

2018-06-28

Till Mark- och miljööverdomstolen
Svea Hovrätt
Box 2290
103 17 Stockholm

Yttrande över kommunens överklagande av Mark- och miljödomstolens dom den 30 januari 2018, MÖD - mål nr P 1816-18

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har översänt Härnösands kommuns (Kommunen) besvärsskrivelse över Mark- och miljödomstolens (MMD) beslut den 30 januari 2018 i mål nr P 3127-16.

I egenskap av ombud för fastighetsägare, hyresgäster och bostadsrättsinnehavare får jag härmed lämna följande yttrande över Kommunens besvärsskrivelse.

1. Kommunens avdelning B1 och B2

Kommunen menar att MMD gör en fri tolkning av riksintressets syfte, bl.a. att syftet är att *"bevara helheten av stadsmiljön"*.

Kommunen menar vidare i besvärslagan att

- MMD tagit en begränsad del av länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013 till grund för sin bedömning, nämligen *"stadens koppling till vattnet"* och *"möjligheterna till utblick över vattnet"*.
- länsstyrelsens beskrivning från 2013 saknar erforderlig förankring i tillämplig riksintressebeskrivning från Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och inte är fråga om ett förtydligande utan en ändring av riksintressebeskrivningen som endast RAÄ kan ta beslut om.

MMD har fattat avvisande beslut med utgångspunkt i RAÄs värdebeskrivning och länsstyrelsens förtydligande (p. 14, sid. 14). Det framgår inte av domslutet att MMD gjort en viktning till förmån för länsstyrelsens förtydligande 2013, vilket tycks vara det som klaganden försöker skjuta in sig på. MMD tar upp skrivningen om "helhet" under punkt 16 (sid. 15) men det görs med hänvisning till Miljökonsekvensanalysen (MKB:n) – det är framför allt under p. 14 som MMD resonerar sig fram till ett avvisande beslut.

1.1 Riksintresset Härnösand [Y21], - stadsmiljö

Kommunen anför under punkterna 6 och 7 i avdelning B1 att när MMD tolkar att huvudsyftet med riksintresset är att bevara helheten av stadsmiljön och värdekärnor i den miljön förefaller domstolens resonemang vara inspirerat av prövningar enligt 4 kap. miljöbalken, vilket skulle innebära att bedömningen är gjord på felaktiga grunder.

MMD hänvisar i sitt domslut inte till 4 kap. miljöbalken utan hänvisning görs specifikt till 3 kap. 6 § miljöbalken (punkt 1, sid. 8 samt punkt 2, sid. 8).

MMD hänvisar i sin tolkning av huvudsyftet med riksintresset dels till länsstyrelsens värdebeskrivning (2013), där riksintresset Härnösand beskrivs som tätbebyggd stadsmiljö, dels till RAÄ:s värdetext för Härnösand [Y21], där riksintresset beskrivs som stifts- och residentsstad, underrubrik till karaktärstypen stadsmiljö.

Begreppet stadsmiljö definieras av RAÄ enligt följande: "Stadsmiljö karaktäriserad av planlagda gator, torg och tomter med bostadsbebyggelse och byggnader för handels-, hantverks- och förvaltningsändamål. Städerna speglar ofta en lång utveckling från medeltid till vår tid och olika epokers plan- och stadsbyggnadskonst är synliga i stadens utformning." (Ur *Ordlista med kulturhistoriska begreppsdefinitioner till miljöer av riksintresse för kulturmiljövården*). Själva begreppet stadsmiljö är enligt definitionen i sig en helhet bestående av delar, vilket innebär att syftet med riksintresset är att bevara en helhet.

MMD konstaterar även i sitt domslut att riksintresseområdet i Härnösand är stort och omfattar både stadsdelar på fastlandet och på Härnön, något som MMD tolkar som att syftet med riksintresset är att skydda en helhetsupplevelse av den centrala stadsmiljön.

Vid rättstolkning kan jämförelser göras med regeringsbeslut 2012-06-07 (se vidare punkten 4.2.6 nedan) samt rättsfall P 1483-13 (se vidare punkten 4.2.4 nedan) där det preciserats att det räcker med att påtaglig skada på del av riksintresset påvisas för att leda fram till beslut om att åtgärden inte är tillåtlig, samt att det endast är åtgärdens påverkan på kulturhistoriska värden som ligger till grund för riksintresseutpekanden, som är avgörande för bedömning. Området Östanbäcken som i aktuellt fall främst hotas av påtaglig skada lyfts fram med en särskild punkt i riksintressebeskrivning för Härnösand [Y21].

1.2 Rollfördelningen

Rollfördelning mellan myndigheter vid frågor som berör riksintressen för kulturmiljövården framgår av RAÄ:s handbok, Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken – 2014-06-23, nedan kallad Handboken. Nedan har utdrag gjorts ur Handboken för att beskriva rollfördelningen mellan RAÄ och länsstyrelsen.

1.3 RAÄ:s roll

RAÄ har ansvaret för att peka ut riksintressen för kulturmiljövården och ansvaret för att beskriva de värden som ligger till grund för utpekandet. RAÄ:s beskrivningar anges som

”Riksintressebeskrivningar”. Riksintressebeskrivningen ska ange och motivera de värden som legat till grund för utpekandet (Handboken sid 71-73).

RAÄ ska vidare redovisa ”Uttryck för riksintresset”. Under Uttryck för riksintresset anges de karaktärsbärande miljöer, markslag, delmiljöer, byggnader, anläggningar m.m. vilka medverkar till att återspegla och förklara de kulturmiljöer m.m. som anges i motiveringen till Riksintressebeskrivningen (Handboken sid 71-73).

Alla ändringar av riksintressebeskrivningen (anspråket) och sådana ändringar av avgränsningen som påverkar riksintressebeskrivningen räknas som omprövningar av klassificeringen eller avgränsningen i stort (Handboken sid 28).

Utpekandet av ett riksintresse är ett anspråk på ett område och är styrande för efterkommande beslut (Handboken sid 20).

1.4 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har ur rätts- och samrådssynpunkt särskilt att pröva ärenden vid detaljplaneläggning utifrån det som brukar kallas länsstyrelsen ingripandegrunder (PBL 2010:900, 11 kap 10-11 §§) att:

- riksintressen enligt 3 och 4 kapitlet miljöbalken tillgodoses
- miljökvalitetsnormer enligt 5 kapitlet miljöbalken följs
- strandskydd enligt 7 kapitlet miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser
- sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
- en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Länsstyrelsen företräder och samordnar statens intressen och ska särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i planering och prövning (Handboken sid 21).

Länsstyrelsen ska så tidigt som möjligt ta de initiativ som krävs för att hänsyn till 3 kap. och 4 kap. miljöbalken tas i miljökonsekvensbeskrivningar, planerings- och beslutsprocesser (Handboken sid 21).

Länsstyrelsen ansvarar för att komplettera RAÄ:s underlag om och såsom länsstyrelsen bedömer det lämpligt (Handboken sid 71).

Om kommunen eller länsstyrelsen bedömer att ett riksintresse är felaktigt utpekat eller att dess klassificering eller avgränsning i stort behöver korrigeras ska länsstyrelsen meddela RAÄ (Handboken sid 28).

Sådana justeringar av avgränsningen som inte medför någon ändring av anspråket, såsom det framgår av riksintressebeskrivningen, hanteras av länsstyrelsen i samråd med kommunen och kräver inte RAÄ:s formella ställningstagande (Handboken sid 28).

I många fall kan länsstyrelsen behöva förtydliga dessa riksintressebeskrivningar. Förtydligande underlag kan tas fram för olika syften, enligt olika modeller och med olika omfattning. Ett sådant underlag kan vara generellt och gälla ett riksintresse i sin helhet eller avse vissa delar av ett riksintresse och vara situationsanpassat inför en särskild planeringsprocess eller ett visst beslut. Länsstyrelserna bedömer själva vilka och hur omfattande kunskapsunderlag som krävs för att riksintressena ska kunna beaktas och tolkas i planering och prövning (Handboken sid 73-74).

Sammanfattningsvis är länsstyrelsens uppgift att förtydliga riksintressebeskrivningar i syfte att, enligt RAÄ, framför allt beskriva hur de kulturhistoriska värdena uttrycks fysiskt. Det avgörande är således att en riksintressant historisk miljö även fortsättningsvis skall vara läsbar i sitt sammanhang.

1.5 Kommunens roll

Kommunerna ska redovisa hur de avser att tillgodose riksintressena i aktuell översiktsplan (Handboken sid 23).

Ur rättslig synpunkt är det kommunen som har bevisbördan under detaljplaneprocessen att påvisa om påtaglig skada av riksintresse blir följden av detaljpaneläggning av ett område eller ej.

1.6 Frågeställning – länsstyrelsens befogenhet

Kommunen hävdar att länsstyrelsen gjort en ändring av riksintresseanspråket, Härnösand [Y21]. Ändringen förutsätter, enligt Kommunen, ett formellt beslut av RAÄ för att vara gällande. Kommunen menar att MMD motiverar sitt domslut på länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013 och detta skulle därmed utgöra en felaktig utgångspunkt för domstolens beslut.

Är länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013 ett förtydligande av RAÄ:s riksintressebeskrivning för Härnösand [Y21] eller är det som Kommunen hävdar en ändring av riksintresseanspråket som inte godkänts av RAÄ?

1.7 Länsstyrelsens riksintressebeskrivning från 2013

Framtagandet av en värdebeskrivning för ett riksintresse är en process som sker i dialog mellan kommun, länsstyrelse samt även centrala myndigheter. I processen ska således värdena utvecklas i förtydligande texter. Utredningar och inventeringar ger förbättrade underlag till att förfina värdebeskrivningen.

Denna process hanteras i den fysiska planeringen genom samråd mellan kommun och länsstyrelse och ska redovisas i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelsen ska i sitt granskningsyttrande ta ställning till om översiktsplanens riktlinjer kan anses tillräckliga.

För detta arbete med att utveckla och förfinas beskrivningen av ett riksintresse krävs inga formella beslut av RAÄ.

1.7.1 Länsstyrelsens översynsprojekt 2013

Länsstyrelsen i Västernorrland genomförde under 2013 ett projekt som utmynnade i en rapport, *"Översyn av riksintressen i Västernorrland – Rapport 2013:15"*. Rapporten är översänd till och mottagen av RAÄ efter dess färdigställande enligt bekräftelse 2018-06-12 av Tina Mathiesen RAÄ.

Bakgrund

I rapportens bakgrundsbeskrivning, sid 6, skrivs att....

"En översyn av länets riksintresseområden för kulturmiljövården har aktualiserats genom att det hittills saknats fördjupade beskrivningar eller kunskapsunderlag som kan komplettera RAÄ:s beslutade värdetexter". I dialog med länets kommuner har det framkommit att värdetexterna upplevs som otydliga, i vissa fall föråldrade och problematiska att kommunicera med allmänhet".

I projektets beskrivning av översynen nämns på ett flertal ställen att det är fråga om att förtydliga de "bärande värdena och historiska sambanden". Riksintressebeskrivningar antagna av RAÄ är ofta korta och tekniska och kan behöva förtydligas i efterföljande planeringar.

Projektdeltagare

Representanter från länsstyrelse och länets kommuner var starkt involverade i länsstyrelsens översynsprojekt 2013. Härnösands kommun var representerad i såväl projektgrupp som styrgrupp.

Vid uppstartsmötet 2013-08-14 deltog från Kommunen Birgitta Westerlind, bygg - och miljöchef, Thomas Karlström, stadsarkitekt, och Linda Johansson, planarkitekt, se minnesanteckningar [bilaga 1](#).

I ett annat projektmöte, 2013-10-09, deltog bl. a Emy Lanemo och Ulf Lindberg från RAÄ och från Kommunen Birgitta Westerlind, Thomas Karlström, Ulrica Bylund, samhällsplanerare, och Linda Johansson, se minnesanteckningar [bilaga 2](#).

Syfte och mål

I ovan nämnda minnesanteckningar anges syftet med översynen av länets riksintressen för kulturmiljövården vara att

- öka förståelsen för värdena i länets riksintresseområden och förankra dessa hos främst handläggare av samhällsplanering i kommun och länsstyrelse
- förtydliga riksintresseområdenas värden genom att det bättre beskrivs vilka karaktärsdrag, värdeegenskaper och rumsliga samband som är av betydelse för vart och ett av områdena.

I länsstyrelsens rapport 2013:15 anges på sidan 29 att översynen kommer att

- ge en viss fördjupning av varje riksintresseområde
- ta fram förslag på justeringar som remitteras för beslut till RAÄ, om det konstateras att det finns felaktigheter i beslutade värdetexter eller behov av justering av avgränsningar.

Genomförande

Projektet resulterade i en förtydligande beskrivning av hur riksintressets värden uttrycks i den fysiska miljön. Den förtydligande beskrivningen utgick från dagens värdetexter beslutade av RAÄ. För riksintresset Härnösand [Y21] tog RAÄ beslut om värdetext 1996-08-27, se utdrag från RAÄ:s hemsida [bilaga 3](#).

Förhållningssättet var att värdetexter endast skulle ändras, om de var direkt felaktiga och inte stämde med dagens förhållanden.

Projektet genomfördes med medel från RAÄ.

Resultat

Projektet resulterade bl.a. i

- att länsstyrelsen tog fram förslag på justeringar som remitterades för beslut till RAÄ. RAÄ har under 2018 tagit beslut på ett antal ändringar på förslag av länsstyrelsen, se utdrag från RAÄ:s hemsida, [bilaga 3](#). Ingen av de beslutade ändringarna berörde Härnösand [Y21].
- att många riksintresseområden fick en fördjupande beskrivning för att förtydliga riksintresseområdenas värden, så var fallet för bl.a. riksintresset Härnösand [Y21], se kompletterande beskrivning [bilaga 4](#).

1.7.2 Karin Schibbye, ansvarig för framtagandet av RAÄs handbok

Karin Schibbye, projektledare för framtagandet av RAÄ:s Handbok för Riksintressen (2014-06-23), anger vid samtal per telefon 2018-06-13 motivet till framtagandet av Handboken: Det fanns ett uttalat behov från RAÄ:s sida att tydliggöra relationen och rollfördelningen mellan RAÄ, länsstyrelse och kommun samt att handboken skulle vara ett stöd för länsstyrelserna i deras arbete med rådgivning och prövningar som rör riksintressen. RAÄ var därför angelägen att även länsstyrelserna aktiverades i deras ansvarsområde rörande riksintressena. Mot bakgrund av denna målsättning genomförde många länsstyrelser under 2013-2014 ett översynsarbete rörande riksintressena.

1.8 Fördjupad beskrivning eller ändring av riksintresseanspråket

Länsstyrelsen har fullgjort sitt uppdrag och sin skyldighet att inom ramen för sina befogenheter förtydliga och utveckla riksintressebeskrivningarna. Det framgår med all önskvärd tydlighet av RAÄ:s Handbok.

Att länsstyrelsens kompletterande beskrivning ”stadens koppling till vattnet” och ”möjligheterna till utblick över vattnet” skulle utgöra nya anspråk som endast RAÄ kan besluta om måste anses vara en mycket felaktig tolkning av parternas respektive roller.

I Kommunens eget planunderlag, Kulturmiljöanalys – Kanaludden, beskrivs Östanbäckens och den äldre stadsdelens koppling till vattnet och vattenrum i ett flertal avsnitt, se vidare punkten 1.9 nedan där vissa stycken refereras. Varför har kommunen under planprocessen inte reagerat mot då gjorda kopplingar till ”vatten”, ”vattenrum”, vattenlinjer i sitt eget planunderlag?

Östanbäcken utgjordes ursprungligen till största delen av fiskehamnbebyggelse uppförd med sjöbodar vid vattnet. Kontakten med vatten spelar därför en viktig roll vid beskrivningen av områdets kulturvärde.

Östanbäcken och de centrala delarna av Härnösand mot Skeppsbron berättar om Härnösands starka historia som sjöfartsstad och centrum för fiskenäringen.

I RAÄ:s beskrivning över uttryck för riksintresset Härnösand [Y21] skrivs i en mening ”Hamnmiljöer”. Utifrån nämnda text och den historiska bakgrund som beskrivits ovan måste det anses vara uppenbart att det ligger inom länsstyrelsens befogenhet att utföra den år 2013 utförda fördjupade beskrivningen av riksintresset Härnösand [Y21] som anges av texten ”stadens koppling till vattnet” och ”möjligheterna till utblick över vattnet”.

RAÄ:s värdetext utgörs av *motivering* (riksintressebeskrivning) och *uttryck för riksintresset* och det är det sistnämnda som länsstyrelsen i sin studie i samråd med kommunen söker förklara på ett fördjupande sätt. Detta underlag tillsammans med översiktsplanens riktlinjer är viktig kunskap som måste beaktas vid beslut om exploateringar inom ett riksintresseområde.

Sammanfattningsvis utgör den fördjupade beskrivningen av riksintresset Härnösand [Y21], som länsstyrelsen arbetade fram 2013 ett efterfrågat tydliggörande av RAÄ:s värdetext och utfördes i nära samråd med kommunen.

1.9 Kommunens kulturmiljöanalys – underlag till detaljplanen

I den kulturmiljöanalys som AIX Arkitekter AB utförde som en del av detaljplaneunderlaget skrivs under punkten 8.3 följande om Kanaludden som en del av riksintresset i en nationell kontext: ”Den täta och av vattnet angränsande staden är ett av riksintressets uttryck, liksom stadens starka koppling till vattnet. En tidigare av sjöbodar och bryggor tätt bebyggd strandlinje är idag längs stadens södra stränder ersatt av ett låglänt grönstråk. De låga stränderna är resultatet av landhöjningen och har fogats till staden efter dess mer intensiva

expansionsepoker. De låglänta, gröna stränderna utgör därför en buffertzona mellan den historiskt tätastaden och vattnet, av stor vikt för att det samhälls- och bebyggelsehistoriskt värdefulla förhållandet mellan staden och vattnet ska vara läsbart.

Den lågt bebyggda Kanaludden möjliggör vy över staden söderifrån, där Östanbäcken och domkyrkan är tydliga uttryck för riksintresset Härnösand. Man kan också idag uppleva stadens genom historien starka koppling till vattnet, i någon mån genom utblickar inifrån staden, och i högre grad i vy och siktlinjer från omgivande miljöer.

Östanbäcken med sin ålderdomliga gatustruktur är av stort kulturhistoriskt värde, liksom 1700- och 1800-talets storskaliga, anlagda axlar som Hovsgatan och Hospitalgatan. Planeringen av Kanaludden tillhör den senare, mer rationella epoken där parker planerades in i staden. Som stadspark har den ett park- och planeringshistoriskt värde”.

Under rubriken 10, Rekommendationer för att bevara Kanaluddens kulturhistoriska värden vid förändring, skriver AIX Arkitekter AB vidare: ”Framtida förändringar av Kanaludden bör i struktur och gestaltning anpassas till platsens visuella och kulturhistoriska värden. Kontexten av stadens inlopp söderifrån, med kanalen mellan två uddar, siktlinjerna mot Östanbäcken och domkyrkan, samt förhållandet mellan staden och vattnet är av stor vikt för riksintresset Härnösand och bör vara utgångspunkt vid förändring av udden.

Kanaludden uppvisar idag en blandning av höga kvaliteter och mindre värdefulla delar. Dess identitet som allmän park med offentliga sport- och rekreationsfunktioner bör värnas i en framtida utveckling. Till de mest värdefulla delarna hör kanalens inlopp, stränder, parkytan väster om simhallen och simhallens solitär. Till de delar som saknar kulturhistoriska värden hör i första hand parkeringsytorna öster om simhallen”

Under punkten 10. 2, Tillkommande bebyggelse, skriver AIX Arkitekter AB vidare: ”Eventuell ny bebyggelse inom utredningsområdet bör förhålla sig till höjdnivå hos befintliga byggnader i närområdet. Vyerna från vattenrummet in mot staden med Östanbäcken och domkyrkan bör värnas” och ”Om ny bebyggelse ska tillkomma inom Kanaluddens och Strandparkens område bedöms att områdets östra del, öster om simhallen, kunna ha en mindre negativ påverkan på riksintresset Härnösand än en exploatering på västra sidan om simhallen. Bedömningen grundar sig främst på kriterierna främst i fråga om uttrycken hamnmiljöer, stadens relation till vattnet, Östanbäcken och domkyrkan. Den västra sidan är också känsligare för exploatering på grund av det stora kulturhistoriska värdet hos kanalen och stadens södra inlopp, flankerat av de två gröna uddarna Kanaludden och Mellanholmens sydspets” ”Med hänsyn till värdefulla siktlinjer genom området och till riksintresset Härnösand bör byggnadshöjder över nuvarande simhallens höjd generellt undvikas”.

Det är inte känt att kommunen i något senare skede av planprocessen emotsagt de slutsatser som drogs i kulturmiljöanalysen med kopplingar till vatten och riksintresse.

Kulturmiljöanalysen ingår i planhandlingarna och borde självklart ha legat till grund för MKB:s utformning.

1.10 Tillgängligt kunskapsunderlag

I detta överprövningsärende är det viktigt att pröva tillåtligheten mot allt tillgängligt kunskapsunderlag. Av ovanstående redovisning framgår det tydligt att det är i högsta grad relevant att beakta Östanbäckens koppling till vattnet enligt länsstyrelsens fördjupade beskrivning när det gäller påverkan på riksintresset.

1.11 "Död hand över staden"

Kommunen skriver i punkten 8 under avdelning B1 i sin besvärsskrivelse att.... *"Om MMD:s tolkning av riksintressets innebörd står sig genom en lagakraftvunnen dom torde det bli ytterst svårt att åstadkomma några förändringar överhuvudtaget i den centrala stadsmiljön. För att använda ett slitet men träffande uttryck läggs en död hand över staden".*

Kommunen ger uttryck för att ett hotell på Kanaludden är enda möjligheten för staden att utvecklas. Många remissinstanser har i sina yttranden fört fram att det finns flera fullgoda alternativa lokaliseringar för ett destinationshotell. Svaret från Kommunen har varit att den påtänkte exploatören inte är intresserad av några andra alternativ. Kommunen har inte heller valt att utreda verkliga alternativ för en hotelletablering med en byggnad av föreslagen storlek.

Kommunen har vidare inte kunnat redovisa underlag till stöd för uppfattningen att det föreligger något enkelt samband mellan en stads dynamiska utveckling och fysisk gränsdragning för riksintressen i central stadsbildning. Tvärtom är det väl omvittnat att gamla genuina och väl bevarade kulturmiljöer är stora turistattraktioner och bidrar till att en stad/region utvecklas, jämför t.ex. med Gamla Stan Stockholm, Riksintresset Uppsala stad, Riksintresset Stenstan Sundsvall och Gamla Visby.

Frågan om att bygga ett hotell i Härnösand kan visserligen vara av betydelse för kommunens utveckling men det behöver inte uppföras på denna plats. Det finns andra möjliga platser att bygga hotell på som även är centralt belägna och inom riksintresseområdet. Det finns till och med gällande detaljplaner inom stadsdelen Torsvik med centralt belägna byggrätter för hotell nära resecentrum, vatten, bryggor och båtar (likartad yttre miljö som på Kanaludden), se bifogade kartor bilaga 5:

- Torsvik 1, byggrätt för hotell (lågprishotell), Härnösands kommun äger marken. Nyttjas idag som parkeringsplats (invid Spiran), endast ett stenkast från resecentrum.
- Torsvik 6, byggrätt för centrumändamål vilket innefattar hotell, privat ägare. Nyttjas idag som parkeringsplats (invid Hamnkrogen), endast ca 200 meter från resecentrum.

Påståendet i Kommunens överklagan att riksintresset lägger en död hand över staden är naturligtvis helt felaktigt. Det gäller att göra exploateringen på rätt sätt i samklang med kulturmiljöintressena, se vidare Kommunens ansvar under punkten 1.5 ovan. För övrigt pågår utbyggnader inom riksintresseområdet Härnösand [Y21] idag.

Föreningen Utveckla Härnösand har många arkitekter och samhällsbyggare som aktiva medlemmar. Föreningen tog fram en utställning hösten 2014 för att bl.a. visa på fullgoda alternativ till exploateringen på Kanaludden, se utdrag från utställningen [bilaga 6](#).

Motivet till att Kommunen väljer denna plats för nytt hotell är att en intresserad exploatör ser ekonomiska fördelar med ett samnyttjande med intilliggande simhall, se punkten 1.12 nedan. Sådana privata ekonomiska intressen utgör inga särskilda skäl att tillåta en exploatering som medför allvarlig skada på riksintresset. Hotellet kan byggas på annan plats där det inte strider mot kulturmiljöintressena.

1.12 Allmänintresset och exploateringsintresset

Kommunen skriver under punkt 9, avdelning B1: *”Mot bakgrund av den lagtekniska konstruktionen att ett riksintresse enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken inte får påtagligt skadas, alldeles oavsett styrkan i motstående allmänna intressen (som inte är riksintressen), bör det iakttas viss försiktighet vid uttolkningen av sådana riksintressen”.*

När det gäller skyddet för kulturmiljövärden som har betydelse från allmän synpunkt gäller omvänd restriktivitet. Enligt 3 kap. 6 § MB ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av bl.a. deras kulturvärden så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. Områden som är av riksintresse för kulturmiljövärden ska skyddas mot sådana åtgärder. När bestämmelserna om skydd mot påtaglig skada i 3 kap. 6 § MB är tillämpliga kan kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat.

Kommunens påstående att mot ifrågavarande riksintresse inom Kanaludden/Östanbäcken står ett motstående allmänt intresse kräver en djupgående genomlysning. Kommunen må ha en stark vilja att det byggs ett hotell på Kanaludden men det är ett privat exploateringsintresse som står bakom hotellbygget, Attini Hotell AB.

Kommunen har tecknat ett tjänstekoncessionsavtal med Attini Hotell AB om att bolaget får driva Simhallen i 20 år med ett driftbidrag på 7,2 miljoner kr/år, se [bilaga 7](#). I avtalet finns ett krav på att Attini Hotell AB bygger ett hotell invid Simhallen inom den detaljplan som är föremål för överprövning. Tjänstekoncessionsavtalet, som togs av Härnösands kommunfullmäktige i juni 2016, är överklagat och ligger f.n. i Förvaltningsrätten i Härnösand. Koncessionsavtalet är villkorat mot att ett hotellbygge blir av, d.v.s. det måste finnas en laga kraftvunnen detaljplan.

Kommunen har tecknat ett markanvisningsavtal med Attini Hotell AB där Kommunen utlovar att bolaget får köpa hotelltomten för 1 750 000 kr. Köpet avser man genomföra när Attini Hotell AB kan uppvisa ett laga kraftvunnet bygglov. Priset för tomten måste anses vara uppseendeväckande lågt. För tomten med den föreslagna byggrätten (maximalt 6 100 kvm BTA) och med Skatteverkets riktvärde (500 kr/kvm BTA) för gällande värdeområde 2280044 fås följande taxeringsvärde för hotelltomten (se Skatteverkets riktvärden för fastighetstaxering [bilaga 8](#)):

$6\,100\text{ kvm BTA ovan mark} \times 500\text{ kr/kvm} = 3\,050\,000\text{ kr.}$

Då taxeringsvärdet ska utgöra 75 % av bedömt marknadsvärde 2 år före taxeringsåret fås följande bedömda marknadsvärde för hotelltomten: $1,33 \times 3\,050\,000 \text{ kr} = \text{ca } 3,8 \text{ miljoner kr}$, d.v.s. ca 2 miljoner högre än avtalat pris. En beräkning enligt gjord modell brukar allmänt ge ett försiktigt lågt uppskattat marknadsvärde för värderingsobjektet i fråga.

Tjänstekoncessionsavtalet träder i kraft när Attini Hotell AB erhållit bygglov och hotellbygget är påbörjat. Undertecknad har gjort en utredning som visar att Attini Hotell AB upparbetar en vinst på 50 miljoner kr under avtalsperioden, 20 år, utan att göra någon förändring alls, se utredning [bilaga 9](#).

Vad det gäller Kommunens hänvisning till allmänintresset kan man vidare fråga sig hur stort detta allmänintresse är. Endast en entreprenör (Attini Hotell AB) har visat intresse för ett nytt hotellbygge med villkor att det byggs på Kanaludden och i samverkan med drift av simhallen. Något intresse för att anlägga konferenshotell med spa-verksamhet, utan att komma i konflikt med riksintressen, på sätt som skett i angränsande kommuner (Sollefteå, Sundsvall) på kommersiella grunder har inte blivit föremål för intresse i Härnösand.

Att det skulle handla om ett allmänt intresse som Kommunen framför, när de försöker att beskriva faktiska förhållanden, måste vara att göra tvång på verkligheten.

Trots ett allmänt ointresse från hotellbranschen att bygga ett hotell inom Härnösands tätort har kombinationen av

- ett lukrativt tjänstekoncessionsavtal för simhallen som över avtalstiden 20 år ger Attini Hotell AB ca 50 miljoner kr och
- överlåtande av ett attraktivt beläget område inom en av Härnösands kommuns populäraste parker och strövområden till underpris

medfört att hotellentreprenören Partik Attini, ägare till Attini Hotell AB, sagt ja till ett hotellbygge. Attini har varit mycket noga med att påpeka att detta är det enda läge han kan acceptera. Utan simhall och ett lukrativt sidoupplägg till hotellbygget har det, enligt Kommunen, inte funnits något intresse för att bygga ett destinationshotell som skulle kunna etablera sig på egen lönsamhet, trots flera fullgoda alternativ.

Det allmänintresse som finns på Kanaludden har uttryckts i den idag gällande detaljplanen för Kanaludden som Kommunen antog 2010 och som har en genomförandetid till 2020. Enligt denna detaljplan är hotelltomten utlagd som parkmark. Värdefull centralt belägen parkmark som skulle utplånas av ett privat exploateringsintresse om Kommunens förslag till detaljplan för hotell på Kanaludden skulle tillåtas.

1.13 "Kulturmiljövården står lågt i normhierarkin"

Kommunen hävdar vidare i punkten 9 att riksintresseanspråken för kulturmiljö är svårdefinierade. Länsstyrelsen har i samråd med kommunen tagit fram förtydliganden, som utgör ett tydligt kunskapsunderlag för definieringen av anspråken.

Kommunen hävdar också att riksintresseanspråken för kulturmiljövården står lågt i normhierarkin. För detta påstående finns inget stöd vare sig i lagstiftning eller i praktiken. Miljöbalken är tydlig med att ett område som är av riksintresse för kulturmiljövården skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön.

Vid en avvägning mellan oförenliga riksintressen skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning. I praktiken innebär detta konkret att kompromisser görs för att skydda de värden, som ingår i de olika konkurrerande riksintresseanspråken.

Påståendet att kulturmiljövårdens riksintressen skulle bedömas vara av lägre vikt är alltså inte sant.

1.14 Kommunens Översiktsplan

Kommunen har i punkten 16 under avdelning B1 i sin besvärsskrivelse valt ut en del av Kommunöversiktens skrivning som berör hur Kommunen ska förhålla sig mot de områden som skyddas som riksintresse.

Nedan framgår vad Kommunen även i övrigt angett i sin Översiktsplan.

"Centrala Härnösand har en gammal bebyggelse och en gatunätsstruktur som härstammar från 1600-1700-talet. Riksintresset täcker en stor del av Härnösands tätort, där stadsdelarna Kronholmen, Skeppsbron, Norrstaden, Centrum, Mellanholmen, delar av Hovsjorden, Tullportsparken och Rotudden ingår. Gatustrukturen och bebyggelsekaraktären inom dessa områden ska bibehållas vid ny markanvändning eller vid ny-, om- och tillbyggnader i befintliga miljöer" (sid 16).

"Inom riksintresse för kulturmiljö och andra platser med stora kulturvärden bör särskild hänsyn tas vid ny bebyggelse och annan markanvändning. Dessa platsers karaktär ska bevaras men ändå vidareutvecklas genom eventuella förändringar och tillägg" (sid 38).

"Områden med stora kulturvärden ska så långt som möjligt bevaras och utvecklas" (sid 39).

Att notera är att Kommunen angett att ... *"bebyggelsekaraktären inom dessa områden ska bibehållas vid ny markanvändning eller vid ny-, om- och tillbyggnader i befintliga miljöer"*.

Östanbäcken är ett område med mycket höga kulturvärden. Frågan är hur Kommunen tänkt att denna stadsdels karaktär kan bibehållas och utvecklas med ett nio våningar högt hotell inklämt mot simhallen bara ett stenkast från Östanbäcken?

2. Avdelning B3 (Jämförelse med kv. Thor)

2.1 Kommunens kritik mot jämförelse med rättsfallet Kv. Thor

MMD hänvisar i domskälen till regeringens beslut avseende kv. Thor i Umeå (ärendenummer S2012/153/PBB). Enligt Kommunen avviker omständigheterna kring detaljplanen för kv. Thor väsentligt från omständigheterna kring den aktuella detaljplanen för Kanaludden.

I korthet framför Kommunen att exploateringen i kv. Thor berör fler värdekärnor än vad projektet på Kanaludden gör. Vid bedömningen om genomförandet av en detaljplan kan komma att medföra en påtaglig skada på ett riksintresse har det ingen avgörande betydelse hur många värdekärnor som påverkas. Det är tillräckligt att en eller två värdekärnor, som i Kanaluddens fall, påverkas i sådan omfattning att påtaglig skada uppkommer. Här är det i första hand Östanbäckens och domkyrkans värden som skadas.

Enligt översiktsplanens riktlinjer för riksintresseområdet föreskrivs bl. a att bebyggelsekaraktären ska bibehållas vid beslut om ny markanvändning och även vid ny-, om- och tillbyggnader i befintliga miljöer. Härnösand är ursprungligen en fiske- och handelsstad vilket bl.a. Östanbäcken vittnar om idag. Ett tydligt karaktärsdrag i bebyggelseutformningen av centrum är byggnadernas sammanhållna takhöjder där domkyrkan sticker upp som ett viktigt landmärke från sin lite mer upphöjda plats. Såväl domkyrkan som Östanbäcken kan nämnas bland de värden som är en grund i riksintresset för kulturmiljö och som ska beaktas särskilt vid planering av ny bebyggelse, liksom den befintliga centrumbebyggelsens sammanhållna byggnadshöjd.

Ett genomförande av detaljplanen kommer att påverka läsbarheten av de kulturhistoriska sammanhangen, som Östanbäckens roll som fiskehamn med genuin trähusbebyggelse, ursprungligen uppförd med sjöbodas utmed hela strandlinjen. Kontakten med vatten spelar därför en viktig roll vid beskrivningen av områdets kulturvärde. Även karaktären av småskalig trähusbebyggelse kommer tydligt att kontrasteras av en byggnad med föreslagen höjd och volym. Domkyrkans roll som viktigt landmärke kommer också att utsättas för olämplig konkurrens av den föreslagna hotellbyggnaden. När det gäller Östanbäcken är det definitivt bl. a områdets karaktärsdrag som påverkas.

Kommunen anför i punkterna 26-30 att omständigheterna kring den detaljplan, berörande kv. Thor i Umeå, som Regeringen upphävde, väsentligt avviker från omständigheterna kring den detaljplan som nu är föremål för prövning. Motiven för detta skulle, enligt Kommunen, vara flera, t.ex.

- Kv. Thor ligger invid Umeås främsta paradgata, Storgatan.
- På var sin sida om kv. Thor finns de två historiskt viktigaste karaktärsbyggnaderna i Umeå, Rådhuset och Kyrkan (båda uttryck för riksintresset).
- Flera byggnader i direkt anslutning till kvarteret Thor är dessutom byggnadsminnesförklarade; Rådhuset, Handelsbanken och gamla Riksbanken.

Kommunen menar att planförslaget för kv. Thor skulle innebära att höghus skulle uppföras mitt i en miljö bestående av Umeås starkaste symbol- och identitetsskapande byggnader och att höghuset skulle i direkt anslutning vara omringat av flera uttryck för riksintresset för kulturmiljövården.

Kommunen menar att för den i målet aktuella planen är omständigheterna annorlunda, t.ex.

- Hotellet placeras inte mitt i en miljö bestående av värdekärnor för riksintresset
- Hotellet placeras i stället på mark som låg under vatten vid stadens tillkomst och som ingår i vad som kan betraktas som en ny årsring
- Hotellet placeras invid en modern bebyggelse (simhallen)
- Hotellet avgränsas genom trafikleden Brunnshusgatan från den närmast liggande värdekärnan Östanbäcken.

Kommunen menar att för detaljplanen för kv. Thor var det fråga om uppförande av en byggnad i ett område som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag, vilket skulle vara väsentligt annorlunda än frågan om höghus på Kanaludden.

2.2 Kommunen beskriver rättsfallet Kv. Thor 3 m.fl. i Umeå felaktigt

Kommunen har gett en felaktig bild i flera avseenden av rättsfallet kv. Thor 3 m.fl. i Umeå och jämförelsen med detaljplanen för ett höghushotell på Kanaludden.

Kv. Thor består av fastigheterna Thor 3 och 4.

Se kartor över kv. Thor, översiktskarta [bilaga 10](#) och detaljkarta [bilaga 11](#).

Se ortofotokarta över kv. Thor, [bilaga 12](#).

Se fotovyer över befintliga byggnader inom kv. Thor, [bilaga 13](#).

A. Modern byggnad i båda fallen

Thor 3 var vid domstolsprövningen av den nu upphävda detaljplanen enligt fastighetstaxeringsregistret bebyggd med byggnader uppförda från 1962-72 inrymmande ca 8 800 kvm lokalyta.

Thor 4 var vid domstolsprövningen av den nu upphävda detaljplanen enligt fastighetstaxeringsregistret bebyggd med en byggnad uppförd på 1960-talet inrymmande ca 8 000 kvm lokalyta och ca 900 kvm bostäder.

Detaljplanen för hotell på Kanaludden omfattar ett område som ligger invid en modern byggnad, Simhallen, som uppfördes i början av 70-talet. Kommunen skriver att i detaljplanen för Kv. Thor 3 m.fl. var det fråga om uppförande av en byggnad i ett område som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag. Kommunen nämner inget om att kv. Thor vid prövningen av

planen i huvudsak bestod av modern bebyggelse tillkommen i huvudsak på 1960-70 talen och omfattade uppemot 17 000 kvm lokalarea. Kv. Thor ingick inte i någon värdekärna.

B. Avgränsad av trafikleder i båda fallen

Kommunen skriver att den i målet aktuella planen är tydligt avgränsad av trafikleden Brunnshusgatan. Kv. Thor 3 m.fl. är också avgränsad mot värdekärnan Rådhuset av Storgatan i söder, Kungsgatan i norr och lokal- och flerfamiljsbostadshus i väster samt mot värdekärnan Stadskyrkan av kv. Höder och Ran.

C. Flera värdefulla byggnader omkring kv. Thor – skillnad mot Östanbäcken?

Kommunen framför att planen för kv. Thor skulle medge höghusexploatering mitt i en miljö bestående av Umeås starkaste symbol- och identitetsskapande byggnader (Kommunen nämner Rådhuset och Stadskyrkan som uttryck för riksintresset men även de byggnadsminnesförklarade byggnaderna Handelsbanken och gamla Riksbanken). Kommunen menar att det inte var förvånande att länsstyrelsen och regeringen fann att detaljplanen för kv. Thor skulle försvåra läsbarheten av det kulturhistoriska sammanhanget i sådan grad att påtaglig skada uppstod på riksintresset.

Riksintresset Härnösand [Y21] och värdekärnan Östanbäcken omfattar en hel stadsdel, bestående av ca 50 st. bostadshus. Området Östanbäcken har en bevarad oregelbunden planstruktur från 1500-talet och träbebyggelse från tidigt 1700- och 1800-tal. Även Domkyrkan från 1856 är ett uttryck för riksintresset, se kartor [bilaga 14](#).

Ett stenkast från Östanbäcken, på andra sidan Brunnshusgatan, är det tänkt att höghushotellet ska byggas.

Att den utpekade värdekärnan Östanbäcken skulle vara av lägre skyddsvärde än omgivande värdekärnor till kv. Thor i Umeå är inte trovärdigt. Tvärtom bör storleken på den unika och välbevarade trähusbebyggelsen inom Östanbäcken motivera en strikt hållning i att skydda stadsdelen från uppförandet av höga byggnader i värdekärnans omedelbara utkant. Särskilt då Östanbäcken är ett område som så tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag med välbevarad äldre låg trähusbebyggelse.

D. Skada på riksintressets värden

Kommunens argumentation, att den i målet aktuella planen inte påverkar riksintressets värden i den grad att påtaglig skada uppstår, motiveras av Kommunen med bl.a. följande argument:

- i planen berörd mark låg under vattnet vid stadens tillkomst
- det finns redan en modern byggnad (simhallen)
- det finns en avgränsande trafikled.

Kommunen verkar inte ha förstått eller insett att det är den nytillkommande exploaterings påverkan på riksintressets värden som ska bedömas. Om marken har legat under vatten eller

om det ligger en modern byggnad intill saknar betydelse. Det uttrycker rättsfallet Thor 3 m.fl. mycket klart och tydligt.

Sammanfattning rättsfallet Thor

Sammanfattningsvis måste det anses att rättsfallet Thor 3 m.fl. i Umeå mycket klart stödjer den slutsats som MMD kommit fram till.

Det ska även tilläggas att Umeå kommun, efter regeringens slutliga upphävande av detaljplanen, tog fram en helt ny detaljplan för kv. Thor 3 m.fl. där nya byggnader ska anpassa sig till angränsande byggnaders höjd inom kvarteret. Detaljplanen antogs 2016-04-22 och beslutet vann laga kraft utan överklagan. Detaljplanen har ännu inte genomförts med ny byggnation.

2.3 Simhallen på Kanaludden

Kommunens notering i punkten 30 att simhallen inte utgör uttryck för riksintresset Härnösand [Y21] kan kommenteras med följande:

I sin fördjupade beskrivning av riksintresseanspråket från 2013 skriver länsstyrelsen: *"Karaktäristiskt för riksintresset Härnösand [Y21] är de många byggnader som man förknippar med Härnösands mångsidiga roll som förvaltningsstad. Det finns en tyngdpunkt på nyklassicistiska byggnader men mer typiskt är att alla förvaltnings- och institutionsbyggnader representerar sin tids ideal och är utförda med höga arkitektoniska värden. Flertalet utgör solitärer i stadsbilden omgivna av grönska. Domkyrkans upphöjda läge i staden dominerar stadssiluetten trots dessa byggnaders monumentalitet. Utformning och placering av byggnader i modern tid, som före detta biblioteket och teatern på Mellanholmen Landstingets byggnad vid Nattviken, simhallen och Sambiblioteket, följer samma stadsplanemönster".*

Simhallens arkitektoniska värden finns beskrivna i kommunens kulturmiljöanalys (punkt 6.2, sid 35): *"Simhallen har ett arkitektoniskt värde genom en hög arkitektonisk kvalitet och en tidstypisk gestaltning. Den är tydligt anlagd som en solitär byggnad i park och samspelar med omgivande grönytor och Södra sundets vattenspegel. Med sin distinkta takform är den ett viktigt landmärke i Härnösand. Dess verkshöjd ger den också ett samhällshistoriskt värde som en del i Härnösands konsekventa tradition av monumentala förvaltnings- och institutionsbyggnader av hög kvalitet. Av lokalhistoriskt värde är simhallen som del av den långa historiska kontinuitet av stadsnära sommarnöjen som park, bad, restaurang och båtliv på Kanaludden."*

3. Avdelning B4

3.1 Några tjänstemän

Kommunen skriver i punkt 31: *"Tidigt under planprocessen – innan MKB:n var upprättad – stod det klart för Kommunen och MKB-författarna att några tjänstemän vid länsstyrelsen var av den bestämda uppfattningen att ett plangenomförande skulle påtagligt skada riksintresset för kulturmiljövården. Det var därför närmast väntat att MKB:n skulle komma att misskrediteras om den visade annan slutsats"*

Kommunen försöker att beskriva motståndet mot hotellplanerna på Kanaludden som något några få tjänstemän på länsstyrelsen stod för. Skrivningen insinuerar att några tjänstemän motarbetat kommunens planer genom att hysa bestämda uppfattningar om skada på riksintresse redan innan MKB:n presenterats.

Sakligt sett är det dock så att Kommunens framtagna MKB missat syftet med sin uppgift: att påvisa om påtaglig skada av riksintressen föreligger eller inte (se vidare avsnitt 5).

Låt oss se närmare på vilka dessa "några tjänstemän" kan vara och hur sakkunniga på berörda myndigheter och tunga remissinstanser såg på kommunens planer på ett hotell på Kanaludden under planprocessen.

3.2 Vad avses – "några tjänstemän på länsstyrelsen"?

Med uttrycket... "några tjänstemän på länsstyrelsen"... måste Kommunen mena de två sakkunniga på länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet som handlade frågan om detaljplanens påverkan på den skyddade kulturmiljön i området, nämligen

- Michael Thörne, bebyggelseantikvarie, Samhällsbyggnadsenheten, länsstyrelsen Västernorrland
- John Molin, antikvarie/ärkeolog, Samhällsbyggnadsenheten, länsstyrelsen Västernorrland.

Nämnda tjänstemän har som uppgift att bl.a. utreda vilken påverkan föreslagna exploateringar kan få på skyddade miljöer. Michael Thörne och John Molin tilldelades uppgiften att som länsstyrelsens sakkunniga utreda vilken påverkan kommunens detaljplan för hotell på Kanaludden medförde på riksintresset. Thörne och Molin delade inte länsstyrelsens uppfattning i yttrandet om vilka konsekvenser detaljplanen skulle få på riksintresset och avgav därför avvikande mening, se skrivelse av Michael Thörne, [bilaga 15](#) (daterad 2016-05-13) och John Molin (daterad 2016-05-16), [bilaga 16](#).

Var Michael Thörne och John Molin ensamma om att anse att kommunens planer stred mot de bestämmelser som ska skydda värdefull kulturmiljö som skyddats som riksintresse?

3.3 Agnes Kempe, byggnadsantikvarie vid länsstyrelsens samhällsbyggnadsenhet under 2013

Antikvarien Agnes Kempe skrev 2013-04-11 synpunkter på kommunens program till detaljplan för hotell på Kanaludden, se [bilaga 17](#) (länsstyrelsens dnr 402-2358-13). Kempe ansåg att planen kan innebära påtaglig skada på riksintresset och ansåg vidare att alternativa lokaliseringar för en hotellbyggnad behöver utredas bättre och presenteras i planhandlingen samt att Kommunen i ett alltför tidigt skede låst sig vid en från kulturmiljösynpunkt olämplig placering.

3.4 Länsstyrelsens yttrande över Kommunens detaljplaneprogram 2013

Länsstyrelsens yttrande över Kommunens program till detaljplan för hotell på Kanaludden 2013-04-24, se [bilaga 18](#) (länsstyrelsens dnr 402-2358-13). Länsstyrelsen konstaterar direkt i sitt yttrande att... *"programmet kan komma att innebära att riksintresset för kulturmiljö, Härnösands stad, enligt 3 kap. miljöbalken inte tillgodoses"* och vidare att... *"genomförandet av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan genom hotellets påverkan på riksintresset för kulturmiljö"*.

Länsstyrelsen skriver vidare att *"den föreslagna hotellbyggnaden utgör med sin höga våningshöjd ett dominerande inslag i centrala Härnösands Stads sammanhållna småskaliga bebyggelse med domkyrkan som det dominerande landmärket. Länsstyrelsen befarar att byggnaden i hög grad kommer att påverka och förändra stadsbilden på ett sätt som riskerar att skada riksintresset för kulturmiljö..."*

3.5 Murberget Läns museet Västernorrlands yttrande 2009-09-09

Kommunen hade redan 2009 ett detaljplaneprogram för ett hotell på Kanaludden som låg till grund för den nu gällande detaljplanen för Kanaludden. Läns museets antikvarie Hjördis Ek yttrade sig över programmet och var mycket negativt inställd till förslaget om hotellbyggnad, se [bilaga 19](#).

3.6 Murberget Läns museet Västernorrlands yttrande 2010-03-17

Kommunen valde inför antagandet (2010) av nu gällande detaljplan för Kanaludden att stryka förslaget om hotell.

Läns museets antikvarie Hjördis Ek yttrade sig över detaljplaneförslaget och såg det som ytterst positivt att förslaget på nytt hotell på Kanaludden tagits bort, se yttrande [bilaga 20](#).

3.7 Murberget Läns museet Västernorrlands yttrande 2013-04-22

Trots att Kommunen år 2010 antagit en detaljplan med 10 års genomförandetid för Kanaludden, där hotellbyggnation tagits bort, tar Kommunen fram ett nytt planprogram - och nu finns hotellet åter med. Läns museets antikvarie Hjördis Ek yttrade sig 2013-04-22 över

kommunens planprogram för hotell på Kanaludden. Läns museet menar att den föreslagna platsen är ytterst olämplig för en hög byggnad ur kulturhistorisk synpunkt och föreslår en helt annan plats för hotellet än tomten vid Kanaludden, se yttrande [bilaga 21](#).

3.8 Murberget Läns museet Västernorrlands yttrande 2016-05-13

Läns museets antikvarie Hjärdis Ek yttrade sig över det slutliga detaljplaneförslaget.

Återigen ansåg läns museet, liksom i tidigare yttranden, att placeringen av en hög byggnad på Kanaludden är ytterst olämpligt ur kulturhistorisk synpunkt, se yttrande [bilaga 22](#).

Läns museet menade att ett högt hotell kommer att dominera stadsbilden och störa vattenkontakten från den äldre bebyggelsen i Östanbäcken. Läns museets t.f. museichef, Eva Carron, tidigare t.f. länsråd på länsstyrelsen, tog tillbaka yttrandet dagen efter yttrandetiden löpt ut. Kommunen hemligstämplade yttrandet och återtagandet av detta, se bilaga 23.

3.9 Föreningen Vårda Härnösand 2013-04-17

Föreningen Vårda Härnösand yttrade sig 2013-04-17 över kommunens nya planprogram för hotell på Kanaludden.

Föreningen ansåg att förslaget strider mot gällande lagstiftning och att hotellet inte ska byggas på föreslagen plats. Alternativ lokalisering bör sökas, se yttrande [bilaga 24](#).

3.10 Naturskyddsföreningen 2016-05-19

Härnösands Naturskyddsförening skrev i ett yttrande 2016-05-19 över det slutliga planförslaget att det är olämpligt att bygga ett hotell på Kanaludden ur miljö-, kulturhistorisk-, rekreations- och stadsbildsmässig synpunkt, se [bilaga 25](#). Detaljplanen bör ej godkännas. Naturskyddsföreningen har även besvärat sig över Kommunens antagande av detaljplanen.

3.11 Peter Persson, antikvarie/arkeolog, vittnar 2017-11-23

Peter Persson, antikvarie/arkeolog, Samhällsbyggnadsenheten, länsstyrelsen Västernorrland kallades som vittne av Mark- och miljödomstolen vid domstolens sammanträde 2017-11-23.

Peter Persson menade att den föreslagna detaljplanen kommer att medföra påtaglig skada på riksintresset och kan därför inte tillåtas. Han menade vidare att Sweco använt sin metod "Seeing the History in the View" felaktigt och därför kommit fram till en felaktig slutsats, se utskrivet vittnesförhör [bilaga 26](#). Vittnesförhöret har skrivits ut av Bertil Astby, en av de fastighetsägare som överklagat kommunens beslut om antagande av detaljplan för Kanaludden, från av domstolen översänd CD-skiva med ljudupptagning av vittnesförhöret.

3.12 Kommentarer

Mellan Kommunens detaljplaneprogram, som gick ut för yttrande 2013, till den slutligt antagna detaljplanen 2016 har Kommunen minskat hotellbyggnaden från tretton våningar till

nio våningar. Den antagna och nu upphävda detaljplanen tillåter dock fortfarande en mycket hög byggnad. De refererade yttrandena från tiden för upprättandet av detaljplaneprogrammet 2013, med den skrivning dessa har, anser vi vara tillämpbara även på den slutliga planen.

Avgivna

- sakkunnigyttranden
- vittnesutsagor 2017-11-23 från sammanträde med MMD (av antikvarie/arkeolog Peter Persson, arkitekt Monica Boij och f.d. 1:e intendent vid Nationalmuseum i Stockholm, byggnadshistoriker Lars Sjöberg)
- yttranden från Murberget Läns museet Västernorrland
- yttranden från föreningar som bevakar byggnads- och naturmiljö

under och efter planprocessen visar med all önskvärd tydlighet att exploatering ansågs av många sakkunniga och remissorgan som mycket olämplig.

Att beskriva motståndet mot planförslaget under planprocessen på det sätt Kommunen gör är inte bara felaktigt utan respektlöst mot alla inblandade.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det som Kommunen beskriver som *motstånd från ... "några tjänstemän vid länsstyrelsen"* ... i verkligheten var ett motstånd från en stor krets som i form av sin sakkunskap och profession har till uppgift att se till att skydden mot riksintressen/kulturmiljöer upprätthålls.

Det som förvånar i denna planprocess är länsstyrelsens helomvändning från yttrandet 2013-04-24 (se [bilaga 18](#)) till yttrandet 2016-05-17, se [bilaga 27](#). I 2013-års yttrande ansåg länsstyrelsen att genomförandet av detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att riksintresset för kulturmiljö enl. 3 kap miljöbalken inte tillgodoses. I 2016-års yttrande ansåg länsstyrelsen att planförslaget inte medför påtaglig skada på riksintresset, se [bilaga 27](#).

Länsstyrelsen har gått från en mycket skarp bedömning i 2013-års yttrande ... *"den föreslagna hotellbyggnaden utgör med sin höga våningshöjd ett dominerande inslag i centrala Härnösands Stads sammanhållna småskaliga bebyggelse med domkyrkan som det dominerande landmärket. Länsstyrelsen befarar att byggnaden i hög grad kommer att påverka och förändra stadsbilden på ett sätt som riskerar att skada riksintresset för kulturmiljö"* ... till en helomvändning i 2016-års yttrande: ... *"Hotellbyggnaden blir en till staden och simhallen adderad byggnad och påverkar inte läsbarheten och upplevelsen av kvarteret Östanbäcken.*

Är det Kommunens starka intresse att åstadkomma spektakulära förändringar i stadsmiljön som har påverkat länsstyrelsen? Kommunen skriver i punkten 8 att ... *"Om MMD:s tolkning av riksintressets innebörd står sig genom en laga kraftvunnen dom torde det bli ytterst svårt att åstadkomma några förändringar överhuvudtaget i den centrala stadsmiljön. Det kan inte*

ha varit lagstiftarens avsikt att det ska vara möjligt att på så lösa grunder undantränga det kommunala självbestämmandet”.

Kommunen har kontinuerligt under planprocessen hävdad att det är viktigt att exploateringsintresset får gå före skyddet av den riksintressanta miljön vid Kanaludden och Östanbäcken. Vad kommunen inte tagit till sig är att exploateringsintresset inte kan vägas mot skyddet av ett riksintresse.

Det kommunen anför om hotellbyggnadens vikt för Härnösands framtida stadsutveckling kan inte beaktas vid rättsprövning då det är en sådan fråga som inte får påverka bedömning av påtaglig skada på riksintresset, se även rättsfallet för kv. Thor i Umeå.

3.13 MÖD:s hänvisning till särskild sakkunskap

Det kan påpekas att i ett flertal rättsfall har Mark- och miljöverdomstolen (MÖD) hänvisat till behovet av särskild sakkunskap hos länsstyrelse angående kulturmiljö och bevakning av riksintressen samt att MÖD i flera liknande rättsfall valt att följa samma linje som avvikande sakkunniga givit uttryck för och/eller valt att ändra länsstyrelsens godkännande, se vidare under rättsfall, punkten 4.2 nedan.

4. Avdelning B5

4.1 Slussen

Kommunen hänvisar till en prövning i Mark- och miljööverdomstolen i ärendet "Slussen" (målnummer P11451-12).

Det saknar på avgörande punkter relevans att jämföra Slussen-ärendet, som omfattas av två olika detaljplaner och vattendom, varav mål om detaljplan för Katarinaberget och tillstånd för vattenverksamhet ännu inte erhållit laga kraft, och en för riket unik trafiklösning, med nu aktuellt rättsfall.

Slussens tekniska skick är så dåligt att det är helt nödvändigt att riva bl.a. trafikapparaten Slussen. Kommunen har, enligt domen, vidtagit betydande åtgärder för att upprätthålla Slussen, men anläggningen är nu i ett så dåligt skick att den enda lösningen är ombyggnation. Det gäller inte bara ytskiktet, utan framförallt bärande konstruktioner enligt kommunen.

RAÄ avstyrkte en byggnadsminnesförklaring med hänsyn till trafikanläggningens tekniska skick. Varken RAÄ eller länsstyrelsen har avstyrkt att anläggningen ska tas bort. Länsstyrelsens sakkunniga inom kulturmiljö och RAÄ verkar inte haft några synpunkter på att planen skulle innebära påtaglig skada på riksintresset kulturmiljö. Även om både detaljplanen för Slussen och detaljplanen för hotell på Kanaludden ligger vid vattnet bedöms det orimligt att dra några slutsatser av ifrågavarande rättsfall som kan appliceras på detaljplanen för hotell på Kanaludden.

Det framstår som märkligt att Kommunen anför stark kritik mot att MMD hänvisat till rättsfallet Thor i Umeå, som till stora delar har jämförbara intrång på riksintresset kulturmiljö som i fallet Kanaludden, och i stället jämföra med en ombyggnad av en uttjänt riksunik trafikplats som Slussen.

4.2 Tillämpliga rättsfall

Kommunens hänvisning till Slussen-ärendet har, som beskrivits ovan, sådana unika utgångspunkter att det är svårt att dra några paralleller med ifrågavarande ärende. Däremot redogörs nedan för några rättsfall som har likheter med aktuellt ärende och som behandlats av MÖD och regeringen. Refererade rättsfall kan ge vägledning vid prövning av aktuellt ärende (del av detaljplan Ön 2:52, Kanaludden Härnösand).

4.2.1 Sammanfattande kommentarer

En genomgång av rättsutlåtanden i ärenden som gäller beslut om ändrade detaljplaner och risk för påtaglig skada på riksintressen visar att MÖD i tre fall (P 11166-16, P 5840-14, P 1483-13) avvisat beslut om ändrad detaljplan trots att länsstyrelsen i tidigare planprocess godkänt genomförande och i ytterligare ett fall (P 2930-15) där länsstyrelsen avstått från prövning enligt 12 kap. ÄPBL.

I två av dessa rättsfall (P 5840-14, P 1483-13) kom länsstyrelsens sakkunniga i bevakning av frågor om kulturmiljöer och riksintressen att uttrycka avvikande mening i likhet med vad som skett i aktuellt ärende (del av detaljplan Ön 2:52, Kanaludden Härnösand).

I två av dessa rättsfall (P 5840-14, P 1483-13) kom länsstyrelsens sakkunniga med bevakning av kulturmiljöer och riksintressen att uttrycka avvikande mening i likhet med vad som skett i aktuellt ärende (del av detaljplan Ön 2:52, Kanaludden Härnösand).

I ärendet P 2930-15 kom MÖD, med hänvisning till prop. 2008/09:119 s. 105-106, att tydliggöra vilka legalitetskrav som måste gälla för att strandskydd skall få upphävas i en detaljplan. I domslutet ifrågasattes dels hur angeläget det allmänna intresset i förevarande fall var, dels om det angelägna allmänna intresset kunde tillgodoses utanför planområdet.

Detta skall jämföras med det "allmänna intresse" som åberopats av Kommunens planbeskrivning (s. 18) i aktuellt ärende, där det redovisas att motivet för upphävande av strandskydd är att göra det möjligt för hotell- och konferensbyggnad och simhall att använda varandras verksamheter på ett enkelt sätt.

MÖD redovisar regelmässigt i ovan refererade domslut att det är i första hand länsstyrelsen som bevakar statliga intressen och som, bl.a. inom ramen för sin tillsyn enligt 11 kap. PBL samt under samråds- och granskningsförfarandena enligt 5 kap. 14 och 22 §§ PBL, ska bedöma om en detaljplan tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. 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 skäl för överprövande myndigheter att frånga länsstyrelsens bedömning. Något formellt hinder för en domstol att frånga länsstyrelsens bedömning finns dock inte.

Redovisade rättsfall visar att MÖD vid ett flertal tillfällen valt att frånga länsstyrelsens bedömning. Här uppmärksammas särskilt att MÖD redovisar att det är just sakkunskapen inom länsstyrelsen som behövs för bedömning av frågor rörande kulturmiljö (och riksintressen) som är av betydelse i en eventuell tidigare överprövning i planprocess. Att länsstyrelsens sakkunniga har uttryckt avvikande mening i flera fall kan ha inverkat på MÖDs bedömning om kulturvärden och risk för påtaglig skada av riksintressen. I de rättsfall som här åberopas har MÖD också valt att ha tillit till de bedömningar om kulturvärden och riksintressen som RAÄ givit uttryck för och i vissa fall även via yttranden från andra sakkunniga (museer, universitet).

Redovisade rättsfall har likheter med ifrågavarande detaljplaneärende rörande hotellbyggnad på Kanaludden. I Kanaluddsärendet finns också skrivelser/yttranden där bl.a. länsstyrelsens sakkunniga och läns museets antikvarier uttryckt avvikande meningar samt där länsstyrelsen förtydligat RAÄ:s beskrivning av riksintresset och de höga kulturvärdena för Härnösand [Y21] som bedöms påtagligt skadas om planen genomförs.

I rättsfall P 1483-13 utgick domstolen från den påverkan som planen fick på de värden som kvarteret Seminariet i Uppsala kommun representerade, inte påverkan på riksintresset i sin helhet. Det kan därmed uttolkas att det räcker med att påtaglig skada på del av riksintresset påvisas för att leda fram till beslut om att åtgärden inte är tillåtlig. Rättsfallet har likheter med aktuellt ärende gällande hotellbyggnad på Kanaludden, Härnösand (detaljplan Ön 2:52).

Även regeringsbeslut 2012-06-07 (Ärendenummer S2011/579/PBB), är vägledande och har likheter med aktuellt ärende rörande hotellbyggnad på Kanaludden. Regeringen har i rättsfallet förtydligat sitt beslut att det endast är åtgärdens påverkan på kulturhistoriska värden som ligger till grund för utpekanden av riksintresset och är avgörande för bedömning.

4.2.2 Rättsfall P 11166-16

I ärendet, som avsåg förslag om ändrad detaljplan gällande bebyggelse i del av Asylens park, Vadstena kommun, fann länsstyrelsen, vid sin granskning enligt 5 kap. 22 § PBL, att planen var möjlig att genomföra utan påtaglig skada på riksintresset.

Länsstyrelsen framhöll bl.a. att byggnadernas placering justerats jämfört med det ursprungliga förslaget så att dessa blivit *"något mer indragna från Södra vägen"* samt att arkitektonisk hög kvalitet kan säkerställas vid senare bygglovsprocess. Detta bland annat då byggnadernas placering gör att dessa upplevs som *"hus i park"*, likt övriga solitärer på XX, och då byggnaderna är i liv med Asylbyggnaden. Länsstyrelsen påpekade dock att byggnaderna *"samspelar mer med bebyggelsen utanför riksintresset än den innanför"*.

MMD följde länsstyrelsens beslut att inte vidta åtgärder.

MÖD anger i domslutsredovisning, med hänvisning till RAÄ:s beskrivning av det höga kulturhistoriska värdet för området, att ett genomförande av detaljplanen skulle därför, enligt MÖD:s bedömning, väsentligen förändra områdets karaktär på ett sätt som påtagligt skulle skada det berörda riksintresset för kulturmiljön.

Även brister i MKB:n bedömdes som ytterligare skäl att upphäva planen.

Rättsfallet har likheter med aktuellt ärende gällande hotellbyggnad på Kanaludden, Härnösand (detaljplan Ön 2:52). Dock finns några viktiga skillnader:

1. I det aktuella fallet har länsstyrelsens sakkunniga antikvarier redan tydligt och i tidigare planprocess reserverat sig mot länsstyrelsens beslut gällande detaljplan Ön 2:52 liksom Länsmuseum Murbergets antikvarie.
2. MMD har i sitt domslut (Östersunds Tingsrätt P 3127-16) kommenterat kommunens MKB och konstaterat att den innehåller sådana brister gällande metodik för att utröna skada på riksintressen att prövning mot svensk lag försvåras

4.2.3 Rättsfall P 5840-14

Ärendet avsåg ändrad detaljplan för Sydöstra Fullerö i Uppsala kommun. Länsstyrelsen i Uppsala län avslog den 9 april 2013 fullmäktiges beslut med motiveringen att samråd inte genomförts med grannkommunerna på det sätt som krävs enligt plan- och bygglagen. Kommunfullmäktige beslutade den 26 augusti 2013 att anta ny detaljplan för Sydöstra Fullerö. Fullmäktiges beslut överklagades till länsstyrelsen som den 18 december 2013 avslog överklagandet.

Såväl länsstyrelsens länsantikvarie som en före detta länsantikvarie ansåg att projektet innebar påtaglig skada. Länsantikvarien kom dessutom inte att delta i den slutliga handläggningen.

RAÄ bedömde i sitt yttrande till MÖD att ett genomförande av den överklagade detaljplanen för Sydöstra Fullerö skulle medföra påtaglig skada på riksintresset Gamla Uppsala samt Fyrisåns och Björklingeåns dalgångar.

I domslutet konstaterade MÖD att Uppsala kommun genom sitt medgivande till att detaljplanen delvis upphävts uppfattats ha godtagit RAÄ:s bedömning att riksintresset skulle skadas påtagligt om hela planen skulle genomföras. MÖD hade inte skäl att göra någon annan bedömning. Överklagandet bifölls och den aktuella planen upphävdes i de delar som redovisades i domslutet.

Även detta rättsfall har likheter med aktuellt ärende då länsstyrelsen beviljade beslut om ändrad detaljplan medan myndighetens sakkunnige antikvarie uttryckte avvikande mening. MÖD kom att fatta beslut med härledning främst från RAÄ:s bedömning om påtaglig skada av riksintresse.

4.2.4 Rättsfall P 1483-13

Ärendet gällde ändrad detaljplan för Kv. Seminariet i Uppsala kommun.

Länsstyrelsen har i beslut den 4 december 2012 funnit att kvarteret Seminariet är ett riksintresse för kulturmiljövården och att ett genomförande av den nu aktuella detaljplanen medför en irreversibel skada på centrala element i seminarieanläggningen och att den helhet som byggnader, park, trädgård och idrottsplats utgör idag går förlorad.

Länsstyrelsen har bedömt att detaljplanen orsakar skada på riksintresseområdet Uppsala stad C 40 A, men att skadan – om än med viss tvekan – inte kan anses vara påtaglig på riksintresseområdet i sin helhet. I den slutliga bedömningen har länsstyrelsen lagt särskild vikt vid att kommunen under detaljplaneprocessens gång skjutit ut bebyggelsen och placerat den närmare omgivande gator, visat större hänsyn till siktlinjer samt bevarat delar av trädgården som park så att det finns förutsättningar att delvis tillvarata den ursprungliga trädgården. Länsstyrelsen har också anført att det är väsentligt att de ambitioner och syften avseende seminarieträdgården som kommer till uttryck i planhandlingarna, inklusive den särskilda sammanställningen för miljökonsekvensbeskrivningen, genomförs. Vidare är

det väsentligt att de varierade höjder och i övrigt tillåten variation för bebyggelsen som planen medger detaljstuderas i bygglovsprövningen så att volymerna tar största möjliga hänsyn till siktlinjer och det monumentala i seminarieanläggningen.

Länsstyrelsen har således i denna egenskap funnit att riksintresset har tillgodosetts och att detaljplanen inte har behövt upphävas. Länsarkitekt, länsantikvarie och föredragande handläggare uttryckte avvikande mening.

I sin bedömning utgick domstolen från den påverkan som planen fick på de värden som kvarteret Seminariet representerade, inte påverkan på riksintresset i sin helhet. Påtaglig skada på del av riksintresset innebär att åtgärden inte är tillåtlig. Planen skulle därför upphävas mot bakgrund av de höga kulturvärden som framkommit i utredningen via Riksantikvarieämbetet samt yttranden från Upplandsmuséet och SLU Uppsala.

Även detta rättsfall har likheter med aktuellt ärende då länsstyrelsen under planprocess beviljade beslut om ändrad detaljplan som berörde kvarter av riksintresse. MMD, Nacka Tingsrätt, kom att upphäva beslut om detaljplan p g a påtaglig skada av riksintressen. Vid bedömningen av frågan om detaljplanen *påtagligt* skadade den aktuella kulturmiljön i fråga saknade det, enligt domstolen, betydelse att anläggningen ligger inom ett större s.k. riksintresseområde med byggnader och anläggningar som av andra skäl har bedömts vara av riksintresse för kulturmiljövården och att området i övrigt inte skadas påtagligt genom detaljplanen.

4.2.5 Rättsfall P 2930-15

Ärendet avsåg detaljplan för att möjliggöra utbyggnad, etapp II, av stugor, lägerskola, flytande bostäder, café och restauranger (Circle Resort) i en havsnära fritidsanläggning i Oskarshamn kommun.

MÖD resonerade att för att strandskydd ska få upphävas i en detaljplan krävs att det finns särskilda skäl och att intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset (se 5 kap. 7a § ÄPBL). Samma grunder ska tillämpas såväl vid ett upphävande i samband med detaljplaneläggning som vid dispensprövning.

Länsstyrelsen har att bevaka vissa frågor enligt 12 kap. ÄPBL vid överprövning men länsstyrelsen valde att inte pröva planen utifrån dessa bestämmelser.

Domstolen resonerade vidare på följande sätt angående strandskydd: I förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 105) anges att ”stor restriktivitet bör i synnerhet gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, t.ex. grunda mjukbottenar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Det måste klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, t.ex. muddringsarbeten eller förändrade strömningsförhållanden, och om behovet av

anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområde som avses med upphävandet eller dispensen”.

Av förarbetena (prop. 2008/09:119 s. 106) framgår att ”det ska prövas om åtgärden måste företas inom strandskyddsområdet. Om åtgärden kan lokaliseras utanför detta område, ska den lokaliseringen väljas. Åtgärder som kan komma ifråga är t.ex. sådana som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, olika typer av infrastrukturanläggningar, anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av frilufts-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom Strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.”

Enligt domstolens bedömning gick det dels att ifrågasätta hur angeläget det allmänna intresset i förevarande fall var, dels om det angelägna allmänna intresset kunde tillgodoses utanför planområdet.

Mot bakgrund av att det inte förelåg några särskilda skäl för att upphäva strandskyddet i området enligt 5 kap. 7a § ÄPBL stred planen mot en rättsregel. Det faktum att länsstyrelsen inte valt att pröva planen enligt 12 kap. 1 § ÄPBL kan inte medföra att domstolen skulle vara förhindrad att göra en annan bedömning än länsstyrelsen. Det fanns därför skäl att upphäva detaljplanen på den grunden.

Även detta rättsfall har likheter med aktuellt ärende. I planbeskrivning för Ön 2:52 (Kanaludden, Härnösand) anges att hela planområdet ligger inom det generella strandskyddet, 100 m från strandlinjen. Det redovisas (s. 18) att motivet för upphävande av strandskydd är att göra det möjligt för hotell- och konferensbyggnad och simhall att använda varandras verksamheter på ett enkelt sätt. Detta åberopas således av kommunen som det angelägna skäl av allmänt intresse som kan motivera upphävande av strandskydd. Det skall jämföras med det resonemang som MÖD för angående rättsliga aspekter och villkor för att upphäva strandskydd genom detaljplan som domstolen anser följer av förarbeten (prop. 2008/09:119 s. 105-106) och som åberopats i refererat rättsfall.

4.2.6 Kan kommunala exploateringsintressen ställas mot riksintresse om risk för påtaglig skada föreligger?

Rättsfall Regeringsbeslut 2012-06-07 (Ärendenr S2011/579//PBB)

Båstad kommun beslutade 2010 att anta detaljplan för del av Östra Karup 21:17, öster om E6 i Båstad.

Länsstyrelsen fattade senare samma år ett avvisande beslut med stöd av 12 kap. PBL (1987:10).

Kommunen överklagade beslutet och yrkade att planområdet inte omfattades av riksintresse, att exploatering är av betydelse för tätortsutveckling och det lokala näringslivet, samt att riksintresseområdet redan utsatts för negativ inverkan genom närhet till E6.

Boverket yttrade sig i ärendet 2011 och yrkade på avslag till bifall av överklagandet. Avgörande för om skada uppkommer är inte om exploatering utförs inom det avgränsade riksintresseområdet. Istället är det påverkan på de värden som ligger till grund för riksintresseutlåtandet som är avgörande för bedömning. Boverket bedömde att åtgärden skulle påtagligt påverka den visuella upplevelsen genom sin skala och volym. Boverket framhöll vidare att om en detaljplan bedöms leda till påtaglig skada av riksintresse enligt 3 kap. MB så finns inga lagliga möjligheter att väga ett kommunalt exploateringsintresse mot ett nationellt riksintresse. Det tätortsundantag som finns reglerat i 4 kap. 1 § 2 st MB är bara tillämpligt för riksintressen som är utpekade enligt det kapitlet.

Kommunen vände sig till Regering för ett yttrande och klargörande inför kommande planläggning.

Regeringen fattade beslut 2012 och fastslog Boverkets yttrande och avvisade kommunens detaljplan.

Rättsfallet klargör att kommunala exploateringsintressen med hänvisning till exempelvis behov för tätortsutveckling och/eller utveckling av lokalt näringsliv ej kan ställas mot påtaglig skada av riksintresse oaktat om exploatering utförs inom det avgränsade riksintresseområdet eller ej. Om risk för påtaglig skada av riksintresse föreligger skall förslag om ändrad detaljplan avvisas. Det är endast åtgärdens påverkan på kulturhistoriska värden som ligger till grund för riksintresseutpekanden och är avgörande för bedömning.

Även detta rättsfall har likheter med aktuellt ärende, jämför med kommunens yrkanden, punkt 8-9, sid 3.

5. Miljökonsekvensbeskrivning, del av Ön 2:52 (Sweco)

5.1 Miljökonsekvensbeskrivningens syfte

Syfte för MKB:n beskrivs på följande sätt: (sid. 6):

”Föreliggande MKB syftar till att utreda vilken inverkan detaljplanens genomförande kan komma att medföra på riksintresset för kulturmiljövård (Härnösand [Y21]), Härnösands stadsbild och de utpekade kulturvärden som motiveras genom riksintressebeskrivningen”

Det är verksamhetsutövaren, d.v.s. Kommunen, som ansvarar för att, genom relevanta planerings- och beslutsunderlag, visa att en tilltänkt åtgärd så långt möjligt tar tillvara platsens kulturvärden och inte påtagligt skadar ett riksintresse. Kommunen har således i detta fall bevisbördan för att visa att inte påtaglig skada uppkommer på riksintresse vid planändring.

MKB:n missar sitt syfte om den inte fungerar som ett beslutsunderlag för vad som skall prövas enligt svenskt lagrum. Det finns ingen användbarhet i planprocessen med syftet att utreda graden av *inverkan*, när det som skall prövas är om påtaglig skada uppkommer eller inte.

5.2 Val av bedömningsmodell

Kommunen skriver att kritiken på MKB är obefogad och att man kan använda sig av andra modeller än RAÄ:s för bedömning av påverkan på kulturmiljöer. Problemet ligger dock inte i att man använt en annan modell utan i att modellen inte använts på ett korrekt sätt och att begrepp och definitioner från modellen inte motsvarar de som tillämpas i svensk lagstiftning.

5.3 Val av utsiktspunkter

Den metod, som MKB:n uppges bygga på, *”Seeing History in the View: A method for assessing heritage significance in views”* (English Heritage 2011), utgår från att man skall bedöma påverkan och inverkan från rätta utsiktspunkter. Detta har inte skett, då två av fyra valda utsiktspunkter ligger på platser, där man inte kan se värdet som påverkas.

5.4 Användande av begrepp och definitioner

I MKB:n hävdas att den negativa påverkan på den kulturhistoriska miljön är måttlig. Den valda modellen definierar påverkan på kulturhistoriska miljöer enligt en sjugradig skala på följande sätt:

TABLE 3
CRITERIA FOR DETERMINING
MAGNITUDE OF IMPACT ON
HERITAGE SIGNIFICANCE
WITHIN A VIEW

MAGNITUDE OF IMPACT	DEFINITION
High beneficial	The development considerably enhances the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
Medium beneficial	The development enhances to a clearly discernable extent the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
Low beneficial	The development enhances to a minor extent the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
Imperceptible/None	The development does not affect the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
Low adverse	The development erodes to a minor extent the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
Medium adverse	The development erodes to a clearly discernable extent the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.
High adverse	The development severely erodes the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values.

Källa: http://www.haringey.gov.uk/sites/haringeygovuk/files/seeing-history-in-view_1_-2.pdf s. 22

Bedömningen "Medium adverse" (=måttligt negativ, markerad med blå ram i tabell ovan) svarar i svensk översättning mot följande definition: Åtgärden eroderar på ett tydligt utmärkande sätt kulturmiljöns värden i vyn, eller vyn som helhet, eller förmågan att uppskatta dessa värden.

Enligt "Seeing history in view..." skall bedömningen av påverkan innefatta skala, utsiktspunkt och "design"¹. (Step 7, s. 22). Kommunens MKB följer dock inte den metodik man hänvisar till i detta avseende. MKB:n samlar och värderar förändringsaspekter i tabell (s. 29-30) samt i sammanfattande matris av indirekta och direkta konsekvenser (s. 44-45), men värdet "skala" finns exempelvis inte med.

¹ A view that is the product of a deliberate design, usually intended to create a particular effect, illustrate a particular aspect of a landscape or focus on a particular feature or features in a landscape. Such a landscape and its features do not themselves all have to be designed, but they may be.

Enligt Naturvårdsverket kan påtaglig skada på kulturmiljö uppstå, om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de kulturvärden som utgör grunden för riksintresset (NFS 2005:17). Om MKB:n korrekt överfört bedömningen "Medium adverse" för riksintresse Härnösand [Y21] till vad som ligger till grund för svensk handläggning och rättspraxis, så hade bedömningen blivit att påtaglig skada uppkommer på riksintresset och därmed skall planändring avvisas.

MKB:n innehåller i olika avsnitt värderingar som "påverkan" och "inverkan" (se exempelvis sid. 5, sjätte stycket: "Den visuella *påverkan* från utsiktspunkter på olika platser i staden varierar....." och "När det gäller alternativ placering är slutsatsen att det har en måttlig/låg *inverkan* på riksintresset Härnösand [Y21].") Dessa värderingar svarar inte mot vad som skall prövas i enlighet med svenskt lagrum och förarbeten. Att MKB:n inte transformerat värderingar baserade på en tillämpad brittisk metodik till omdömen som motsvarar vad som gäller enligt svensk rättspraxis får betecknas som anmärkningsvärt.

5.5 Inverkan på kulturmiljön

MKB:s slutsatser om vilken inverkan hotellet skulle ha på kulturmiljön stämmer inte med den modell man säger sig använda. Nedanstående matris för samband mellan skada och värde är hämtad från "Seeing History in the view".

	WITH HIGH VALUE	WITH MEDIUM VALUE	WITH LOW VALUE
With high magnitude of impact	Major effect	Major effect	Moderate effect
With medium magnitude of impact	Major effect	Moderate effect	Minor effect
With low magnitude of impact	Moderate effect	Minor effect	Negligible effect
Negligible/ neutral impact	Negligible effect	Negligible effect	Negligible effect

Källa: http://www.haringey.gov.uk/sites/haringeygovuk/files/seeing-history-in-view_1_-2.pdf
s. 25

Ur matrisen kan utläsas, att en måttlig påverkan (medium magnitude of impact) innebär stor skada på riksintressanta värden (with high value²). Den slutsats, som dras i MKB:n att den föreslagna detaljplanen skulle medföra måttlig skada kan endast uppnås om riksintressets värden klassas ner till värden av regionalt intresse, något som inte går att göra.

2 The view is likely to be a nationally or regionally important view (e.g. views in the LVMF, a view identified in a World Heritage Site management plan or designed views within grade I or II* historic parks or gardens) and/or contain heritage assets such as World Heritage Sites, grade I or II* listed buildings, scheduled monuments, grade I or II* historic parks or gardens or historic battlefields whose heritage significance is well represented in the view and which benefit from being en in combination with each other. (Seeing the history in the view...Table 2, s. 20, English Heritage, 2011).

5.6 Riksantikvarieämbetets bedömningsmodell

Nedanstående värderingsmatris visar som jämförelse hur föreslagna åtgärder bedöms vid prövning av inverkan på Riksintressen i enlighet med RAÄ:s handbok.

Områdets värden kommer att	Förändring						
	fördas	förbättras	förstärkas	förbli oförändrade	försvagas	förvanskas	försvinna
Innebörd	förbättring			neutral påverkan	skada	påtaglig skada	
Förhållnings-sätt	Inspirera - stärka			Hänsyn	Hindra - hindra	Ej tillåtet	
	Berika			Bruka varsamt	Minimera skadan	Undvika skadan	

Källa: Rapport från Riksantikvarieämbetet. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok. 2014-06-23

I tillämpningen av matrisen skall planförändringen avvisas (rött fält) om riksintresseområdets värden riskerar att förvanskas eller försvinna och om innebörden av detta utgör påtaglig skada.

Enligt RAÄ är följande fyra områden centrala att utreda för att kunna bedöma om olika typer av påverkan kan leda till påtaglig skada av riksintresse:

Vad försvinner och vad tillkommer?

- Försvinner enskilda objekt, strukturer eller samband?
- Tillkommer något som påverkar skala eller karaktärsdrag på ett sätt som minskar läsbarheten?

Är påverkan visuell eller funktionell?

- Siktlinjer, skala, rumslighet?
- Rörelsestråk, vägstruktur, förutsättningar att bruka, förvalta eller röra sig inom miljön?

Är påverkan direkt eller indirekt?

- Följas av andra åtgärder med negativ inverkan? På sikt minska möjligheter att bruka/förvalta?

Är påverkan tillfällig eller bestående?

- Stor påverkan under begränsad tid eller irreversibel påverkan?

5.7 Läsbarheten

Vid en jämförelse med ovanstående kriterielista noteras att MKB:n sammanfattar påverkan med att riksintresset inte skulle påverkas i sådan utsträckning att det inte längre är läsbart, men det som enligt RAÄ behöver utredas är om läsbarheten *försämras samt hur övriga visuella och funktionella egenskaper förändras* - den frågan besvaras inte av MKB:n.

5.8 Indirekta och direkta värden

I MKB:n görs i bedömningen en indelning i indirekta och direkta konsekvenser på ett sätt, som kan ifrågasättas. En indirekt konsekvens kan uppstå, om ett hotellbygge leder till en ökad trafik av andra än hotellgäster och på ett sätt som inte kunde förutses (= kumulativ effekt som ej förutsetts och ej analyserats i MKB:n). Men att uppföra ett hotell i en miljö, som ingår i ett kulturhistoriskt sammanhang och att utföra byggnaden på ett sätt som konkurrerar med en karaktärsbyggnad, som varit dominant i stadsbilden sedan 1500-talet, kan inte innebära annat än direkta konsekvenser.

5.9 Alternativ placering

Kommunens MKB redovisar endast en alternativ placering, öster om Simhallen, vilket bedöms vara MÅTTLIGT NEGATIVT visavi Riksintressen (även detta ett begrepp som inte finns att hantera enligt RAÄ:s handbok eller i svensk lagtext och/eller förarbeten).

I rättsfallet Slussen P 11451-12 (s. 42-43) redogör MÖD, som kommentar till att SNF (Naturskyddsföreningen) ansett att MKB:n i detta fall inte tillräckligt utrett frågan om alternativ placering, följande:

"Utgångspunkten för avgörandet av vilka alternativ som är rimliga att bedöma är alltså planens eller programmets syfte. Med rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets geografiska räckvidd menas olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet. När det gäller markanvändningsplaner är uppenbara alternativ att områden som avdelats för en viss typ av verksamheter eller ändamål utnyttjas för annat ändamål, liksom att alternativa områden väljs ut för sådana verksamheter och ändamål. Alternativen kan alltså handla om alternativ lokalisering av den typ av verksamhet som man planerar för (prop. 2003/04:116 s. 64).

I Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program (NFS 2009:1) sägs bl.a. att alternativ som innebär att syftet med planen inte kan nå inte kan anses rimliga. Syftet med planen bör dock inte vara så snävt formulerat att det bara finns ett rimligt alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativet är kraftigt begränsad."

Här återfinns likheter med aktuellt ärende.

5.10 Upphävande av strandskydd

Vare sig i Kommunens detaljplan rörande del av Ön 2:52 eller i Kommunens MKB förekommer någon konsekvensbeskrivning av upphävande av strandskydd.

I Kommunens Strategiska Miljökonsekvensbeskrivning, Översiktsplan 2011-2025, tas frågan om strandskydd upp på följande sätt:

”De nya reglerna om strandskydd som trädde i kraft 2010-02-01 bedöms inte kunna inarbetas i befintlig översiktsplan från år 1992 på ett tillfredsställande sätt. I nollalternativet medges inte de möjligheter till strand- och naturnära boende som efterfrågas i framtiden. Risken är att balansen mellan skydd och exploatering kantrar mot endera hållet när inte översiktsplanen ger tillräckligt tydliga riktlinjer.” (s. 20).

I länsstyrelsens yttrande 2013-04-24 anges att Kommunen i planprogrammet redovisat att strandskyddet kommer att upphävas med hänvisning till särskilda skäl (punkt 1, 7 kap. 18 c § miljöbalken) då marken redan är ianspråktagen på ett sådant sätt att området saknar betydelse för strandskyddets syften. Länsstyrelsen menade dock att det särskilda skälet inte är tillämpligt i aktuellt ärende. För att upphäva strandskyddet måste ett annat skäl anges.

I rättsfallet P 2930-15 kom MÖD, med hänvisning till prop. 2008/09:119 s. 105-106, att tydliggöra vilka legalitetskrav som måste gälla för att strandskydd skall få upphävas i en detaljplan. I domslutet ifrågasattes hur angeläget det allmänna intresset i förevarande fall var, dels om det angelägna allmänna intresset kunde tillgodoses utanför planområdet.

Detta skall jämföras med det ”allmänna intresse” som åberopats i Kommunens planbeskrivning (s. 18) i aktuellt ärende, där det redovisas att motivet för upphävande av strandskydd är att göra det möjligt för hotell- och konferensbyggnad och simhall att använda varandras verksamheter på ett enkelt sätt.

5.11 Kumulativa effekter

Kommunens MKB utreder inte frågan om kumulativa effekter annat än genom ett konstaterande, att inget annat projekt finns som förslag vid upprättandet av MKB:n.

Är detta tillräckligt?

Det finns fog för kritik att MKB:n inte analyserar vad som kan vara möjliga kaskad- och synergieffekter (direkta/indirekta) av att tillåta hotellbygget. Frågan bör ställas - är det ens sannolikt att en sådan genomgripande förändring i planprocess ej skulle leda till kumulativa effekter?

Exempelvis kan en indirekt konsekvens uppstå, om ett hotellbygge leder till en ökad trafik av andra än hotellgäster och på ett sätt som inte detaljplanen förutsett (= kumulativ effekt som ej förutsetts och ej analyserats i MKB:n).

MKB:n får även i detta avseende anses vara bristfällig.

6. Sammanfattning

Enligt översiktsplanens riktlinjer för riksintresseområdet riksintresset Härnösand [Y21] föreskrivs bland annat att gatustruktur och bebyggelsekaraktären ska bibehållas vid beslut om ny markanvändning och även vid ny-, om- och tillbyggnader i befintliga miljöer.

Det står också, att hänsyn ska tas till stads- och landskapsbild samt historiska avtryck vid placering och utformning av bebyggelse. Härnösand är ursprungligen en fiske-, handels- och sjöfartsstad, vilket bl.a. Östanbäcken vittnar om idag. Ett tydligt karaktärsdrag i bebyggelseutformningen av centrum är byggnadernas sammanhållna takhöjder, där domkyrkan sticker upp som ett viktigt landmärke från sin lite mer upphöjda plats. Såväl domkyrkan som Östanbäcken kan nämnas bland de värden som är en grund i riksintresset för kulturmiljö och som ska beaktas särskilt vid planering av ny bebyggelse, liksom den befintliga centrumbebyggelsens sammanhållna byggnadshöjd.

Ett genomförande av detaljplanen kommer att påverka läsbarheten av de kulturhistoriska sammanhangen som Östanbäckens roll som gammal fiskehamn med stora delar av den gamla trähusbebyggelsen från fisketiden bevarad. Kontakten med vatten spelar därför en viktig roll vid beskrivningen av områdets kulturvärde. Även karaktären av småskalig trähusbebyggelse kommer tydligt att kontrasteras av en hotellbyggnad med föreslagen höjd och volym. Domkyrkans roll som viktigt landmärke kommer också att utsättas för olämplig konkurrens av den föreslagna hotellbyggnaden. Karaktärsdragen för delar av riksintresset Härnösand [Y21], Östanbäcken och domkyrkan, påverkas irreversibelt vid ett genomförande av detaljplanen.

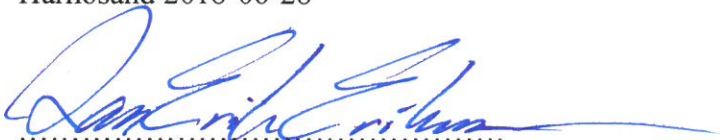
7. Yrkanden

Härmed yrkas att

1. MÖD fastställer MMD:s beslut om att upphäva kommunfullmäktiges i Härnösands kommun beslut den 28 november 2016 att anta detaljplan för hotell på Kanaludden, del av Ön 2:52 m.fl.
2. MÖD begär in yttranden från Riksantikvarieämbetet och Boverket för att få ett utlåtande från högsta ansvariga myndigheter huruvida Riksintresset Härnösand [Y21] kommer att få en påtaglig skada genom av Kommunen föreslagen detaljplan.
3. MÖD håller syn på plats och förnyat förhör med parterna.
4. om MÖD finner att riksintresset för kulturmiljö ej får en påtaglig skada bör hela ärendet återförvisas till MMD för att pröva tidigare yrkanden som MMD inte tagit ställning till, nämligen
 - ändring av detaljplanen är inte tillåten under dess genomförandetid (PBL 4:39)
 - den föreslagna detaljplanen för hotellet strider mot PBL:s skydd för allmänna och enskilda intressen enl. 2 kap. PBL.

Om MÖD bestämmer sig för att hålla förnyat förhör med parterna anhåller jag om att få återkomma om ev. förnyade vittnesförhör.

Härnösand 2018-06-28



Lars-Erik Eriksson

Lantmätare och ombud enligt tidigare insända fullmakter