



Simon Wahlqvist
Stadsbyggnadskontoret, Göteborg

0457 – 352 80
0709 – 20 91 20
peggy@lagtolken.se
www.lagtolken.se

Centralenområdet – utvärdering riksintresse kulturmiljö

Denna PM utvärderar arbetsmaterial med tanke på kommande tillämpning av reglerna om riksintresse för kulturmiljö. Utvärderingen tar avstamp i bilaga till MKB 2016-03-21 som var underlag till samrådet samt översänt arbetsmaterial den 7 december 2017 med antikvarisk bedömning och summering av planen den 28 november 2017.

Skälet att slutligt underlag inte används är att företaget Lagtolken läggs ner vid årsskiftet och nyare versioner kan inte avvakas.

Planförslaget bearbetas löpande för att begränsa påverkan på riksintressant kulturmiljö i omgivningarna. Kulturmiljöanalys pågår. Arbetsmaterialet har idag, enligt min bedömning, en rimlig inriktning (avgränsning) för att kunna ge stöd för bedömning av påtaglig skada. Kulturmiljöunderlaget gör en tydlig analys av förändringar och dess betydelse. Dock bör tydliggöras de moment som Riksantikvarieämbetets handbok anger, dvs karaktärdragets dignitet (centralt resp inte centralt) samt förändringens art (förvanskning/försvagning). Det underlättar slutsatser om ytterligare anpassningar är nödvändiga för att planen ska uppfylla lagens krav.

Min slutsats av arbetsmaterialet är att planen ger omfattande konsekvenser för riksintresset men att anpassningar innebär att påtaglig skada kan undvikas.

Det bör avslutningsvis noteras att reglerna om påtaglig skada inte möjliggör avvägning i detta fall. Områdets exploatering utgör god hushållning, men den fördelen kan inte vägas mot skadan på kulturmiljö. Påtaglig skada innebär hinder mot planläggning.

1. Använd metod för formell bedömning av riksintresset

Mot bakgrund av Riksantikvarieämbetets handbok¹, vill jag lyfta fram att bedömningen ska beakta följande moment².

- Grunderna som *motiverat* statens anspråk på riksintressestatus. Vad är det riksintressanta och var finns det?
- Detaljplanens förändringar, direkt och indirekt, och dess relevans för riksintressets grunder. Hur kan *påverkan* beskrivas med utgångspunkt i det riksintressanta?
- Påverkans *betydelse* för att läsa, förstå, uppleva riksintressets grunder?
 - Centrala eller icke-centrala karaktärsdrag?
 - Förvanskning (t.ex. omöjligt läsa riksintressets grunder) eller försvagning (påtagligt försvårad läsning men inte omöjligt)?
 - Samlad bedömning – t.ex. påverkade delens betydelse för helheten? Jämförelse med nollalternativ (det som sker oavsett planens genomförande).

Tumregel i handboken ger som analysstöd en ”fyrfältare” med värde (centralt eller ej) respektive påverkan (förvanska eller försvaga). Exempelvis kan förvanskning av centrala karaktärsdrag peka på stor risk för påtaglig skada, medan försvagning av icke-centrala förhållanden normalt inte är påtaglig skada. Omständigheter som talar för/emot tumregeln behöver dock bedömas i alla fyra fälten.

Underlaget 2016 till MKB använder en färgskala för att summera konsekvenser som jag uppfattar på följande sätt i förhållande till begreppen i handboken.

- Rött (mycket stor konsekvens) kan gälla förvanskning av centralt karaktärsdrag, dvs. kan peka på *stor risk för påtaglig skada*.
- Gul (stor konsekvens) kan gälla försvagning av centralt karaktärsdrag, dvs. det kan finnas *risk för påtaglig skada*.
- Ljusblå (måttlig konsekvens) kan gälla försvagning av icke-centralt karaktärsdrag, dvs. *normalt inte påtaglig skada*.

¹ Riksantikvarieämbetets handbok daterad 2014-06-23, www.raa.se

² En närmare genomgång av momenten och praxis finns i min PM 2015-10-22 till Stadsbyggnadskontoret om underlag för att bedöma påverkan på riksintresse för kulturmiljö.

- Grönt (marginell konsekvens) *ingår inte* i bedömningen av påtaglig skada, eftersom det enligt förarbetena ska röra sig om påverkan av viss dignitet. Dock ska uppmärksammas att en stor mängd marginella konsekvenser tillsammans kan behöva beaktas, dvs. kumulativ påverkan får inte glömmas bort.

I aktuellt arbetsunderlag används rött, gult och grönt för att sammanfatta konsekvenser. Jag uppfattar att rött och gult har motsvarande innebörd som i MKB-underlaget till samrådet, medan grönt syftar på ljusblått. Det skulle innebära att marginell konsekvens tas inte upp i senaste underlaget. Det är i linje med reglerna. Marginella konsekvenser är enligt förarbetena inte avsedda att ingå i riksintresseskyddet. Skalan med tre färger är med andra ord i enlighet med förarbetena.

2. Kommentarer till underlag

2.1 Avgränsning

Det fortsatta planarbetet har inriktats på tre huvudfrågor. Det handlar om att *begränsa exploateringen*, med hänsyn till påverkan genom skalförhöjning mot Drottningtorget och uppstickande volymer över kvarteren vid Nordstan. Det handlar vidare om *stadsrummets förskjutning* åt öster samt den nya bebyggelsens front mot Drottningtorget med tanke på riktningen i stadsrummet. Slutligen gäller det *utformning* och arkitektonisk gestaltning.

Min bedömning är att de prioriterade frågorna har stöd i riksintressets grunder, dvs. att det är ett formellt relevant urval.

Urvalet beaktar inte bara direkt utan också indirekt påverkan. Även det uppfyller kraven i förarbeten och handbok.

Samrådet ger också stöd för slutsatsen att detta är mest prioriterade frågor.

Min slutsats är därför att avgränsningen uppfyller kraven. Det pekar på att underlaget bör komma att ge relevant stöd för att bedöma påtaglig skada i enlighet med reglerna.

2.2 Underlag som ger stöd för att bedöma påtaglig skada

Underlaget (arbetsmaterial) med antikvarisk bedömning analyserar, enligt min bedömning, tydligt hur minskad exploateringsnivå, omfördelning av volymer samt gestaltning kan minska konsekvenser för riksintresset. Vidare tar analysen tydligt sin utgångspunkt i riksintressets grunder. Detta pekar på att underlaget kommer att ge stöd för att bedöma om detaljpla-

nen kan antas leda till påtaglig skada. Underlaget har rätt upplägg och ansats.

Det underlättar dock för oss som inte är experter på sakområdet om underlag använder de begrepp som RAÄ myntat. Exempelvis är i detta fall tydligt hur kvaliteter förändras (dvs analysen av påverkan), men det anges inte om det alltid rör centrala karaktärsdrag eller om några förändringar gäller icke-centrala karaktärsdrag. Inte heller anges i klartext om det blir fråga om förvanskning eller försvagning av karaktärsdragen.

Vidare är det för mig oklart om underlagets uttryck "påfallande påverkan" syftar på förvanskning av upplevelsen av ett centralt karaktärsdrag (rött) eller försvagning av ett centralt karaktärsdrag (gult). Eftersom uttrycket påfallande påverkan får anses mjukare än lagens begrepp påtaglig skada, är mitt intryck att det inte handlar om "rött".

Detta bör tydliggöras, dvs. karaktärsdragets dignitet samt påverkans art (förvanskning/försvagning) bör anges i klartext. Nya begrepp bör förklaras, om lagens uttryck och RAÄ:s begrepp inte är tillfyllest. Det är annars svårt att göra en samlad bedömning huruvida det rör sig om påtaglig skada eller inte.

Min bedömning, som jag uppfattar dagens analys jämfört med tidigare sammanfattande tabell om påverkan (november 2017), är att planens förändringar har begränsats så att det huvudsakligen blir gröna / gula konsekvenser. Jag uppfattar att den östliga förskjutningen inte går att anpassa mera, men ser inte att det betraktas som förvanskning av ett centralt karaktärsdrag, dvs. uppfattar inte det som påtaglig skada.

Det finns en svaghet i styrningen med gestaltningsprogram, som ju inte är bindande och bara i mycket begränsad omfattning får lov att bli planbestämmelser. Detaljplanen är dock tydlig i sin avsikt när det gäller gestaltning. Jag bedömer inte att PBL's svaga styrning av gestaltning i sig kan leda till att planer ska anses ge påtaglig skada. Situationen kan jämföras med fall om miljö kvalitetsnormer, där genomförandebeskrivning i kombination med exploateringsavtal har ansetts nog för att uppfylla normer (bebyggelseplaner i Stockholms innerstad). Även åtaganden från kommun så sent som under överprövningsprocessen har godtagits av Miljööverdomstolen (Dp Lejonet, Södertälje).

Min samlade slutsats är att planen ger omfattande konsekvenser för riksintresset men att det kan bedömas underskrida gränsen påtaglig skada.

Det finns osäkerheter om den samlade påverkan på riksintressen för kulturmiljö i Göteborgs centrum, till följd av alla planerade eller tänkta utbyggnader inom överskådlig framtid. Det finns dessvärre inte planer eller underlag som samlat bedömer detta, t.ex. en fördjupning av översiktsplanen. En sådan hade ökat tryggheten i den samlade bedömningen. Det finns en ambition i aktuella planen att beakta kumulativa konsekvenser, men aktuella planen kan vare sig styra eller reglera andra projekt eller planer. Det är inte heller reglernas mening att den aktuella planen ska bära ansvar för eventuella kommande planer, som kan leda till att det samlat blir påtaglig skada. Det blir istället så att kommande planer kan visa sig omöjliga, om de tillsammans med aktuella planen leder till påtaglig skada. Här gäller först till kvarn. Detta skiljer sig således från reglerna om riksintresset Natura 2000, som förutsätter tydliga kumulativa bedömningar redan av beslut nummer 1.

Avslutningsvis vill jag notera att reglerna om påtaglig skada inte möjliggör avvägning. Det goda läget för exploatering, med stora miljömässiga fördelar, kan utgöra god hushållning med området, men det kan inte lagligen vägas mot skadan på kulturmiljö. Blir det påtaglig skada innebär det hinder mot planläggningen, oavsett god hushållning.

Jordö den 18 december 2017



Peggy Lerman