebära att detaljplanen upphävs. I denna studie tydliggörs även behovet av att länsstyrelsen i sin granskningsroll är observant på om kommunen förtydligar riksintresset i översiktsplanen och att det kommunen anger är i linje med gällande riksintressebeskrivning.

Fortsatt arbete

Mot bakgrund av dessa slutsatser avser Riksantikvarieämbetet att stödja och utbilda i hur riksintressen för kulturmiljövården bör omhändertas i översiktsplaneringen. Dels för att förmedla vikten av att länsstyrelsen vid samråd och granskning av översiktsplaner verkar för att kommuner utvecklar dessa delar i översiktsplaneringen, dels att kommunen i översiktsplanen tydligt formulerar hur riksintressen ska tillgodoses och hur det i sin tur kan utgöra ett stöd vid detaljplaneläggningen. Insatser som genomförs av Riksantikvarieämbetet sker företrädesvis i anslutning till redan pågående och planerade utbildningsinsatser samt bör ske i samverkan med Boverket.

5.2 Fördjupade riksintressebeskrivningar är inte alltid ett stöd för planeringen

Fördjupade riksintressebeskrivningar är en viktig förutsättning för att tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen och kan vara ett stöd i planeringen. Riksantikvarieämbetet har uppmuntrat länsstyrelserna att göra översyner av riksintressena i länen och även att ta fram fördjupade riksintressebeskrivningar. Detta för att fördjupningarna kan

ge kommunen stöd i den fysiska planeringen och därmed skapa förutsättningar för att tillgodose kulturmiljövårdens riksintressen. Samtidigt är de fördjupade underlagen inte tillräckliga för att säkra en god hantering av riksintressen eller fylla det glapp som uppstår mellan översikts- och detaljplaneringen. Denna studie tydliggör vikten av att alla riksintresseuttryck konkretiseras när fördjupade riksintressebeskrivningar tas fram. Om inte alla riksintresseuttryck tas om hand kan det i sin tur leda till att inte alla hanteras i detaljplaneringen. Det framgår även att Riksantikvarieämbetets arbete med att ta hand om länsstyrelsens revideringsförslag behöver löpa på, så att riksintressebeskrivningarna är ensade i de olika underlag som kommunen har tillgång till.

Fördjupade riksintressebeskrivningar tas många gånger fram av länsstyrelserna i dialog med kommunerna, men utan krav på att de ska tas fram i dialog med Riksantikvarieämbetet.¹⁹⁶ Genom att fördjupade riksintressebeskrivningar utformas på olika sätt och att det varierar vilket stöd de kan ge till kommunerna finns ett behov av att ensa detta arbete. Tillgången till fördjupade riksintressebeskrivningar eller andra utvecklade kunskapsunderlag¹⁹⁷ om kulturmiljövårdens riksintressen är dock ingen garanti för en gemensam syn mellan stat och kommun på vilken typ av åtgärder som är möjliga att genomföra med hänsyn till riksintresset. Det krävs såväl kunskap som förståelse för dess värden samt att kulturmiljöfrågan hanteras i planprocessen.

Genom denna studie väcks flera frågor som fortsatt kan behöva utredas. Riksintressebeskrivningarna i sin koncentrerade form kan skapa otydlighet och därmed göra dem svårhanterliga för såväl länsstyrelsen som kommunen i planeringssituationen. I och med att det finns ett noterat behov av att förtydliga vissa riksintressebeskrivningar kan det vara relevant att fundera på deras utformning eller vad de fördjupade riksintressebeskrivningarna behöver innehålla för att utgöra ett stöd för kommunen i planeringssammanhang och minska utrymmet för olika tolkningar. Det är även relevant att fundera på vad som eventuellt behövs för att fylla ut glappet mellan översiktsplanen och de detaljplaner som tas fram utifrån riksintressebeskrivningarna.

196. Uppmärksammar länsstyrelsen i samband med översynen av ett riksintresse att det finns behov av att revidera riksintressets beskrivning eller avgränsning skickar länsstyrelsen in ett revideringsförslag till Riksantikvarieämbetet.

197. Med andra utvecklade kunskapsunderlag avses här beskrivande underlag som tas fram för att tydliggöra kulturmiljöns egenskaper och kulturhistoriska värden, exempelvis kulturmiljöprogram, inventeringar eller landskapsanalyser.

Fortsatt arbete

Utifrån vad som framkommit i denna studie avser Riksantikvarieämbetet att lyfta fram goda exempel på fördjupade riksintressebeskrivningar om kulturmiljövårdens riksintressen. Riksantikvarieämbetet avser även att ta fram en modell för hur en fördjupad riksintressebeskrivning bör utformas för att underlätta arbetet med att ta fram sådana fördjupningar. Genom detta kan länsstyrelsen få ett stöd i arbetet med att ta fram fördjupade riksintressebeskrivningar och det kan på sikt leda till att beskrivningar blir mer enhetliga.

5.3 Riksintresset påverkar planläggningen men dess potential nyttjas inte

Denna studie visar att städernas riksintressen i de studerade fallen tydligt har påverkat planarbetet och haft en viss påverkan på detaljplanens utformning. Kommunens och länsstyrelsens bedömning av påverkan har som sig bör varit såväl plats- som projektspecifik. Den omvandling som detaljplanen förslår och dess påverkan på den enskilda riksintressanta kulturmiljön har därmed bedömts utifrån att riksintressen kan vara olika känsliga för olika typer av förändring.¹⁹⁸

De riksintressanta kulturmiljöerna har dock inte alltid varit en utgångspunkt för planarbetet på ett sådant sätt att de också har präglat utvecklingen av bebyggelsemiljön. Riksintresset har hanterats på ett grundläggande sätt och på det sätt som krävts, men såsom regelverket är utformat anges en miniminivå för vilken hänsyn som ska tas till riksintresset. Här kan mera göras för att riksintressets potential ska nyttjas bättre i planprocessen, vilket i slutändan kan ha en mer positiv påverkan på riksintresset.

Studien visar att inte något av planförslagen har tagits fram med den tydliga utgångspunkten att stärka eller utveckla riksintressets kulturvården. Redan tidigt i planarbetet handlar byggprojektet om att undvika påtaglig skada istället för vilken typ av projekt som är lämpligt inom ett riksintresse. Riksintresset och dess potential nyttjas därmed inte utan blir istället ett sekundärt värde som måste hanteras eller ett hinder som projektet ska ta sig förbi. Den prövning som följer handlar sedan till stor del om att förverkliga det önskvärda. Hela det faktiska handlingsutrymmet som finns vid tillämpningen avushållningsbestämmelserna – från att förbättra till att påtagligt skada

198. Detta är i linje med vad Riksantikvarieämbetet anger i handboken, att riksintressen behöver bedömas enskilt och att kulturmiljöns speciella förutsättningar behöver analyseras i relation till den föreslagna förändringen. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok version 2014-06-23, 2014, s. 54ff.*

ett riksintresse – diskuteras därför aldrig. Tillämpningen som sådan fokuserar därmed på att undvika påtaglig skada, vilket kan leda till att detaljplanen medför tillägg som skadar de värden som ligger till grund för riksintressets utpekande. På längre sikt riskerar detta att urholka riksintresset.

Det kommunala markinnehavet har i allmänhet minskat och därmed har även kommunens påverkan på bostadsbyggandets inriktning minskat. Enskilda exploatörer och byggföretag har fått ett starkare inflytande över bostadsbyggandet och är de som i ökad omfattning tar initiativ till planläggningen eller driver stora delar av detaljplaneringen. När byggprojekt aktualiseras i den kommunala planeringsprocessen finns därför inte riktigt samma möjligheter som tidigare att föra en förutsättningslös diskussion om målen och utgångspunkterna för planläggningen.¹⁹⁹ Byggprojektet i sig innebär ett ekonomiskt risktagande för ett byggföretag och fastighetsägare. För att uppmuntra till större investeringar och omvandlingar gör kommunen i vissa fall initiala överenskommelser med byggföretag och fastighetsägare. Kommunala politiker kan även ha visioner och idéer om en önskvärd omvandling som i sin tur kan ange vissa ramar för omvandlingen. Genom detta sätts dock ramar även för planarbetet – där det ofta blir ekonomiska och estetiska värden som utgör utgångspunkter för omvandlingen. Detaljpanelläggningen blir mer inriktad mot enskilda byggprojekt med risk för att möjligheterna till en helhetssyn blir sämre.²⁰⁰ Den rådgivande roll som länsstyrelsens har i samrådsskedet är därför av stor betydelse. Länsstyrelsen behöver tidigt tydliggöra vad inom riksintresset som påverkas av planförslaget, varför förslaget påverkar och på vilket sätt det påverkar samt vad kommunen i fortsatt planarbete kan göra för att minimera eventuell skada på riksintresset. Detta så att fokus i planarbetet inte bara blir att undvika påtaglig skada.

Det finns ett behov av att öka förståelsen och kunskapen om riksintressen hos politiker, byggföretag och fastighetsägare. Att påverka de attityder och tankesätt som finns om att riksintressanta kulturmiljöer inte alltid innebär stopp för förändring och att de kan utgöra en potential för staden och samhällsplaneringen är dock inte lätt. Det är heller ingen enkel uppgift att öka förståelsen för att rivningar av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse leder till att viktiga egenskaper försvinner och minskar läsbarheten av det som är riksintressant. Riksintressen innebär inte något stopp för förändringar, men det är viktigt

199. SOU 2015:99, s. 355–366

200. SOU 2015:99, s. 366.

att de tillägg som görs är genomtänkta. En riksintressant kulturmiljö är ett område där landskapets historiska dimension särskilt väl kan läsas och upplevas. Kulturmiljön bör därför kunna vara en av platsens stora tillgångar och en resurs på flera olika sätt för staden. Samtidigt är det angeläget att kommunicera vilka förändringar ett riksintresse inte tål för att det fortsatt ska kunna vara läsbart – såväl länsstyrelsen som kommunen behöver kommunicera detta i olika plansammanhang. Det kan öka förståelsen, men även luckra upp bilden av att riksintressen för kulturmiljövården är rena bevarandebestånden och inte utgör hinder för stadsutvecklingen.

Fortsatt arbete

I ljuset av detta avser Riksantikvarieämbetet att genomföra fortsatta informations- och utbildningsinsatser utifrån handboken om kulturmiljövårdens riksintressen. Målet är att riksintressets potential ska nyttjas bättre i planeringen och användas som en utgångspunkt vid förändrad markanvändning och omvandling av befintliga miljöer. I syfte att få ett ökat genomslag av detta synsätt inkluderas, utöver länsstyrelsen, aktörer som kommuner och konsulter i kommande utbildningsinsatser. Insatserna som Riksantikvarieämbetet genomför bör ske i samverkan med Boverket.

5.4 Olika syn på roller och regelverk

En förutsättning för att tillämpningen av systemet med riksintressen ska fungera väl är att gällande regelverk tolkas någorlunda lika samt att roller och ansvar som hör ihop med regelverket är tydliga för involverade parter. I denna studie framkommer dels att förväntningar som kommuner och länsstyrelser har på varandra ser något olika ut, dels att det även råder skilda uppfattningar om vad som kan regleras enligt PBL.

Den tidiga dialogen uppfattas övervägande som positiv av de intervjuade, men den kan även bidra till en otydlighet i rollerna mellan kommun och länsstyrelse. Anledningen är att kommunen kan tolka resultat från den tidiga dialogen som ett godkännande av en omvandling. I detta sammanhang uttrycks ett behov av att tydliggöra ansvar och befogenheter mellan kommun och länsstyrelse för att undvika att frågor rörande riksintressen ”faller mellan stolarna”.

Länsstyrelsens förväntningar på kommunen är att de i större utsträckning skapar de rätta förutsättningarna för att kunna arbeta mer självständigt i frågor som rör riksintresset och i den inledande bedömningen vad som är möjligt att genomföra inom ett riksintresse.

Flera från länsstyrelsen lyfter även behovet av att kommunen ska ta hand om tillgängliga kunskapsunderlag och analyser om riksintresset i fördjupningar av översiktsplanen och kommunala kulturmiljöprogram.

Detaljplanen lyfts fram av länsstyrelsen som ett verktyg att arbeta förebyggande med kulturmiljöfrågor genom att införa regleringar i planbestämmelser, men att potentialen att skydda bebyggelse genom PBL inte används fullt ut av kommuner. Kommuner tenderar även att ha förväntningar på att länsstyrelsen ska identifiera relevanta skydds- och varsamhetsbestämmelser. Ett behov av kompetensutveckling lyfts också i detta sammanhang. Exempelvis anges att handläggare med en antikvarisk kompetens många gånger saknar en grundläggande kunskap om PBL och att de med samhällsplanerarkompetens saknar kunskaper om kulturmiljöfrågor.

Kommunerna framhåller att möjligheterna att reglera anpassning och användning via planbestämmelser är begränsade. Det finns bland annat en farhåga att ett för restriktivt skydd i detaljplan kan innebära framtida begränsningar för planering och kan tillföra ökade kostnader för kommunen i form av ersättningsanspråk. Genom att inte binda upp sig via riktlinjer i översiktsplaner eller regleringar i detaljplaner kan kommunerna bibehålla en flexibilitet inom den fysiska planeringen som lättare kan möta nya behov eller en ökad efterfrågan. Det innebär dock samtidigt att hur kommunen avser att tillgodose riksintresset för kulturmiljövården beskrivs på en mer generell nivå och att planarbetet försvåras.

Fortsatt arbete

För att tydliggöra roller och ansvar relaterat till tillämpningen av riksintressesystemet avser Riksantikvarieämbetet att genomföra fortsatta informations- och utbildningsinsatser utifrån handboken om kulturmiljövårdens riksintressen. Genom att det är kommunerna som upprättar översiktsplaner och detaljplaner är det de som i första led ska tillgodose riksintressen. Målgruppen för insatserna vidgas därför i förhållande till tidigare insatser. Utöver länsstyrelsen inkluderas även kommuner i målgruppen. Insatser som Riksantikvarieämbetet genomför bör ske i samverkan med Boverket.

5.5 Påverkan på riksintressen över längre tid följs inte upp

Riksintressanta kulturmiljöer i städer har sedan utpekandet genomgått flera små eller stora förändringar. Vilken påverkan dessa förändringar sammantaget har haft på riksintresset är inte alltid känt, varken för stat eller för kommun. Riksantikvarieämbetet har ett nationellt uppsiktsansvar över hushållningen med kulturmiljöer och länsstyrelsen ansvarar för den regionala uppsikten. I ansvaret ingår att följa tillämpningen av hushållningsbestämmelserna och följa utvecklingen för riksintressena. För att Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen ska kunna följa detta krävs en kännedom om hur riksintresset har hanterats i den fysiska planeringen och hur förändringar har påverkat riksintresset. Flera länsstyrelser genomför sedan flera år tillbaka översyner av länets riksintressanta kulturmiljöer. I samband med detta arbete kan påverkan på riksintresset bedömas och därmed kan även riksintresseanspråkets aktualitet bedömas. Någon samlad nationell översyn av kulturmiljövårdens riksintresseanspråk har däremot inte genomförts och därmed finns heller ingen samlad bild av hur riksintressanta kulturmiljöer har påverkats sedan utpekandet.

När det inte finns något strategiskt ställningstagande formulerat i översiktsplanen hur kommunen avser att tillgodose riksintresset bedömer Riksantikvarieämbetet att det i sin tur kan göra det svårt att följa upp exploaterings kumulativa effekter på kulturmiljövårdens riksintressen. Vid exploateringar genomförs bedömningar av detaljplanernas påverkan på riksintresset utifrån ett framtaget planprogram eller en enskild plan. Att hantera förändringar inom riksintresset en detaljplan i taget gör att det kan vara svårt att få en god överblick över detaljplanernas sammantagna påverkan på riksintresset. Om inte kommunen i översiktsplanen tydliggör hur riksintresset ska tillgodoses och hur de nya inslagen i staden ska samspela med de äldre blir det även svårt för samtliga parter att utifrån de enskilda detaljplanerna följa den förändring som sker inom kulturmiljövårdens riksintressen. Om det finns en analys av hur känsligt och sårbart ett riksintresseområde är kan det underlätta att bedöma var, när och på vilket sätt en skada på riksintresset kan uppstå. På så sätt går det att identifiera vilka typer av små förändringar som med tiden kan ha en stor påverkan på riksintresset.

En viktig faktor för att riksintresset hanteras i detaljplaneringen är att kommunen i översiktsplanen analyserar hur riksintresset ska tillgodoses. Vid dessa typer av avvägningar är tillgången till antikvarisk kompetens en förutsättning. Hos större kommuner finns ofta antikvarisk kompetens att tillgå, men flera kommuner anlitar vid behov

antikvarisk kompetens. Det antikvariska stödet blir därmed knutet till enskilda insatser, såsom att ta fram planeringsunderlag eller konsekvensanalyser för olika planer, vilket gör att ett mer övergripande arbete med riksintresset och bedömningen av de kumulativa effekterna riskerar att bli lidande. I dessa lägen kan det även ställa högre krav på länsstyrelsens roll som rådgivande funktion gentemot kommunen.

Olika kunskapsunderlag, exempelvis kommunala kulturmiljöprogram, skulle eventuellt kunna ge kommunen en sådan överblick, underlätta länsstyrelsens uppsikt och vara ett stöd för hur kulturmiljövårdens riksintressen ska tas tillvara i den fysiska planeringen. Saknar kommunen sådana underlag blir det svårt att analysera och bedöma flera små och gradvisa förändringar som kan leda till en negativ påverkan på riksintresset.

Fortsatt arbete

Dessa slutsatser tydliggör behovet av att Riksantikvarieämbetet utvecklar en samverkan med länsstyrelsen kring uppsikten över riksintressen utifrån vad som beskrivits i myndighetens tidigare arbeten. Det innebär att utveckla en bevakning av hanteringen av riksintressen och hur kulturhistoriskt värdefulla mark- och vattenområden används. Denna utveckling gör det även möjligt att följa de kumulativa effekter som en förändrad markanvändning får på riksintressanta kulturmiljöer.

Referenser

Lagar och förordningar

- Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.
Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet.
Förordning (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.
Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vatten.
Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
Miljöbalk (1998:808).
Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (till 3 kap. 6 § 2 stycket miljöbalken). (NFS 2005:17).
Plan- och byggförordning (2011:338).
Plan- och bygglag (2010:900).

Propositioner och statliga utredningar

- Regeringens proposition 1985/86:3. *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
Regeringens proposition 1998/99:114. *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål.*
Regeringens proposition 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö.*
SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen, Delbetänkande av Riksintresseutredningen.*
SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, Slutbetänkande av Riksintresseutredningen.*

Tryckt eller övrigt skriftligt material

- Franzén, A, Remmare, P-O, Länsstyrelsen i Jönköpings län. 1994. *Jönköping – stad i utveckling. Fördjupad beskrivning av kulturmiljövårdens riksintressen i Jönköpings stad.*
Länsstyrelsen i Västmanlands län. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmannen. Sala kommun. 2013-05-20. Dnr 404-5762-12.*
Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. 2017. *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – Samverkan mellan kommun och länsstyrelse, 2017. Best. nr 5443. Tryck: LTAB.*
Krus, Anna, Westerlind, Ann Mari. 2003. *Kulturmiljön i kommunala översiktsplaner: en studie av hur kulturmiljövårdens riksintressen hanteras i ett fyrtiotal kommunomfattande översiktsplaner. 1. uppl. Stockholm: Riksantikvarieämbetets förlag.*
Riksantikvarieämbetet. 2008. *Kulturmiljön som resurs i kommunal utveckling och planering. 2008.05.12.*

- Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksantikvarieämbetets uppsiktsansvar över riksintressen m.m. – utredning och plan för arbetet framöver. Dnr RAÄ-2018-507.*
Sala kommun. 1985. *Kulturminnesvårdsprogram för Sala kommun. Antaget 1985-01-24.*
Växjö kommun. 2006. *Planprogram för Södra Stationsområdet Växjö centrum, antaget av kommunstyrelsen 2006-02-02.*

Digitala publikationer

- Boverket. 2014. *PBL-kunskapsbanken. Översiktsplan och kulturvården.* <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/oversiktplan-och-kulturvarden/> (2019-06-10).
Boverket. 2017. *PBL kunskapsbanken – en handbok om plan- och bygglagen, Roller och ansvar, Länsstyrelsen.* <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/> (2019-06-10).
Boverket. 2017. *Vägledning för nationella myndigheters underlag, beslut och redovisning rörande anspråk på riksintressen i 3 kap. miljöbalken.* Promemoria. <https://www.boverket.se/contentassets/14b52a33580944c6b9358dfd4bd3b713/vagledning-for-riksintressemyndigheter.pdf> (2019-04-29).
Boverket. 2018. *Miljömålsenkät 2018.* <https://www.boverket.se/contentassets/da895814283b43099c9a46doebo348fc/miljomalsenkät-2018.pdf> (2010-07-02).
Boverket. 2019. *PBL-kunskapsbanken.* <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan---och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvarden/> (2019-04-24).
Boverket. 2019. *PBL-kunskapsbanken. Synpunkter på att riksintressen inte tillgodoses.* <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/granskningsyttrande-oversiktsplan/> (2019-06-10).
Hedman Johnny, Westerlind Ann-Mari, m.fl. 2006. *MKB och kulturmiljön.* SWECO FFNS Arkitekter AB, på uppdrag av Riksantikvarieämbetet.
Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2009. *Växjö – Fördjupad beskrivning av ett riksintresse för kulturmiljön.* ISSN 1103-8209, meddelande nr 2009:08, text: Jenny Svensgård. <https://www.lansstyrelsen.se/kronoberg/tjanster/publikationer/vaxjo---fordjupad-beskrivning-av-ett-riksintresse-for-kulturmiljon.html> (2019-03-25).

- Länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. 2017. *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet. Samverkan mellan kommun och länsstyrelse.* <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5443.pdf?issuusl=ignore> (2019-04-29).
- Naturvårdsverket. 2018. *God bebyggd miljö.* <http://sverigemiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> (2019-04-12).
- Regeringen. Miljödepartementet. 2013. *Regeringens kommittédirektiv 2013:126, Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse.* <https://www.regeringen.se/49bb96/contentassets/f27b1798f9ee4f1b8c1be8e10038fbf5/kommittedirektiv-hushallning-med-mark-och-vatten---omraden-av-riksintresse> (2019-04-29).
- Riksantikvarieämbetet. 2014. *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23.* <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:raa:di-va-4058> (2019-03-25).
- Riksantikvarieämbetet. 2017. *Kulturvärden i planerings- och bygglovsprocesser – en utvärdering om kommuners förutsättningar för att ta hänsyn till kulturvärden.* <http://raa.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1234904&cdswid=-9661> (2019-04-29).
- Riksantikvarieämbetet. 2017. *Riksintressen in siffror – statistik över kulturmiljövårdens riksintressen.* <http://samla.raa.se/xmlui/handle/raa/11672> (2019-04-29).
- Växjö kommun. 2005. *Översiktsplanen för Växjö kommun.* <https://vaxjo.se/sidor/trafik-och-stadsplanering/oversiktig-planering/gallande-oversiktsplan/hela-kommunen.html> (2019-03-25).

Icke publicerat material

- Eskilstuna kommun. Intervjuer med planchef, planhandläggare och stadsantikvarie, 2018-08-21.
- Jönköpings kommun. Intervjuer med planchef och tidigare stadsarkitekt, 2018-10-22.
- Länsstyrelsen i Jönköpings län. Intervjuer med länsarkitekt och antikvarie, 2018-10-23.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län. Intervjuer med länsarkitekt, planarkitekt och länsantikvarie, 2018-04-12.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. Intervju med planchef, 2018-10-25.
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. Intervjuer med länsarkitekt och byggnadsantikvarie, 2018-08-22.
- Stockholms kommun. Intervjuer med stadsplanerare, områdesstrateg och byggnadsantikvarie, 2018-10-05–2018-10-18.
- Växjö kommun. Intervjuer med tidigare planchef, nuvarande planchef, stadsarkitekt och projektledare, 2018-03-28 och 2018-04-12.

Referenser till fallstudiebilagor

Bilaga 1 Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun.

- Eskilstuna kommun. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7*. Samrådshandling dnr SBN/2011:118.
- Eskilstuna kommun. 2013. *Översiktsplan 2030, Eskilstuna kommun, Antagen av kommunfullmäktige 2013-08-29*.
- Eskilstuna kommun. 2015. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7, Samrådsredogörelse 2015-01-08*. Antagandehandling dnr SBN/2011:118.
- Eskilstuna kommun. 2019. *Nytt campus i Eskilstuna*. <https://www.eskilstuna.se/bygga-bo-och-miljo/stadsplanering-och-byggande/stadsutvecklingsprojekt/nytt-campus-i-eskilstuna.html> (2019-09-23).
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7, Eskilstuna kommun*. Samrådsyttrande dnr 402-3481-2013.
- Länsstyrelsen Södermanlands län. 2013. Granskningsyttrande över översiktsplan för Eskilstuna kommun. Dnr 401-6318-2012.
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Projektrapport för revidering av riksintressen för kulturmiljövården i Södermanlands län*. 2014-10-07.
- Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Riksintresse för kulturmiljövården Eskilstuna (D 5)*.
- Mälardalens Högskola. 2011. *Principöverenskommelse mellan Mälardalens högskola och Eskilstuna kommun*, 2011-09-27. Beteckning MDH 18-532/11
- Per Nelson Byggnadsvårdsbyrå AB. 2014. *Antikvariskt utlåtande – konsekvensbedömning – PM i samband med ny detaljplan, granskningskede*. 2014-12-18.
- RAMBÖLL. 2013. *MKB Verkmästaren, Eskilstuna*. Stockholm 2013-05-27.
- Riksantikvarieämbetet. 2017. *Riksintressen för kulturmiljövården – Södermanlands län (D)*. D län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Dokument uppdaterat 2017-01-09.
- Riksantikvarieämbetets vägledning för 3 kap. KML <https://www.raa.se/lagar-och-stod/kulturmiljolagen-kml/byggnadsminnen-3-kap/vagledning-3-kap-kml/> (2019-06-10).
- Stockholms byggnadsantikvarier AB. 2013. *Kulturmiljöutredning Verkmästaren 6 och 7*, 2013-02-06.

Bilaga 2 Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun.

- Boverket. 2010. *Överklagande av Länsstyrelsens i Skåne län beslut avseende detaljplan för del av Erik Dahlberg*

- 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar), Kristianstad kommun*. Yttrande dnr 20112-305/2010
- Boverket. 2017. *Länsstyrelsens tillsyn*. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/ (2019-05-13).
- Kristianstad kommun. 1990. *Kristianstad kommun – översiktsplan*, antagen 1990-10-09.
- Kristianstad kommun. 1993. *Kulturmiljöprogram för Kristianstads kommun antaget av kommunfullmäktige 1993-10-12*.
- Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstads kommun, Plan- och genomförandebeskrivning*. Samrådshandlingar dnr 06-0017.
- Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, Kristianstad, Kristianstad kommun*. Samrådsredogörelse dnr 06-0017:4.
- Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstads kommun, Plan- och genomförandebeskrivning*. Utställningshandling dnr 06-0017.
- Kristianstad kommun. 2009. *Kristianstad växer – en stad i balans- Fördjupad översiktsplan för Kristianstad stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2009-06-09.
- Kristianstad kommun. 2009. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstad kommun, dnr 06-0017:1-2*.
- Länsstyrelsen (utan publiceringsdatum). *Kulturmiljöprogram för Skåne*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/besok-och-upptack/kulturmiljoprogram.html> (2019-05-13).
- Länsstyrelsen i Skåne. 2008. *Samråd angående detaljplan för Erik Dahlberg m fl, Kristianstad kommun*. Yttrande dnr 402-41.959-08.
- Länsstyrelsen i Skåne. 2008. *Utställning av detaljplan Erik Dahlberg m fl, i Kristianstad kommun*. Yttrande dnr 402-82697-08.
- Länsstyrelsen i Skåne län. 2009. *Upphävande av Kommunfullmäktiges beslut att antaga detaljplanen för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar) i Kristianstad, Kristianstad kommun*. Beslut dnr 402-31854-09.
- Regeringen. Miljödepartementet. 2009. *Bolagets överklagan ärende M 2009/3409/F/P*. 2009-11-30.
- Regeringen. Miljödepartementet. 2009. *Kristianstad kommuns överklagan, ärende M 2009/3409/F/P*. 2009-11-30.

Regeringen. Miljödepartementet. 2011. *Överklagan i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar), Kristianstad, Kristianstad kommun*. Regeringsbeslut 2011-03-31. S2011/254/PBB.

Riksantikvarieämbetet. 2010. *Yttrande angående detaljplan för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 i Kristianstad som Länsstyrelsen i Skåne län har upphävt på grund av skada på kulturmiljö av riksintresse*. Dnr 339-0067-2010.

Riksantikvarieämbetet. 2014. *Riksintressen för kulturmiljövården – Skåne län (M)*. F.d. Kristianstad län (L) beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Dokument uppdaterat 2014-02-18.

Röing arkitekter AB. 2008. *Samrådshandling. Miljöutredning med avseende på kulturmiljö och riksintresse. Tillhörande detaljplan Erik Dahlberg m.fl.* Kristianstad kommun dnr 06-0017.

Bilaga 3 Fallstudie Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra Stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. *Samråd om planprogram för Södra stationsområdet, Växjö centrum*. Ärendenummer 402-5712-05.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. *Tidigt samråd om förslag till detaljplan för Södra Stationsområdet, Växjö centrum*. Ärendenummer 402-1465-05.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. *Översiktsplan för Växjö kommun*. Granskningsyttrande 2005-04-22. Ärendenummer 401-349-05.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2008. *Samråd om förslag till detaljplan för Växjö 10:15 m.fl. – Södra stationsområdet, Centrum i Växjö*. Ärendenummer 402-2719-08.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2009. *Växjö – Fördjupad beskrivning av ett riksintresse för kulturmiljön*.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2011. *Detaljplan för Växjö 10:15 m.fl. (Södra Stationsområdet)*. Granskningsyttrande. Ärendenummer 402-1989-11.

Länsstyrelsen i Kronoberg. 2012. *Avvikande mening*. Ärendenummer 404-2292-12.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2009. *Samråd om förslag till planprogram för Växjö stationsområde*. Ärendenummer 402-1667-09.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2014. *Sammanfattande redogörelse enligt 3 kap. 28 § Plan- och bygglagen (PBL) inför aktualitetsförklaring av översiktsplanen i Växjö kommun*. Redogörelse dnr 401-1635-14.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2014. *Växjö stad – Kulturmiljö av riksintresse*, text: Thomas Lissing.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2015. *Samråd enligt 5 kap 11 a § plan- och bygglagen (PBL). Förslag till detaljplan för Växjö 10:41, Norra Stationsområdet i Växjö stad, Växjö kommun*. Ärendenummer 402-4719-15.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2016. *Granskning enligt 5 kap 22 § plan- och bygglagen (PBL). Förslag till detaljplan för Växjö 10:41, Norra Stationsområdet, Växjö stad, Växjö kommun*. Ärendenummer 402-2060-16.

Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2018. *Sammanfattande redogörelse för Kronobergs län – Statliga och mellan-kommunala intressen av betydelse för kommunernas översiktsplanering, Länsstyrelsen i Kronobergs län 2018-04-10, diarienummer 401-3957-17*.

Mats Edström/Barup & Edström arkitektkontor AB. 2009. *Stationsområdet Växjö – bedömning av planförslag och det kulturhistoriska riksintresset*. 2009-11-10, rev. 2009-11-18.

Mats Edström/Barup & Edström arkitektkontor AB. 2010. *Stationsområdet Växjö – bedömning av signaturbyggnads höjd och husdjup i förhållande till det kulturhistoriska intresset*. 2010-05-19.

Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövården – Kronobergs län (G)*. G län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Dokument uppdaterat 2018-03-07.

SWECO. 2012. *MKB för Växjö stationsområde*. Uppdragsnummer 1288154000.

SWECO. 2016. *MKB Växjö 10:41 m.fl., Stationsområdet, Centrum Växjö*. Uppdragsnummer 1288154000 och 1288555000.

Växjö kommun. 1992. *Bevara och förnya i Växjö centrum – Förslag till fördjupad översiktsplan för riksintresset rutnätsstaden med Östrabo och Biskopsgärdet*. Antagen av kommunfullmäktige 1992-03-26.

Växjö kommun. 2002. *Bäckaslövsvisionen – strategi för en ny stadsdel på Bäckaslövsområdet*. 2002-05-02.

Växjö kommun. 2005. *Växjö kommuns översiktsplan – Växjö kommun*. Antagen av kommunfullmäktige 2005-10-20.

Växjö kommun. 2006. *Planprogram Södra stationsområdet Växjö centrum*. Antagen Kommunstyrelsen 2006-02-02.

Växjö kommun. 2009. *Växjö stationsområde Planprogram*. Antaget av kommunstyrelsen 2009-11-03.

Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Antagandehandling dnr 2003BNo593.

- Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Granskningshandling dnr 2003BN0593.
- Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Samrådshandling dnr 2003BN0593.
- Växjö kommun. 2012. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Stationsområdet Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Dnr 2003BN0593. Laga kraftsbevis daterat 2012-05-23.
- Växjö kommun. 2012. *Växjö kommuns översiktsplan, del Växjö stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2012-02-28.
- Växjö kommun. 2015. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Stationsområdet Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Samrådshandling dnr 2015BN1002.
- Växjö kommun. 2016. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Dnr 2015BN1002.
- Växjö kommun. 2016. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Dnr 2015BN1002.
- Växjö kommun. 2017. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Planhandlingar inklusive laga kraftsbevis och utlåtande. Dnr 2015BN1002.
- Växjö kommun. 2018. *Aktualitetsprövning – Växjö kommuns översiktsplan*.
- Växjö kommun. 2018. Växjö station och kommunhus. <https://www.vaxjo.se/sidor/trafik-och-stadsplanering/stadsutveckling/vaxjo-stationsomrade/vaxjo-station-och-kommunhus.html> (2019-09-27).
- Bilaga 4 Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun.**
- AMF fastigheter. 2019. *Shopping i Urban Escape*. <https://www.amffastigheter.se/urban-escape/upptackmer-av-kvarteret/shopping-i-urban-escape/> (2019-05-13).
- Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. *Avvikande mening i överprövningsbeslut avseende detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms stad*. Beteckning 40411-24874-2016.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. *Granskningsyttrande; Detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Dp 2013-19825*. Beteckning 4022-11160-2016.
- Nyréns arkitektkontor. 2015. *Kulturhistorisk konsekvensanalys, Trollhättan 30 Stockholm*, 2015-02-19.
- Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövården – Stockholms län (AB)*. AB län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-08-18. Dokument uppdaterat 2018-08-21.
- Stockholms handelskammare. 2018. *Är kontorsbristen den nya bostadsbristen?* Publicerad 2018-04-25. <https://www.chamber.se/nyheter/ar-kontorsbristen-den-nya-bostadsbristen-2.htm> (2019-05-19).
- Stockholms stad. 2010. *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm*. Antagen av kommunfullmäktige 2010-03-15.
- Stockholms stad. 2013. *Arkitektur Stockholm. Strategier för stadens gestaltning*. Tematiskt tillägg till Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm.
- Stockholms stad. 2013. *Startpromemoria för planläggning av Trollhättan 30 i stadsdelen Norrmalm – nybyggnad av kontor, 2013-12-12*. Dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2013. *Utställningsutlåtande Arkitektur Stockholm – Översyn av byggnadsordningen*. Dnr 2010-11401-51.
- Stockholms stad. 2014. Schönback, Hedvig (red.). *Alla tiders Stockholm, riksintressen för kulturmiljövården*.
- Stockholms stad. 2014. *Protokollsutdrag Stadsbyggnadsnämnden 2014-02-06*. Dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2015. *Detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, S-Dp 2013-19825*. Samrådshandling dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2015. *Redovisning av plansamråd och ställningstagande inför granskning av förslag till detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm (28 lägenheter)*. Dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2015. *Granskningshandling, Planbeskrivning Detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Dp 2013-19825*. Dnr 2013-19825.
- Stockholm stad. 2016. *Granskningsutlåtande. Detaljplan för Trollhättan 30 i stadsdelen Norrmalm i Stockholm, Dp 2013-19825*. Dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2016. *Detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Dp 2013-19825. Laga kraft 2016-07-07*. Dnr 2013-19825.
- Stockholms stad. 2016. *Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering*. <https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/> (2019-02-04).
- Stockholms stad. 2018. *Program för city*. 2018-02-02. Dnr 2017-06022.

Bilaga 5 Fallstudie Kvarteret Rådmannen, centrala Sala, fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15, Sala kommun.

- Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2001. *Plan för Sala ekokommun, Lokal agenda 21/Översiktsplan 2000* (daterad april 2001). Granskningsyttrande. 2001-08-28. Dnr 201-4733-01.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2009. *Meddelande angående rivningslov och bygglov för nybyggnad Rådmannen 6, Fredsgatan 12, Sala socken 2009-12-09*. Dnr 436-11690-09.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Samrådsyttrande 2012-05-28*. Dnr 402-2284-12.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Utställningsyttrande över detaljplan för kvarteret Rådmannen*. Dnr 402-3313-12.
- Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap 3§ Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmannen, Sala kommun*. Dnr 404-5762-12.
- Regeringen. 2013. *Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för kv. Rådmannen, Sala kommun, 1 bilaga*. Regeringsbeslut 2014-01-16. S2013/4577/PBB.
- Riksantikvarieämbetet. 2013. *Remiss från Socialdepartementet överklagan av länsstyrelsens beslut att upphäva del av detaljplan för kvarteret Rådmannen, Sala kommun, Västmanlands län*. Dnr I.I.4-2299-2013.
- Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövården – Västmanlands län (U)*. U län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Uppdaterad 2018-06-20.
- Sala kommun. 1985. *Kulturminnesvårdsprogram för Sala kommun*. Antaget 1985-01-24.
- Sala kommun. 2001. *Plan för Sala ekokommun. Lokal agenda 2020/Översiktsplan 2000*. Antagen 2002.
- Sala kommun. 2010. *Motiverat ställningstagande om behovet av miljöbedömning för detaljplanen Kvarteret Rådmannen*. Kommunstyrelsens förvaltning 2010-12-14.
- Sala kommun. 2010. *Detaljplan för Kv. Rådmannen, centrala Sala Fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Planprogram 2010-09-03. Dnr 2010/60.
- Sala kommun. 2010. *Detaljplan för Kv. Rådmannen, centrala Sala Fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Samrådshandling 2010-04-17. Dnr 2010/60.
- Sala kommun. 2011. *Byggnadsinventering, kvarteret Rådmannen samt Kvarteret Rådmannen – fördjupad inventering*. Bilaga till antagandehandling.

- Sala kommun. 2012. *Detaljplan för Kv. Rådmannen, centrala Sala Fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Västmanlands län. Antagandehandling 2012-09-03. Dnr 2010/60. 14.
- Sala kommun. 2012. *Samrådsredogörelse Kv. Rådmannen, centrala Sala Fastigheterna Rådmannen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Dnr 2010/60.
- Sala kommun. 2013. *Överklagande av upphävandebeslut av Länsstyrelsen i Västmanland gällande del av detaljplan Rådmannen i Sala kommun*.

Bilaga 6 Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj, Karlskrona kommun.

- Blekinge länsmuseum. 1983. *Karlskrona: Björkholmen bebyggelseinventering 1983 – sammanfattande redovisning med råd och riktlinjer för bebyggelse och miljö*.
- Blekinge länsmuseum. 2009. *Karlskrona Världsarv – Riksintresse. Kulturmiljöutredning. Förslag till avgränsning*. Rapport 2009:43.
- Karlskrona kommun. 2010. *Översiktsplan 2030 Karlskrona kommun*.
- Karlskrona kommun. 2015. *Samrådshandling: Detaljplan för del av KARLSKRONA 2:1 och 4:3, Kilstromskaj. Planbeskrivning. Blekinge län. PLAN.2015.1657*.
- Karlskrona kommun. 2016. *Miljökonsekvensbeskrivning: Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj- Björkholmen. PLAN.2015.1657*.
- Karlskrona kommun. 2016. *Samrådsredogörelse: Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj- Björkholmen. Dnr PLAN.2015.1657*.
- Karlskrona kommun. 2017. *Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 m.fl. Kilstromskaj, Blekinge län*. Godkänd av MSN 2017-03-09 § 71. Antagen av KF 2017-04-27 § 121. Laga kraft 2018-03-20. Dp 750/18.
- Länsstyrelsen Blekinge län. 2015. *Samråd inför upprättande av detaljplan för del av fastigheten Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj, Björkholmen, Karlskrona kommun*. Dnr 402-4212-15.
- Länsstyrelsen Blekinge län. 2015. *Samråd om behovsbedömning inför upprättande av detaljplan för fastigheten Gulin 1. Trossö Karlskrona kommun*. Dnr 402-1309-15.
- Länsstyrelsen i Blekinge län. 2016. *Granskningsyttrande: Granskning inför upprättande av detaljplan för del av fastigheten Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilstromskaj, Björkholmen, Karlskrona kommun*. Dnr 402-2688-2016.
- Riksantikvarieämbetet. 2016. *Riksintressen för kulturmiljövården – Blekinge län (K)*. K län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Dokument uppdaterat 2016-04-19.

Växjö tingsrätt. Mark- och miljödomstolen.
Målnummer P 2531-17.
Svea hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen.
Målnummer P 1220-18.

Bilaga 7 Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun.

Franzén, A. och Remmare, P.-O. 1994. *Jönköping – stad i utveckling. Fördjupad beskrivning av kulturmiljövårdens riksintressen i Jönköping stad*. Länsstyrelsen i Jönköpings län. Remissutgåva.
Jönköpings kommun. 1988. *Kulturminnesvårdprogram för Jönköping kommun*. Stadsarkitektkontoret.
Jönköping kommun. 2002. *Översiktsplan 2002: Handlingsplan för en hållbar och attraktiv kommun*. Stadsbyggnadskontoret.
Jönköpings kommun. 2015. *Antagandeshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping*. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.
Jönköpings kommun. 2013. *Granskningshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping*. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.
Jönköpings kommun. 2013. *Samrådshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping*. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.
Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2013. *Granskningsyttrande: Detaljplan för kvarteret Klippan 2 och 10 i Jönköping*. Jönköpings kommun. Beteckning 402-6309-2013.
Jönköpings länsmuseum. 1983. *Torpa i Jönköping. Kulturhistorisk utredning av en stadsdel med bebyggelse från 20-, 30- och 40-talen. Rapport nr 9*.
Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2013. *Samrådsyttrande: Detaljplan för kvarteret Klippan 2 och 10 i Jönköping*. Jönköpings kommun. Beteckning 402-3647-2013.
Riksantikvarieämbetet. 2013. *Riksintressen för kulturmiljövården – Jönköping län (F)*. F län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Dokument uppdaterat 2013-09-11.

Bilaga 8 Fallstudie Fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå, Umeå kommun.

Länsstyrelsen i Västerbottens län. 1997. *Översiktsplan för Umeå kommun, ÖPL 98 –samrådsremiss*. Samrådsyttrande dnr 2010-6028-1997.
Länsstyrelsen i Västerbottens län. 1997. *Synpunkter redovisade enligt rubricering ÖPL*. Granskningspromemoria beteckning 2010-6028-1997.
Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2008. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 inom Centrala stan i Umeå kommun*. Samrådsyttrande ärendebeteckning 402-8973-2008.
Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2009. *Centrala Umeå*

och f.d. regementet I 20 – En kulturmiljö av riksintresse, meddelande nr 8/2009.

Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2010. *Utställning av detaljplan för fastigheterna Thor 3, Thor 4 samt del av Umeå 2:1 inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Yttrande ärendebeteckning 402-3924-2010.
Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2011. *Länsstyrelsens prövning av beslut att anta detaljplan för del av fastigheten Thor inom centrala stan i Umeå kommun, Västerbottens län*. Beslut beteckning 404-6395-2011.
Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2011. *Prövning enligt 12:1 ÄPBL av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom Centrala stan i Umeå kommun, Västerbottens län*. Beslut ärendebeteckning 404-7302-2011.
Regeringen. 2012. *Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för fastigheten Thor m.fl. inom Centrala Umeå, Umeå kommun*. Regeringsbeslut S2012/153/PBB.
Riksantikvarieämbetet. 2012. *Remiss från Boverket – överklagande av beslut om upphävande av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Dnr 331-674-2012.
Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövården – Västerbottens län (AC)*. AC län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-11-17. Dokument uppdaterat 2016-05-24
SWECO. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå, Umeå kommun, Västerbottens län*. Kulturmiljöstudie. Utställningshandling dnr PLA-07-04.
Thyréns. 2010. *Miljökonsekvensbeskrivning – Detaljplan för del av kv Thor, Umeå kommun*. Utställningshandling maj 2010.
Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun, öpl 98 – för en hållbar utveckling*.
Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun. Fördjupning för de centrala stadsdelarna*. Antagen av Umeå kommun den 29 augusti 2011.
Umeå kommun. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Samrådshandling dnr PLA 07-04.
Umeå kommun. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå, Umeå kommun, Västerbottens län*. Kulturmiljöstudie. Utställningshandling dnr PLA-07-04.
Umeå kommun. 2010. *Gestaltningprogram för kvarteret Thor*. Utställningshandling dnr PLA 07-04.
Umeå kommun. 2012. *Ärende s 2012/153/PBB. Överklagande av prövning enligt 12 kap 1 § ÄPBL av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl.*

Bilaga 1

Fallstudie Verkmästaren 6 och 7 m.fl., centrum, Eskilstuna kommun

Den här studien gäller en detaljplan för fastigheterna Verkmästaren 6 och 7, ett kvarter beläget centralt i staden Eskilstuna och inom riksintresset Eskilstuna. Syftet med detaljplanen var att kommunen ville möjliggöra en utbyggnad av samlade lokaler för Mälardalens högskola. När intervjuer genomfördes sensommaren 2018 har byggnationen nyligen påbörjats. Den nya högskolan beräknas stå klar sommaren 2020.¹

Eskilstuna [D 5] (Eskilstuna stad)

Motivering

Smides-, manufaktur- och industristad som speglar många olika utvecklingssteg och de sociala förhållandena från medeltiden och 1600-talet fram till tiden efter 1950.

Uttryck för riksintresset

Medeltida tätortsbildning på Eskilstunaåns östra sida med långgata längs stranden och småskalig träbebyggelse. Gestaltmässig avancerad, rutnätsplan från 1658. Olika administrativa stads- och tätortsbildningar som senare slagits samman. Rademachersmedjorna och Fristadshusen. Handels- och hantverksgårdar från 1700- och 1800-talet. Industrianläggningar och stadsplanemönster från 1800-1900-tal. Bostadsområden för arbetare och tjänstemän från 1900-talet.

Eskilstuna är en industristad som etablerats invid Eskilstunaån. Fokus i utpekandet är olika uttryck som är kopplade till industrin, handel och hantverk med tillhörande verksamheter från medeltiden fram till tiden efter år 1950. Rutnätsplanen är en viktig del av detta. Olika tiders kontinuerliga nyttjande karaktäriserar därmed riksintresset och uttrycken kan vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper. Riksintressebeskrivningen beslutades av Riksantikvarieämbetet 1996.² Under 2009–2014 genomförde Länsstyrelsen i Södermanlands län en översyn av länets riksintres-

1. Eskilstuna kommun. 2019. Nytt campus i Eskilstuna <https://www.eskilstuna.se/bygga-bo-och-miljo/stadsplanering-och-byggande/stadsutvecklingsprojekt/nytt-campus-i-eskilstuna.html> (2019-07-01).

2. Riksantikvarieämbetet. 2017. *Riksintressen för kulturmiljövården – Södermanlands län (D). D län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27*. Dokument uppdaterat 2017-01-09, s. 4.

sen för kulturmiljövården.³ Länsstyrelsen såg över samtliga riksintressebeskrivningar med tillhörande geografiska avgränsningar. Förslag på revideringar av riksintressen skickades därefter till Riksantikvarieämbetet, där handläggning av flera av dessa förslag ännu pågår (juni 2019). I samband med revideringen tog länsstyrelsen även fram särskilda kunskapsunderlag⁴ för länets samtliga riksintressen. I det fördjupade kunskapsunderlaget för riksintresset Eskilstuna finns en beskrivning av riksintresset och dess olika historiska skikt tillsammans med mål för hur riksintresset ska tillgodoses.

Eskilstuna är en industristad med koppling till Eskilstunaån och dess vattenkraft, som under senare år har etablerat sig som en högskolestad. Fokus i utpekandet är de uttryck som är kopplade till industrin, handel- och hantverk samt olika verksamheter fram till tiden 1950. Rutnätsplanen och stadsplanemönster är också viktiga delar av detta. Sedan 1970-talets industriella tillbakagång sker numera en tillväxt och byggnation i staden. Flera av de tidigare öppna ytorna i rutnätsstaden bebyggs därför och genom det sker en förtätning av staden.

Kommunens översiktsplan

Den kommunövergripande översiktsplanen för Eskilstuna kommun, Översiktsplan 2030,⁵ antogs 2013. I den beskrivs huvudprincipen för stadens tillväxt och långsiktiga hållbarhet, vilket innebär att Eskilstuna stads utbredning ska begränsas genom en förtätning av staden inifrån och ut. I planen lyfter kommunen att en okänslig förtätning inom riksintresseområdet kan innebära skada på riksintresset. Kommunens bedömning delades av länsstyrelsen, vilket framgår av länsstyrelsens granskningsyttrande⁶. I översiktsplanens olika ställningstaganden beskriver kommunen hur stadens utbredning ska gå till och hur riksintresset ska tillgodoses. Kommunen anger bland annat att ny bebyggelse medvetet ska förhålla sig till den omgivande stadsbebyggelsens olika karaktärer i fråga om bebyggelsehöjd, täthet och formuttryck samt till de kulturhistoriska aspekterna. Vidare behöver en utformning och placering av ny bebyggelse göras med särskilt stor varsamhet inom riksintresseområdet Eskilstuna och stadens relativt låga siluett bör vara styrande vid förändringar. Epokenas olika uttryck i gatunätet, rutnätsstaden respektive den medeltida sträckningen längs exempelvis Köpmangatan, ska också bevaras.

3. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Projektrapport för revidering av riksintressen för kulturmiljövården i Södermanlands län*. 2014-10-07.

4. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Riksintresse för kulturmiljövården Eskilstuna (D 5)*.

5. Eskilstuna kommun. 2013. *Översiktsplan 2030*, Eskilstuna kommun, Antagen av kommunfullmäktige 2013-08-29.

6. Länsstyrelsen Södermanlands län. 2013. *Granskningsyttrande över översiktsplan för Eskilstuna kommun*. Dnr 401-6318-2012.

I översiktsplanen föreslår kommunen en ny avgränsning av riksintresset Eskilstuna. Bakgrunden är att kommunen ser en svårighet i att omvandla området norr om ån, från att vara ett industriområde till att förändra det till ett bostadsområde, utan att skada riksintresset. Kommunens föreslagna avgränsning överensstämmer med länsstyrelsens eget förslag, vilket framgår av länsstyrelsens granskningsyttrande över översiktsplanen.⁷ Därutöver anger kommunen i översiktsplanen att ett nytt kulturmiljöprogram ska tas fram som identifierar och analyserar kommunens kulturmiljövärden, ett arbete som pågick vid intervjutillfället.⁸

Syftet med detaljplanen och hur den berör riksintresset

Detaljplanen togs fram i syfte att skapa ett nytt campus för Mälardalens högskola och för att samla all högskoleverksamhet i Eskilstuna stadskärna. En nyproduktion och ombyggnad av kvarteret Verkmästaren 6 och 7 skulle åstadkomma detta.

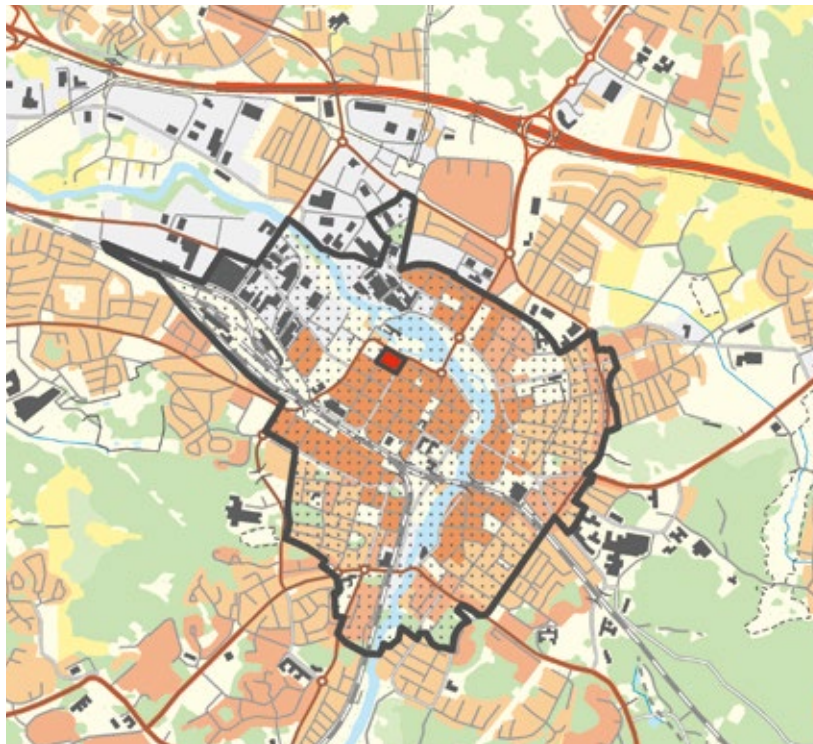


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Eskilstuna [D 5] samt det mindre området i rött är kvarteret Verkmästaren 6 och 7. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

7. Länsstyrelsen Södermanlands län. 2013. *Granskningsyttrande över översiktsplan för Eskilstuna kommun*. Dnr 401-6318-2012.

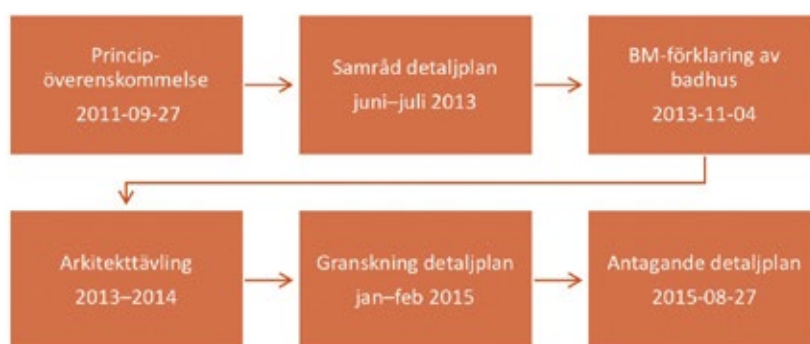
8. Eskilstuna kommun. Intervjuer, 2018-08-21.

Kvarteret är beläget centralt i staden och i riksintresset Eskilstuna stad. De riksintresseuttryck som detaljplanen berör och bedömts vara av relevans vid denna dokumentgranskning är rutnätsplanen från 1658 och Rademachersmedjorna.

Detaljplanen har vid dokumentgranskningen även relaterats till de mål som länsstyrelsen har formulerat i kunskapsunderlaget för att tillgodose riksintresset. Enligt dessa mål gäller för fastigheterna Verkmästaren 6 och 7 särskilt att:

- Viktiga betydelsebärare vad gäller topografi, bebyggelse, stadsplan, kommunikationsstråk (långgator, gränder, kanal, hamnar), ska bevaras och underhållas.
- Grundläggande stadsplanestrukturer från 1600-, 1700- och 1800-talen ska bibehållas, men kan kompletteras om kulturhistoriska värden beaktas.
- Stadens horisontlinje bör behållas intakt och bör inte utsättas för konkurrens i form av högre byggnadsverk än vad som nu är dominerande.
- För att kunna bibehålla och i förlängningen bruka de komplexa relativt småskaliga historiska miljöerna är det av central betydelse att dessa brukas inom ramen för sådana verksamheter som ryms inom dessa.⁹

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Verkmästaren 6 och 7 i Eskilstuna. Med BM i figuren avses byggnadsminnesförklaring.

9. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Riksintresse för kulturmiljövärden Eskilstuna* (D 5), s. 2.

Planprocessen

Innan planarbetet startade tog Eskilstuna kommun tillsammans med Mälardalens Högskola 2011 fram en principöverenskommelse¹⁰. Den var ett första initiativ till planarbetet för kvarteret Verkmästaren 6 och 7, vilket ledde till att stadsbyggnadsförvaltningen erhöll ett planuppdrag för en placering av högskolan i kvarteret. Kvarteret är beläget inom riksintresset Eskilstuna där stadens badhus från 1932, tillhörande äventyrsbad från 1980 samt sporthallen från 1954 ligger.

Planläggningen av Verkmästaren 6 och 7 genomfördes åren 2013–2015 med ett normalt planförfarande¹¹ och detaljplanen vann laga kraft 2015. Arbetet genomfördes i projektform med representanter från kommunens planavdelning, bygglovsenhet, stadsmuseet, miljönhet och kommunens mark- och exploatering. Parallellt under planläggningen pågick ett arbete hos länsstyrelsen med att revidera länets riksintressebeskrivningar, däribland Eskilstuna stad. I samband med detta arbete tog länsstyrelsen också fram en fördjupad riksintressebeskrivning.¹²

Samråd

I kommunens miljöbedömning av planförslaget bedömdes att det fanns behov av att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning¹³. Detta för att, enligt vad som anges i planhandlingarna, utreda förslagets påverkan på kulturmiljön.¹⁴ I anslutning till att samrådshandlingarna togs fram 2013 gjorde kommunen även en kulturmiljöutredning¹⁵. Anledningen till att denna utredning gjordes var att de befintliga byggnaderna i kvarteret, badhuset och sporthallen, behövde studeras i förhållande till riksintresset för kulturmiljövården. En privatperson väckte 2008 en fråga om att byggnadsminnesförklara badhuset och sedan 2010 fanns ett beslut om anmälningsplikt¹⁶. Enligt kommunen skulle utredningen därför även fungera som ett underlag för länsstyrelsens beslut om byggnadsminnesförklaring.¹⁷

10. Mälardalens Högskola. 2011. *Principöverenskommelse mellan Mälardalens högskola och Eskilstuna kommun, 2011-09-27*. Beteckning MDH 18-532/11.

11. Enkelt eller normalt planförfarande användes för framtagande av detaljplaner mellan 1 maj 2011 – 31 december 2014. Vid normalt planförfarande var de skeden som ingår i planprocessen mer omfattande än vid enkelt. Vid valet av förfarande användes angivna förutsättningar enligt 5 kap PBL.

Förändringar i PBL infördes 2015 då ett förenklat förfarande infördes som ett standardförfarande.

12. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2014. *Riksintresse för kulturmiljövården Eskilstuna (D 5)*.

13. RAMBÖLL. 2013. *MKB Verkmästaren, Eskilstuna*. Stockholm 2013-05-27.

14. Eskilstuna kommun. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7*. Samrådshandling dnr SBN/2011:118, s. 2.

15. Stockholms byggnadsantikvarier AB. 2013. *Kulturmiljöutredning Verkmästaren 6 och 7, 2013-02-06*.

16. Beslut om anmälningsplikt, enligt KML 3 kap. 6 §, innebär att anmälan ska göras till länsstyrelsen innan byggnaden rivs eller ändras på ett sätt som väsentligt minskar dess kulturhistoriska värde.

17. Eskilstuna kommun. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7*. Samrådshandling dnr SBN/2011:118, s. 4f.

I planbeskrivningen görs en beskrivning av platsen och hur badhuset med äventyrsbadet samt sporthallen förhåller sig till riksintresset. Av planbeskrivningen framgår även hur riksintresset kommer att påverkas av den planerade omvandlingen. Kommunens bedömning är att eftersom inte rutnätsstaden från 1658 påverkas bedöms detaljplanens påverkan på riksintresset bli liten. Däremot anger kommunen att en rivning av sporthallen innebär att en kulturhistoriskt värdefull byggnad går förlorad. En rivning av det intilliggande äventyrsbadet bedöms däremot inte få stora konsekvenser för kulturmiljön.¹⁸

Länsstyrelsen anger i sitt samrådsyttrande att sporthallen, som en av få bevarade 1950-talsbyggnader i centrala Eskilstuna, utgör en del av riksintressets motivering. Enligt länsstyrelsen bör därför sporthallen bevaras, användas och utvecklas istället för att rivas. Om en rivning inte går att undvika behöver nya byggnader inordnas i det traditionella rutnätsmönstret och följa tomtgränsen. Vidare anger länsstyrelsen att nockhöjden på den nya byggnaden bör begränsas i detaljplanen, så att horisontlinjen mot ån behålls intakt och inte utsätts för konkurrens i form av högre byggnadsverk.¹⁹ Länsstyrelsen förde även fram att skyddsbestämmelser för badhuset enligt plan- och bygglagen skulle överensstämma med byggnadsminnets skyddsbestämmelser enligt kulturmiljölagen. Likaså förde Länsstyrelsen fram att utformningsbestämmelser bör anges för den nya bebyggelsen, vad gäller till exempel fasadutformning, byggnadsform, materialval och kulörer, för att anpassa byggnaden till omgivande bebyggelse. År 2013 beslutade länsstyrelsen om att byggnadsminnesförklara Eskilstuna badhus.²⁰

Arkitekttävling och granskning

Inför att granskningshandlingarna togs fram genomförde kommunen 2014 en arkitekttävling. En konsekvensbedömning²¹ gjordes därefter av det vinnande förslaget. Utifrån detta bearbetades detaljplanen och den kompletterades med illustrationer av det vinnande förslaget. I sin samrådsredogörelse²² anger kommunen att en rivning av sporthallen är en förutsättning för att bygga den nya högskolan. Genom att den nya

18. Eskilstuna kommun. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7*. Samrådshandling dnr SBN/2011:118, s. 4ff.

19. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7, Eskilstuna kommun*. Samrådsyttrande dnr 402-3481-2013.

20. Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2013. *Byggnadsminnesförklaring av Eskilstuna badhus, del av Verkmästaren 7, Eskilstuna kommun, Södermanlands län*. Dnr 432-6090-2012.

21. Per Nelson Byggnadsvårdsbyrå AB. 2014. *Antikvariskt utlåtande – konsekvensbedömning – PM i samband med ny detaljplan, granskningskede. 2014-12-18*.

22. Eskilstuna kommun. 2015. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7, Samrådsredogörelse 2015-01-08*. Antagandehandling dnr SBN/2011:118.



Bild 2. Pågående byggnation av Mälardalens högskola med det gamla badhuset till vänster. Bilden togs i samband med att intervjuer genomfördes med Eskilstuna kommun den 21 augusti 2018. Foto: Evelina Stadin/RAÄ. Bilden är något beskuren.

byggnaden delas upp i mindre enheter menar kommunen att skalan kommer att brytas ner och anpassas till badhusets volym.

I sitt granskningsyttrande²³ lämnar länsstyrelsen synpunkter på planen av en mer teknisk art, bland annat lyfter länsstyrelsen behov av kompletteringar av utformningsbestämmelserna för att säkerställa de olika byggnadsvolymernas högsta höjd. Vidare anger länsstyrelsen att man delar slutsatserna i konsekvensbedömningen och lyfter behovet av att dokumentera sporthallen innan rivning.

Antagande av detaljplan

I antagandehandlingarna sammanfattar kommunen sitt ställningstagande och konsekvenserna som byggnationen bedöms få. Kommunen anger att en rivning av sporthallen innebär att en kulturhistoriskt värdefull byggnad går förlorad, men att en rivning av äventyrsbadet inte kommer innebära några stora konsekvenser för kulturmiljön. Kommunen bedömer också att förändringar i stadsbilden delvis kommer att påverka riksintresset för kulturmiljövården. En högre och mer utåtriktad byggnad med aktiva bottenvåningar istället för sporthallen, förväntas få en större prägel och inverkan på omgivningarna, bland annat Rademachersmedjorna västerut, men att kommunen

23. Länsstyrelsen Södermanlands län. 2013. *Granskningsyttrande över översiktsplan för Eskilstuna kommun*. Dnr 401-6318-2012.

sammantaget ser det som en positiv konsekvens av detaljplaneförslaget.²⁴ Detaljplanen vann laga kraft 2015-10-06. Vid Riksantikvarieämbetets besök sensommaren 2018 har byggnationen nyligen påbörjats. Den nya högskolan beräknas stå klar sommaren 2020.²⁵

Intervjuer

Inom denna fallstudie har totalt fem intervjuer genomförts den 21–22 augusti 2018. Vid Eskilstuna kommun har en planchef, planhandläggare och stadsantikvarie intervjuats samt vid Länsstyrelsen i Södermanlands län har en länsarkitekt och byggnadsantikvarie intervjuats. Samtliga intervjuer genomfördes enskilt.

Om processen

Principöverenskommelsen mellan Eskilstuna kommun och Mälardalens högskola satte, enligt intervjuade vid kommunen, tidigt ramarna för omvandlingen – vad gäller placeringen av högskolans nya campus samt de ytor och volymer som behövdes för dess verksamhet. I fallet Verkmästaren 6 och 7 fanns det ett beslut om anmälningsplikt för det gamla badhuset, vilket adresserades tidigt av stadsantikvarien efter att överenskommelsen tagits fram. Via intervjuer med kommunen framkommer att dialogen mellan kommunen och länsstyrelsen kom igång genom att stadsantikvarien ”drog i handbromsen” och påtalade anmälningsplikten. Avsiktsförklaringen innebar dock att en omvandling var beslutad innan länsstyrelsen kom in i bilden. Här menar en av länsstyrelsens intervjuade personer att det hade krävts väldigt mycket, för att gå emot en sådan process och frågan är vad länsstyrelsen och kulturmiljöarbetet, hade vunnit på det?

På frågan om hur planprocessen upplevdes bedömer de intervjuade, såväl på länsstyrelsen som på kommunen, att det har varit en bra planprocess med en fungerande dialog. Samtidigt som detaljplanen arbetades fram anger länsstyrelsen att de på en mycket kort tid kunde driva frågan om byggnadsminnesförklaring av badhuset. Något som varit bra, menar kommunen, är att träffa länsstyrelsen för att diskutera och ha en tidig dialog. Det underlättar planarbetet och gör det möjligt att testa vad som är viktigt inom ett område liksom vad som är möjligt att göra. Kommunen upplevde att det fanns den öppenheten från länsstyrelsens håll.

24. Eskilstuna kommun. 2013. *Detaljplan för Verkmästaren 6 och 7*. Antagandehandling dnr SBN/2011:118.

25. Eskilstuna kommun. 2019. *Nytt campus i Eskilstuna*. <https://www.eskilstuna.se/bygga-bo-och-miljo/stadsplanering-och-byggande/stadsutvecklingsprojekt/nytt-campus-i-eskilstuna.html> (2019-01-25).

Om förutsättningar

De intervjuade vid kommunen uppger att riksintresset Eskilstuna stad, dess motiv och uttryck, är begripliga, men att beskrivningen kan upplevas för generell. Länsstyrelsens översyn av riksintresset Eskilstuna och det nya kunskapsunderlaget, menar kommunen har inneburit en förbättring och har tydliggjort riksintresset. Därutöver är stadsantikvarien en bra hjälp för att tolka riksintressets uttryck. En tydlighet i vilka förändringar som kan eller inte kan ske inom riksintresset vore dock önskvärd.

De intervjuade vid länsstyrelsen anser att riksintresset är lätt att förstå, särskilt vid jämförelse med andra riksintressen som är mer svåra att hantera. Tidsgränsen som anges i motiveringen, stadens utvecklingssteg *fram till tiden efter 1950*, upplevs dock både av kommunen och länsstyrelsen som något oklar och svår att hantera. Länsstyrelsen och kommunen har en liknande syn på riksintresset, men det kan uppkomma diskussioner i de fall där det finns oklarheter eller en tolkningsmån. Byggnation *efter 1950* anges som en sådan oklarhet. Oklarheten förstärks av att länsstyrelsen i sitt kunskapsunderlag i målen för att tillgodose riksintresset anger att de fysiska uttrycken för Eskilstunas utveckling till och med 1950-talet ska bevaras och vara avläsbara fysiskt på orten. Tidsgränsen beskrivs därmed olika av Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen.

När det gäller kulturmiljöer och riksintressen för kulturmiljövården har kommunen en ambition att fånga upp påverkan så tidigt som möjligt i planprocessen. Genom detta menar kommunen att det går att undvika att riksintresset blir en fråga först efter samrådskedet, som kan komma att kräva stora förändringar av detaljplanen. En utmaning som beskrivs av kommunen är att det finns en inneboende konflikt mellan att försöka bevara kulturmiljövården och byggföretag samt markägare som önskar bygga nytt. Därför är det viktigt för kommunen att i ett tidigt skede signalera vad som är tillåtet eller inte tillåtet inom ett planområde. Helst innan byggföretaget har räknat på kostnaderna för byggnationen. Det har också att göra med hur man ser på riksintresset – "...som ett problem man ska runda så gott det går eller ska riksintresset vara en tillgång att ta tillvara."²⁶ Ska riksintresset vara en tillgång är det viktigt att få det kartlagt och att det är en förutsättning för planarbetet, menar kommunen. En av de intervjuade vid kommunen lyfter även fram det positiva som riksintresset för kulturmiljövården för med sig – att det tvingar en att fundera ett varv till, vilket skapar förutsättningar för att bevara viktiga värden.

26. Eskilstuna kommun. Intervju, 2018-08-21.

Från länsstyrelsen uppger de intervjuade att de kontinuerligt arbetar med att kommunicera kulturmiljöns värden i planyttranden, i revideringen av riksintressen och olika kommunikationsinsatser. Idealt bör ny bebyggelse ha sådana kvaliteter att riksintresset stärks. Dock innebär det hårda exploateringsstrycket i Eskilstuna att kulturmiljöns värden ofta "hotas", exempelvis genom att förtätning sker i okänsliga lägen och på ett mindre varsamt sätt. Frågor som dyker upp handlar ofta om volymer, höjder och okänslig placering där länsstyrelsen och kommunens åsikter kan vara olika.

Om påverkan på riksintresset

På frågan om hur påverkan på riksintresset bedömdes menar länsstyrelsen att en rivning av sporthallen innebar att riksintresset påverkades negativt genom att en kulturhistoriskt värdefull byggnad och tillika en årsring i riksintressets utveckling skulle gå förlorad. Rätt utformad kan den nya bebyggelsen dock medföra att en kvalitativ årsring läggs till stadens utveckling. Länsstyrelsen lyfter även fram att målet med all förändring dock bör vara att stärka och förbättra riksintressets värden. Det som gick förlorat med omvandlingen av kvarteret var sporthallen varför länsstyrelsen i förarbetet och i samrådsskedet argumenterade för att kommunen i första hand skulle konvertera byggnaden och använda den för ett nytt campus.

Kommunen lyfter att de försökte minimera påverkan på riksintresset genom att belägga den högsta höjden för Mälardalens högskola i mitten, sedan trappa av husets höjd mot gatan och badhuset. Diskussion fördes även om hur Rademachersmedjorna skulle påverkas. Även där menade kommunen att det var viktigt med nedtrappning mot de lägre husen intill. Kommunen noterar att horisontlinjen mot ån har påverkats av byggnationen. Internt har de diskuterat detta på kommunen och kommit fram till att i just detta fall är det acceptabelt genom att en offentlig byggnad kan få ta mer plats i stadsbilden än exempelvis ett bostadshus. Gällande sporthallen diskuterades inledningsvis om det skulle gå att återanvända vissa partier interiört, men att det inte kom med i arkitekternas förslag. Det finns detaljer från sporthallen som togs till vara och de kulturhistoriska värdena dokumenterades innan den revs.

Länsstyrelsen anger att det de i samband med kommunens översiktsplanering lyfte fram flera övergripande synpunkter om kulturmiljön. Enligt länsstyrelsen behövdes bland annat strategiska ställningstaganden för hur riksintresset ska tillgodoses och hindras från att påtagligt skadas, att de samlade eller kumulativa effekter som

exploateringar kan ha på riksintresset behöver analyseras samt att det finns ett behov av att kommunen tar fram kunskapsunderlag i form av ett nytt kommunövergripande kulturmiljöprogram.

När fallstudiens intervjuer genomfördes var det inte möjligt att se slutresultatet av planerad byggnation. Flera av de intervjuade har förhoppningar om att den nya högskolebyggnaden ska ha kvaliteter som innebär att en ny märkesbyggnad tillförs staden och riksintresset. Uttrycken har för riksintresset påverkats, men genom byggnationen kan badhuset bevaras och återfå sitt exteriöra uttryck samtidigt som något nytt kommer tillföras. Det finns även en medvetenhet om att det yngre kulturarvet i Eskilstuna stad inte väcker någon större debatt bland allmänheten och att rivningen av sporthallen innebär att en del av riksintressets uttryck förlorats.

På frågan om utfallet för omvandlingen blev bra och om riksintressets uttryck har förändrats genom omvandlingen i det aktuella plan-ärendet varierar svaren bland de som intervjuats. Två av tre intervjuade från Eskilstuna kommun anser att utfallet har blivit bra, men noterar att detaljplanen gäller en utsatt placering i staden. Uttrycken för riksintresset har påverkats, något har lyckats bevaras (tolkats som badhuset) samtidigt som något nytt kommit till. Den tredje från kommunen menar att skalan på byggnaden är problematisk och att det knepiga i den här typen av ärenden är att bedöma vad det är som innebär en påtaglig skala på riksintresset. En av de intervjuade från Länsstyrelsen i Södermanlands län menar att byggnationen innebär att funktispär- lan Eskilstuna badhus kommer att återfå sitt exteriöra originaluttryck och att interiöra delar med höga kulturhistoriska värden kommer att behållas. Eskilstuna är en industristad som har utvecklats över tid och ska få fortsätta att göra det. Frågan är om det utifrån riksintressets motiv och uttryck därmed bara ska vara möjligt att göra industriella tillägg? Eller ska andra tillägg tillåtas som exempelvis är kopplade till stadens delvis nya inriktning som högskolestad? Det vore inte fruktbart, menar den intervjuade, om det inte går att göra andra typer av tillägg som speglar hur samhället utvecklas. Utifrån det perspektivet är den nya byggnaden, en högskolebyggnad, typisk för stadens, och rikets, utveckling från industrisamhälle till kunskapssamhälle. Ur det perspektivet, tycker den intervjuade att den nya högskolebyggnaden förstärker riksintresset. Ser man dock bara uttrycken som något som visar industristaden kan det tyckas som att det kan vara en påtaglig skada. Samma person menar vidare att detta exempel också visar på riksintresseinstrumentets svaghet, att det är svårt med nyanser, det är antingen ”svart eller vitt”.

Bilaga 2

Fallstudie Erik Dahlberg m.fl. (gångbroar m.m.), Kristianstads kommun

Den här studien gäller en detaljplan för fastigheterna Erik Dahlberg 3, Spanska ryttaren 4 och Länakulan 6, belägna vid Lilla torg centralt i staden och inom riksintresset Kristianstad. Syftet med planen var att pröva möjligheten och lämpligheten att uppföra två gångbroar samt att genomföra en ombyggnad för handel, kontor och bostäder. Kommunen antog planen 2009 och samma år upphävdes planen av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut att upphäva planen överklagades därefter av Kristianstad kommun och av byggherren. Deras överklagan avslogs 2011 av regeringen.

Kristianstad [L15] (Kristianstads stad)

Motivering

Fästningsstad och residensstad med rutnätsplan och arkitektur präglad av militär och förvaltning. Ett av de främsta exemplen på den danske kungen Christian IV:s stadsbyggnadskonst, anlagd som gränsfästning mot Sverige.

Uttryck för riksintresset

Stadsplan som genom sin långsträckta, rektangulära form är unik bland landets befästningsstäder. Trefaldighetskyrkan från Christian IV:s tid, bevarade befästningsanläggningar och militära byggnader. Institutionsbyggnader och annan bebyggelse som hör samman med funktionen som residensstad. Äldre småskalig bebyggelse och mer storstadsmässig bebyggelse från 1800-talets slut vid främst Stora Torg och boulevarderna utmed stadens långsidor. På typiskt sätt ersatte boulevarderna och en zon präglad av parkanläggningar och offentliga byggnader befästningarna efter 1800-talets mitt.

Kristianstad är en befästnings- och residensstad som grundades efter Kalmarkriget 1614 av den danske kungen Christian IV. Fokus i utpekandet är olika uttryck som är kopplade till militära anläggningar och byggnader samt bebyggelse som hör samman med residensstaden. Den långsträckta rutnätsplanen är ett viktigt uttryck. Olika tiders kontinuerliga nyttjande karaktäriserar därmed riksintresset och uttrycken kan vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

Riksintressebeskrivningen beslutades av Riksantikvarieämbetet 1996.¹ Riksintresset sträcker sig tematiskt från den på 1600-talet grundade fästningsstaden med sin rutnätsplan, fram till det sena 1800-talets stadsbyggnad och typiska stadsplaneförändringar av fästningsstaden. Riksintresset omfattar geografiskt stadskärnan och överensstämmer ungefärligen med utbredningen av 1600-talets stadsplan. Ingen fördjupad beskrivning av riksintresset har tagits fram. I det regionala kulturmiljöprogrammet², som togs fram 2006 av Länsstyrelsen i Skåne län, är Kristianstad ett utpekad särskilt värdefullt område. Programmet redovisar en övergripande historik, karaktärisering och de kulturhistoriska värden som ska bevaras, vårdas och utvecklas.

Kommunens översiktsplan

I kommunens översiktsplan från 1990 anges ett övergripande ställningstagande för respektive riksintresse. För riksintresset Kristianstad anges följande principer som viktiga för att kulturvårdens ska bibehållas:

- Vid upprättande och ändring av detaljplan och områdesbestämmelser bör hänsyn tas till områdets kulturhistoriska värden.
- Förändring av befintlig bebyggelse inom området bör ske med varsamhet och, liksom nybebyggelse, ansluta till lokal byggnadstradition bland annat vad gäller skala, fasadutformning, materialval och färgsättning.
- Det äldre gatunätet bör bevaras.³

I länsstyrelsens överprövning av studerad detaljplan bedömdes dock översiktsplanen som inaktuell och detaljplanens samstämmighet med översiktsplanens intentioner kommenteras därför inte i denna sammanställning.

Under detaljplaneprocessen var en fördjupad översiktsplan för Kristianstad stad under framtagande. Denna antogs 2009 och utgjorde därmed inte ett dokument som påverkade planprocessen, men refereras till i planbeskrivningen som under framtagande. I den fördjupade översiktsplanen gör kommunen en tolkning av riksintresset, som indelas i tre bärande teman: renässansstaden, stadens ”årsringar” samt

1. Riksantikvarieämbetet. 2014. *Riksintressen för kulturmiljövården – Skåne län (M). F.d. Kristianstads län (L) beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27*. Dokument uppdaterat 2014-02-18, s. 16.

2. Kulturmiljöprogrammet finns tillgängligt digitalt på länsstyrelsens hemsida med särskilt värdefulla områden redovisade per kommun och för staden Kristianstad. Länsstyrelsen (utan publiceringsdatum). *Kulturmiljöprogram för Skåne*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/besok-och-upptack/kulturmiljoprogram.html>. (2019-05-13).

3. Kristianstad kommun. 1990. *Kristianstad kommun – översiktsplan – antagen 1990-10-09*, s. 37.

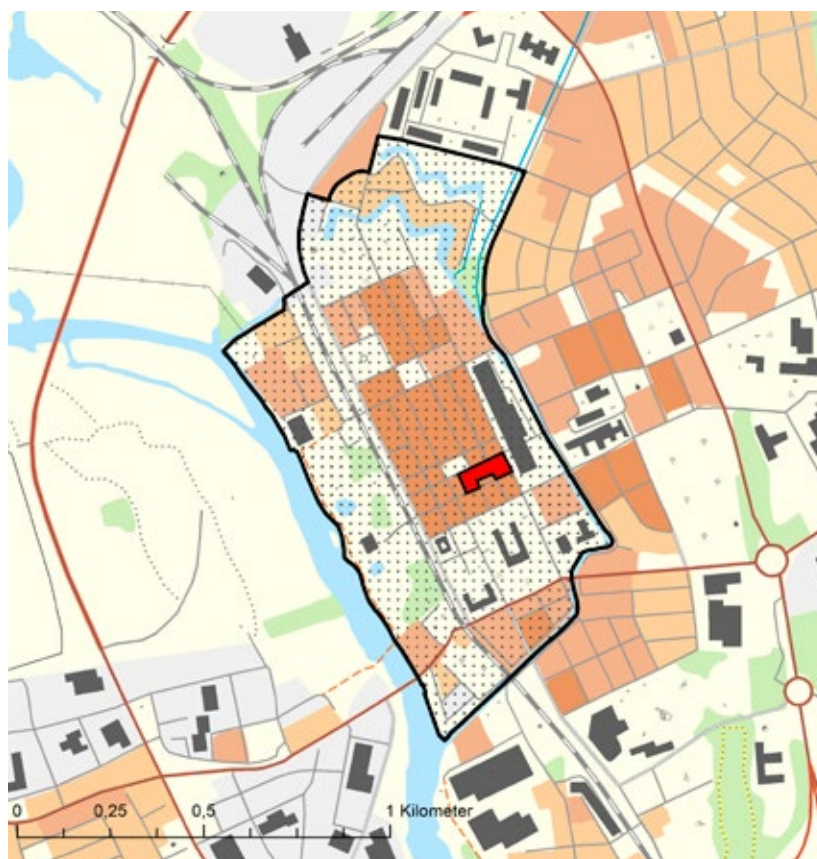


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Kristianstad [L 15] samt det mindre området i rött är planområdet för Erik Dahlberg m.fl. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

staden vid vattnet. Varje tema beskrivs övergripande med avseende på dess bärande karaktärsdrag och under rubriken *Slutsatser* redovisas förhållningssätt. För renässansstaden anges att "Aksamhet bör råda för renässansstadens bärande element som idag är synligt genom rutnätsplan, siktlinjer, dubbling, uppdelade och detaljrika fasader, småskalighet och hus placerade i gatulinje. Förändringar ska ske på ett varsamt sätt och med hänsyn till områdets kulturhistoriska värden."⁴

Sedan 1993 har kommunen även ett kommunalt kulturmiljöprogram.⁵ I programmet beskrivs stadens utveckling tillsammans med en genomgång av lokalhistoriskt intressanta objekt och en tillhörande byggnadsklassificering av objekten.

4. Kristianstad kommun. 2009. *Kristianstad växer – en stad i balans, fördjupad översiktsplan för Kristianstad stad*, antaget av kommunfullmäktige 2009-06-09, s. 20.

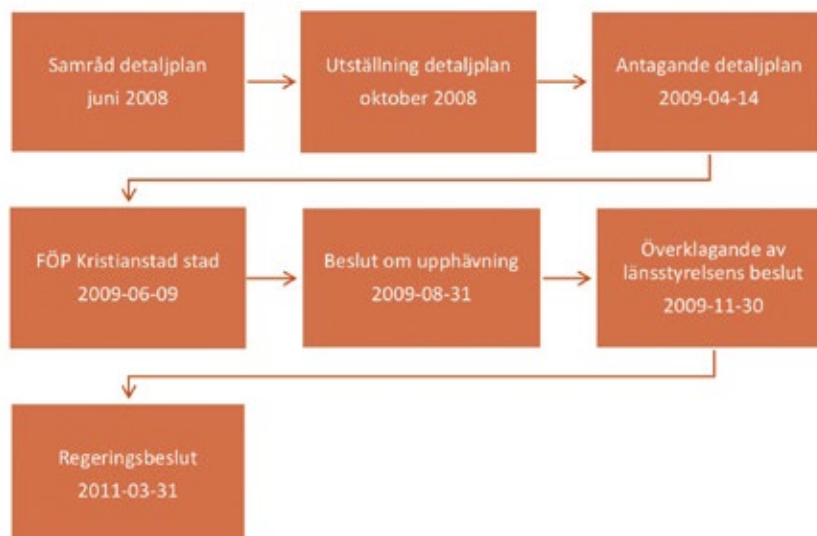
5. Kristianstad kommun. 1993. *Kulturmiljöprogram för Kristianstads kommun antaget av kommunfullmäktige 1993-10-12*.

Syftet med planen och hur den berör riksintresset

Detaljplaneförslaget för fastigheterna Erik Dahlberg 3, Spanska ryttaren 4 och Länakulan 6 togs fram i syfte att pröva möjligheten och lämpligheten att mellan fastigheterna uppföra två gångbroar samt att genomföra om- och tillbyggnad inom Länakulan 6 för handel, kontor och bostäder.

Gångbroarna skulle länka ihop byggnaderna i de tre kvarteren för att skapa ett bättre samband mellan handelsytorna samt utöka andelen butiksytor centralt i staden.⁶ Fastigheterna som berördes av planarbetet är belägna centralt i staden, vid Lilla torg, och centralt i riksintresset Kristianstad gamla stad. De uttryck för riksintresset som detaljplanen främst berör och som bedömts vara av relevans vid denna dokumentgranskning är stadsplanen (rutnätsplanen) med sin långsträckta rektangulära form.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Erik Dahlberg 3, Spanska ryttaren 4 och Länakulan 6 i Kristianstad. FÖP innebär att det är en fördjupning av översiktsplanen.

6. Kristianstad kommun. 2009. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstad kommun, dnr 06-0017:1-2.*

Planprocessen

År 2008 inleddes kommunens arbete med att ta fram en detaljplan för fastigheten Erik Dahlberg 3 med flera. Planarbetet initierades efter att ägarna av de aktuella fastigheterna ansökt om planändring. Detaljplanen togs fram enligt ett normalt planförfarande⁷ och utan planprogram.

Samråd

I samrådshandlingarna⁸ bedömer kommunen att planförslaget inte innebär någon betydande miljöpåverkan. Med hänsyn till kulturmiljövårdens riksintresse tog kommunen dock fram en särskild miljöutredning i syfte att bedöma planförslagets påverkan på riksintresset. Miljöutredningen innehåller en beskrivning av förutsättningar, den tilltänkta åtgärden och dess utformning samt planförslagets konsekvenser för kulturmiljön och stadsbilden. Däremot återges inte Riksantikvarieämbetets riksintressebeskrivning i utredningen eller i planbeskrivningen. Någon tydlig koppling finns därmed inte till de uttryck som finns i riksintressebeskrivningen. Emellertid finns en beskrivning hämtad från länsstyrelsens regionala kulturmiljöprogram där Kristianstad anges vara ett särskilt värdefullt område.⁹

Kommunen anger att förslaget kommer innebära att stadsbilden förändras och att siktlinjerna längs med två av rutnätsstadens långgator påverkas. Planförslagets utformning har dock utarbetats och bearbetats efter samråd med regionmuseet, kommunen och byggherren för att minska denna påverkan. Utformningen och gestaltningen av de två gångbroarna ska göras så lätt och transparent som möjligt för att minimera intrånget.¹⁰ Tillsammans med det faktum att gatubilden och siktlinjerna redan är påverkade av flertalet element bedömdes gaturummet ha en tålighet mot föreslagna åtgärder. Miljöutredningen redovisar även ett flertal exempel på gångbroar i

7. Normalt planförfarande enligt PBL 2010:900.

8. Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstads kommun, Plan- och genomförandebeskrivning*. Samrådshandlingar dnr 06-0017.

9. Kulturmiljöprogrammet finns tillgängligt digitalt på länsstyrelsens hemsida och med särskilt värdefulla områden redovisade per kommun och för staden Kristianstad. Länsstyrelsen (utan publiceringsdatum). *Kulturmiljöprogram för Skåne*. <https://www.lansstyrelsen.se/skane/besok-och-upptack/kulturmiljoprogram.html>. (2019-05-13). Samma beskrivning återfinns i länsstyrelsens registerblad *Område av riksintresse för kulturminnesvärden Kristianstads län NR KL 15 Kristianstad*, daterad 1988-06-01.

10. Röing arkitekter AB. 2008. *Samrådshandling. Miljöutredning med avseende på kulturmiljö och riksintresse. Tillhörande detaljplan Erik Dahlberg m fl*. Kristianstad kommun dnr 06-0017. Bilaga 1 s. 23. "Planförslaget innebär att två nya element adderas till befintlig stadsstruktur i form av transparenta reversibla gångbroar med en minsta körbar fri höjd över mark på 4,6 m i körbanans bredd. /.../ Uppbyggnaden av broarna utförs av glas och polerat stål, för att erhålla största möjliga genomsiktighet och transparens både dagtid och nattetid."

andra riksintressanta stadsmiljöer samt på moderna tillbyggnader av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse inom riksintresset Kristianstad. Detaljplanen var föremål för samråd under juni 2008.

Länsstyrelsen anger i sitt samrådsyttrande¹¹ att man befarar att planförslaget kan komma att innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården, varför länsstyrelsen kan komma att ingripa enligt 12 kap. 1 § PBL. Detaljplanen, menar länsstyrelsen, innebär en avsevärd förändring och påverkan på stadsplanen från renässansen och att gatunätet är avgörande för att kulturvärdena ska bibehållas. Länsstyrelsen kommenterar de exempel från andra riksintressanta stadsmiljöer som redovisats i miljöutredningen och framhåller att riksintresset Kristianstad inte, till skillnad mot exempelvis riksintresset Malmö, utgörs av en komplext sammansatt stadsmiljö med flera årsringar utan av en sammanhållen renässansplan. Sammantaget bedöms gångbroar i det aktuella riksintresset medföra påtaglig skada.

Utställning

I samrådsredogörelsen¹² anger kommunen att stadsbilden visserligen kommer att förändras och siktstråken längs med gaturummen påverkas, men att ”med en medveten utformning och ett materialval för att göra gångbroförbindelserna mellan kvarteren så lätta och genomskinliga som möjligt är kommunens bedömning att dessa kan inordnas i stadsbilden utan att påtagligt skada riksintresset.”¹³ Inför utställningen av planen gjorde kommunen inga justeringar av planförslaget utifrån länsstyrelsens synpunkter.¹⁴

Länsstyrelsen anger i sitt utställningsyttrande¹⁵ att man vidhåller sina synpunkter från samrådet och inte har något ytterligare att tillföra. Kommunstyrelsen fattade i april 2009 beslut om att anta detaljplanen. Länsstyrelsen beslutade i maj 2009 att pröva kommunens beslut att anta detaljplanen, detta då den ansågs medföra påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen upphävde därefter kommunens beslut att anta detaljplanen. Länsstyrelsen anger att ”De broar som föreslås i detaljplanen innebär en stor påverkan på hur den historiska

11. Länsstyrelsen i Skåne. 2008. *Samråd angående detaljplan för Erik Dahlberg m fl, Kristianstad kommun. Yttrande*. Yttrande dnr 402-41.959-08.

12. Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, Kristianstad, Kristianstad kommun*. Samrådsredogörelse dnr 06-0017:4.

13. Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, Kristianstad, Kristianstad kommun*. Samrådsredogörelse dnr 06-0017:4, s. 3.

14. Kristianstad kommun. 2008. *Detaljplan för Erik Dahlberg m fl, (gångbroar m m), Centrala Kristianstad, Kristianstads kommun, Plan- och genomförandebeskrivning*. Utställningshandling dnr 06-0017.

15. Länsstyrelsen i Skåne. 2008. *Utställning av detaljplan Erik Dahlberg m fl, i Kristianstad kommun*. Yttrande dnr 402-82697-08.

rutnätsstrukturen som råder i centrala Kristianstad uppfattas.” Vidare skriver länsstyrelsen att de broar som detaljplanen medger påtagligt skulle skada värden i riksintresset för kulturmiljö.¹⁶

Rättslig prövning

Länsstyrelsens beslut att överpröva planen överklagades¹⁷ av Kristianstads kommun¹⁸ och av byggföretaget¹⁹. Båda överklagandena var i detta fall giltiga. Kommunen och bolaget anför att riksintresset och de aktuella gaturummen redan karaktäriseras av olika tiders tillskott och uttryck och att de föreslagna åtgärderna ska ses som uttryck för samtiden. Kommunen anför även att den fördjupade översiktsplanen för Kristianstads stad, en plan som är godkänd av länsstyrelsen, har vidareutvecklats och definierat riksintresset för kulturmiljövärden. Kommunen anser att en viktig beståndsdel är stadens ”årsringar”. Byggföretaget anför därutöver flera skäl till varför detaljplanen bör antas, bland annat att gaturummen redan är påverkade och hänvisar till tidigare domar rörande åtgärder i riksintressen.²⁰ Bolaget hänvisar till miljööverdomstolens praxis som har klargjort att områden som redan är påverkade av åtgärder som i någon mån påverkar ett riksintresse inte kan anses särskilt känsliga för ytterligare förändring och ytterligare påverkan.²¹ En hänvisning görs även till regeringens tidigare praxis där det funnits skäl att undanröja länsstyrelsers beslut om upphävande av detaljplaner och att planbesluten därmed har stått fast.²² Referenserna till dessa domar kommenterades inte särskilt i regeringsbeslutet.

Regeringen inhämtade Boverkets yttrande som i sin tur inhämtade Riksantikvarieämbetets bedömning.²³ Boverket och Riksantikvarie-

16. Länsstyrelsen i Skåne län. 2009. *Upphävande av Kommunfullmäktiges beslut att antaga detaljplanen för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar)* i Kristianstad, Kristianstad kommun. Beslut dnr 402-31854-09.

17. Länsstyrelsens beslut får överklagas av den som beslutet angår och om beslutet går denna emot. Ett överklagande görs oftast av kommunen, men även enskilda kan överklaga. Se PBL-kunskapsbanken. Boverket. 2017. *Länsstyrelsens tillsyn*. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/ (2019-05-13).

18. Regeringen. Miljödepartementet. 2009. *Kristianstad kommuns överklagan ärende M 2009/3409/F/P*. 2009-11-30.

19. Regeringen. Miljödepartementet. 2009. *Bolagets överklagan ärende M 2009/3409/F/P*. 2009-11-30.

20. Regeringen. Miljödepartementet. 2009. *Bolagets överklagan ärende M 2009/3409/F/P*. 2009-11-30. s. 3f. Exempelvis tidigare godkända åtgärder i form av glaskonstruktioner i gaturummet såsom Regionmuseets entrébyggnad.

21. Med hänvisning till MÖD 2002:7, MÖD 2006:49 och MÖD 2007:47.

22. Se BO 91/125/P och M 2002/1678/F/P. Bolagets överklagan ärende M 2009/3409/F/P. 2009-11-30, s. 3.

23. Boverket. 2010. *Överklagande av Länsstyrelsens i Skåne län beslut avseende detaljplan för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar)*, Kristianstad kommun. Yttrande dnr 20112-305/2010, samt Riksantikvarieämbetet. 2010. *Yttrande angående detaljplan för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 i Kristianstad som Länsstyrelsen i Skåne län har upphävt på grund av skada på kulturmiljö av riksintresse*. Dnr 339-0067-2010.

ämbetet instämmer i länsstyrelsens yttrande och bedömer att länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen bör stå fast. Av Riksantikvarieämbetets bedömning framgår att "Riksantikvarieämbetet anser att de föreslagna broarna kommer att utgöra ett ovarsamt ingrepp i de berörda gaturummen" och att "Gångbroarna kommer att hindra sikten i två av renässansstadens längdaxlar. Den kvalitet som innebär att människor kan uppleva stadens unika och långsträckta form skadas."²⁴ Vidare menar Riksantikvarieämbetet att åtgärden inte kan ses som reversibel och att den aktuella planen kommer att innebära påtaglig skada på kulturmiljön av riksintresse.

Regeringen fann, mot bakgrund av vad Boverket och Riksantikvarieämbetet anfört, att detaljplanen skulle anses medföra sådan påtaglig skada på riksintresset att planen inte kunde godtas. Vad kommunen och bolaget hade anfört om enskilda och motstående allmänna intressen utgjorde inte skäl till annan bedömning. Vad de klagande i övrigt hade framfört utgjorde inte heller skäl till att ändra länsstyrelsens beslut. Överklagandena avslogs därför.²⁵

24. Riksantikvarieämbetet. 2010. *Yttrande angående detaljplan för del av Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 i Kristianstad som Länsstyrelsen i Skåne län har upphävt på grund av skada på kulturmiljö av riksintresse*. Dnr 339-0067-2010, s. 3.

25. Regeringen. Miljödepartementet. 2011. Överklagan i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för Erik Dahlberg 3, Spanska Ryttaren 4 och Länakulan 6 (gångbroar), Kristianstad, Kristianstad kommun. Regeringsbeslut 2011-03-31. S2011/254/PBB.

Bilaga 3

Fallstudie Växjö 10:15 m.fl.

Södra stationsområdet och Växjö 10:41 m.fl. Norra stationsområdet, centrum i Växjö, Växjö kommun

I denna fallstudie har två detaljplaner som berör planeringen av Södra och Norra stationsområdet i centrala Växjö studerats. Planerna togs fram i syfte att skapa nya bebyggelsekvarter för stadens utvidgning av centrum och stadskärnan. Utöver bostäder skulle även kontorsbyggnader, stationshus och ett kommunhus byggas. När intervjuer genomfördes våren 2018 är stora delar av byggnationen klar i det södra området och i det norra har byggnationen nyligen påbörjats. Kommunen räknar med att omvandlingen av stationsområdet med en ny station och nytt kommunhus ska finnas på plats våren 2021 och resterande delar av norra området någon gång runt 2025.¹

Växjö stad [G 27] (Växjö sn)

Motivering

Stifts- och residensstad av medeltida ursprung med dominerande domkyrkoområde och successivt framvuxen rutnätsplan som speglar stadsutvecklingen under 1600- och 1800-talen. (Skolstad).

Uttryck för riksintresset

Kyrkomiljön med den medeltida domkyrkan, Gamla gymnasiet och andra skolbyggnader, biskopsgården Östrabo i avskildhet från och förening med staden samt före detta domprostgården. 1600-talsstaden med gatunätets grunddrag, tomtstruktur och spår av den tidigare västra infarten. Senempirestadens utvidgningar och låga, ofta putsade bebyggelse samt det sena 1800-talets esplanadstad med tillväxt mot söder, väster och norr. Fondbyggnader som markerar rutnätets avslutning vid olika tidpunkter, torg och öppna platser, utblickar, parker och grönstråk. Offentliga byggnader och annan bebyggelse som hör samman med förvaltningsstaden. Gamla infartsvägar och stadens direkta övergång i öppen landsbygd åt öster. Offentliga byggnader, parker och järnvägsområdet.

1. Uppgift från Växjö kommun, e-post 2019-05-15.

Växjö är en stifts- och residensstad med tidigmedeltida ursprung som har växt fram invid Växjösjöns norra ände. Uttryck är bland annat kyrkomiljön, rutnätsplanen från 1600-talet, 1800-talets esplanader, fondbyggnader, staden direkta övergång i öppen landsbygd åt öster, byggnader som återspeglar skolstaden och järnvägsområdet med mera. Olika tiders kontinuerliga nyttjande karaktäriserar riksintresset och uttrycken kan genom detta vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

Riksintressebeskrivningen beslutades av Riksantikvarieämbetet 1996.² Länsstyrelsen i Kronobergs län har arbetat fram fördjupade värdebeskrivningar för de kulturmiljöer som är av riksintresse i länet.³ Sedan 2009 finns en fördjupad beskrivning av riksintresset Växjö stad.⁴ Utöver fördjupningarna har Länsstyrelsen i Kronobergs län även tagit fram populärt framställda skrifter. För riksintresset Växjö stad togs en sådan skrift fram 2014.⁵

Kommunens översiktsplan

En fördjupning av översiktsplanen för rutnätsstaden togs fram av kommunen 1992.⁶ År 2005 antogs en kommunomfattande översiktsplan utan att denna fördjupning upphävdes.⁷ För Växjö stad i sin helhet fördjupades översiktsplanen 2012, fortfarande med 1992 års fördjupning som gällande.⁸ Översiktsplanen har aktualitetsprovats bland annat 2014 och 2018.

I den kommunomfattande översiktsplanen från 2005 framgår de riktlinjer för kulturmiljön som ska användas av kommunen i planeringen och hur riksintressen för kulturmiljövärden ska tillgodoses. Kommunen anger att: "Kulturhistoriskt intressanta miljöer och forn lämningar bör i rimlig utsträckning integreras i samhällsbyggandet så att vårt historiska arv synliggörs och blir en tillgång för invånare och

2. Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövärden – Kronobergs län (G). G län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27*. Dokument uppdaterat 2018-03-07, s. 11.

3. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2018. *Sammanfattande redogörelse för Kronobergs län – Statliga och mellankommunala intressen av betydelse för kommunernas översiktsplanering, Länsstyrelsen i Kronobergs län 2018-04-10, diarienummer 401-3957-17*.

4. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2009. *Växjö – Fördjupad beskrivning av ett riksintresse för kulturmiljön*. Enligt uppgift från länsstyrelsen (e-post 2019-05-09) har länsstyrelsen vid flera tillfällen fört dialog om den fördjupade beskrivningen med olika avdelningar inom Växjö kommun.

5. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2014. *Växjö stad – Kulturmiljö av riksintresse*, text: Thomas Lissing.

6. Växjö kommun. 1992. *Bevara och förnya i Växjö centrum – Förslag till fördjupad översiktsplan för riksintresset rutnätsstaden med Östrabo och Biskopsgården*, antagen av kommunfullmäktige 1992-03-26.

7. Växjö kommun. 2005. *Växjö kommuns översiktsplan – Växjö kommun*. Antagen av kommunfullmäktige 2005-10-20.

8. Växjö kommun. 2012. *Växjö kommuns översiktsplan, del Växjö stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2012-02-28.

besökande.”⁹ För riksintresset Växjö stad anges att hänsyn ska tas vid eventuellt marklov, bygglov eller detaljplanering samt att det tillgodoses genom den fördjupade översiktsplanen som finns för riksintresset rutnätsstaden. I översiktsplanen beskrivs även den utveckling kommunen ser av stadskärnan: ”En exploatering av bangårdsområdet kan stärka bilden av Växjö som regioncentrum. Kontakten mellan Norra och Södra Järnvägsgatan, via gångbron över järnvägsspåren, är viktig för att både utvidga centrum men även knyta den södra och den norra delen av staden närmare varandra. På bangårdsområdet kan stadens rutnätsstruktur utvecklas samtidigt som ett attraktivt område skapas med publika lokaler, bostäder, handel och service.”¹⁰ I sitt granskningsyttrande bedömer länsstyrelsen att kommunens ställningstaganden beträffande riksintressena i huvudsak är tillräckliga.¹¹

I fördjupningen av översiktsplanen från 1992 för riksintresset rutnätsstaden formulerar kommunen att flexibilitet är en av rutnätsstadens viktigaste egenskaper genom att stadsplanen inte låst kvarteren till bestämda funktioner. Vidare anger kommunen att den gamla rutnätsstaden delvis är sargad och ofullbordad. En naturlig form av förnyelse, menar kommunen, består i att fylla i luckor, rusta upp, återställa och avsluta ofullgångna miljöer. I fördjupningen finns även riktlinjer formulerade för hur områden i och intill riksintresset kan bevaras och utvecklas bland annat för järnvägsområdet.¹²

År 2012 togs en fördjupning av översiktsplanen för delen Växjö stad fram.¹³ I den framgår att kommunen ser att den centrala stadskärnan ska fortsätta att utvecklas med stor hänsyn till de kulturhistoriska värdena och den småskaliga karaktären. I riktlinjer för centrala Växjö lyfts att den fördjupade översiktsplanen för riksintresset rutnätsstaden med Östrabo och Biskopsgärdet tillsvidare gäller.

I länsstyrelsens redogörelse inför kommunens aktualitetsförklaring av översiktsplanen 2014 lyfts behovet av att kommunen uppdaterar översiktsplanen. Detta med anledning av kommunens redan genomförda förändringar, att nya planeringsfrågor har tillkommit och att det finns nya underlag om kulturmiljövårdens riksintressen. Länsstyrelsen menar därför att det är angeläget att ta fram en ny fördjupning

9. Växjö kommun. 2012. *Växjö kommuns översiktsplan, del Växjö stad*. Antagen av kommunfullmäktige 2012-02-28.

10. Växjö kommun. 2005. *Växjö kommuns översiktsplan – Växjö kommun*, s. 40, 69 och 121.

11. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. Översiktsplan för Växjö kommun. Granskningsyttrande 2005-04-22. Ärendenummer 401-349-05.

12. Växjö kommun. 1992. *Bevara och förnya i Växjö centrum – Förslag till fördjupad översiktsplan för riksintresset rutnätsstaden med Östrabo och Biskopsgärdet*, antagen av kommunfullmäktige 1992-03-26.

13. Växjö kommun. 2012. *Växjö kommuns översiktsplan, del Växjö stad*.

av riksintresset Växjö stad.¹⁴ Vid 2018 års aktualitetsprövning av översiktsplanen anger kommunen att den fördjupade översiktsplanen för rutnätsstaden från 1992 fortfarande är ett viktigt stöd i bygglovs- och planeringsarbetet, men att på grund av den snabba stadsutvecklingen behöver dess riktlinjer och intentioner utvecklas.¹⁵

Syftet med detaljplanerna och hur de berörde riksintresset

I syfte att skapa nya bebyggelsekvarter för stadens utvidgning av centrum och stadskärnan arbetade Växjö kommun fram detaljplaner för Södra och Norra stationsområdet.¹⁶ Utöver bostäder skulle även kontorsbyggnader, stationshus och kommunhus inrymmas i området.¹⁷

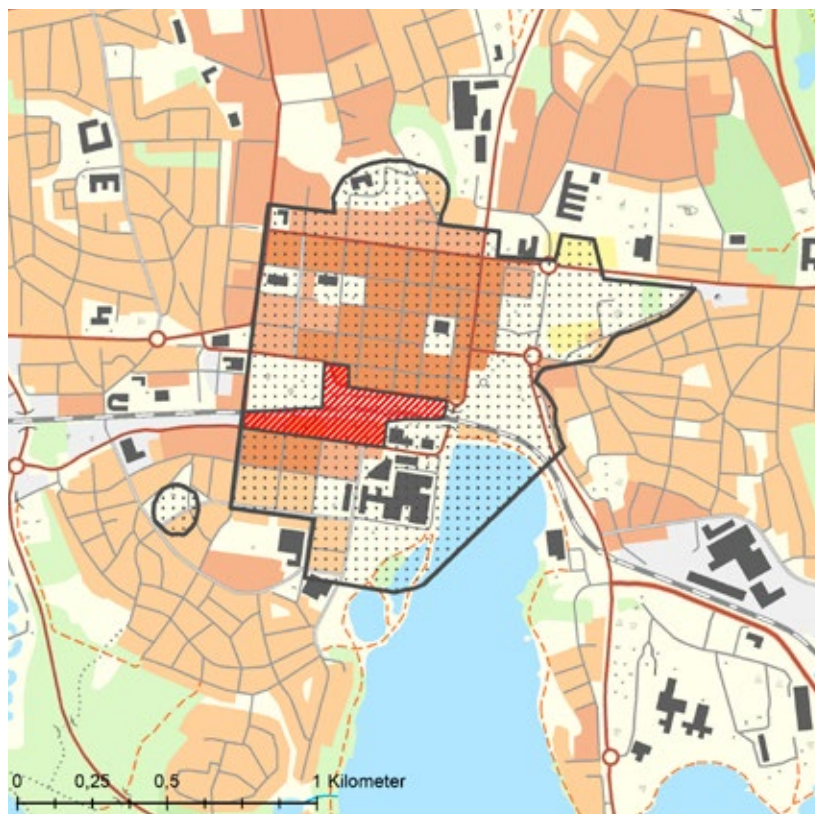


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Växjö [G 27] samt det mindre området (med rött raster) visar det sammantagna planområdet för Norra och Södra stationsområdet.

Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

14. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2014. *Sammanfattande redogörelse enligt 3 kap. 28 § Plan- och bygglagen (PBL) inför aktualitetsförklaring av översiktsplanen i Växjö kommun*, redogörelse dnr 401-1635-14.

15. Växjö kommun. 2018. *Aktualitetsprövning – Växjö kommuns översiktsplan*.

16. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö*.

Dnr 2003BN0593. Växjö kommun. 2016. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Centrum i Växjö, Växjö kommun*.

Dnr 2015BN1002.

17. Omvandlingen berör drygt 6 procent av riksintresseområdet, vilket innebär närmare 8 100 kvadrater.

De uttryck som bedömts vara av relevans vid denna dokumentgranskning är:

- kyrkomiljön med medeltida domkyrkan,
- 1600-talsstaden med gatunätets grunddrag, tomtstruktur och spår av den tidigare västra infarten,
- senempirestadens utvidgningar och låga ofta putsade bebyggelse samt det sena 1800-talets esplanadstad med tillväxt mot söder, väster och norr,
- fondbyggnader som markerar rutnätets avslutning vid olika tidpunkter, torg och öppna platser, utblickar, parker och grönstråk, samt
- offentliga byggnader, parker och järnvägsområdet.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Södra stationsområdet i Växjö kommun.

Planprocessen Södra stationsområdet

Omvandling av hela stationsområdet initierades genom att mark såldes av Jernhusen AB till byggföretag samt till kommunen. I början av 2004 undertecknades ett samarbetsavtal mellan Jernhusen AB, fastighetsägare och kommunen i syfte att undersöka möjligheten att exploatera området. Gemensamma utredningar gjordes därför av stationsområdets byggbarhet.¹⁸ Ytterligare en faktor som skulle påverka omvandlingen var ett bygg- och anläggningsföretags kontakter med World Trade Center (WTC), vilket väckte deras intresse för en etablering i Växjö. När WTC letade efter lämplig plats för lokalisering blev stationsområdet ett aktuellt område.¹⁹

18. Växjö kommun. 2006. *Planprogram Södra stationsområdet Växjö centrum*. Antagen Kommunstyrelsen 2006-02-02 § 39, s. 3.

19. Växjö kommun. Intervjuer, 2018-03-28.

Vision och planprogram

Av betydelse för omvandlingen av stationsområdet var den så kallade Bäckalövsvisionen från 2002.²⁰ Visionen innehåller idéer om hur Växjö stad successivt kan förtätas och expandera längs med järnvägen. Den följdes i sin tur av ett uppdrag från kommunstyrelsen till byggnadsnämnden om att detaljplanera stationsområdet.²¹

Planläggningen av Södra stationsområdet föregicks av vad som benämns i handlingarna som ett tidigt samråd med länsstyrelsen om själva detaljplaneuppdraget. I sitt tidiga yttrande anger länsstyrelsen att detaljplanen för stationsområdet ska föregås av ett planprogram.²² Ett planprogram togs därför fram 2006 av kommunen för Södra stationsområdet.²³ I planprogrammet lyfts riksintresset för kulturmiljövården fram. Särskilt hur fortsatt planering ska förhålla sig till rutnätsstaden och hur den även ska bygga vidare på den. Planprogrammets påverkan på järnvägsområdet, som också är ett uttryck för kulturmiljövårdens riksintresse, beskrivs dock inte av kommunen. Däremot anger kommunen att den så kallade Vita villan med tillhörande grönyta ska bevaras, men utan att utveckla varför.

I sitt samrådsyttrande över planprogrammet anger länsstyrelsen att tillkommande bebyggelse i området bör inordnas i rutnätsplanen, både vad gäller läge och skala. Länsstyrelsen menar även att bebyggelsen söder om järnvägen, med Vita villan och tillhörande parkområde, lokstallarna och bebyggelsen utmed Södra Järnväggsgatan speglar en järnvägsepok som bör bevaras.²⁴

År 2009 togs ännu ett planprogram fram för stationsområdet. Detta program beskriver främst omvandlingen av det Norra stationsområdet, men beskriver även den del av det södra området där kommunen planerar byggnationen av ett WTC.²⁵ Tre parallella arkitektuppdrag var utgångspunkt för kommunens planprogram och som en av de förutsättningar som anges för planprogrammets framtagande är Växjö stadskärna med rutnätsplanen. Det medför, enligt kommunen, att ny bebyggelse bör anpassas i skala och karaktär till befintlig miljö samt att den gamla stationsbyggnaden ska finnas kvar som en av stadens

20. Växjö kommun. 2002. *Bäckalövsvisionen – strategi för en ny stadsdel på Bäckalövsgården*. 2 maj 2002.

21. Växjö kommun. Intervjuer, 2018-03-28.

22. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. *Tidigt samråd om förslag till detaljplan för Södra stationsområdet, Växjö centrum*. Ärendenummer 402-1465-05.

23. Växjö kommun. 2006. *Planprogram Södra stationsområdet Växjö centrum*, antaget av kommunstyrelsen 2006-02-02.

24. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2005. *Samråd om planprogram för Södra stationsområdet, Växjö centrum*. Ärendenummer 402-5712-05.

25. Växjö kommun. 2009. *Växjö stationsområde Planprogram*, antaget av kommunstyrelsen 2009-11-03.



Bild 2. Vita villan byggdes ursprungligen till chefen för Alvesta-Växjö Järnväg.
Foto: Pieter Kuiper. Bilden är beskuren i nederkant.

fondbyggnader.²⁶ Däremot relateras inte planprogrammet till riksintresseuttrycket järnvägsområdet.

Länsstyrelsen anger i sitt samrådsyttrande att planprogrammets förslag till bebyggelse har en väl anpassad struktur som fångar upp rutnätsstadens karaktär. Frågan om Vita villans vara eller icke vara menar länsstyrelsen kan anstå och att det inte är en avgörande fråga för planförslagets påverkan på kulturmiljövårdens riksintresse. Någon synpunkt vad gäller planprogrammets påverkan på riksintressets uttryck järnvägsområdet återfinns inte i yttrandet. I detta skede har länsstyrelsen även genomfört en fördjupad beskrivning av riksintresset Växjö stad och i sitt yttrande lyfter länsstyrelsen behovet av att kommunen uppdaterar 1992 års fördjupade översiktsplan för rutnätsstaden. Påverkan som tillkommande bebyggelsevolym och siktlinjer menar länsstyrelsen kan behöva utredas ytterligare.²⁷

Samråd

Efter att planprogrammet har tagits fram för Södra stationsområdet tog kommunen under 2008 fram ett planförslag för samråd. Syftet med detaljplanen var att utveckla central mark i staden genom att bland annat uppföra en tät och blandad stadsbebyggelse på den mark

26. Växjö kommun. 2009. *Växjö stationsområde Planprogram*, antaget av kommunstyrelsen 2009-11-03, s. 3.

27. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2009. *Samråd om förslag till planprogram för Växjö stationsområde*.

Ärendenummer 402-1667-09.

som tidigare använts som bangårdsområde. I sitt samrådsyttrande redovisar länsstyrelsen riksintresset Växjö stad och vad det konstitueras av – som stifts- och skolstad samt senare tillkomna rutnätsstad med dess torg, esplanadsystem och slutna kvarter i centrum liksom begränsad byggnadshöjd och enskilda värdefulla byggnader. Som ett avtryck från tiden när järnvägen kom till staden lyfter länsstyrelsen fram Vita villan och de tidstypiska husen längs med Södra Järnvägs-gatan. Kommunens miljökonsekvensbeskrivning (MKB) anser länsstyrelsen behöver utvecklas. Dels med en bedömning av innebörden av riksintresset, dels med de effekter som föreslagna exploatering kan få på riksintresset. Därför menar länsstyrelsen att kommunen behöver ta fram en utvidgad och fördjupad MKB för att belysa effekterna på befintlig bebyggelse. Först när denna finns menar länsstyrelsen att det slutgiltigt går att ta ställning till planförslagets påverkan på riksintresset.²⁸

Samtidigt som kommunen tog fram en detaljplan för samråd påbörjades även planeringen för byggnationen norr om järnvägen och för en etablering av ett WTC i södra området. Kommunen väntade därför med detaljplaneringen av Södra stationsområdet bland annat för att klargöra en avgränsning av bangårdsområdet och för att avsluta planprogrammet för hela stationsområdet. En bedömning av planförslaget och det kulturhistoriska intresset togs dock fram av kommunen under 2009 med stöd av konsult, vilket var i linje länsstyrelsens synpunkter på samrådsförslaget. I denna bedömning görs en grundlig genomgång av riksintresset och dess kvaliteter. Målet var även att gränsvärden för utveckling, bevarande och förändringar av dess värden skulle kunna definieras. Beskrivningen av riksintresset utgår i mångt och mycket ifrån länsstyrelsens fördjupade beskrivning av riksintresset Växjö stad.²⁹ Under våren 2010 fördes önskemål fram om att etablera WTC med 14 våningar i staden. Byggnadsnämnden fick därför i uppdrag att pröva en sådan byggrätt i Södra stationsområdet i planarbetet.³⁰

En ny detaljplan för Södra stationsområdet togs fram för samråd 2011.³¹ Syftet med planen, enligt kommunen, var att uppföra en tät och blandad stadsbebyggelse och att etablera ett WTC. I samrådshandlingarna beskrivs att ”rutnätsstadens stadsmässighet, täthet och inne-

28. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2008. *Samråd om förslag till detaljplan för Växjö 10:15 m.fl. – Södra stationsområdet, Centrum i Växjö*. Ärendenummer 402-2719-08.

29. Mats Edström/Barup & Edström arkitektkontor AB. 2009. *Stationsområdet Växjö – bedömning av planförslag och det kulturhistoriska riksintresset*. 20091110, rev. 20091118.

30. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet, Centrum i Växjö*. Samrådshandling dnr 2003BN0593, s. 2.

31. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Samrådshandling dnr 2003BN0593.

hållsmässiga flexibilitet utgör en viktig beståndsdel”. Den eventuella påverkan som planerad omvandling kan få på kulturmiljövårdens riksintresse finns inte tydligt beskriven i planbeskrivningen. Den påverkan som redovisas uttrycks istället som en påverkan på befintlig bebyggelse. Det framgår att Vita villan och en del av lokstallarna kommer att beröras av den nya bebyggelsen och att kommunen avser att riva dessa. I handlingarna beskrivs även gestaltningen av WTC med upp till 14 våningar mot järnvägen, vilket motsvarar 12 våningar mot Södra Järnvägsgatan.

Inför framtagandet av samrådsplanen reviderade kommunen den MKB som togs fram 2008. I den reviderade versionen görs en samlad miljöbedömning för hela stationsområdet. Konsekvenserna enligt planförslaget innebär att:

- den gamla stationen bevaras och förstärks som fond,
- det gamla kvartersrutnätet förlängs,
- Vita villan rivs, och
- att det sammantaget inte påvisas någon påtaglig skada på riksintresset

Det som kommunen relaterar sin bedömning till är främst rutnätsstaden, den nya bebyggelsens skala och karaktär i relation till befintlig miljö samt förutsättningen att stationsbyggnaden ska finnas kvar som en fondbyggnad. Däremot behandlas inte specifikt riksintressets uttryck järnvägsområdet i MKB:n.³² En konsult fick även ett uppdrag att utveckla tidigare bedömning av planförslaget och det kulturhistoriska intresset med anledning av att ett WTC planeras. Detta för att särskilt bedöma signaturbyggnadens höjd och husdjup i förhållande till riksintresset.³³

I sitt samrådsyttrande anger länsstyrelsen ”...att som angöringen är lokaliserad och utformad i planförslaget innebär detta att den s.k. Vita villan måste rivs”. Länsstyrelsen ser detta som beklagligt eftersom den ur kulturhistorisk synpunkt utgör en kvalitet i området. En alternativ lösning för den södra angöringen, som möjliggör Vita villans bevarande, bör utredas i fortsatt planarbete.”³⁴ Bebyggelse med koppling till järnvägens verksamhet som kommunen föreslår ska rivs bör enligt länsstyrelsen dokumenteras. Vidare anger länsstyrelsen att ”Byggnationens kvartersindelning är anpassad till rutnätsstadens

32. SWECO. 2012. *MKB för Växjö stationsområde*. Uppdragsnummer 1288154000.

33. Mats Edström/Barup & Edström arkitektkontor AB. 2010. *Stationsområdet Växjö – bedömning av signaturbyggnads höjd och husdjup i förhållande till det kulturhistoriska intresset*. 20100519.

34. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra Stationsområdet, Centrum i Växjö. Samrådsredogörelse*. Dnr 2003BN0593.

befintliga struktur. Länsstyrelsen kan i denna del inte se att den nya bebyggelsen i denna del skulle medföra någon påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården.³⁵ Däremot ser länsstyrelsen behov av att planeringsunderlaget kompletteras med volymstudier och fotomontage för att tydliggöra byggnadsvolym och dess inverkan på riksintresset.³⁶

Granskning

Inför granskning har kommunen kompletterat planhandlingarna med flera volymstudier av föreslagen bebyggelse samt infört planbestämmelser som reglerar bland annat byggrättens storlek. Planförslaget innebär att Vita villan och lokstallar fortsatt är aktuella för rivning. I sin samrådsredogörelse anger kommunen att en rivning krävs för att säkerställa en flexibel angöringsplats invid WTC som ska fungera på lång sikt med ett ökat kollektivt resande.³⁷

I sitt granskningsyttrande³⁸ konstaterar länsstyrelsen att kommunen har beaktat och kompletterat planförslaget på en rad punkter som påtalades i samrådet. Men de kompletteringar som kommunen gjort med volymstudier övertygar dock inte länsstyrelsen om att föreslagen bebyggelse för handel och kontor (WTC) skulle vara förenlig med riksintresset för kulturmiljövården. Länsstyrelsen anger att utformningen av detaljplanen i denna del, vad gäller den nya bebyggelsens volym och höjd, kan innebära att ett genomförande av planen kan medföra en påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen kan därför inte utesluta en överprövning.

Antagande av detaljplan

Av kommunens antagandehandlingar framgår att våningsantalet har sänkts för WTC – från de ursprungliga fjorton våningarna till nio.³⁹ Länsstyrelsen fattade 2012-05-14 beslut om att inte pröva kommunens beslut om antagande av detaljplanen. I samband med detta lämnar länsantikvarien en avvikande mening: ”Från kulturmiljösynpunkt har möjligheterna för den s.k. Vita villans bevarande inte tillräckligt utretts i föreliggande detaljplan. Länsantikvarien vidhåller sitt tidigare utlåtande och understryker att en rivning av byggnaden är högst

35. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet, Centrum i Växjö. Samrådsredogörelse*. Dnr 2003BN0593.

36. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet, Centrum i Växjö. Samrådsredogörelse*. Dnr 2003BN0593.

37. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet, Centrum i Växjö. Granskningshandling dnr 2003BN0593*.

38. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2011. *Detaljplan för Växjö 10:15 m.fl. (Södra stationsområdet). Granskningsyttrande*. Ärendenummer 402-1989-II.

39. Växjö kommun. 2011. *Detaljplan Växjö 10:15 m.fl. Södra stationsområdet, Centrum i Växjö. Antagandehandling dnr 2003BN0593*.



Bild 3. Växjö järnvägsområde. Foto: Anders Hedlund/RAÄ.

beklaglig då den utgör en kulturhistoriskt värdefull byggnad med tydlig koppling till järnvägens verksamhet och är av betydelse för förståelsen av områdets historiska karaktär. Såväl villan som de f.d. lokstallarna utgör en kvalitet i området och de har potential att tillföra en unik karaktär till det nybyggda området.”⁴⁰

Detaljplanen Södra stationsområdet vann laga kraft 2012-05-15.⁴¹ När intervjuer genomfördes med kommunen och länsstyrelsen våren 2018 pågår byggnationen söder om järnvägen. Till delar är den även färdigställd genom att WTC med tillhörande angöringsplats samt flera av bostadshusen är på plats.

Planprocessen Norra stationsområdet

Planläggningen av det Norra stationsområdet följde ovan redovisad översiktsplan, vision och framtaget planprogram. Detaljplaneringen av de norra delarna startade samtidigt som det Södra stationsområdet var klart för byggnation.

Samråd

Syftet med detaljplanen var att skapa nya bebyggelsekvarter för stadens utvidgning av centrum och stadskärnan samt bland annat ge förutsättningar för ett större resecentrum och att säkerställa en fungerande

40. Länsstyrelsen i Kronoberg. 2012. *Avvikande mening*. Ärendenummer 404-2292-12.

41. Växjö kommun. 2012. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Stationsområdet Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Dnr 2003BNO593. Laga kraftsbevis daterat 2012-05-23.



Bild 4. World Trade Center med tillhörande angöringsplats. Foto: Anders Hedlund/RAÄ.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 2. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Norra stationsområdet i Växjö kommun.

och offentlig miljö. Planhandlingar för samråd togs fram under 2015 av kommunen.⁴² Utgångspunkter för planförslaget var att behålla rutnätsstadens stadsmässighet, täthet och flexibilitet. Planen utgår även ifrån en samstämmighet vad gäller skala och volym i förhållande till Södra stationsområdet, men att den ska pröva högre bebyggelse närmare spåret. Planförslaget innebär att den gamla järnvägsstationen ska vara kvar

42. Växjö kommun. 2015. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Stationsområdet Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Samrådshandlingar dnr 2015BN1002.

som fondbyggnad.⁴³ Någon bedömning av omvandlingens påverkan på *järnvägsområdet* som uttryck för kulturmiljövårdens riksintresse finns dock inte, varken i tillhörande planbeskrivning eller MKB.

Länsstyrelsen anger i sitt samrådsyttrande⁴⁴ att planförslaget delvis förhåller sig till rutnätsstaden med dess kvarter och struktur. Från kulturhistorisk synpunkt innebär ett genomförande av planen, tillsammans med övriga planer inom stationsområdet, att järnvägsområdet helt kommer att omvandlas. Öppna ytor och siktlinjer försvinner och järnvägsområdet kommer att hamna bakom fasader. Påverkan på de kulturhistoriska värdena borde belysas och konsekvenserna tydliggöras. Länsstyrelsen anger även att de föreslagna byggrätterna ligger väldigt nära stationshuset och att byggnaden därför inte kommer att upplevas som att den avslutar rutnätsstaden. Påverkan på stationsbyggnaden borde därför också enligt länsstyrelsen beskrivas närmare av kommunen och illustreras i volymstudier.

Granskning

I planhandlingarna som kommunen 2016 tog fram för granskning har länsstyrelsens synpunkter från samrådet delvis beaktats. Detta genom att kommunen låter fastigheten öster om gamla stationsbyggnaden fortsatt vara planlagd som parkeringsplats med angöringsytor. Detta för att gamla stationsbyggnaden ska behålla sin roll som en tydlig fondbyggnad. Kommunen har även begränsat högsta höjd till fjorton meter mot Norra Järnvägsgränd, men tillåter en högre höjd på sex våningar mot spårområdet.⁴⁵ MKB:n har inför granskningen reviderats för att omfatta endast de norra delarna av stationsområdet. I den beskrivs bland annat att den planerade förändringen kommer att förstärka rutnätsstadens karaktär, att centrala byggnader ska bevaras såsom den gamla järnvägsstationen och Mössmakare Lindahls gård.⁴⁶

I sitt granskningsyttrande⁴⁷ anger länsstyrelsen att det inte framgår via planhandlingarna vilken den totala byggnadskroppens volym är och att det inte heller framgår hur högt sex våningar är. Vidare menar länsstyrelsen att förslaget medger rivning av befintligt resecentrum samt rivning av tillbyggd del av gamla stationshuset, för att ge plats

43. SWECO. 2016. *MKB Växjö 10:41 m.fl., Stationsområdet, Centrum Växjö*. Uppdragsnummer 1288154000 och 1288555000, s. 12.

44. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2015. *Samråd enligt 5 kap 11 a § plan- och bygglagen (PBL). Förslag till detaljplan för Växjö 10:41, Norra Stationsområdet i Växjö stad, Växjö kommun*. Ärendenummer 402-4719-15.

45. Växjö kommun. 2016. *Detaljplan Växjö 10:41 m.fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö, Växjö kommun*. Dnr 2015BN1002.

46. SWECO. 2016, *MKB Växjö 10:41 m.fl. Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Uppdragsnummer 1288154000 och 1288555000.

47. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2016. *Granskning enligt 5 kap 22 § plan- och bygglagen (PBL). Förslag till detaljplan för Växjö 10:41, Norra Stationsområdet, Växjö stad, Växjö kommun*. Ärendenummer 402-2060-16.



Bild 5. Växjö gamla stationshus. Foto: Anders Hedlund/RAÄ.

åt kollektivtrafik. Länsstyrelsens bedömning är: "...att stor omsorg måste läggas på utformningen av ny bebyggelse i direkt anslutning till den äldre bebyggelsen inom stadskärnan. Det är av betydelse att hålla den lägre skalan och höjden inom Norra stationsområdet till skillnad från de något högre byggnaderna inom Södra stationsområdet. I samband med byggnationen planeras nedtagning av träd längs med Norra järnväggsgatan, vilken tillhör stadens grönstråk som anknyter till äldre esplanadssystem från 1800-talet, dvs. trädplanterade gator som skulle genomkorsa 1600-talets rutnätsstad. I esplanadsystemet bands generellt viktiga platser samman och det gav staden en viktig struktur som underlättade orienteringen."⁴⁸

Antagande av detaljplan

Inför antagandet av detaljplanen valde kommunen att inte ytterligare utreda konsekvenserna av det nya formspråket för nya byggnaders arkitektur, det vill säga hur den nya bebyggelsens karaktär skulle anpassas till befintlig miljö. Beskrivningen av påverkan på de kulturhistoriska värdena inom järnvägsområdet har inte utvecklats i antagandehandlingarna och närheten av ny bebyggelse intill den äldre järnvägsstationen har inte påtalats eller justerats i den plan som antas. Kommunen kommenterar delar av länsstyrelsens yttrande, under

48. Länsstyrelsen i Kronobergs län. 2016. *Granskning enligt 5 kap 22 § plan- och bygglagen (PBL). Förslag till detaljplan för Växjö 10:41, Norra Stationsområdet, Växjö stad, Växjö kommun*. Ärendenummer 402-2060-16.

rubriken kvarstående invändningar, på följande sätt i antagandehandlingarna⁴⁹: ”LS anser att det inte framgår vilken den totala byggnadskroppens volym är och att det inte heller framgår hur högt 6 våningar är för den nya bebyggelsen som planeras inom området. Stadsbyggnadskontoret hävdar återigen, att den planerade byggnationen snarare kommer att förstärka stadskärnan, även som riksintresset för kulturmiljön, med nya rutnätskvarter som ansluter sig väl till de befintliga. Planens beskrivning med text och illustrationer (bl.a. på sidan 7–8) redovisar tydligt vilka volymer det handlar om.”⁵⁰

Vidare skriver kommunen: ”Rutnätsstadens främsta värde är dess flexibilitet, och det vill vi fullfölja även på norra sidan av järnvägen. Stadsbyggnadskontoret anser inte heller att det är en detaljplanefråga – att styra arkitektur/formspråk mer än vad som regleras/redovisas i planhandlingar och dess planbestämmelser. Staden ska kunna tillåtas även nya formspråk/tillägg precis som man har gjort genom hela dess historia – med nya årsringar som speglar dagens och framtidens behov, utmaningar mm. Varje tid har krävt olika lösningar för de aktuella problemen – t.ex. stadsbränderna krävde Esplanader, breda gator och putshus. Dagens utmaningar är av annan karaktär (hållbara transporter/klimatfrågan/effektivt och hållbart markutnyttjande mm) och kräver också nya lösningar genom stadsplanering och byggande.”⁵¹

Detaljplanen vann laga kraft 2017-02-28.⁵² När intervjuerna genomfördes med kommunen och länsstyrelsen våren 2018 har byggnationen norr om järnvägen nyligen inletts. Ett nytt stationshus och kommunhus beräknas vara klart våren 2021.⁵³

Intervjuer

Inom denna fallstudie har sammanlagt sju intervjuer genomförts den 28 mars respektive den 12 april. Vid Växjö kommun har en tidigare planchef, nuvarande planchef, stadsarkitekt och projektledare för omvandlingen av stationsområdet intervjuats samt vid Länsstyrelsen i Kronobergs län har en länsarkitekt, planarkitekt och länsantikvarie intervjuats. Samtliga intervjuer har genomförts enskilt.

Processen och riksintressets påverkan

49. Växjö kommun. 2017. *Detaljplan Växjö 10:41 m. fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Planhandlingar inklusive laga kraftsbevis och utlåtande. Dnr 2015BN1002.

50. Växjö kommun. 2017. *Detaljplan Växjö 10:41 m. fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Dnr 2015BN1002. Utlåtande, s. 5.

51. Växjö kommun. 2017. *Detaljplan Växjö 10:41 m. fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Dnr 2015BN1002. Utlåtande, s. 5f.

52. Växjö kommun. 2017. *Detaljplan Växjö 10:41 m. fl. Norra Stationsområdet, Centrum i Växjö*. Dnr 2015BN1002. Laga kraftsbevis daterat 2017-02-28.

53. Växjö kommun. 2018. *Växjö station och kommunhus*. <https://www.vaxjo.se/sidor/trafik-och-stadsplanering/stadsutveckling/vaxjo-stationsomrade/vaxjo-station-och-kommunhus.html> (2019-09-27).

Omvandlingen av stationsområdet har, enligt länsstyrelsen, hanterats av kommunen i samtliga steg genom vad som benämns som tidiga samråd, extra samråd, presentationer med mera och stationsområdet bereddes av kommunen redan i planprogramskedet. På frågan om riksintresset har haft en påverkan på kommunens planering och byggnation framgår det via de intervjuade att kommunen är väl medveten om riksintresset, dess värden och hur det ska hanteras.

För omvandlingen av stationsområdet menar kommunen att riksintresset både varit en tillgång och ett hinder. Att förhålla sig till rutnätsstaden har fungerat bra, men i övrigt har riksintresset inte gett lika tydlig vägledning. Samtidigt menar en av kommunens respondenter att det finns så många begränsningar och att de ger möjligheter till ett unikt projekt: "Att börja med ett vitt papper kan vara ganska trist"⁵⁴. Begränsningar kan istället vara en drivkraft.

I detta fall provades fjorton våningar för WTC i Södra stationsområdet, vilket enligt kommunen var bra för diskussionen. Dess placering, volym och utformning var något länsstyrelsen lämnat synpunkter på. Under processens gång anlätades även en konsult för att bedöma WTC:s påverkan på riksintresset. Att få ett utlåtande "utifrån" menar en från kommunen var en förlösande faktor i planärendet. En av de intervjuade från kommunen menar dock att det blir ett alltför stort fokus på bygghöjd. Vad man upplever i gatuplanet är också viktigt.

Förutsättningar

Intervjuade från kommunen och länsstyrelsen anger att riksintresset Växjö stad, dess motiv och uttryck, är relativt lätta att förstå och även kommunicera. Flera från kommunen anger att länsstyrelsens fördjupade riksintressebeskrivning är till stöd och hjälp tillsammans med kommunens fördjupning av översiktsplanen. Intervjuade från länsstyrelsen ser också att den fördjupade riksintressebeskrivningen har kommit till god användning och att den utgör ett bra underlag för den fortgående dialog som behövs kring riksintressets värden. Det framkommer även via intervjuerna att det dock ibland kan uppstå diskussioner mellan kommunen och länsstyrelsen om hur riksintressets uttryck ska tolkas.

54. Växjö kommun. Intervju, 2018-04-12.

Från länsstyrelsens håll lyfts behovet av att kommunen har en aktuell översiktsplan och att den tillhörande fördjupningen av översiktsplanen för rutnätsstaden är aktuell. Det här är något som länsstyrelsen har påpekat för kommunen i samband med deras planläggningsarbete. Kommunen anger själva att fördjupningen av översiktsplanen börjar bli daterad, men att den fortfarande ändå fungerar. Innan kommunen reviderar fördjupningen av översiktsplanen för rutnätsstaden menar kommunen att de först behöver ta ställning till flera andra utmaningar, exempelvis en del förtätningsprojekt och parkeringsplatser.

På frågan om vilken kompetens som är viktig för att hantera kulturmiljövårdens riksintresse ser kommunen och länsstyrelsen lite olika på vad som behövs. Från kommunens sida lyfts stadsarkitekten fram som ett internt stöd för denna hantering tillsammans med att behövliga planeringsunderlag tas fram och beställs av konsulter. Från länsstyrelsens sida ser man dock gärna att kommunen har en kulturmiljökompetens kopplad till mer än bara planeringsarbetet såsom till det mer långsiktiga och strategiska arbetet med kulturmiljöfrågor. När konsulter anlitas temporärt blir det svårt för en kommun att se helheten, menar en av länsstyrelsens respondenter.

Länsstyrelsen anger att de sedan några år tillbaka håller i planberedningar och dit bjuds kommunerna in enligt ett rullande schema. Det ger kommuner en möjlighet att komma till länsstyrelsen för att presentera sina planer i ett tidigt skede. Växjö kommun, menar länsstyrelsen, är bra på att ha en dialog och ta upp planärenden i tidiga skeden. Kommunen anger också att det har varit en bra dialog med länsstyrelsen under planeringen av stationsområdet. Dock lyfter kommunen svårigheten i att hantera den reservation som fanns med i länsstyrelsens yttrande på detaljplanen för Södra stationsområdet.

En fråga som lyfts som problematisk av kommunen är att det råder lite olika syn mellan kommunen och länsstyrelsen på hur detaljplaner ska reglera utformningen av ett kvarter (arkitektur, användning, anpassning till platsen med mera). Kommunen ser att det ofta blir en stor fråga i samband med detaljplaneringen, men det är något som kan vara svårt för kommunen att veta vid detaljplaneringsskedet. Länsstyrelsen å sin sida lyfter vikten av inte flytta fram alla frågor till bygglovsprövningen. När planer gäller ett riksintresse anser länsstyrelsen att kommunen borde arbeta mer med begränsningar, ge exempel på uttryck och ge vägledning för den som sedan ska ta hand om bygglovsprövningen.

Bedömning av påverkan

Från kommunens håll lyfts svårigheten i att bedöma en planerad omvandlings påverkan på riksintresset. Frågan hur mötet mellan det nya och gamla ska gå till är ständigt en fråga som kommunen behöver hantera i planläggningen. För WTC:s etablering prövade kommunen en högre bygghöjd om 14 våningar och WTC-höjden sattes i relation till domkyrkan och sjukhusområdets byggnader på tio våningar samt hur höjden skulle påverka stadsbilden.

Även länsstyrelsen lyfter fram svårigheterna att belysa konsekvenserna för riksintresset. Det uppstår även ibland diskussioner om riksintressets geografiska avgränsning och vad den betyder. Länsstyrelsen ser att det är olyckligt att det instrument som finns visar en begränsningslinje, när fokus bör ligga på värdebärarna som faktiskt även kan vara tredimensionella.

Bilaga 4

Fallstudie Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms kommun

Den här studien gäller en detaljplan för fastigheten Trollhättan 30. Det är en av de fastigheter som ingår i förnyelsen av Gallerian, ett kvarter med affärs- och kontorslokaler som ligger i centrala Stockholm. Fastigheten ligger inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Syftet med detaljplanen var att möjliggöra en rivning och att ersätta den gamla fastigheten med en högre byggnad för att på detta sätt kunna utöka volymen kontorsyta i city. Den nya byggnaden beräknas vara färdig under 2019¹.

Stockholms innerstad med Djurgården [AB 115]

Motivering

Storstadsmiljö, präglad av funktionen som landets politiska och administrativa centrum sedan medeltiden och 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. Residensstad, domkyrko- och universitetsstad samt viktig sjöfarts- och industristad. (Stiftsstad, Skolstad).

Uttryck för riksintresset

Uttryck för funktionen som huvudstad och förvaltningsstad alltsedan medeltiden, men särskilt från 1600-talet och framåt. Kungliga miljöer, byggnader för rikets och länets förvaltning, kulturinstitutioner och annan bebyggelse som sammanhänger med funktionerna som huvudstad och länsstad. Den medeltida storstaden med tät stenbebyggelse. Staden mellan broarna, Gamla Stan som i gatunät och bebyggelse främst speglar Stockholms uppkomst och utvecklingen under olika skeden av medeltiden och 1500-talet, med den äldsta delens planmönster av stora oregelbundna kvarter innanför långgatorna och den senare medeltidens karaktäristiska revbensmönster med små smala gränder ner till vattnet. Kyrkorna och de många husen med medeltida murverk, gaturummens och torgens karaktär. Bevarade rester av det äldsta gatunätet på Södermalm. Kyrkor på malmarna, som genom läge, namn och till en del murverk bevarar minnet av medeltidens och 1500-talets stad.

1. Enligt AMF:s fastigheters hemsida. *Shopping i Urban Escape*. <https://www.amffastigheter.se/urban-escape/upptack-mer-av-kvarteret/shopping-i-urban-escape/> (2019-05-13).

1600-talets starkt expansiva stad, med stadsplanestruktur, de offentliga rummen och bebyggelsen. Gamla Stans yttre årsring, med Skeppsbro-raden, Nygatskvarteren och slottsområdet. Ridderholmen och Blasieholmen. Det stora reglerings- och utbyggnadsområdet på malmarna, med planstruktur, kyrkor, offentliga byggnader och bostäder. Den förindustriella stadens spridning av verksamheter och sociala skiktning i boendet. Områden med stenhus från 1600-, 1700- och första delen av 1800-talet, både för aristokratin, den nya klassen av rika borgare och för ett lägre borgerligt skikt – stadspalats, malmgårdar, borgargårdar samt även äldre parker och inslag av grönska. De lägre samhällsklassernas småskaliga trähus i stadens dåvarande ytterkanter och otillgängliga delar.

Det sena 1800-talets stadsbyggande med esplanadsystemet och gator av olika bredd och karaktär, och byggnader i bestämda hushöjder. Villastaden, nya typer av offentliga byggnader, folkrörelsebyggnader och -miljöer, kommunaltekniska anläggningar och parker. Genombrotts-gator och områden planlagda som ny stadsdel i enlighet med 1874 års byggnadsstadga. Den täta och enhetliga stenstadsbebyggelsen.

1900-talets stadsbyggande och bebyggelseutveckling. Lärkstaden, Diplomastaden, Birkastan, Röda Bergen, Kungsgatan och andra miljöer som återspeglar stadsplanering och bebyggelseutvecklingen under århundradets inledande årtionden. Terränganpassade planer, storgårdskvarter, men även fullföljandet av den äldre rutnätsstaden. Parkanläggningar och grönska, innerstadens koloniträdgårdar. Uttryck för det moderna välfärds-samhället och dess stadsbyggande, så som Gärdet, Slussen och Hötorgs-city. Smalhusområdet Abessinien i Hjorthagen.

Sjöfarts-, handels- och industristaden. Hamnanläggningar från skilda tider och byggnader som hör ihop med flottan och sjöfarten. Skeppsholmen och Kastellholmen, delar av Djurgården, Beckholmen. Kontor, bankpalats, försäkringsbolag, varuhus och andra handels- och näringslivets byggnader. Industrimiljöer som speglar Stockholms betydelse som industristad alltsedan 1600-talet, bland annat Barnängen, Kungliga Myntet, Ludvigsberg, Almgrens sidenväveri och de många bryggerierna.

Det vetenskapliga, intellektuella och religiösa livets byggnader och miljöer. Observatoriet, den gamla tekniska högskolan och byggnader och miljöer som hör samman med det gamla universitetsområdet. Byggnader för akademier och lärda samfund. Bibliotek, utställningslokaler och de många museerna. Institutionsbältet på Norra Djurgården. Bergianska trädgården. Nöjeslivets, samvarons och rekreationslivets byggnader och miljöer. Teatrar och konsertsalar, Gröna Lunds tivoli och andra nöjesetablissemang. Anrika restauranger och värdshus, ordenshus och lokaler för olika sällskap, Skansen, Fåfången, idrottsanläggningar, parker och flanörstråk. Djurgårdens bebyggelse och rekreationslandskap, med rötter i 1600-talets kungliga jaktpark. Utvärdshus, slott och villor med omgivande parker från 1600- och 1700-talen och senare.

Andra Stockholmska särdrag som anpassningen till naturen, fronten mot vattenrummen och Stockholms inlopp, både från Saltsjön och Mälaren. Vyerna från viktiga utsiktspunkter, blickfång, kontakten med vattnet. De tydligt avläsbara "årsringarna" i stadsväxten. Stenstadens tydliga yttre gräns. Stadssiluetten med den begränsade hushöjden där i stort sett bara kyrktornen och offentliga byggnader tillåts höja sig över mängden. Byggnader och miljöer med anknytning till konstnärliga verk och historiska personer. (Delar av området utgör Nationalstadspark enligt NRL 3 kap 7 §).

Stockholm är huvudstaden som med sitt handelsstrategiska läge mellan Mälaren och Saltsjön tidigt utvecklades till regionens viktigaste handelsstad. Fokus i utpekandet är olika uttryck som är kopplade till funktionen som landets politiska och administrativa centrum sedan medeltiden och framåt. Olika tiders nyttjande har omvandlat och skapat miljöer i form av nya årsringar. Stadssiluetten har hållits medvetet låg, förutom för vissa kyrkliga och offentliga byggnader. Olika tiders kontinuerliga nyttjande karakteriserar därmed riksintresset och uttrycken kan vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

Riksintressebeskrivningen beslutades av Riksantikvarieämbetet 1997.² Under 2014 tog Länsstyrelsen i Stockholms län och Stadsmuseet fram ett kunskapsunderlag i form av publikationen *Alla tiders Stockholm*. Syftet var att väcka förståelse och intresse för de riksintressen som pekats ut. I publikationen beskrivs de olika särdragen för riksintresset Stockholms innerstad så som stadens siluett, kontakten med vatten och de tydliga årsringarna.³

Enligt Stadsmuseet klassificeringar av bebyggelsen i Stockholms stad, som gjordes under 1970- och 1980-talen, är fastigheten Trollhättan 30 gul. Gult är den tredje nivån som används vid klassificering och innebär att fastigheten har en positiv betydelse för stadsbilden och/eller är av visst kulturhistoriskt värde.⁴ Stockholms city är ett område som genomgått stora förändringar. Under 1950-talet till 1970-talen revs de gamla Klarakvarteren för att ge plats åt det moderna city. City är ett område av central betydelse för hela regionen och Stockholms stad har sedan 1990-talet arbetat aktivt med att omvandla city för att skapa offentliga miljöer, kommersiella lokaler, bostäder och infrastruktur.⁵ Den omvandling som sker i city har bland annat inneburit att fastigheter rivs och ersätts av nya byggnader eller att befintliga fastigheter förses med extra våningsplan.

Kommunens översiktsplan

I Stockholms stads översiktsplan från 2010, *Promenadstaden*, uttrycker kommunen en generell önskan om förtätning och ökad andel bostäder vilket motiveras av en stark befolkningstillväxt. Den omvandling som

2. Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövården – Stockholms län (AB)*. AB län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-08-18. Dokument uppdaterat 2018-08-21, s. 38.

3. Stockholms stad. 2014. Schönback, Hedvig (red.). *Alla tiders Stockholm, riksintressen för kulturmiljövården*, s. 11ff.

4. Stockholms stad. 2016. *Stadsmuseets kulturhistoriska klassificering*. <https://stadsmuseet.stockholm.se/om-hus2/klassificering-och-k-markning/stadsmuseets-kulturhistoriska-klassificering/> (2019-02-04).

5. Stockholms stad. 2010. *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm 2010. Antagen av kommunfullmäktige 2010-03-15*, s. 34f.

lyfts är Stockholms fortsatta modernisering och utveckling genom att fortsatt stärka centrala Stockholm, satsa på attraktiva tyngdpunkter, koppla samman stadens delar och att främja en levande stadsmiljö i hela staden. I översiktsplanen anges att staden, för att kunna tillgodose områden av riksintresse för kulturmiljövården, ska öka samarbetet mellan stadens förvaltningar och de statliga myndigheterna. Utpekade riksintresseområden ska integreras i strategier så att kulturvärdena utvecklas.⁶

Av länsstyrelsens granskningsyttrande framgår det att länsstyrelsen ser det som en risk att förtätningen ska leda till konflikter mellan kulturmiljövården och exploateringsintressen. De anser att den föreslagna översiktsplanen saknar konkreta riktlinjer kring förhållnings-sätt vid ny eller ändrad bebyggelse och att analyser saknas av tänkbara målkonflikter mellan olika allmänna intressen.⁷ I det senare tillkomna tematiska tillägget Arkitektur Stockholm beskrivs Stockholms city som en monoton och storskalig stadsmiljö. Staden öppnar upp för att väl avvägda volymändringar ska kunna prövas, men att det bör ske genom en samordnad fastighetsutveckling och med en god kunskap om närområdet, befintlig arkitektur och påverkan på staden i stort.⁸ Länsstyrelsen anser dock i sitt granskningsyttrande att även detta underlag saknar en närmare vägledning för hur kommunen tänker sig att kulturmiljövårdens riksintressen ska tillgodoses och utvecklas. Som svar på kritiken menar Stadsbyggnadskontoret att dessa frågor ska förtydligas och omhändertas i det planerade arbetet med en reviderad byggnadsordning under 2014.⁹

Parallellt med arbetet med en ny översiktsplan tog Stockholms stad fram ett program för utvecklingen i Stockholms city. Det är tänkt att utgöra en inspirationskälla och ett ramverk för utvecklingen av city. Detaljplanen för Trollhättan 30 var dock redan beslutad innan programmet antogs.¹⁰

Syftet med planen och hur den berör riksintresset

Detaljplanen togs fram i syfte att möjliggöra en rivning och att uppföra en högre byggnad. I Stadsbyggnadskontorets startpromemoria från 2013 föreslår ägaren av Trollhättan 30 att den gamla byggnaden

6. Stockholms stad. 2010. *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm. Antagen av kommunfullmäktige 15 mars 2010*, s. 4, 11 och 27.

7. Stockholms stad. 2010. *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm. Antagen av kommunfullmäktige 2010-03-15. Bilaga Beslut – utställning och antagande*, s. 85.

8. Stockholms stad. 2013. *Arkitektur Stockholm. Strategier för stadens gestaltning. Tematiskt tillägg till Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm*, s. 40.

9. Stockholms stad. 2013. *Utställningsutlåtande Arkitektur Stockholm – Översyn av byggnadsordningen. Dnr 2010-11401-51*, s. 4.

10. Stockholms stad. 2018. *Program för city. 2018-02-02. Dnr 2017-06022*, s. 35.

ska ersättas med en mer högkvalitativ symbolbyggnad. Befintlig byggnadsyta på cirka 23 400 kvadratmeter¹¹ förväntades efter genomförd planprocess att nästan fördubblas.¹² Trollhättan 30 var tänkt att liksom tidigare bestå av kontor och med handel i bottenvåningen. Trollhättan 30 är beläget centralt i staden och inom riksintresset Stockholms innerstad. De riksintresseuttryck som detaljplanen berör och som bedömts vara av relevans för denna dokumentgranskning är vyerna från viktiga utsiktspunkter, blickfång, kontakten med vattnet och stadssiluetten med den begränsade hushöjden där i stort sett bara kyrktornen och offentliga byggnader tillåts att höja sig över mängden.



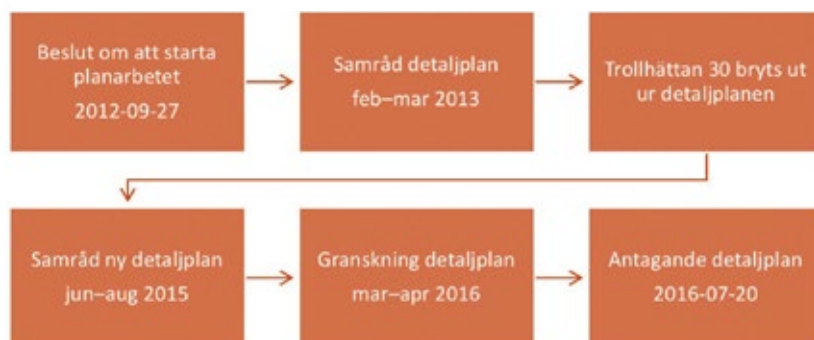
Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården [AB 115] samt det mindre området (röd punkt) som visar planområdet för Trollhättan 30 m.fl.

Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

11. Avser bruttoarea ovan mark

12. Stockholms stad. 2013. *Startpromemoria för planläggning av Trollhättan 30 i stadsdelen Norrmalm – nybyggnad av kontor, 2013-12-12. Dnr 2013-19825, s. 8.*

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Trollhättan 30 m.fl. Stockholms stad.

Planprocessen

År 2013 startade planarbetet för Trollhättan 30 genom ett beslut av Stadsbyggnadsnämnden. Tidigare hade fastigheten utgjort en del av ett annat påbörjat planärende, vars syfte var att möjliggöra en påbyggnad av två till tre plan inom hela kvarteret, säkerställa handel i samtliga bottenvåningar och att inrymma hotellverksamhet i Trollhättan 33. Markanvisningsbeslutet upprättades av exploateringsnämnden 2013 och på begäran av fastighetsägaren uteslöts Trollhättan 30.¹³

Stadsbyggnadsnämnden biföll förslaget, men ålade Stadsbyggnadskontoret att pröva om det var möjligt att uppföra bostäder inom planområdet. Några partier uttryckte sin ambivalens över förslaget, både vad det gällde avsaknaden av bostäder, att byggnaden skulle rivras och över den planerade nya byggnadens höjd.¹⁴

Samtidigt som detaljplaneringen påbörjades inleddes ett parallellt arkitektuppdrag och en kulturhistorisk konsekvensanalys togs fram.¹⁵ Konsekvensanalysen konstaterar att en rivning är acceptabel, men att den föreslagna volymen är problematisk. Detta eftersom den innebär att viktiga märkesbyggnader minskar visuellt i betydelse och att förhållandet mellan stadens samlade byggnadsvolym, dess topografiska former och kontakten med vattenrummet kommer att förskjutas något. Den samlade bedömningen i analysen är därför att förslagets genomförande minskar riksintressets kulturhistoriska värde.¹⁶

13. Stockholms stad. 2013. *Startpromemoria för planläggning av Trollhättan 30 i stadsdelen Norrmalm – nybyggnad av kontor, 2013-12-12*. Dnr 2013-19825.

14. Stockholms stad. 2014. *Protokollsutdrag Stadsbyggnadsnämnden 2014-02-06*. Dnr 2013-19825.

15. Nyréns arkitektkontor. 2015. *Kulturhistorisk konsekvensanalys, Trollhättan 30 Stockholm, 2015-02-19*.

16. Nyréns arkitektkontor. 2015. *Kulturhistorisk konsekvensanalys, Trollhättan 30 Stockholm, 15-02-19*, s. 30.

Samråd

I den detaljplan som skickades ut för samråd planeras delar av byggnaden att upplåtas till sammanlagt 28 bostäder samtidigt som volymen beräknas bli densamma som i det ursprungliga förslaget.¹⁷ Flertalet remissinstanser, däribland länsstyrelsen, anser att förslaget riskerar att påtagligt skada riksintresset för kulturmiljö. Av samrådsyttrandet framgår att länsstyrelsen bedömer att den föreslagna byggnadens höjd, utbredning och volym inte tar tillräcklig hänsyn till stadens siluett och menar att planen därför behöver omarbetats vad gäller höjd och volym. Länsstyrelsen refererar därmed indirekt till ett av riksintressets uttryck; stadssiluetten med den begränsade hushöjden där i stort sett bara kyrktornen och offentliga byggnader tillåtit höja sig över mängden.¹⁸

Även Rådet till skydd för Stockholms skönhet och Kulturnämndens kulturmiljöutskott avstyrkte planförslaget. Det framkom även kritik från enskilda och intresseorganisationer mot den föreslagna bebyggelsens volym och höjd. Länsstyrelsen och Rådet till skydd för Stockholms skönhet ansåg även det som problematiskt att det planerade projektet inte kunde bedömas i ett sammanhang. De menade att detta försvårade bedömningen av den samlade inverkan på stadsbilden. Kritik lyftes även kring det knappa antalet bostäder. För att minska risken för negativ påverkan på riksintresset krävde därför Stadsbyggnadskontoret i sitt ställningstagande att planen skulle omarbetas avseende andelen bostäder, byggnadens storlek och utformning och att konsekvenserna av det nya förslaget skulle analyseras innan ett slutgiltigt förslag skulle ställas ut för granskning.¹⁹

Granskning

I den detaljplan som skickades ut för granskning hade byggnadens omfång minskats, huskroppen sänkts med en våning och antalet bostäder ökat från 28 till 32. I den kulturhistoriska konsekvensanalysen för det omarbetade förslaget framgår dock att den problematik som lyftes i den första kulturhistoriska konsekvensanalysen delvis fanns kvar.²⁰

Av länsstyrelsens granskningsutlåtande framgår att: ”Länsstyrelsen bedömer att planförslaget innebär negativ påverkan på riksintresset

17. Stockholms stad. 2015. *Detaljplan för Trollhättan 30 m fl i stadsdelen Norrmalm, S-Dp 2013-19825*. Dnr 2013-19825.

18. Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövärden – Stockholms län (AB). AB län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-08-18*. Dokument uppdaterat 2018-08-21, s. 38.

19. Stockholms stad. 2015. *Redovisning av plansamråd och ställningstagande inför granskning av förslag till detaljplan för Trollhättan 30 m fl. i stadsdelen Norrmalm (28 lägenheter)*. Dnr 2013-19825, s. 9f.

20. Stockholms stad. 2015. *Granskningshandling, Planbeskrivning Detaljplan för Trollhättan 30 m. fl. i stadsdelen Norrmalm, Dp 2013-19825*. Dnr 2013-19825.

Stockholms innerstad med Djurgården. Skadan är emellertid inte av sådan omfattning att den innebär påtaglig skada på riksintresset.”²¹ Länsstyrelsen refererar även till tidigare synpunkter från samrådet och den problematik som då lyftes med koppling till riksintresset och stadssiluetten. Yttrandet innehåller däremot inget resonemang kring varför länsstyrelsen bedömer att även det nya förslaget skulle innebära en negativ påverkan på riksintresset. Länsstyrelsen konstaterar vidare att planförslaget innebär att utrymmet för tillkommande på- och nybyggnader med högre bebyggelse i Stockholms city kommer att minska betydligt.²²

Stockholms stadsmuseum och Rådet till skydd för Stockholms skönhet avstyrkte detaljplanen eftersom de ansåg att den föreslagna byggnaden fortfarande var för hög och att den riskerade att skada riksintresset. Stadsbyggnadskontoret bedömde dock att förslaget stämde överens med intentionerna i översiktsplanen, men att stadens vision för city behövde ses över och färdigställas. Stadsbyggnadskontoret bedömde även att konsekvenserna för stads- och landskapsbild skulle innebära att riksintressets kulturhistoriska värde skulle minska, men att förändringen inte skulle innebära någon påtaglig skada på riksintresset.²³ I sin granskningsredogörelse skrev Stadsbyggnadskontoret även att den planerade bebyggelsen bedömdes innebära negativ påverkan på kulturmiljö- och stadsmiljövärdena, men att intresset av att utveckla city som ekonomiskt och kommersiellt centrum i detta fall vägde över.²⁴

Antagande av detaljplan

Länsstyrelsen valde att inte överpröva kommunens antagandebeslut för detaljplanen, men två anställda lämnade in en avvikande mening. Som skäl angav de att detaljplanens utformning skulle komma att förändra stadslandskapet och stadssiluetten på ett omfattande sätt, vilket de beförde skulle påtagligt skada riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården.²⁵ Detaljplanen antogs 2016.²⁶

21. Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. *Granskningsyttrande; Detaljplan för Trollhättan 30 m. fl. i stadsdelen Norrmalm*, Dp 2013-19825. Beteckning 4022-11160-2016.

22. Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. *Granskningsyttrande; Detaljplan för Trollhättan 30 m. fl. i stadsdelen Norrmalm*, Dp 2013-19825. Beteckning 4022-11160-2016.

23. Stockholms stad. 2016. *Granskningshandling; Planbeskrivning, Detaljplan för Trollhättan 30 m. fl. i stadsdelen Norrmalm*, Dp 2013-19825. Stadsbyggnadskontoret, s. 39.

24. Stockholm stad. 2016. *Granskningsutlåtande. Detaljplan för Trollhättan 30 i stadsdelen Norrmalm i Stockholm*, Dp 2013-19825, s. II.

25. Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. *Avvikande mening i överprövningsbeslut avseende detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms stad*. Beteckning 40411-24874-2016.

26. Stockholms stad. 2016. *Detaljplan för Trollhättan 30 m. fl. i stadsdelen Norrmalm*, Dp 2013-19825. Laga kraft 2016-07-07.



Bild 2. Trollhättan 30 före rivning. Foto: Håkan Eriksson (CC BY-NC-ND).



Bild 3. Den nya fastigheten Trollhättan 30. Foto: Charlotte Hamilton/RAÄ.

Intervjuer

Inom denna fallstudie har totalt fyra intervjuer genomförts mellan den 5–25 oktober 2018. Vid Stockholms stad intervjuades en stadsplanerare och en områdesstrateg, vid Stockholms Stadsmuseum intervjuades en byggnadsantikvarie och vid Länsstyrelsen i Stockholms län intervjuades en planchef. Endast stadsplaneraren vid Stockholms stad var med under hela ärendets gång. Byggnadsantikvarien vid Stadsmuseet kom in i en senare fas och planchefen vid länsstyrelsen kom in i ärendets slutskede. Områdesstrategen vid Stockholms stad var inte alls med i handläggningen av planärendet, förutom genom sin närvaro vid några möten om Trollhättan 30. Samtliga intervjuer har genomförts enskilt.

Processen

Det fanns i fallet Trollhättan 30 tungt vägande ekonomiska intressen som drev på omvandlingen. Flera av de intervjuade beskriver att det ofta är svårt att föra en dialog kring detaljplanens utformning när det redan finns en önskad utgång. I fallet Trollhättan 30 fanns det önskemål, redan innan detaljplaneprocessen startade, om att den befintliga fastigheten skulle rivras och ersättas av en ny och större byggnad för att på detta sätt utöka kontorsytan. Enligt den som intervjuats på länsstyrelsen innebar detta i praktiken att bygglovsprocessen föregick detaljplaneprocessen, att det blev en slags omvänd planprocess.

Flera intervjuade uttrycker synpunkter kring rivningen av Trollhättan 30. Rivningen tilläts trots byggnadens gulklassificering – att den var av positiv betydelse för stadsbilden och av visst kulturhistoriskt värde. Intervjuade berättar att byggföretag gärna vill riva gulklassade hus men att rivningar är problematiska eftersom det kan innebära att årsringar försvinner. De menar att upprepade rivningar inom ett riksintresse tillsammans kan innebära en kumulativ negativ påverkan på riksintressets uttryck över tid.

Även om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande bedömde att planen inte påtagligt skulle skada riksintresset uppger flera från kommunen att det kom signaler från länsstyrelsen om att planen skulle överprövas. Detta kom dock aldrig att verkställas. De menar att detaljplaneprocessen inte fungerade tillfredsställande i fallet Trollhättan 30. Enligt en av de intervjuade ska anställda på Stadsbyggnadskontoret mellan samråd och granskning bedömt vad som skulle krävas för att byggnationen inte skulle innebära påtaglig skada på riksintresset. Denna bedömning hade även meddelats byggföretaget. En kontakt togs därefter av byggföretaget på en högre nivå i organisationen. Det resulterade i att den sänkning av byggnaden som förespråkades av Stadsbyggnadskontoret inte gick igenom, fastighetens höjd justerades endast ned med en våning inför granskningsskedet. Avsaknaden av en enhetlig syn kring den planerade fastighetens påverkan på riksintresset kommer även till uttryck i länsstyrelsens beslut att inte överpröva planen där ett par tjänstepersoner lämnar en avvikande mening.²⁷

27. Länsstyrelsen i Stockholms län. 2016. Avvikande mening i överprövningsbeslut avseende detaljplan för Trollhättan 30 m.fl. i stadsdelen Norrmalm, Stockholms stad. Beteckning 40411-24874-2016.

Förutsättningar

Enligt granskade dokument²⁸ och intervjuer med länsstyrelsen och kommunen fanns flera formella förutsättningar för att tillgodose berört riksintresse. Det fanns kunskapsunderlag som beskriver riksintressets värden såväl som antikvarisk kompetens att tillgå inom kommunen. Även den intervjuade från länsstyrelsen lyfter att det finns bra kunskap och kompetens att hämta och bolla med från Stadsmuseet, inte minst de kulturhistoriska värderingar som gjorts av bebyggelsen. Intervjuade från kommunen upplever att riksintressebeskrivningen är tydlig och lätt att arbeta utifrån. Det vittnas även om ett bra samarbete och tidig dialog inom kommunen samt mellan länsstyrelsen och kommunen inför planerade förändringar inom ett riksintresse. Däremot upplever den intervjuade från Stadsmuseet dialogen som sparsam med Stadsbyggnadskontoret vid tiden för framtagandet av detaljplanen för Trollhättan 30.

Två från kommunen lyfter att kvalitén på de kulturhistoriska analyser som byggföretag själva handlar upp av konsulter kan variera. Det kan vara svårt för en konsult att vara helt fri från uppdragsgivarens önskemål och det kan även komma att påverka hur konsekvenser formuleras. I fallet Trollhättan 30 upplever de intervjuade att de kulturhistoriska konsekvenserna, när det gäller den planerade byggnadens påverkan på riksintresset, som något nedtonade. En från kommunen önskar att konsekvenserna av rivningar skulle framgå tydligare i olika planeringsunderlag. Det skulle tydliggöra vilka effekter rivningar får, inte bara miljömässiga och ekonomiska utan även visa kumulativa effekter som kan påverka riksintressets uttryck över tid.

Vid intervjuerna framkommer det även andra faktorer som kan ha påverkat utfallet av detaljplanen för Trollhättan 30. Flera från kommunen lyfter att de modernistiska miljöerna som finns i city är underskattade och att bevarandebeståndet är svagt från såväl politikernas som allmänhetens sida. En av de intervjuade menar att ekonomiska intressen påverkar bevarandebeståndet. Andra saker som påverkar är även synen på vad ny arkitektur kan tillföra och att den nya arkitekturen ses som något som representerar modernitet och framsteg.

Den intervjuade från länsstyrelsen menar att förändringar i komplexa och kulturhistoriskt känsliga miljöer som påverkar stadsbilden i ett större geografiskt rum ställer höga krav på förhållningssätt, kunskapsunderlag och samsynsformer. Enligt samma person har det saknats bra strategiska planeringsförutsättningar för kommunen, i form av en tydlig inriktning eller metodstöd, för att på en översiktlig och strategisk nivå arbeta med kulturmiljö på ett mer smidigt sätt. Läns-

28. Stockholms stad. 2014. Schönback, Hedvig (red.). *Alla tiders Stockholm, riksintressen för kulturmiljövården*.

styrelsen försöker därför kontinuerligt lyfta vikten av att skapa samspel mellan nya volymer, användning och formspråk med befintliga hus, vattenfronten, grönområden och omgivande miljöer. Utan ett strategiskt förhållningssätt, menar den intervjuade vidare, kan påbyggnader försvåra läsbarheten av olika årsringar och riskera att bryta dominansen av offentliga byggnader och kyrkor. Den intervjuade saknar en kontinuerlig diskussion hos Stockholms stad kring vad nya planer tillför på lokal, regional och nationell nivå. Att tillföra samtidens värden som inte tar över "bara för att", utan kan fungera väl i den befintliga miljön och "samspelar i orkestern", lyfter samma person som viktigt. Vasamuseet och nya Arkitekturskolan kan ses som exempel på byggnader som främjar och berikar stadens arkitektur och riksintresset.

Det krävs ett starkt ledarskap, långsiktig strategi, resurser och kompetens för att arbeta på ett bra och sakligt sätt med planering i en huvudstadskommun, menar den intervjuade på länsstyrelsen. Den tidiga planeringsdialogen som länsstyrelsen har med staden kring riksintresset lyfts fram av den intervjuade och att länsstyrelsen då försöker att problematisera, vägleda, inspirera, underlätta, stödja och ta fram goda exempel. För att kunna arbeta på detta sätt krävs dock att det finns rätt förutsättningar och vilja hos kommunen, inte minst politiskt.

Påverkan på riksintresset

I fallet Trollhättan 30 var det framförallt den planerade byggnadens volym som fick en påverkan på riksintressets uttryck, såsom siktlinjer, stadens siluett och kontakten med vattenrum. Ingen av de intervjuade vid kommunen anger att de tycker att utfallet av omvandlingen har blivit bra. Flera av dem bedömer att den nya byggnaden har påverkat riksintressets uttryck negativt. Särskilt sett från vissa platser men även från håll. Byggnaden upplevs som stor, hög och ensartad. Flera av de intervjuade upplever att riksintressets uttryck och kulturhistoriska värde försvagas genom den omvandling som sker i city – de nya byggnadsvolymer och den nya höjdskalen.

Enligt länsstyrelsens granskningsyttrande skulle den planerade byggnaden begränsa möjligheten för ytterligare nya höga byggnader i området i framtiden. Enligt en av de intervjuade från kommunens verkar detta dock inte ha fått någon betydelse i praktiken. En annan från kommunen lyfter att det upplevdes som svårare att bedöma påverkan på riksintresset när planen för Trollhättan 30 hade lyfts ur sitt ursprungliga sammanhang för en separat hantering. Enligt samma uppgiftslämnare hade det blivit en mer kvalificerad bedömning av påverkan på riksintressets uttryck om alla de önskade förändringarna i kvarteret hade bedömts samtidigt och utifrån ett helhetsperspektiv.

Bilaga 5

Fallstudie Kvarteret Rådmannen, centrala Sala, fastigheterna Rådmannen 1–7, 9–11 samt 13–15, Sala kommun

I det här fallet har en detaljplan som berör kvarteret Rådmannen studerats. Kvarteret är centralt beläget i Sala stad inom riksintresset Sala silvergruva och Sala bergsstad. Omvandlingen syftade till att se över möjligheten att utveckla handel och bostäder inom kvarteret Rådmannen. Detaljplanen upphävdes av Länsstyrelsen i Västmanlands län med hänvisning till riksintresset för kulturmiljövården. Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen, vilket avslogs av regeringen. En ny detaljplan togs därefter fram som trädde i laga kraft i mitten av 2015.

Sala silvergruva och Sala bergsstad [U 16] (Sala sn)

Motivering

Gruvmiljön vid den för Sverige mycket betydelsefulla Sala silvergruva med tillhörande vidsträckta dammsystem och lämningar efter gruvby som är unika för landet. Stadsmiljö som illustrerar 1600-talets stadspolitik och strävan att utveckla bergshandlingen och en av landets få bergsstäder.

Uttryck för riksintresset

Gruvområdet. Prestigerik industrianläggning med till driften hörande byggnader från skilda sekel. Lämningar efter den på 1500-talet uppförda Sala gruvby. Tjänstebostäder, gruvlavar samt småskalig gruvarbetarbebyggelse från 1600-, 1700- och 1800-talen. Dammsystemet. Vidsträckta fördämningssystem, till delar från 1500-talet, avsedda för gruvans kraftförsörjning. Ekebydammen, som är en del av gruvans vattenförsörjning, ligger i anslutning till Sala stad. Bergsstad. Den regelbundna rutnätsplanen 1624 med omväxlande kvadratiska och rektangulära kvarter, vilken är en av de första rätvinkliga planerna i en nyanlagd stad. Småskalig bebyggelse i trä och puts. (Delmiljön redovisades tidigare separat som nr 32 och hade då namnet Sala stadskärna).

Riksintressebeskrivningen beslutades av Riksantikvarieämbetet år 1996.¹ Sala silvergruva och Sala stadskärna utgjordes, innan 1990-talets revidering, av två separata riksintressen. Riksintresset är tematiskt och geografiskt relativt omfattande och består av uttryck som visar på silvergruvans kontinuerliga drift från 1400-talet, med tillhörande stadsmiljö som visar 1600-talets framväxt av en bergsstad. Värdena i riksintresset är knutna till en karaktärsskapande verksamhet med en lång historisk kontinuitet och kan därmed vara känsliga för tillägg som saknar samband med verksamheten. I dagsläget finns ingen fördjupad riksintressebeskrivning som specificerar målsättningar eller tydliggör uttrycken för riksintresset.

Ett kulturminnesvårdsprogram togs under 1985 fram för Sala kommun.² Befintligt kulturminnesvårdsprogram är äldre än det nuvarande riksintressets avgränsning och ger ingen samlad beskrivning av

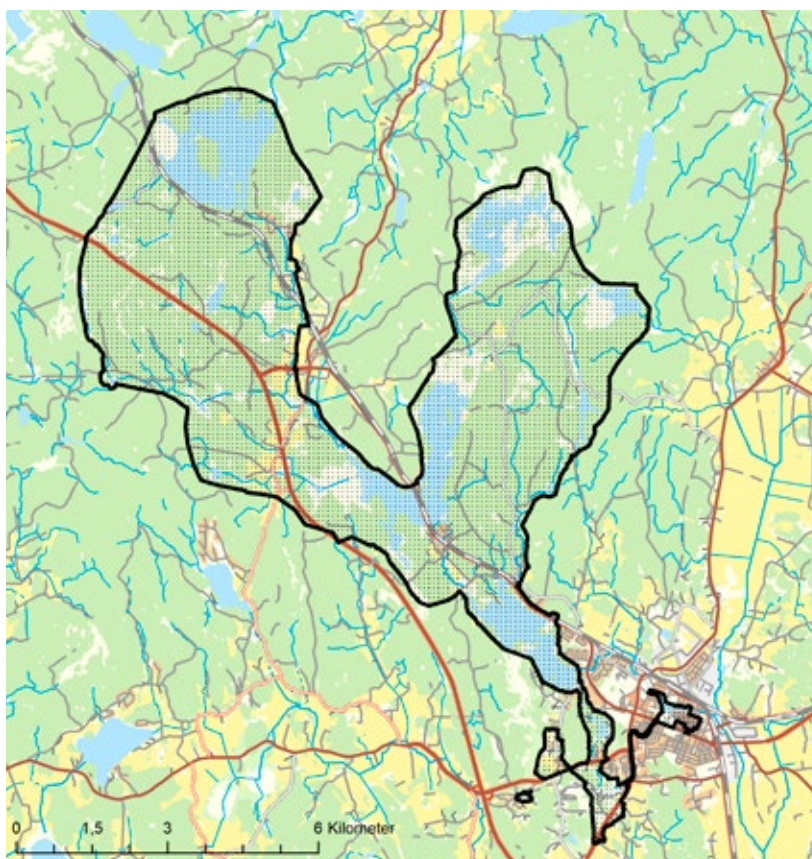


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar riksintresseområdet för Sala silvergruva och Sala bergsstad [U 16]. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

1. Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövärden – Västmanlands län (U)*. U län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27. Uppdaterad 2018-06-20, s. 7.

2. Sala kommun. 1985. *Kulturminnesvårdsprogram för Sala kommun*. Antaget 1985-01-24.

riksintresseuttrycken. I programmets inledande historik ges en övergripande beskrivning av Salas stadskärna och en kort beskrivning av miljöns karaktärsdrag vad gäller stadsplan och bebyggelse. Av riksintressets övriga delar beskrivs i programmet endast gruvmiljön vid Sala silvergruva.

Kommunens översiktsplan

Den kommunövergripande översiktsplanen, *Plan för Sala ekokommun*, antogs 2002 av kommunstyrelsen.³ I översiktsplanen utvecklar kommunen hur kulturvärden ska kunna bibehållas i staden. Gatusystemet, rutnätsplanen och kvartersgränser pekas ut som viktiga uttryck för riksintresset och ska bevaras i den fysiska planeringen. Om- och nybebyggelse inom kvarteren anges ska ske småskaligt på så sätt att tomtgränserna fortsatt kan avläsas. Länsstyrelsen lyfter i granskningsyttrandet⁴ att översiktsplanen behöver förtydliga planens påverkan på riksintresset för kulturmiljövården. Länsstyrelsen efterfrågar en fördjupad översiktsplan för de områden som berör riksintresset för att tydliggöra hur kulturvärdena i den fysiska planeringen ska prioriteras. En fördjupad översiktsplan togs fram av kommunen 2014 och fick därmed ingen påverkan på det undersökta fallet.

Syftet med detaljplanen samt hur den berör riksintresset

Detaljplaneförslaget togs fram i syfte att se över möjligheten att utveckla handel och bostäder inom kvarteret Rådmannen, samtidigt som bebyggelsens kulturhistoriska värden skulle tas tillvara och skyddas. Kvarteret Rådmannen ligger centralt beläget i riksintresset Sala bergsstad och utgörs av en gårdsmiljö med affärsfastighet och ett flertal uthuslängor. De uttryck som detaljplanen främst berör och som bedömts vara av relevans vid dokumentgranskningen är den regelbundna rutnätsplanen från 1624 med omväxlande kvadratiska och rektangulära kvarter som består av småskalig bebyggelse i trä och puts.

3. Sala kommun. 2001. *Plan för Sala ekokommun. Lokal agenda 2020/Översiktsplan 2000*. Antagen 2002.

4. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2001. *Plan för Sala ekokommun, Lokal agenda 21/Översiktsplan 2000 (daterad april 2001). Granskningsyttrande. 2001-08-28. Dnr 201-4733-01.*



Bild 2. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska avgränsningen för riksintresset i centrala delarna av Sala. Det mindre området i rött markerar kvarteret Rådmannen. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Rådmannen 6 i Sala kommun.

Planprocessen

År 2009 initierade Sala kommun ett samråd med Länsstyrelsen i Västmanlands län avseende rivningslov för en uthuslänga och bygglov för flerbostadshus inom fastigheten Rådmanen 6 på Fredsgatan 12. Länsstyrelsen avslog begäran om rivningslovet och påpekar i sitt yttrande att det är olämpligt att riva den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden på Rådmanen 6, nedan kallad portliderbyggnaden.⁵ Länsstyrelsen framhöll att den berörda fastigheten var en karaktäristisk miljö för riksintresset som därmed omfattades av förbud mot förvanskning.⁶

Planprogram

Planarbetet inleddes 2010 med att kommunen tog fram ett planprogram för kvarteret Rådmanen med tillhörande fastigheter. Kommunen gjorde inledningsvis bedömningen att den föreslagna bebyggelsen inte skulle ha en betydande miljöpåverkan eller påtaglig skada på riksintressets uttryck.⁷ I programmet påpekade kommunen att 1914 års stadsplan ger ett litet stöd för hur de kulturhistoriska värdena i kvarteret ska skyddas och hur bebyggelsen i området ska utvecklas.⁸ Detta är bakgrunden till att en ny detaljplan togs fram för kvarteret. Kommunen påpekade vidare att det kommande planarbetet skulle inriktas på att utreda de olika fastigheternas kulturvärden och förutsättningarna att utveckla området. Som underlag för detaljplanen tog kommunen även fram en bebyggelseinventering.

Samråd

Detaljplanen var ute på samråd under våren 2012.⁹ I samrådshandlingarna är kvarteret utpekade som del av riksintresset för Sala bergsstad. I planhandlingen hänvisar kommunen till den bebyggelseinventering som tidigare tagits fram i anslutning till planprogrammet. Kommunen avser att anpassa bebyggelsen genom skala och/eller genom moderna stilrena fasaduttryck och på så sätt ska inte riksintresset skadas. I den bebyggelseinventering som kommunen tagit fram, som biläggs detaljplanen, bedöms hela den gårdsmiljö som omfattas av fastighe-

5. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2009. *Meddelande angående rivningslov och bygglov för nybyggnad Rådmanen 6, Fredsgatan 12, Sala socken 2009-12-09*. Dnr 436-11690-09.

6. Enligt 3 kap. 12 § i äldre plan- och bygglagen.

7. Sala kommun. 2010. *Motiverat ställningstagande om behovet av miljöbedömning för detaljplanen Kvarteret Rådmanen. Kommunstyrelsens förvaltning 2010-12-14*.

8. Sala kommun. 2010. *Detaljplan för Kv. Rådmanen, centrala Sala Fastigheterna Rådmanen 1-7, 9-11 samt 13-15. Planprogram 2010-09-03*. Dnr 2010/60.

9. Sala kommun. 2010. *Detaljplan för Kv. Rådmanen, centrala Sala Fastigheterna Rådmanen 1-7, 9-11 samt 13-15. Samrådshandling 2010-04-17*. Dnr 2010/60.

ten Rådmanen 6 besitta ett högt kulturhistoriskt värde. I byggnadsinventeringen klassas samtliga byggnader inom Rådmanen 6 som hus av betydande värde. I bebyggelseinventeringen gör kommunen bedömningen att dessa byggnader uppnår nästintill byggnadsminnesklass och föreslår att införa skyddsbestämmelser för bebyggelsen. I samrådsversionen av planbeskrivningen anges att samtliga byggnader inom Rådmanen 6 ska omfattas av skyddsbestämmelse och rivningsförbud. Plankartan är dock inte uppdaterad i enlighet med planbeskrivningen och den aktuella portliderbyggnaden har fortsatt belagts med utformningsbestämmelsen vilken reglerar utformningen för ny byggnad.

Länsstyrelsen anger i samrådsyttrandet att planbestämmelserna behöver förtydligas för att riksintresset ska tillgodoses.¹⁰ Länsstyrelsen hänvisar till sitt tidigare förordnande och anger specifikt att portliderbyggnaden inom fastigheten Rådmanen 6 bör förses med rivningsförbud och skydd mot förvanskning för att riksintresset ska tillgodoses.

Utställning

Detaljplanen var föremål för granskning under sommaren 2012. I utställningshandlingarna hänvisade kommunen till den fördjupade översiktsplan som är under framtagande. Kommunen skriver: "...för att kulturvärdena ska kunna bibehållas i staden, måste gatusystemet och rutnätsplanen samt kvartergränser bevaras. Inom kvarteren bör om- och tillbyggnad ske småskaligt så att tomtgränserna kan avläsas. [...] Representativ eller på annat sätt värdefull bebyggelse bör så långt som möjligt bevaras."¹¹ I detaljplanen gör kommunen bedömningen att med anpassning till fasaden på Fredsgatan kan rutnätsstadens småskaliga bebyggelsekaraktär bibehållas även med den nya bebyggelsen. Kommunen framhåller att gårdsmiljön till stor del kan bevaras med det föreslagna planförslaget även om den innebär att man förlorar vissa delar av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen.

Länsstyrelsen angav i utställningsyttrandet att plankartan bör förtydligas avseende vilken planbestämmelse som gäller för respektive byggnad.¹² Länsstyrelsen påpekade återigen att portliderbyggnaden

10. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap 3 § Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmanen, Sala kommun.* Dnr 404-5762-12. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Samrådsyttrande 2012-05-28.* Dnr 402-2284-12.

11. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap 3 § Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmanen, Sala kommun.* Dnr 404-5762-12. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Utställningsyttrande över detaljplan för kvarteret Rådmanen.* Dnr 402-3313-12, s. 3.

12. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap 3 § Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmanen, Sala kommun.* Dnr 404-5762-12. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Utställningsyttrande över detaljplan för kvarteret Rådmanen.* Dnr 402-3313-12.

inom fastigheten Rådmanen 6 bör förses med rivningsförbud och skydd mot förvanskning för att riksintresset ska tillgodoses. Länsstyrelsen bedömde, utifrån kommunens genomförda bebyggelseinventering, att en rivning av aktuell byggnad skapar irreversibel skada på riksintresset: ”En rivning av portliderbyggnaden skulle medföra irreversibel skada på riksintresseområdet i den meningen att en äldre historisk byggnad tas bort ur sitt sammanhang – den bevarade kompletta äldre gårdsbildningen. Åtgärden skulle medföra att en av de tre kvarvarande sammanhållna miljöerna/gårdarna med äldre bebyggelse av denna typ i Sala stad förstörs. Rivningsföretagets omfattning i förhållande till riksintresseområdets storlek kan förefalla ringa, åtgärden innebär dock att det skyddsvärda bebyggelsemönstret och kontinuiteten bryts. Länsstyrelsen anser att en väsentlig del av värdet ligger i den bevarade gårdsmiljön med tillhörande äldre bebyggelse, vilken därför i sin helhet ska bevaras. Ett väsentligt historiskt värde utgörs av att de äldre byggnadsverken inte har rivits. Riksintressevärdet påverkas som ett resultat av detta till en omfattning att det långsiktigt riskerar att urholkas. Detaljplanens genomförande skulle innebära att den sammanhängande kulturmiljön och dess kontinuitetsvärde tunnas ut. En rivning skulle därför innebära påtaglig skada på riksintresset Sala silvergruva och bergsstad trots att bebyggelsestrukturen skulle komma att bibehållas genom att en ny byggnad uppförs på den gamlas plats.”¹³

Antagande och upphävande av detaljplan

Detaljplanen antogs av kommunfullmäktige i oktober 2012.¹⁴ I antagandebeslutet anges att aktuell byggnad inom fastigheten Rådmanen 6 ska förses med rivningsförbud och skydd mot förvanskning. Plankartan som hör till antagandehandlingen är dock inte uppdaterad sedan granskningsskedet och den aktuella portliderbyggnaden är fortsatt belagd med utformningsbestämmelse. I samrådsredogörelsen framgår att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutat att revidera utställningshandlingarna för att tillåta ny bebyggelse på östra delen av fastigheten Rådmanen 6. Det föreslagna rivningsskyddet på byggnaden intill Fredsgatan har därför tagits bort och ersatts av en hänsynsbestämmelse.¹⁵

13. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap 3 § Plan- och bygglagen för del av detaljplan för kvarteret Rådmanen, Sala kommun*. Dnr 404-5762-12. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2012. *Utställningsyttrande över detaljplan för kvarteret Rådmanen*. Dnr 402-3313-12, s. 5

14. Sala kommun. 2012. *Detaljplan för Kv. Rådmanen, centrala Sala Fastigheterna Rådmanen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Västmanlands län. Antagandehandling 2012-09-03. Dnr 2010/60.

15. Sala kommun. 2012. *Samrådsredogörelse Kv. Rådmanen, centrala Sala Fastigheterna Rådmanen 1-7, 9-11 samt 13-15*. Dnr 2010/60.

Länsstyrelsen beslutade att pröva den av kommunfullmäktige antagna planen och i maj 2013 fattade länsstyrelsen beslut om att upphäva detaljplanen för den del som utgörs av fastigheten Rådmannen 6.¹⁶ Länsstyrelsen anger i sitt beslut att detaljplanen, i den del som rör fastigheten Rådmannen 6, riskerar att medföra påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen framhåller att den aktuella gårdsmiljön med ekonomibyggnader, trots ombyggnad under 1950-talet, i sig är riksintressant då gården är en av få välbevarade bergsmansgårdar med samtliga byggnader kvar. Miljön anses därför vara sällsynt samtidigt som den är en god representant för hur en bergsmansgård är uppbyggd. Länsstyrelsen hänvisar till Västmanlands läns museums beskrivning av miljöns kulturhistoriska värde från tidigare samråd om rivningslov samt till kommunens två genomförda inventeringar¹⁷.

Rättslig prövning

Sala kommun överklagade länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen av den del som avser fastigheten Rådmannen 6.¹⁸ Kommunen argumenterade för att portliderbyggnaden är ombyggd och den har, enligt kommunen, i sitt nuvarande utförande framför allt ett miljöska-pande värde genom sin volym och placering: ”Eftersom byggnadens kulturhistoriska värde till största del handlar om sammanhang och den bebyggelsemiljö den ingår i bör en ny byggnad på platsen, som är anpassad i utformning och placering, kunna gagna den visuella gårdsmiljön på samma sätt som nuvarande byggnad. Byggnadens nuvarande utförande är heller inte representativt för gårdsmiljön i övrigt.”¹⁹

Kommunen argumenterade för att det inte är bebyggelsen i sig som är riksintressant utan snarare dess skala och karaktär i förhållande till tomt- och kvartersstruktur. Sammanfattningsvis bedömde kommunen att den aktuella fastigheten inte har ett sådant kulturhistoriskt värde att det bör beläggas med rivningsförbud och att föreslagna planbestämmelser tar hänsyn till struktur och utformning i enlighet med riksintresset.

Regeringen inhämtade Riksantikvarieämbetets yttrande i ärendet som instämde i länsstyrelsens bedömning att gårdsmiljön och den aktuella byggnaden i sig utgör viktiga uttryck för riksintresset:

16. Länsstyrelsen i Västmanlands län. 2013. *Beslut enligt 12 kap 3 § Plan- och bygglagen (1987:10) för del av detaljplan för kvarteret Rådmannen, Sala kommun*. Dnr 404-5762-12.

17. Sala kommun. 2011. *Byggnadsinventering, kvarteret Rådmannen samt Kvarteret Rådmannen – fördjupad inventering, bilaga till antagandehandling*.

18. Sala kommun. 2013. *Överklagande av upphävandebeslut av Länsstyrelsen i Västmanland gällande del av detaljplan Rådmannen i Sala kommun*.

19. Sala kommun. 2013. *Överklagande av upphävandebeslut av Länsstyrelsen i Västmanland gällande del av detaljplan Rådmannen i Sala kommun*, s. 2

”Gårdsmiljöer som denna återfinns sällan bevarade i sin helhet vare sig i Sala eller i liknande stadsmiljöer generellt. Den berörda byggnaden har genomgått förändringar under 1900-talet men visar med sitt portluder på den funktion som byggnaden hade i gårdsmiljön. /.../ Ett bevarande av byggnaderna och kvarteret Rådmannen 6 i sin helhet, inklusive den aktuella portluderbyggnaden, är därför viktigt för förståelsen av den stadsmiljö som illustrerar 1600-talets stadspolitik och för Sala som en av Sveriges få bergsstäder”.²⁰ Riksantikvarieämbetet ansåg att ett rivningsförbud krävdes för att säkerställa att riksintresset inte skulle skadas påtagligt.

Regeringen valde att avslå kommunens överklagan. Regeringen fastställde att: ”Regeringen finner, mot bakgrund av bl.a. vad Riksantikvarieämbetet har anfört, att detaljplanen får anses medföra sådan påtaglig skada på riksintresset att planen inte kan godtas med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken.”²¹ Vad kommunen i sitt överklagande hade anfört avseende gårdsmiljöns kulturhistoriska värde eller dess koppling till riksintresset bedömdes inte utgöra skäl till att ändra länsstyrelsens beslut. Under 2015 valde kommunen att ta fram en ny detaljplan för kvarteret. I planen som vinner laga kraft har Rådmannen 6 belagts med ett rivningsförbud.

20. Riksantikvarieämbetet. 2013. *Remiss från Socialdepartementet överklagan av länsstyrelsens beslut att upphäva del av detaljplan för kvarteret Rådmannen, Sala kommun, Västmanlands län*. Dnr 1.1.4-2299-2013, s. 2

21. Regeringen. 2013. *Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för kv. Rådmannen, Sala kommun, 1 bilaga*. Regeringsbeslut 2014-01-16. S2013/4577/PBB, s. 2.

Bilaga 6

Fallstudie Del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj, Karlskrona kommun

Den här studien gäller en detaljplan i Karlskrona. Området som planläggs heter Kilströmskaj. Det är beläget på Björkholmen som ligger i de centrala delarna av Karlskrona och omfattas av riksintresset Karlskrona stad. Syftet med planen var att pröva möjligheten att bygga nya bostäder, motsvarande tre nya bostadshus, och servicekontor inom ett obebyggt område vid Saltö sund. Efter att kommunen antog planen under våren 2017 överklagades planen till mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen. Den rättsliga prövningen resulterade i att detaljplanen vann laga kraft och under hösten 2018 påbörjades markarbeten i området.

Karlskrona stad [K 15]

Motivering

Residensstad och svenska flottans huvudstation sedan 1680-talet med ursprunglig stadsplan, unika bevarade barockdrag och monumental torgarkitektur med två barockkyrkor. (Militär miljö).

Uttryck för riksintresset

Örlogsvarvet och omfattande befästningsverk leder sitt ursprung till anläggningstiden. Välbevarad 1700- och 1800-tals bebyggelse på Björkholmen och Trossö. Staden med huvudsaklig trähusbebyggelse har en karaktäristisk, medvetet låg siluett som ännu är präglad av kyrkorna och den kuperade terrängen.

Riksintressebeskrivningen för Karlskrona stad beslutades av Riksantikvarieämbetet 1996.¹ Riksintresset präglas av ett antal karaktärsskapande verksamheter med en lång historisk kontinuitet. Värdena knutna till riksintresset lyfter främst Karlskronas funktion som örlogsstad som präglat stadens utveckling sedan 1600-talet. Delar av de uttryck som lyfts fram för riksintresset visar även på framväxten av Karlskrona som residensstad och de civila delarna av staden från 1700–1800-tal. Värdena i riksintresset kan anses vara känsliga för tillägg som bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper. Uttrycken som pekats ut på Björkholmen är den kuperade terrängen med småskalig träbebyggelse som skapar en låg siluett i förhållande till kyrkorna på Trossö.

1. Riksantikvarieämbetet. 2016. *Riksintressen för kulturmiljövården – Blekinge län (K). K län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27*. Dokument uppdaterat 2016-04-19, s. 5.

År 2009 tog Blekinge museum fram en fördjupad riksintressebeskrivning kombinerat med en fördjupad beskrivning av örlogsstaden.² Detta var på uppdrag av Länsstyrelsen i Blekinge län i samband med att de centrala delarna av Karlskrona pekades ut som världsarv 2003. Fokus i fördjupningen ligger på örlogsvarvet med befästning vilka beskrivs som värdekärnor i stadens struktur. Stadens kyrktorn lyfts fram som centrala element i stadssiluetten.

De kulturhistoriska värdena för Björkholmen är inte framträdande i den fördjupade riksintressebeskrivningen, men specificeras mer tydligt i en bebyggelseinventering från 1983.³ Inventeringen lyfter, liksom riksintressebeskrivningen, fram den låga träbebyggelsen som unikt för Björkholmen. Inventeringen är dock äldre än den nuvarande riksintressebeskrivningen och ger ingen samlad beskrivning av riksintresset på Björkholmen.

Kommunens översiktsplan

Karlskronas översiktsplan togs fram 2010 och är en revidering av 2002 års översiktsplan.⁴ Riksintresset för Trossö beskrivs enligt följande: ”Föreslagen ny bebyggelse inom Trossö föreslås ha respekt för stadsplanen, topografin med kyrkorna på torget samt höga arkitektoniska och estetiska krav på byggnader och offentliga platser. Detta gör att riksintresset stärks och att en negativ påverkan förväntas bli liten.”⁵

I översiktsplanen lyfts ett behov av att se över tidigare detaljplaner så att de inte utgör ett hot mot bevarandevärdena i världsarvet. Karlskrona kommun framhåller även behovet av att se över riksintressets geografiska avgränsning så att den sammanfaller med världsarvet.

Syftet med planen och hur den berör riksintresset

Kilströmskaj är placerad på den del av Björkholmen som även refereras till som Lillholmen. Syftet med planen var att pröva möjligheten för att bygga tre nya bostäder och servicekontor inom fastigheterna Karlskrona 2:1 och Karlskrona 4:3, även kallad Kilströmskaj.

De riksintresseuttryck som detaljplanen främst berör och som därför bedömts vara av relevans för dokumentgranskningen är: staden med huvudsakligen trähusbebyggelse med en karaktäristisk, medvetet låg silhuett (och en småskalig kvartersstruktur) som ännu är präglad av kyrkorna och den kuperade terrängen.

2. Blekinge länsmuseum. 2009. *Karlskrona Världsarv – Riksintresse*. Kulturmiljöutredning. Förslag till avgränsning. Rapport 2009:43.

3. Blekinge länsmuseum. 1983. *Karlskrona: Björkholmen bebyggelseinventering 1983 – sammanfattande redovisning med råd och riktlinjer för bebyggelse och miljö*.

4. Karlskrona kommun. 2010. *Översiktsplan 2030 Karlskrona kommun*.

5. Karlskrona kommun. 2010. *Översiktsplan 2030 Karlskrona kommun*, s. 75.

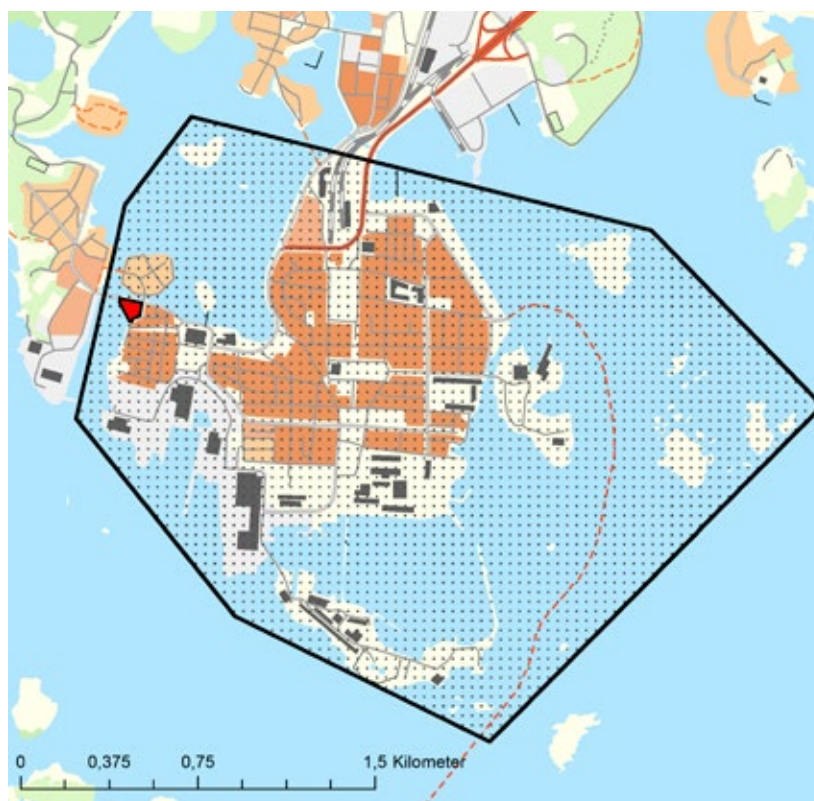
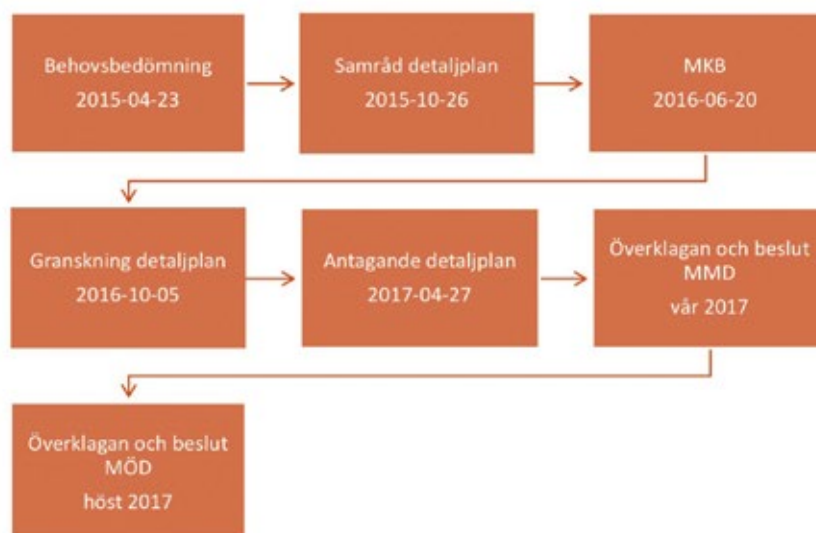


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Karlskrona stad [K 15]. De mindre området i rött markerar ut Kilströmskaj. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Kilströmskaj, Karlskrona. Med MKB avses miljökonsekvensbeskrivning, MMD är Mark- och miljödomstolen samt MÖD är Mark- och miljööverdomstolen.

Planprocessen

År 2015 initierades planarbetet för Kilströmskaj av kommunen och området pekas ut i planhandlingarna som en del av kommunens förtättningsarbete av centrala Karlskrona. I behovsbedömningen för planområdet bedömde kommunen att planförslaget inte skulle medföra någon betydande miljöpåverkan, därmed ingen påverkan på riksintresset för kulturmiljövården. Kommunen fattade därför beslut om att inte ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Kommunen har i detta skede ett utarbetat förslag på bebyggelsens utformning framtaget av arkitektfirman Wingårdh.⁶

Länsstyrelsen i Blekinge län påpekade i sitt yttrande på behovsbedömningen att planområdet ligger inom både riksintresset för kulturmiljövården och världsarvet, vilket medför höga krav på utformningen av den nya bebyggelsen. De uttryck som länsstyrelsen lyfte fram som viktiga för Björkholmen och intilliggande Ekholmen är den småskaliga bebyggelsen och kvarterstrukturen. Länsstyrelsen påpekade att höjden på den planerade bebyggelsen på tre till åtta våningar riskerade att konkurrera med övrig bebyggelse på Björkholmen. Länsstyrelsen efterfrågade att kommunen i framtida planförslag skulle ta fram ett fotomontage för att illustrera hur den nya bebyggelsen kunde förväntas påverka stadsbilden.⁷



Bild 2. Kilströmskaj innan ombyggnation maj 2018. Foto: Anders Hedlund/RAÄ.

6. Länsstyrelsen Blekinge län. 2015-05-18. *Samråd om behovsbedömning inför upprättande av detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströms kaj, Björkholmen, Karlskrona kommun. Dnr 402-1557-15.*

7. Länsstyrelsen Blekinge län. 2015-05-18. *Samråd om behovsbedömning inför upprättande av detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströms kaj, Björkholmen, Karlskrona kommun. Dnr 402-1557-15.*

Samråd

Under hösten 2015 skickade kommunen ut samrådshandlingar för yttrande med tillhörande fotomontage över planförslaget.⁸ Detaljplanen omfattades av 3 byggnader som inrymmer ett 50-tal lägenheter. Bebyggelsen motsvarar det förslag som presenterats i behovsbedömningen, det vill säga 3 bostadshus mellan 3 till 8 våningar med högsta höjd på 33 meter.

I samrådet lyfte kommunen ett antal restriktioner för den nya bebyggelsens utformning så att det inte ska medföra påtaglig skada på riksintresset. Kommunen framhöll i samrådshandlingarna att: ”Kilströmskaj föreslås bebyggas i kvartersstruktur som bygger vidare på Björkholmens och Trossös stadsstruktur. Detaljplanen medger bebyggelse i 3–6 våningar, exklusive en suterrängvåning, för att inte konkurrera med Trossös bebyggelse och stadssiluett. Bebyggelsen föreslås med en stadsmässig karaktär med variation i skala, där siktlinjer och fondmotiv är viktiga för upplevelsen av gaturummet. Byggnaderna förhåller sig till stadsrummet och Trossös/Björkholmen/Ekholmens rutnätsplan genom att ta upp riktningar från den befintliga stadsstrukturen och förstärka dem.”⁹

I samrådsyttrandet var länsstyrelsen kritisk till samrådsförslaget och påpekade återigen att höjden över 30 meter var ett stort avsteg från omkringliggande bebyggelse. Länsstyrelsen lyfter vikten av att bevara uttrycken av den tidigare sociala strukturen mellan Trossö och Björkholmen så att den är tydligt avläsbar i stadsdelen. Likaså menade länsstyrelsen att planförslaget inte byggde vidare på Björkholmens och Trossös småskaliga kvartersstruktur då det skapade ett större kvarter i området. Länsstyrelsen ansåg att den plan som presenterats i samrådet inte överensstämde med den beskrivning av bebyggelsen som presenterades i behovsbedömningen. Enligt länsstyrelsens bedömning gick det inte att utesluta att planförslaget kunde medföra påtaglig skada på riksintresset och de efterfrågade att planhandlingarna skulle kompletteras med en MKB. Länsstyrelsen föreslog även att varsamhetsbestämmelser ska införas i planbestämmelserna för bebyggelsen i närområdet.¹⁰

I samrådsredogörelsen utvecklade kommunen sin bedömning av de riksintressanta uttrycken för Kilströmskaj.¹¹ De uttryck som kom-

8. Karlskrona kommun. 2015. *Samrådshandling: Detaljplan för del av KARLSKRONA 2:1 och 4:3, Kilströmskaj. Planbeskrivning. Blekinge län. PLAN.2015.1657.*

9. Karlskrona kommun. 2015. *Samrådshandling: Detaljplan för del av KARLSKRONA 2:1 och 4:3, Kilströmskaj. Planbeskrivning. Blekinge län. PLAN.2015.1657, s. 15.*

10. Länsstyrelsen Blekinge län. 2015. *Samråd inför upprättande av detaljplan för del av fastigheten Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj, Björkholmen, Karlskrona kommun. Dnr 402-4212-15.*

11. Karlskrona kommun. 2016. *Samrådsredogörelse: Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj- Björkholmen. PLAN.2015.1657, s. 6.*

munen ansåg som värdebärande för Björkholmen är den äldre bevarade bebyggelsen, gaturummen på Björkholmens sydöstra delar samt Björkholmen som bostadskvarter med bevarade strukturer och siktlinjer. Kommunen höll med länsstyrelsen om att höga krav ska ställas på utformningen för den nya bebyggelsen och valde att ta fram en MKB för riksintresset. Dock ansåg inte kommunen att varsamhetskrav var motiverat utifrån bedömningen att kvalitén på den angränsande bebyggelsen inte var så hög att den kunde anses bli tonsättande för den nya bebyggelsen på Kilströmskaj.

Granskning

Under våren 2016 tog kommunens plankontor fram en MKB med hjälp av kommunens bebyggelseantikvarie.¹² De riksintresseuttryck som kommunen pekade ut som viktiga i MKB:n var residensstadens stadsplan, dess välbevarade bebyggelse med den låga stadssiluetten samt örlogsvarvet och de omfattande befästningsverken. I MKB:n gjorde kommunen bedömningen att planförslaget inte skulle stärka riksintresset för kulturmiljövården, men att det inte heller skulle medföra påtaglig skada. Kommunen motiverade sitt val att frånga Björkholmens småskaliga kvarterstruktur utifrån bedömningen att planområdet, Lillholmen, införlivades med Björkholmen först under tidigt 1900-tal och bedömdes därför inte representera de uttryck som är viktiga för riksintresset. Dock konstaterades att planförslagets höjd var problematisk då den riskerade att konkurrera med kyrktornens höjd och plankontoret rekommenderade att takhöjden på högsta byggnaden skulle sänkas med åtta meter. Plankontoret rekommenderade även att det största huset skulle flyttas till att ligga utåt vattnet för att minska bebyggelsens påverkan på omgivande bebyggelse.

Under försommaren 2016 skickades granskningshandlingar ut för yttrande.¹³ Förslaget har i detta skede anpassats till att i stort sett följa de föreslagna ändringar som presenterats i MKB:n. Det högsta huset har omlokaliseras inom kvarteret och ligger invid vattnet i syfte att minska den negativa påverkan på den småskaliga bebyggelsen på Ekholmen. Dock har höjden på det högsta huset sänkts med bara två våningar, motsvarande fyra meter. Kommunen bedömde att planförslaget var förenligt med kulturmiljövårdens riksintresse och världsarvet.

12. Karlskrona kommun. 2016. *Miljökonsekvensbeskrivning: Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj- Björkholmen. PLAN.2015.1657.*

13. Länsstyrelsen i Blekinge län. 2016. *Granskningsyttrande: Granskning inför upprättande av detaljplan för del av fastigheten Karlskrona 2:1 och 4:3, Kilströmskaj, Björkholmen, Karlskrona kommun. 2016-10-05. Dnr 402-2688-2016.*

I granskningsyttrandet godkände länsstyrelsen detaljplanen utifrån bedömningen att planförslaget inte skulle medföra påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen skriver: "Länsstyrelsen anser, efter kommunens revidering, att förslaget förvisso ger en påverkan på riksintresset för kulturmiljö, men genom föreslagna ändringar anser länsstyrelsen att planförslaget inte kan anses medföra påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsens bedömning grundar sig framför allt på att byggnadernas placering har ändrats och att den höga byggnadens totalhöjd samt byggnadshöjd har sänkts samt att plankartan har fått en ökad detaljeringsgrad som säkerställer byggnadernas placering genom egenskapsbestämmelser. Det reviderade planförslaget innebär att påverkan på stadsbilden har minskat och att det blivit en bättre anpassning, till intilliggande bebyggelse på Björkholmen."¹⁴

Antagande av detaljplan

Antagandehandlingarna antogs av kommunfullmäktige i april 2017.¹⁵ Det antagna planförslaget omfattade tre stycken flerbostadshus mellan två till fem våningar exklusive suterrängvåning och inredda vindar. Högsta totalhöjd beräknades vara på 25,5 meter. Träbyggnaderna uppskattades inrymma 44 bostäder och avsåg att ge förutsättningar för café, restaurangverksamhet och parkeringsgarage på markplan. I antagandehandlingarna gör kommunen bedömningen att den planerade bebyggelsen inte bedöms konkurrera i höjd med Trossös stadssiluett då det högsta huset är lägre än kyrkorna på Stortorget.¹⁶

Rättslig prövning

Sommaren 2017 överklagades detaljplanen av berörda fastighetsägare och boende i närområdet bland annat med hänvisning till riksintresset för kulturmiljövården.¹⁷ Domstolen prövade dels trovärdigheten hos den kulturhistoriska analysen som togs fram under planprocessen, dels om planförslaget medförde påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården och världsarvet. Det var i synnerhet bebyggelsens utformning som lyftes fram som problematisk då den inte ansågs vara anpassad till Björkholmens småskaliga bebyggelse.

14. Länsstyrelsen i Blekinge län. 2016. *Granskningsyttrande: Granskning inför upprättande av detaljplan för del av fastigheten Karlskrona 2:1 och 4:3. Kilstromskaj, Björkholmen, Karlskrona kommun. 2016-10-05. Dnr 402-2688-2016, s. 2.*

15. Karlskrona kommun. 2017. *Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 m.fl. Kilstromskaj, Blekinge län.* Godkänd av MSN 2017-03-09 § 71. Antagen av KF 2017-04-27 § 121. Laga kraft 2018-03-20. Dp 750/18.

16. Karlskrona kommun. 2017. *Detaljplan för del av Karlskrona 2:1 m.fl. Kilstromskaj, Blekinge län.* Godkänd av MSN 2017-03-09 § 71. Antagen av KF 2017-04-27 § 121. Laga kraft 2018-03-20. Dp 750/18, s. 27.

17. Växjö tingsrätt. Mark- och miljödomstolen. Målnummer P 2531-17.

I januari 2018 avslog mark- och miljödomstolen överklagan med hänvisning att domstolen bedömde att det saknades skäl att upphäva detaljplanen på de grunder som lyfts fram i domstolsprövningen. Domstolen framhöll att de utredningar som utförts under planprocessen bedömdes som tillräckliga för att kunna bedöma planförslagets påverkan på de identifierade värdena i området. Domstolen valde att hänvisa till länsstyrelsens tidigare bedömning av planförslagets påverkan på riksintresset och såg inga skäl att i denna fråga göra någon annan bedömning än länsstyrelsen.¹⁸ Domstolen skriver: "Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömning av frågor angående bl.a. kulturmiljö och det saknas därför i många fall särskilda skäl för överprövande myndigheter att frånga länsstyrelsen bedömning."¹⁹

Mark- och miljödomstolens beslut överklagades i januari 2018 till mark- och miljööverdomstolen.²⁰ Mark- och miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd i frågan utan avslog överklagan. Detaljplanen vann laga kraft 2018-03-20.

18. Växjö tingsrätt. Mark- och miljödomstolen. Målnummer P 2531-17.

19. Växjö tingsrätt. Mark- och miljödomstolen. Målnummer P 2531-17, s. 29

20. Svea hovrätt. Mark- och miljööverdomstolen. Målnummer P 1220-18.

Bilaga 7

Fallstudie Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun

Den här studien gäller en detaljplan för kvarteret Klippan. Området ligger i riksintresseområdet för Jönköpings stad i stadsdelen Söder. Omvandlingen gällde en nybyggnation av ett flerbostadshus på tre våningar inom kvarteret i nära anslutning till den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden Agnes minne. Byggnationen av bostadshuset påbörjades under hösten 2016 och stod färdigt för inflyttning sommaren 2017.

Jönköping [F 69]

Motivering

Residensstad belägen vid en strategisk kommunikationsknut, in i 1600-talet starkt befäst med hänsyn till anfallsrisken från Danmark. Administrativt centrum sedan 1600-talet med betydelse för stora delar av södra Sverige. Sällsynt kanalstadsplan från 1600-talets början samt 1800- och 1900-talens industristad och ämbetsmannastad.

Uttryck för riksintresset

Rikliga minnen från 1600-talsstaden genom den inte helt regelbundna stadsplanen med igenlagda kanaler och inre hamnbassäng. Gamla infartsvägar. Göta hovrätt, Kristine kyrka, rådhus, skola mm. Det tidigare fästningsområdet väster om kanalen mellan Vättern och Munksjön som under 1800-talets lopp ersattes av en zon av parker och för residensstaden karaktäristiska offentliga byggnader. Småskalig handels- och hantverksbebyggelse i trä som speglar den förindustriella stadens liv. Industristaden och den kraftiga expansion industriutvecklingen medförde med tändsticksfabriken och andra industriella anläggningar. Den tidiga förstaden Väster med rätvinklig rutnätsplan från 1836 och rester av äldre småskalig bebyggelse. Utvidgningar av stadsdelen 1854 och 1877. Hamn- och järnvägsanläggningar, tidiga kommunaltekniska anläggningar. Strandpromenad och mer storstadsmässig bebyggelse från 1800-talets slut. Stadsparken. Bäckalyckan. Stadsdelen Söder och del av Torpa som visar stadsbyggnadsutvecklingen under 1900-talets tidigare del med ett planmönster som utgår från den äldre rutnätsplanen och sedan antar den tidstypiska oregelbundna, terränganpassade formen och med bebyggelse av flerbostadshus som är karaktäristisk för 1920-talets klassicism och funktionalismen.

Riksintressebeskrivningen beslutades 1996 av Riksantikvarieämbetet.¹ Beskrivningen omfattar ett flertal olika områden av de centrala delarna av Jönköpings stad: Öster, Väster med institutionsområdet, dammarna i Vattenledningsområdet samt områdena Söder och Torpa. Riksintresset i Jönköping är komplext i sin utformning och speglar ett antal olika karaktärsskapande verksamheter under en lång historisk kontinuitet, från 1600-talet fram till början av 1900-talet. Riksintresset kännetecknas av ett flertal olika verksamheter och aktiviteter som format staden som residensstad, administrativt centrum, industristad och ämbetsmannastad. Riksintressets uttryck kan därmed vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

År 1994 tog Länsstyrelsen i Jönköpings län fram en fördjupad riksintressebeskrivning för Jönköpings stad. Fördjupningen kom senare att ligga till grund för 1996 års reviderade riksintressebeskrivning. I fördjupningen framhålls att Jönköping fram till 1950-talet var en av landets bäst välbevarade trästäder. Stadsdelen Söder omfattar flerbostadshus i sten som byggt vidare på 1800-talet rutnätsplan. Längs Klostergatan, intill kvarteret Klippan, lyfts den klassicistiska och tidiga funktionalistiska bebyggelsen som riksintressant för området.²

I kulturminnesvårdprogrammet för Jönköping stad från 1988 framhålls att området Söder och Torpa är en del av riksintresset för kulturmiljövården.³ År 1983 hade Jönköpings länsmuseum även tagit fram en kulturhistorisk utredning av bebyggelsen i Torpa och Söder. I bebyggelseinventeringen lyfts byggnaden Agnes minne, som ligger inom kvarteret Klippan, fram som en karaktäristisk byggnad från 1910-talets Jönköping.⁴

Kommunens översiktsplan

Den kommunövergripande översiktsplanen som var gällande under planprocessen antogs 2002 av kommunstyrelsen och reviderades 2016. I 2002 års översiktsplan framhålls att nybyggnation ska prioriteras i attraktiva lägen nära stadskärnan. Översiktsplanen anger som målsättning att bevara stadskärnans kulturhistoriska värden och speciella karaktär. De uttryck som kommunen framhåller som riksintressanta för Söder är stenstaden med en väl sammanhållen och funktiona-

1. Riksantikvarieämbetet. 2013. *Riksintressen för kulturmiljövården – Jönköping län (F). F län beslut Riksantikvarieämbetet 1996-08-27*. Dokument uppdaterat 2013-09-11, s. 12.

2. Franzén, A. och Remmare, P.-O. 1994. *Jönköping – stad i utveckling. Fördjupad beskrivning av kulturmiljövårdens riksintressen i Jönköping stad. Länsstyrelsen i Jönköpings län*. Remissutgåva.

3. Jönköpings kommun. 1988. *Kulturminnesvårdprogram för Jönköping kommun*. Stadsarkitektkontoret.

4. Jönköpings länsmuseum. 1983. *Torpa i Jönköping. Kulturhistorisk utredning av en stadsdel med bebyggelse från 20-, 30- och 40-talen*. Rapport nr 9, s. 15.



Bild 1. Riksintresset Jönköpings stad [F 69] omfattas av ett flertal mindre områden. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen av riksintresset Jönköping stad. Det rödmarkerade området markerar kvarteret Klippan. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

listisk bebyggelse. Inom riksintresseområdet gäller varsamhetskrav enligt plan- och bygglagen. Kommunen påpekade att: ”I samband med ändring av detaljplaner inom de berörda områdena bör det prövas att införa särskilda skyddsbestämmelser för den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen, som inte redan är skyddad.”⁵

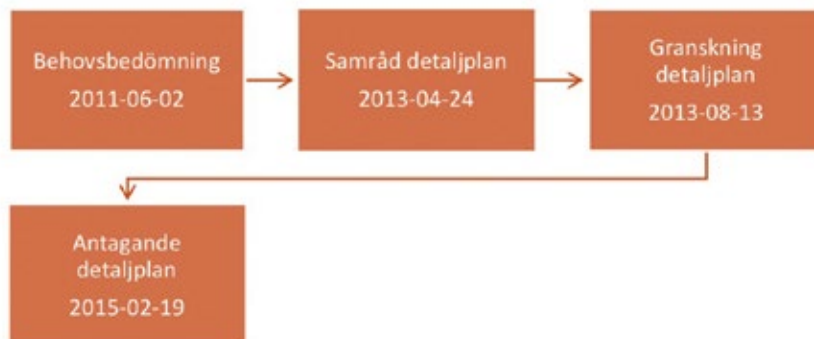
Syftet med planen och hur den berör riksintresset

Syftet med detaljplanen var att pröva lämpligheten i att förtäta kvarteret Klippan genom nybyggnation av ett flerbostadshus utmed Klostergatan. Bebyggelsen planerades att vara i likvärdig höjd som omgivande bebyggelse och inrymma tre våningar. I detaljplanen pekas området ut som riksintresse för kulturmiljövården och som en kulturhistoriskt värdefull stadsmiljö. Det område som berörs av detaljplanen är området Söder som visar på stadsbyggnadsutvecklingen under tidigt 1900-tal som består av en stenstad i klassicistisk och funktionalistisk stil.⁶ De riksintresseuttryck som detaljplanen berör och bedömts vara av relevans vid denna dokumentgranskning är planmönster som bygger vidare på den äldre rutnätsplaner samt bebyggelsens låga volym med ytstruktur i tegel- och puts i ljusa färgskalor.

5. Jönköping kommun. 2002. *Översiktsplan 2002: Handlingsplan för en hållbar och attraktiv kommun*. Stadsbyggnadskontoret, s. 129–130.

6. Jönköping kommun. 2002. *Översiktsplan 2002: Handlingsplan för en hållbar och attraktiv kommun*. Stadsbyggnadskontoret, s. 129–130.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för Kvarteret Klippan, Jönköpings kommun.

Planprocessen

Planprocessen inleddes i juni 2011 i samband med en överläggning mellan kommunen och fastighetsbolaget Vätterhem. Planprocessen initierades av att fastighetsbolaget Vätterhem ville utreda möjligheterna att förtäta sina fastighetsrätter i de centrala delarna av Jönköping.⁷ Därefter tog kommunen fram en behovsbedömning av planförslaget, där kommunen bedömde att förslaget inte skulle medföra någon betydande miljöpåverkan. Miljöfrågorna skulle istället integreras med detaljplanprocessen genom planbeskrivningen.⁸ I samrådsyttrandet motsatte sig inte länsstyrelsen denna bedömning.⁹

Samråd

Under våren 2013 skickade kommunen ut samrådshandlingar för yttrande.¹⁰ I samrådshandlingarna omnämns inte att kvarteret ingår som en del av riksintresset för kulturmiljövården. Kommunen framhåller dock att för planförslaget var det prioriterat att bebyggelsen anpassades till omkringliggande bebyggelsens stil och volym. Detta gällde framför allt den kulturhistoriskt värdefulla fastigheten Agnes minne i nära anslutning till planförslaget. För att minska negativ påverkan på bebyggelsen i kvarteret angavs att den nya bebyggelsen skulle placeras på ett erforderligt avstånd till befintlig bebyggelse. I samrådsskedet

7. Jönköpings kommun. 2013. *Samrådshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.*

8. Jönköpings kommun. 2013. *Samrådshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.*

9. Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2013. *Samrådsyttrande: Detaljplan för kvarteret Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun. Beteckning 402-3647-2013.*

10. Jönköpings kommun. 2013. *Samrådshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping. Jönköpings kommun. Dnr 2013:11.*

gjorde kommunen bedömningen att exploateringen skulle medföra en positiv påverkan på stadsbilden.

Länsstyrelsen lyfte i sitt samrådsyttrande att planbeskrivningen skulle kompletteras med information om planområdets kulturhistoriska sammanhang och att kvarteret ligger inom riksintresset för kulturmiljövården. Yttrandet angav länsstyrelsen att: ”Planbeskrivningen behöver kompletteras med en beskrivning av hur en ny bebyggelse kan genomföras med hänsyn till kvarterets kulturhistoriska sammanhang i stadsdelen. Planbeskrivningen bör förhålla sig till att kvarteret ingår i det kulturhistoriska riksintresset för Jönköpings stad liksom de andra kulturhistoriska planeringsunderlag som berör området.”¹¹ Länsstyrelsen rekommenderade att såväl rivningsförbud som hänsynsbestämmelser för kulturhistorisk värdefull bebyggelse bör föras in i planbestämmelserna för de befintliga byggnaderna i området.

Granskning

I granskningshandlingarna har kommunen reviderat planbeskrivningen och infört rivningsförbud och varsamhetsbestämmelser för kvarterets befintliga bebyggelse. I granskningshandlingarna finns även förtydligat att området är en del av riksintresset för kulturmiljövården och planen hänvisar till tidigare genomfört kulturminnesvårdsprogram från 1988. Kommunen anger att: ”Då kvarteret ingår i området som är klassat som kulturhistoriskt riksintresse är det viktigt att tillkommande byggnader anpassas väl till befintlig bebyggelse, både vad gäller volym och stil. Ny byggnad får uppföras likvärdigt med omgivande bebyggelse i tre våningar och får användas för bostadsändamål. Fasadmaterialet bör vara tegel eller puts vilket överensstämmer med omgivande byggnader. [...] Vid ombyggnad ska byggnadernas ursprungliga fasadmaterial och dess tidstypiska ytstruktur och färgskala bibehållas.”¹²

Länsstyrelsen hade inga synpunkter på det reviderade planförslaget i sitt granskningsyttrande.¹³

Antagande av detaljplan

Den detaljplan som beslutades av kommunfullmäktige i februari 2015 är i stort sett oförändrad från granskningshandlingarna. Utformningen på bebyggelsen är densamma, men i planhandlingarna finns förtydligat att planområdet omfattas av förbud mot förvanskning

11. Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2013. *Samrådsyttrande: Detaljplan för kvarteret Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun*. Beteckning 402-3647-2013.

12. Jönköpings kommun. 2013. *Granskningshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping, Jönköpings kommun*. Dnr 2013:11, s. 15.

13. Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2013. *Granskningsyttrande: Detaljplan för kvarteret Klippan 2 och 10 i Jönköping, Jönköpings kommun*. Beteckning 402-6309-2013.



Bild 2. Den färdigbyggda bebyggelsen på Klippan 2 och 10. Till vänster syns byggnaden Agnes minne. Foto: Evelina Stadin/RAÄ.



Bild 3. Agnes minne. Foto: Evelina Stadin/RAÄ.

enligt 8 kap. 13 § PBL.¹⁴ Byggnationen av bostadshuset påbörjades under hösten 2016 och stod färdigt för inflyttning sommaren 2017.

Intervjuer

In denna fallstudie har totalt fyra enskilda intervjuer genomförts den 22–30 oktober med representanter från Jönköpings kommun och Länsstyrelsen i Jönköpings län. På kommunen intervjuades nuvarande planchef och före detta stadsarkitekt som deltagit vid utformning av detaljplanen. Vid länsstyrelsen har länsarkitekten som deltagit i beredningen av detaljplanen intervjuats, samt länsstyrelsens nuvarande antikvarie som inte varit delaktig i beredningen av detta ärende.

Processen och riksintressets påverkan

Byggnationen av ett nytt bostadshus i kvarteret Klippan initierades av det kommunalägda fastighetsbolaget Vätterhem. I intervjuer med kommunen framkommer att fastighetsbolaget i en inventering av sina byggrätter konstaterat att det fanns utrymme för förtätning i kvarteret. Stadsbyggnadskontoret ställde sig positivt till exploatering i området men konstaterade samtidigt att den nya byggnaden skulle ligga i nära anslutning till den kulturhistoriskt värdefulla byggnaden Agnes minne. Inledningsvis kom fastighetsbolaget Vätterhem in med ett förslag till en byggnad med en modernistisk design. Kommunen signalerade då att kvarteret låg i ett område med höga kulturhistoriska värden och förde en dialog kring vad som bedömdes vara genomförbart inom kvarteret. Det som kommunen bedömer som avgörande för planprocessen var att de tidigt i processen kunde styra om fastighetsbolaget till att använda kulturmiljön som utgångspunkt för detaljplanens utformning.

Under planprocessen var dialogen mellan länsstyrelsen och kommunen avgränsad till de formella yttrandena. I intervjuer med länsstyrelsen och kommunen framkommer att båda parter upplevt planprocessen som lyckad. Kommunen upplevde att de inledningsvis hade en tydlig bild av vilka kulturhistoriska värden de skulle förhålla sig till. Riksintresset upplevdes aldrig som en problematisk fråga i planprocessen genom att kommunen i ett tidigt skede lyfte frågan med fastighetsbolaget. Både kommun och länsstyrelsen uppger att riksintresset Jönköpings stad, dess motiv och uttryck, är lätta att förstå.

De intervjuade från kommunen framhåller att riksintresset för Jönköpings stad sällan ses som ett hinder vid planeringen, utan snarare

14. Jönköpings kommun. 2015. *Antagandeshandling: Detaljplan för Klippan 2 och Klippan 10 i Jönköping. Jönköpings kommun*. Dnr 2013:11.

som en tillgång. Trots detta upplever kommunen att de utifrån gällande regelverk har svårt att tillgodose riksintressena. Systemet förutsätter ett preventivt arbete genom införandet av varsamhets- och skyddsbestämmelser i detaljplanelagt område, något som kommunen uppfattar som ett tidskrävande arbete. Både länsstyrelsen och kommunen framhåller att en idealistisk syn på planeringen är att riksintresset utgör utgångspunkt för förändringen i staden – men att det, som i detta fall, ofta är exploateringstrycket som driver på utvecklingen. Det förutsätter att exploatörerna har en förståelse för riksintresset. Fallet Klippan framhålls som speciellt på så sätt att fastighetsbolaget visade ett stort intresse för de kulturhistoriska värdena vid utformningen av bebyggelsen.

Förutsättningar

I intervjuerna med kommunen framkommer att planprocessen präglades av kontinuerliga arbetsmöten mellan kommunen, fastighetsbolaget och arkitekten. Kommunen lyfter detta som en framgångsfaktor för att skapa en förståelse hos dessa aktörer för hur den föreslagna bebyggelsen kunde anpassas till de kulturhistoriska värdena. Kompetensen och lyhördheten hos fastighetsbolaget framhålls som en avgörande förutsättning för utformningen av planförslaget.

Kommunen lyfter fram att ett gediget kunskapsunderlag har tagits fram för kulturmiljön i Jönköpings stad. Flera av dessa underlag är dock föråldrade och uppfattas därför av de intervjuade som inaktuella. Det har ibland skapat problem för handläggare att få gehör för sin tolkning av riksintresset hos exploatörer, politiker och länsstyrelsen.

Kommunen påpekar att den riksintressebeskrivning som finns för Jönköpings stad är kortfattad och övergripande i sin karaktär. Det upplevs försvåra bedömningen av påverkan på riksintresset och de har svårt att i ett tidigt skede ge besked till byggföretag om vad som är tillåtet att genomföra inom ett riksintresseområde. Länsstyrelsen arbetar med att ta fram en fördjupad riksintressebeskrivning som syftar till att tydliggöra riksintresseanspråket i olika stadsdelar. Både Stadsbyggnadskontoret och länsstyrelsen konstaterar i intervjuerna att det är sällan enbart fokus på riksintresset vid en exploatering. Dialogen kommunen för inför en omvandling omfattar snarare hela kulturmiljön i sig. Även i denna planprocess har kommunens huvudsakliga fokus varit att anpassa planförslaget till kulturmiljön.

Kommunen har i dagsläget en bygglovshandläggare med antikvarisk kompetens, men så har inte alltid varit fallet, påpekar kommunen och länsstyrelsen. Länsstyrelsens intervjuade upplever att tillgång

till antikvarisk kompetens ofta är ett problem för många kommuner i länet. De ser positivt på att kommunen anställer handläggare med antikvarisk kompetens, men påpekar samtidigt att det förutsätter att dessa typer av arbetsuppgifter även ingår i arbetsbeskrivningen.

Vid mer omfattande omvandlingar har länsstyrelsen och kommunen ofta en tät dialog i frågor som rör riksintresset. Kommunen och länsstyrelsen genomför även tidiga samrådsmöten fyra gånger per år där kommunen kan bereda och informera om planerade projekt i staden.

Bedömning av påverkan

Den hänsyn som togs till riksintresset i Jönköpings stad var att hålla låg takhöjd och uppföra bebyggelsen i ljust tegel, likt byggnaden Agnes minne. Kommunen påpekar i intervjuerna att de i efterhand har svårt att bedöma utfallet av omvandlingen och hur utformningen påverkat riksintressets uttryck. De anser inte att den nya byggnaden äventyrade riksintressets uttryck, men kan inte uttala sig om riksintresset förstärktes av den nya byggnaden. Länsstyrelsen har lite delade uppfattningar om utfallet för byggnationen. En av de intervjuade vid länsstyrelsen anser, liksom kommunen, att riksintresset inte påverkats negativt av den nya bebyggelsen. Den intervjuade poängterar dock att det inte var utformningen av bebyggelsen som de uppfattade som problematisk under planprocessen, utan snarare planskyddet som saknade förbud mot förvanskning. Kommunen valde efter samråd med länsstyrelsen att införa varsamhetsbestämmelser och rivningsförbud på den omgivande bebyggelsen.

Intervjuade vid länsstyrelsen upplever att de och Stadsbyggnadskontoret hade en likartad syn på riksintresset i denna planprocess. Länsstyrelsen påpekar att så har inte alltid varit fallet. Länsstyrelsen menar att kommunen tidigare har haft fokus på gränsdragningen för riksintresset i form av värdekärnor. Länsstyrelsen har under den senaste tiden arbetat med att öka förståelsen till att det rör sig om hela miljöer, något som de upplever att kommunen har tagit till sig av.

Bilaga 8

Fallstudie Kvarteret Thor m.fl. i centrala Umeå, Umeå kommun

I denna fallstudie har en antagen och rättsligt prövad detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. i centrala Umeå studerats. Syftet med planen var att ge planmässiga förutsättningar för förtätning av befintligt kvarter med ett hotell och bostäder, ändring av fasader samt medge ny bebyggelse i kvarterets södra och östra del mot Storgatan och Vasagatan. Den rättsliga prövningen resulterade i att detaljplanen som hade antagits av kommunen upphävdes.

Umeå [AC 10] (Umeå sn)

Motivering

Residensstad som speglar 1600-talets stadsgrundningspolitik och utvecklingen inom stadsbyggnadskonsten under 1800-talets andra del och 1900-talets början med inslag av kontinentala influenser.

Uttryck för riksintresset

Framträdande byggnader och miljöer som speglar Umeås funktion som centrum i länet för administration, handel, sjöfart, vård, utbildning och senare också militär verksamhet. Kommunikationsstråk som berättar om stadens utveckling från 1600-talet och framåt. Kvarvarande bebyggelse i de östra och västra stadsdelarna från perioden 1700-talets slut och fram till 1880-talet. Den under 1800-talets senare del, och 1900-talets början successivt utvidgade stadsplanen med gatunät, tomtstrukturer, platsbildningar och byggnader från motsvarande perioder. Tillägget av Östra och Västra esplanaderna 1879 samt den efter branden 1888 reglerade äldsta stadskärnan med Rådhusplanaden som bred mittaxel. Inslaget av grönska med trädplanterade gator, parker och många trädgårdstomter samt kontakten med älven. Bebyggelse huvudsakligen från tiden efter stadsbranden 1888 av relativt gles karaktär med trähusbebyggelse upp till två våningar, enkla men medvetet utformade hus blandade med förnämlig panelarkitektur samt offentliga byggnader av sten i tre våningar. Hamnstråk med gles och låg bebyggelse samt sjöfartspräglad och representativ fasad mot älven.

Umeå är en residens- och militärstad som är belägen invid Umeåälven med äldre kvarvarande bebyggelse från slutet av 1700-talet. Fokus i utpekandet är olika riksintresseuttryck som beskriver bebyggelse som återspeglar Umeås framväxt, tillsammans med äldre stadsstrukturer och miljöer. Olika tiders kontinuerliga nyttjande karaktäriserar därmed riksintresset och uttrycken kan vara känsliga för tillägg som förändrar eller bryter mot platsens specifika förutsättningar och egenskaper.

Riksintressebeskrivningen beslutades 2010 av Riksantikvarieämbetet.¹ Beskrivningen reviderades utifrån den översyn och revidering som Länsstyrelsen i Västerbottens län gjorde samma år. Revideringen innebar bland annat att det före detta regementsområdet (I 20) införlivades i riksintresset.

I syfte att öka kunskapen och förståelsen för riksintresset tog länsstyrelsen fram en fördjupad riksintressebeskrivning.² Förutom beskrivningen av de kulturhistoriska värden som riksintresset står för beskrivs även det förhållningssätt³ som ska finnas till riksintresset samt 24 miljöer som är ”representativa för riksintresset”, även benämnda värdekärnor. Riksintresset omfattar geografiskt de centrala delarna av staden, med den så kallade centrumfyrkanten, delar av öst på stan och väst på stan. I länsstyrelsens fördjupade riksintressebeskrivning inkluderas även före detta regementsområdet till riksintresset Umeå. Det utgör ett separat geografiskt område strax norr om det övriga riksintresset. Den geografiska avgränsningen har dock inte reviderats i anslutning till beskrivningen och området kring regementet ingår därmed inte i gällande geografiska avgränsning.

Kommunens översiktsplan

År 1998 antogs en kommunövergripande översiktsplan⁴ av kommunstyrelsen. I samband med detta antogs även en fördjupad översiktsplan⁵. Översiktsplanen behandlar målsättningar och riktlinjer för kommu-

-
1. Riksantikvarieämbetet. 2018. *Riksintressen för kulturmiljövärden – Västerbottens län (AC). AC län beslut Riksantikvarieämbetet 1997-11-17. Revidering 2010 avseende värdetext för AC 10. Dokument uppdaterat 2016-05-24, s. 13.*
 2. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2009. *Centrala Umeå och f.d. regementet I 20 – En kulturmiljö av riksintresse, meddelande nr 8/2009.* Den reviderade riksintressebeskrivningen beslutades av länsstyrelsen 2010-04-20.
 3. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2009. *Centrala Umeå och f.d. regementet I 20 – En kulturmiljö av riksintresse, meddelande nr 8/2009.* Beskrivningarna av de rödmarkerade områdena – riksintressets värdekärnor – är ingången till lämpliga förhållningssätt vid förändringar. I värdekärnorna måste höga krav gälla.
 4. Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun, öpl 98 – för en hållbar utveckling.*
 5. Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun. Fördjupning för de centrala stadsdelarna.* Antagen av Umeå kommun den 29 augusti 2011. Denna fördjupning ersattes 2011 av en ny fördjupning för de centrala stadsdelarna, som dock inte gällde vid kommunens antagande av detaljplanen.

nens kulturmiljöer samt identifierar behov av ytterligare utredningar. Ett övergripande mål formuleras i planen: ”Det är Umeå kommuns målsättning att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer, fornlämningar och kulturlandskap, samt att hävda kulturmiljövärden i samhällsplaneringen.”⁶ För de centrala delarna anges det att en reviderad och utökad stadsbildsanalys bör tas fram samt även ett handlingsprogram för arkitektur och formgivning. Riksintresset Umeå anges dock endast med namn och med en hänvisning till fördjupningen av översiktsplanen. En beskrivning av riksintresset och hur kommunen avser tillgodose riksintresset saknas. För kulturmiljövärden redovisas ett övergripande resonemang, behoven av flera framtida utredningar samt hänvisningar till den fördjupning som finns för centrala staden.

Länsstyrelsen lämnade synpunkter i både samråds- och granskningsyttrande⁷ avseende hur kommunen i översiktsplanen redovisade hur både allmänna kulturmiljövärden och riksintressen skulle tillgodoses. Länsstyrelsen betonade att planen hade en ambitiös målsättning för kulturmiljön inom kommunen, men att det i avvaktan på kommande utredningar och program borde redovisas ett grundläggande förhållningssätt till hur kommunen avser att tillgodose kulturmiljön. Planen saknade enligt länsstyrelsen även tydlig redovisning av effekter och konsekvenser av översiktsplanens ställningstaganden samt av motstående intressen.

I översiktsplanens fördjupning för de centrala delarna anger kommunen ett inriktningsmål för hur staden ska utvecklas. Staden ska utvecklas och förnyas samtidigt som ”...de positiva kvaliteterna i den gamla rutnätsstaden beaktas. Utveckling ska ske, men med en helhetssyn där gammalt möter nytt och tillsammans bidrar till en spännande och upplevelserik stadsmiljö.”⁸ Vidare skriver kommunen att därför ska all nybebyggelse ske genom anpassning till stadsbild, bebyggelsens skala och karaktär. Under ett särskilt avsnitt beskrivs sedan hur bevarandet av stadsmiljön ska ske och ett antal punkter förtydligar hur riksintresset och dess karaktärsdrag ska beaktas. De karaktärsdrag som bland annat ska beaktas är:

6. Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun, öpl 98 – för en hållbar utveckling*, s. 14.

7. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 1997. *Översiktsplan för Umeå kommun, ÖPL 98 – samrådsremiss*. Samrådsyttrande dnr 2010-6028-1997 samt Länsstyrelsen i Västerbottens län. 1997. *Synpunkter redovisade enligt rubricering ÖPL*. Granskningspromemoria beteckning 2010-6028-1997.

8. Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun. Fördjupning för de centrala stadsdelarna. Antagen av Umeå kommun den 29 augusti 2011*, s. 10, 21ff.

- Bevarade delar av den enkla rutnätsplanen och andra spår från tidsskedet 1621–1864.
- 1864 års rutnätsplan, öppna platser och trädplanteringar. Idén om en representativ fasad mot älven.
- 1889 års plan med samma planmönster, men med ”försköningar”: grönstråket vid kyrkan, flera esplanader, rådhusparken, monumental placering av offentliga byggnader, förverkligande av älvfasaden.
[...]
- Bebyggelsens måttliga skala med anpassning till de äldre planmönstren. Den jämna stadssiluetten i höjd.
- Husens placering i tomtgräns mot gata.
- Den välbevarade äldre bebyggelsen i representativt urval, som uttryck för tidsideal, levnadsvillkor, ekonomiska förhållanden, lagbestämmelser och andra faktorer under olika skeden i stadens historia.⁹

Syftet med detaljplanen och hur den berör riksintresset

Detaljplaneförslaget för kvarteret Thor tas fram i syfte att förtäta kvarteret med ett hotell och bostäder, ändra fasader samt att uppföra ny bebyggelse i kvarterets södra och östra del mot Storgatan och Vasagatan. Kvarteret är beläget i centrala Umeå och centralt inom riksintresseområdet för kulturmiljövården.

De uttryck för riksintresset som planen främst berör och som därför bedömts vara av relevans för dokumentgranskningen är:

- Den efter branden 1888 reglerade äldsta stadskärnan med Rådhusplanaden som bred mittaxel.
- Bebyggelse huvudsakligen från tiden efter stadsbranden 1888 av relativt gles karaktär med träbebyggelse upptill två våningar, enkla men medvetet utformade hus med förnämlig panelstruktur samt offentliga byggnader av sten i tre våningar.

9. Umeå kommun. 1998. *Översiktsplan Umeå kommun. Fördjupning för de centrala stadsdelarna*. Antagen av Umeå kommun den 29 augusti 2011, s. 10, 21ff.

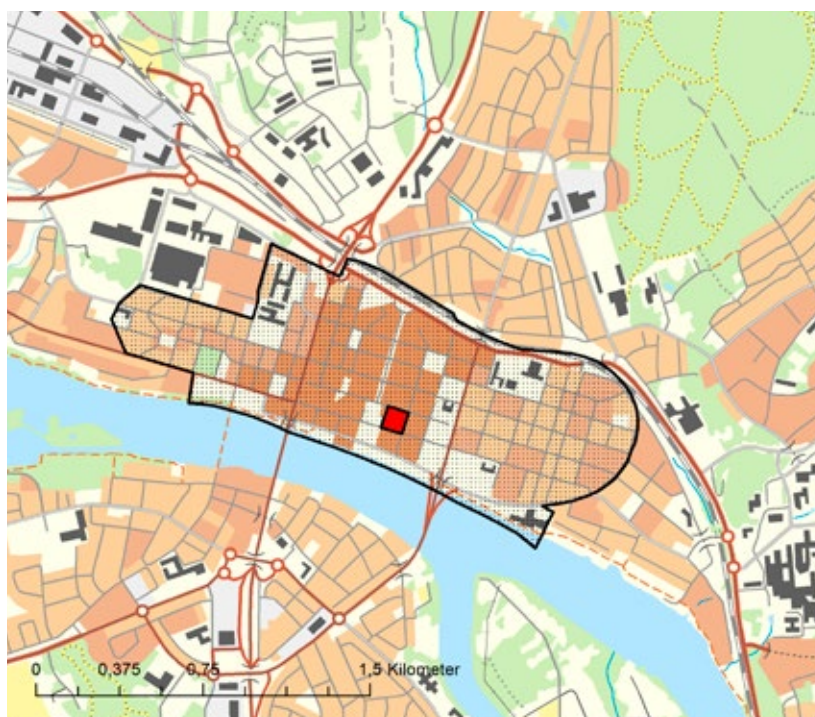
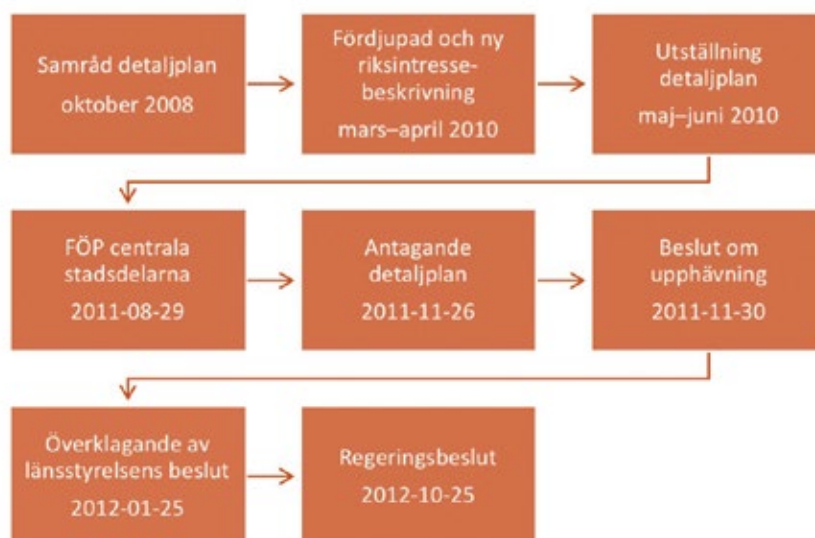


Bild 1. Det markerade området innanför den svarta linjen visar den geografiska utsträckningen för riksintresset Umeå [AC 10] samt det mindre området i rött är kvarteret Thor. Källa: Länsstyrelsernas GeodataKatalog samt kommunens detaljplan.

Sammanfattande beskrivning av exploaterings- och planprocessen



Figur 1. Figuren visar de övergripande stegen i den beskrivna exploaterings- och planprocessen för kvarteret Thor m.fl. i Umeå kommun. Med FÖP avses en fördjupning av översiktsplanen.

Planprocessen

Planarbetet initieras 2007 genom att fastighetsägarna till kvarteret Thor presenterade ett förslag till en ny exploatering för kommunen. Ett planförslag togs därför fram av kommunen i syfte att ge planmässiga förutsättningar för en förtätning av kvarteret.

Samråd

Arbetet med att ta fram en detaljplan för fastigheten Thor 3 inledes 2008. Den föreslagna bebyggelsen skulle utgöras av uppbrutna byggnadsvolymer om fem till tretton våningar. En behovsbedömning enligt plan- och bygglagen och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar¹⁰ togs fram. Kommunen bedömde att det fanns risk för betydande miljöpåverkan och att därför skulle en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas.

En MKB och en separat studie av planens påverkan på kulturmiljön och stadsbilden togs fram av kommunen med stöd av konsulter.¹¹ I kulturmiljöstudien anges att planförslaget bedömdes innebära en negativ påverkan på riksintresset. I den angavs även att planförslaget löpte risk för att ge följeffekter genom att bilda prejudikat för kommande önskemål om höga byggnader i riksintresset, vilket kan innebära att intrycket av den jämna stadssiluetten försvagas.¹² De bedömda konsekvenserna sammanfattades även i samrådshandlingens planbeskrivning. "Planförslaget påverkar riksintressets värden genom att den jämna stadssiluetten bryts och stadsbilden förändras kraftigt. Den nya byggnadens volym, höjd och skala, bryter mot det historiska framvuxna bebyggelsemönstret i riksintresseområdet d v s det som har givit Umeå prägel av klassisk stadsbyggnad. Rådhusaxelns monumentalitet från älven till järnvägsstationsbyggnaden försvagas då det tidigare mönstret för bebyggelsen i denna del av staden bryts. Den nya byggnaden som kommer att var[a] synlig från många håll i centrum bildar en stark kontrast mot den befintliga äldre bebyggelse[n] och gör det svårare att uppleva de historiska värdena i miljön som helhet."¹³

10. Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

11. Thyrens. 2010. *Miljökonsekvensbeskrivning – Detaljplan för del av kv Thor, Umeå kommun*. Utställningshandling maj 2010 samt SWECO. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå, Umeå kommun, Västerbottens län*. Kulturmiljöstudie. Utställningshandling dnr PLA-07-04. (Under dokumentgranskningen har samrådsversionerna saknats.)

12. Umeå kommun. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå, Umeå kommun, Västerbottens län*. Kulturmiljöstudie. Utställningshandling dnr PLA-07-04, s. 14.

13. Umeå kommun. 2010. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Samrådshandling dnr PLA 07-04. Sammanfattad beskrivning av kulturmiljöstudiens bedömning i planbeskrivningen, s. 6.

Länsstyrelsen bedömde i sitt samrådsyttrande¹⁴ att planförslaget inte överensstämde med den fördjupade översiktsplanen avseende det hänsynstagande till stadsmiljö och kulturmiljö som angavs som inriktning i den. Länsstyrelsen instämde med den kulturmiljöstudie kommunen tagit fram vad gäller att den föreslagna exploateringen skulle skada både riksintresset och omgivande byggnadsminnen. Ett genomförande av planförslaget skulle kraftigt inverka på riksintressets värden genom de nya byggnadernas volym, skala och höjd. Länsstyrelsen betonade att planområdet ligger inom stadens viktigaste stadsmiljö, vid den ursprungliga entrén till staden och invid flera viktiga monumentbyggnader, vilket innebär att krav på arkitektonisk utformning och anpassning ställs.

Utställning

Inför utställningen av detaljplaneförslaget 2010¹⁵ togs ett gestaltungsprogram¹⁶ fram och planen justerades avseende den föreslagna bebyggelsens utformning och gestaltning. Syftet med gestaltungsprogrammet var att säkra att byggnaden skulle uppföras med arkitektonisk kvalitet, komplettera planhandlingarna med konkreta beskrivningar av bebyggelsens utformning och ge exempel på planbestämmelsernas inriktning. Under våren samma år togs även en fördjupad riksintressebeskrivning fram av länsstyrelsen, vilket ledde till en justerad riksintressebeskrivning som beslutades av Riksantikvarieämbetet.¹⁷ Utställningshandlingen medgav fortsatt en bebyggelse om fem till tretton våningar, men byggnadsvolymer hade disponerats om något. Utformningen, bland annat fasadmateriell, utformning av entréer och terrasser, reglerades genom ett flertal planbestämmelser. Planbeskrivningen redovisade dock samma konsekvenser för riksintresset som i samrådsversionen. Hur konsekvenserna skulle hanteras eller skulle kunna minskas redovisades inte.

Länsstyrelsen bedömde i sitt utställningsyttrande¹⁸ att planförslaget fortsatt inte överensstämde med den fördjupade översiktsplanen, samt att det inte tillgodosåg riksintresset. Länsstyrelsen ställde sig

14. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2008. *Detaljplan för fastigheten Thor 3 inom Centrala stan i Umeå kommun*. Samrådsyttrande ärendebeteckning 402-8973-2008.

15. Umeå kommun. 2010. *Detaljplan för del av fastigheten THOR 3 m fl inom Centrala Umeå, Umeå kommun, Västerbottens län*. Utställningshandling dnr PLA 07-04.

16. Umeå kommun. 2010. *Gestaltungsprogram för kvarteret Thor*. Utställningshandling dnr PLA 07-04.

17. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2009. *Centrala Umeå och f.d. regementet I 20 – En kulturmiljö av riksintresse, meddelande nr 8/2009*. Den reviderade riksintressebeskrivningen beslutades av länsstyrelsen 2010-04-20.

18. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2010. *Utställning av detaljplan för fastigheterna Thor 3, Thor 4 samt del av Umeå 2:1 inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Yttrande ärendebeteckning 402-3924-2010.

positiv till att kvarteret skulle omdanas och till modern gestaltning, men att det behövde ske i dialog och samklang med befintliga äldre byggnader. Länsstyrelsen bedömde därför att den föreslagna exploateringen inte fyllde kraven på god gestaltning och hänsynstagande till kulturmiljövärden på ett sådant sätt att riksintresset tillgodosågs. Att länsstyrelsen avsåg att eventuellt ingripa mot planen framgår dock inte genom länsstyrelsens yttrande.

Antagande detaljplan

Detaljplanen antogs av kommunfullmäktige i september 2011 och länsstyrelsen beslutade att överpröva planen då den innebar en risk att medföra påtaglig skada på riksintresset Umeå.¹⁹ Länsstyrelsen upphävde därefter detaljplanen utifrån att den föreslagna exploateringen påtagligt skulle skada riksintresset och hänvisade även till att planen inte tillgodoser riksintresset såsom detta är uttryckt i den revidering som genomförts med kommunens acceptans. Det är den föreslagna bebyggelsens volym, skala och höjd som bedömdes inverka negativt på riksintresset. Kvarterets placering centralt i riksintresset och mellan monumentala byggnader som rådhuset och domkyrkan samt invid Storgatan betonades. Länsstyrelsen bedömde att den föreslagna byggnaden, trots gestaltningsprogrammet, varken underordnade sig eller samspelade med den omgivande bebyggelsen och att dess funktion som hotell och kontor inte överensstämde med de offentliga byggnader som tidigare tillätits dominera staden med sin höjd.²⁰

Rättslig prövning

Kommunen överklagade länsstyrelsens beslut om att upphäva detaljplanen och anförde bland annat att kvarteret Thor inte är utpekad som riksintresse förutom att det ingår i stadskärnan. Kvarteret innehåller inte heller i sig några utpekade värdefulla byggnader.²¹ Kommunen instämde inte i länsstyrelsens bedömning att bebyggelsen längs med Storgatan karaktäriseras av en jämn siluett med byggnader om två–tre våningar. Flera byggnader menade kommunen var högre och kvarteren Magne och Brage med tio respektive femton våningar särskilt avvikande. Kommunen angav att intilliggande värdekärnor inte

19. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2011. *Länsstyrelsens prövning av beslut att anta detaljplan för del av fastigheten Thor inom centrala stan i Umeå kommun, Västerbottens län*. Beslut beteckning 404-6395-2011.

20. Länsstyrelsen i Västerbottens län. 2011. *Prövning enligt 12:1 ÄPBL av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom Centrala stan i Umeå kommun, Västerbottens län*. Beslut ärendebeteckning 404-7302-2011, s. 1–2.

21. Umeå kommun. 2012. Ärende s 2012/153/PBB. *Överklagande av prövning enligt 12 kap 1 § ÄPBL av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl.*

skulle påverkas, genom att Storgatan även fortsatt skulle utgöra en vacker paradgata samt att kvarteren inom de övriga värdekärnorna inte påverkades direkt. Slutligen bedömde kommunen att begreppet ”så långt möjligt” enligt 3 kap, 6 § 1 st. miljöbalken, borde inrymma möjligheten att avväga riksintresset mot andra samhällsekonomiska hänsynstaganden och mot stadens behov av tillväxt.

Regeringen inhämtade Riksantikvarieämbetets och Boverkets yttrande. Riksantikvarieämbetet instämde i länsstyrelsens bedömning och betonade att kvarteret Thor är beläget centralt inom riksintresset Umeå samt att stråket längs med Storgatan rymmer mycket av den värdefulla bebyggelse som ingår i riksintresset. Vidare bedömde Riksantikvarieämbetet att ”Kommunen har arbetat fram ett flertal andra detaljplaner inom riksintresseområdet som medger förtätning, om- och nybyggnader. Sammantaget innebär detta att gränsen för vad riksintresseområdet tål måste anses, om inte passerad, så i varje fall nådd.”²² Boverket instämde i länsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets bedömning. Boverket konstaterade att planområdet, enligt såväl länsstyrelsens fördjupning som kommunens nyligen antagna fördjupade översiktsplan, ingår i riksintresset. Boverket betonade att det som är vägledande för bedömningen av påtaglig skada är åtgärdens inverkan på riksintressanta värden, oavsett om åtgärden vidtas inom eller utanför riksintresset eller en så kallad värdekärna. Myndigheten tydliggjorde även, med hänsyn till kommunens hänvisning till redan befintlig hög bebyggelse, att även om riksintresset redan kan vara påverkat av annan exploatering utgör det inte skäl att ytterligare tillåta skada.

Regeringen avslog kommunens överklagan och gör bedömningen: ”att avgörande för om en exploatering ska anses innebära påtaglig skada på ett riksintresse är dess påverkan på de värden som ligger till grund för utpekandet av riksintresset, oberoende av om åtgärden vidtas direkt i eller utanför en värdekärna.” Regeringen ansåg, i likhet med Riksantikvarieämbetet, att större restriktivitet bör råda vid uppförandet av högre byggnader i de områden som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag med välbevarad äldre låg bebyggelse. Mot bakgrund av vad bland annat Riksantikvarieämbetet och Boverket hade anfört, bedömde regeringen att detaljplanen medförde sådan påtaglig skada på riksintresset att planen inte kunde godtas med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken.²³

22. Riksantikvarieämbetet. 2012. *Remiss från Boverket – överklagande av beslut om upphävande av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom centrala Umeå i Umeå kommun, Västerbottens län*. Dnr 331-674-2012, s. 3.

23. Regeringen. 2012. *Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen avseende detaljplan för fastigheten Thor m.fl. inom Centrala Umeå, Umeå kommun*. Regeringsbeslut S2012/153/PBB, s. 4.

Bilaga 9

Intervjuguide

Tema 1. Planering och byggande i staden

- a) Hur har omvandlingsbehov påverkat staden?
Vad har försvunnit? Tillkommit?
- b) Hur arbetar kommunen med centrum i planering och byggande?

Tema 2. Riksintresset

- a) Är riksintresset lätt eller svårt att förstå och kommunicera?
- b) Har riksintresset en påverkan på planering och byggande?
- c) Är riksintresset lätt eller svårt att hantera i planering och byggande?
- d) Vilket planeringsunderlag behövs för att hantera riksintresset?
- e) Vilka förutsättningar är viktiga för att hantera riksintresset i planering och byggande?
- f) Vilken kompetens är viktig för att hantera riksintressets värden?
- g) Hur kan riksintresset för kulturmiljövården tillgodoses på bästa sätt?
- h) Sett över tid – har riksintresset och dess uttryck förändrats?

Tema 3. Riksintresset – roller, uppfattningar

- a) Uppstår det ofta diskussioner om vad riksintresset betyder och hur det ska tillgodoses?
- b) Vilka uttryck är viktiga inom riksintresset?
- c) Är det något stöd eller liknande som ni behöver för att tillgodose riksintresset?
- d) Känner du till Riksantikvarieämbetets handbok
"Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken"?
Har den på något sätt kommit till användning hos er?

Tema 4. Omvandlingen

- a) Vad är bakgrunden till omvandlingen?
Vilka aktörer har varit drivande?
- b) Vilka faktorer har varit avgörande för hur omvandlingen har utformats?
- c) Vilka processer har varit centrala? Viktiga planeringsunderlag?
Viktiga beslut och milstolpar?
- d) Hur fungerade dialogen mellan kommunen–länsstyrelsen?

- e) Hur och när har kulturmiljön kommit in?
- f) Hur bedömdes påverkan av omvandlingen på riksintresset?
- g) Hur bedömer du att processen fungerade?
- h) Hade ni tillgång till de förutsättningar du bedömer att ni behövde?
- i) Har riksintressets uttryck förändrats genom omvandlingen
– förstärkts, försvagats eller försvunnit?
- j) Är utfallet för omvandlingen rimligt och bra?
- k) Kunde kommunen se riksintresset som en tillgång eller ett hinder
för planerad omvandling?

Bilaga 10

1. Bedömningsgrunder

1.1 Bedömningskriterier frågeställning ett

För att besvara utvärderingens första frågeställning, hur kulturmiljövårdens riksintressen påverkar kommuners arbete med detaljplanläggning och utformning av detaljplaner, har riksintressebeskrivningen och de bedömningar som kommunen gör av påverkan på riksintresset i översiktsplan och eventuella kunskaps- och planeringsunderlag använts. Riksantikvarieämbetet bedömer att en kommun har beaktat riksintresset om¹:

1. riksintresset och dess uttryck har påverkat detaljplanläggningen i ett tidigt skede,²
2. riksintresset för kulturmiljövården finns tydligt redovisat i planbeskrivningen eller för planen framtaget planeringsunderlag,
3. en bedömning finns av hur riksintresset påverkas av detaljplanen, och
4. om riksintresset riskerar att påtagligt skadas³ har planförslaget bearbetats för att minska skadan.

Ingår dessa moment inför en kommuns beslut om antagande av detaljplanen är det rimligt att anta att kommunen har beaktat riksintresset i planeringen.

En bedömning av respektive kriterium, enligt ovan, har i utvärderingen gjorts enligt vad som redovisas nedan.

1. Bedömningskriterier för ett *beaktande av kulturmiljövårdens riksintressen* har tagits fram utifrån bland annat hur hänsynstagande är beskrivet i PBL-kunskapsbanken. Där anges att i begreppet "hänsyn till" ligger att kommunen har skaffat sig kännedom om: 1) vilka kulturvårderna är, 2) hur de påverkas av föreslagna åtgärder, 3) vad som kan göras för att undanröja eller minska eventuella konflikter med motstående intressen. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-plan--och-bygglagen/detaljplan-och-kulturvarden/> (2019-05-20).

2. Med *ett tidigt skede* menar Riksantikvarieämbetet att riksintresset och dess uttryck har beaktats och präglat planprocessen senast när ett samrådsförslag tagits fram.

3. Enligt 3 kap. 6 § MB.

1. Riksintresset och dess uttryck har påverkat detaljpaneläggningen i ett tidigt skede

Bedömningen utifrån första bedömningskriteriet till den första frågeställningen har gjorts enligt följande:

- Ja – riksintresset har präglat utformningen av samrådshandlingar
- Delvis – endast vissa uttryck eller delar av riksintresset har präglat utformningen av samrådshandlingar
- Nej – samrådshandlingar har inte tagit hänsyn till riksintresset alternativt riksintresset har kommit in i ett senare skede av planprocessen.

2. Riksintresset för kulturmiljövården finns tydligt redovisat i planbeskrivningen eller för planen framtaget planeringsunderlag

Bedömningen utifrån andra bedömningskriteriet till den första frågeställningen har gjorts enligt följande:

- Ja – det framgår vilka uttryck som berörs av en detaljplan och vilken hänsyn som ska tas till riksintresset
- Delvis – kommunen har till viss del formulerat vilka uttryck som påverkas och/eller vilken hänsyn som ska tas till riksintresset
- Nej – det framgår ej vilka uttryck som påverkas eller vilken hänsyn som ska tas

3. En bedömning finns av hur riksintresset påverkas av detaljplanen

Bedömning utifrån tredje bedömningskriteriet till den första frågeställningen har gjorts enligt följande:

- Ja – en bedömning finns tydligt uttryckt i detaljplanen eller i underlag som t.ex. miljökonsekvensbeskrivning, kulturmiljöanalys m.m.
- Delvis – det finns till delar en bedömning, men planens påverkan på riksintresset är inte tydligt uttryckt
- Nej – det finns inget underlag som bedömer påverkan

4. Om riksintresset riskerar att påtagligt skadas har planförslaget bearbetats för att minska skadan

Bedömning utifrån fjärde bedömningskriteriet för den första frågeställningen har gjorts enligt följande tregradiga skala:

- Ja – kommunen tar fullt ut hand om länsstyrelsens synpunkter
- Delvis – kommunen tar delvis hand om länsstyrelsens synpunkter
- Nej – kommunen tar inte hand om länsstyrelsens synpunkter

1.2 Bedömningskriterier frågeställning två

För att besvara utvärderingens andra frågeställning, hur länsstyrelsen har bedömt påverkan på kulturmiljövårdens riksintressen i samband med kommunens detaljplanläggning, har länsstyrelsens samråds- och granskningsyttranden använts.

Riksantikvarieämbetet bedömer att en länsstyrelse har bedömt påverkan på riksintresset, samt verkat för att det tillgodoses,⁴ om det av:

- samrådsyttrandet framgår hur länsstyrelsen ser på planens eventuella påverkan på riksintresset,
- granskningsyttrande framgår om planförslaget innebär att ett riksintresse enligt länsstyrelsens bedömning riskerar att inte tillgodoses. Det ska därmed vara tydligt för kommunen om länsstyrelsen bedömer att planförslagets medför påtaglig skada på riksintresset och om länsstyrelsen har för avsikt att ingripa mot planen.

Framgår dessa punkter via länsstyrelsens yttranden är det rimligt att anta att länsstyrelsen i tillräcklig utsträckning har verkat för att riksintressen tillgodoses i planeringen.

Bedömning av respektive kriterium för den andra frågeställningen har i utvärderingen gjorts enligt vad som redovisas nedan.

4. Bedömningsgrunder har tagits fram utifrån krav som ställs enligt regelverk och formuleringar i PBL-kunskapsbanken. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/riksintressen-i-pbl/riksintressen-i-detaljplan/> (2019-04-24).

1. Av samrådsyttrandet framgår hur länsstyrelsen ser på planens eventuella påverkan på riksintresset

Bedömning utifrån första bedömningskriteriet till den andra frågeställningen har gjorts enligt följande:

- Ja – eventuell negativ påverkan framgår och utvecklas tydligt av länsstyrelsen
- Nej – eventuell negativ påverkan framgår inte

I de fall där länsstyrelsen bedömt att riksintresset är tillgodosett har det inte varit aktuellt för Riksantikvarieämbetet att göra någon bedömning.

2. Av granskningsyttrande framgår om planförslaget innebär att ett riksintresse enligt länsstyrelsens bedömning riskerar att inte tillgodoses.

Bedömning utifrån andra bedömningskriteriet till den andra frågeställningen har gjorts enligt följande:

- Ja – det framgår att det inte tillgodoses och utvecklas tydligt varför
- Nej – det framgår inte tydligt varför riksintresset inte tillgodoses.

I de fall där riksintresset bedömts vara tillgodosett har det inte varit aktuellt för Riksantikvarieämbetet att göra någon bedömning.

