



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060103

DOM
2019-09-19
Stockholm

Mål nr
P 1816-18

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2018-01-30 i mål nr P 3127-16,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Kommunstyrelsen i Härnösands kommun

Ombud: Advokat T.H.

Motpart

1. B.A.

2. S.B.

3. G.B.

4. I.B.

d

5. Härnösands Naturskyddsförening

6. B.K.

Dok.Id 1511745

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

7. L.L.

8. L.R.

9. A.S.

Ombud för 1-4 och 6-9: L-E.E.

SAKEN

Detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av XX m.fl. i Härnösands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktiges i Härnösands kommun beslut den 28 november 2016, dnr SAM12-1029-214, att anta detaljplanen för Kanaludden, del av XX m.fl.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Härnösands kommun har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen för kanaludden, del av XX m.fl. i Härnösands kommun.

B.A., S.B., G.B., I.B., B.K., L.L., L.R., A.S. (de närboende) och **Härnösands Naturskyddsförening** har motsatt sig en ändring av mark- och miljö-domstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN

Parterna har utöver det som anförts tidigare i huvudsak anført följande:

Härnösands kommun: Att genomföra detaljplanen kan inte anses medföra en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljön i Härnösand. Detta eftersom plangenomförandet inte berör den oregelbundna planstruktur och träbebyggelse i Östanbäcken som pekas ut i riksintresseanspråket och att domkyrkan alltjämt i det stora hela kommer att vara dominerande i landskapsbilden. Mark- och miljödomstolen har lagt en för långtgående tolkning av riksintressets innebörd och syfte till grund för sin bedömning. Avgörande för domstolens bedömning tycks vara att ”*bevara helheten av stadsmiljön*” samt koppling till vyerna och möjligheterna till utblick över vattnet”. Detta kan jämföras med Riksantikvarieämbetets formella skrivelse som i huvudsak har bäring på vissa karaktärsbyggnader samt gatunätet i delar av staden. Domstolens utgångspunkt har därför varit felaktig.

De närboende: Detaljplanen strider mot riksintresset Härnösand varför mark- och miljödomstolen har gjort en riktig bedömning. De tjänstemän som har tagit fram Riksantikvarieämbetets yttrande till Mark- och miljööverdomstolen saknar erforderlig kompetens och domstolen bör därför bortse från myndighetens yttrande. I stället bör

domstolen utgå från uppgifterna från de byggnadsantikvariska experter som har hörts i målet och de skiljaktiga meningarna i länsstyrelsens granskningsyttrande.

Naturskyddsföreningen: Förutom att detaljplanen strider mot riksintresset Härnösand saknas det skäl att upphäva strandskyddet i planområdet. Vidare är miljökonsekvensbeskrivningen bristfällig eftersom den inte behandlar detaljplanens påverkan på allemansrätten och växt- och djurlivet om strandskyddet upphävs.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Riksantikvarieämbetet har yttrat sig och anfört i huvudsak följande:

Riksantikvarieämbetets synpunkter avgränsas till riksintresset för kulturmiljövården och hur detta påverkas av ett plangenomförande. Det är Riksantikvarieämbetets beskrivning från 1996, översiktsplanens beskrivning och riktlinjerna från 2011 samt länsstyrelsens förtydligande värdebeskrivning från 2013 som ska läggas till grund för en bedömning av plangenomförandets påverkan på riksintresset. Metodiken för att bedöma påverkan måste i ett sådant här fall utgå dels från den speciella typ av kulturhistoriskt värde som ett riksintresse innebär, dels från de motiv och uttryck som just gäller för Härnösand. Det material i form av bland annat kulturmiljöanalys och miljökonsekvensbeskrivning som kommunen har tagit fram är tillräckligt för att fungera som underlag för att bedöma påverkan och skada på riksintresset av ett plangenomförande. Riksantikvarieämbetet menar, i likhet med kommunen och länsstyrelsen, att ett genomförande av detaljplanen skadar riksintresset, men inte på ett sätt som innebär påtaglig skada i miljöbalkens mening.

Riksintresseanspråket för Härnösand är ett uttryck för en sammanhängande kulturmiljö. De fysiska uttrycken är centrala och skapar den läsbarhet av det kulturhistoriska sammanhanget som motiverar riksintresseanspråket. Läsbarhet ska emellertid inte förväxlas med strikt publika upplevelsevärden eller med sådana svagt definierade begrepp som stads- och landskapsbild eller med visuell påverkan i största allmänhet. Här finns på olika sätt otydligheter i kommunens underlag, i miljökonsekvensbeskrivningen och i mark- och miljödomstolens dom.

Det är alltså Riksantikvarieämbetets beskrivning, översiktsplanens beskrivning och riktlinjer samt länsstyrelsens förtydligande värdebeskrivning som ska läggas till grund för en bedömning av plangenomförandets påverkan på riksintresset. I likhet med vad som åtminstone delvis framgår av Mark- och miljödomstolens dom är det påverkan på såväl enskilda uttryck som på riksintressemiljön i sin helhet som ska bedömas.

Riksantikvarieämbetets bedömning är att ett genomförande av detaljplanen kommer att skada riksintresset. Skadan bedöms emellertid inte vara påtaglig i miljöbalkens mening. Skadan uppstår genom att domkyrkan, som är ett av riksintressets utpekade uttryck får en mindre framträdande plats och blir mindre läsbar i kulturmiljön. Denna skada uppkommer genom att det föreslagna hotellet från vissa punkter i staden kommer att skymma kyrkan.

Genomförandet av detaljplanen sker i omedelbar närhet till Östanbäcken, ett annat utpekade område. Här bedömer myndigheten att planen inte påverkar läsbarheten av planstrukturen och bebyggelsen i området. Inte heller avläsbarheten av den äldsta strandbundna planstrukturen som bland annat förstås av Östanbäckens avgränsning västerut och Brunshusgatan försvåras nämnvärt.

ÖVRIG UTREDNING

Mark- och miljööverdomstolen har hållit sammanträde i målet och företagit syn på fastigheten och i närområdet. Vid sammanträdet har rätten på begäran av de närboende hört antikvarie M.T. vid Länsstyrelsen i Västernorrland. Domstolen har även tagit del av förhöret med P.P. från mark- och miljödomstolens sammanträde.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Bestämmelsen ger

kommunen möjlighet att inom förhållandevis vida ramar avgöra hur marken inom den egna kommunen ska disponeras.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska enligt 13 kap. 17 § PBL endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som annars framgår av omständigheterna. Detta kan sägas innebära att den materiella prövningen är begränsad; i praktiken stannar den i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.

Detaljplanen rör ett område i centrala Härnösand som är utpekad av Riksantikvarieämbetet som riksintresse för kulturmiljön enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen i Västernorrland har tagit fram en förtydligande beskrivning av de riksintressanta värdena, se s. 11 i mark- och miljödomstolens dom. Området ligger i anslutning till simhallen och omfattas av en detaljplan där genomförandetiden ännu inte har gått ut. Den idag gällande detaljplanen från 2010 medger markanvändning park- och badanläggning och därmed förenliga verksamheter och området där hotellet avses att uppföras är huvudsakligen ianspråktaget för park och minigolfbana.

Det är i första hand länsstyrelsen som bevakar statliga intressen och som ska bedöma om en detaljplan tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, men något formellt hinder för en domstol att frånga länsstyrelsens bedömning finns inte, se t.ex. rättsfallet MÖD 2014:12.

Riksintresset för kulturmiljön

Eftersom plangenomförandet kan komma att ha betydande påverkan på det riksintresse för kulturmiljön som omfattar centrala Härnösand har en miljökonsekvensbeskrivning begränsad till denna fråga upprättats. Mark- och miljööverdomstolen anser att den miljökonsekvensbeskrivning som har tagits fram är tillräcklig för att bedöma frågan om miljöpåverkan på riksintresset, men delar också mark- och miljödomstolens uppfattning att i vart fall de begrepp och definitioner som finns i svensk lagstiftning bör tillämpas.

Frågan är då om den aktuella detaljplanen påtagligt kan skada riksintresset. Åtgärder som har en bestående negativ inverkan eller som tillfälligt kan ha en mycket stor negativ påverkan på ett riksintresse medför en påtaglig skada, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 samt 32 f. Riksantikvarieämbetet har tagit fram handbok 2014-06-23, Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och Naturvårdsverket handbok 2005:5 med allmänna råd för tillämpning av 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken, som båda bygger på Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (NFS 2005:17). Av dessa allmänna råd, som är framtagna i samråd med Boverket och Riksantikvarieämbetet, framgår att påtaglig skada på ett riksintresse kan uppstå om en åtgärd mer än obetydligt kan skada något av de värden som utgör grunden för riksintresset eller om den negativa inverkan blir så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse. Vidare anges att en negativ inverkan som är irreversibel med avseende på ett värde som utgör grunden för riksintresset som regel bör anses utgöra påtaglig skada på natur eller kulturmiljö. Enligt Naturvårdsverkets handbok bör det röra sig om en påtaglig skada av värden som inte kan ersättas eller återskapas

I miljökonsekvensbeskrivningen anges att planförslaget har en måttlig negativ påverkan och skulle innebära en reducerande effekt på domkyrkans dominans som stadens landmärke. Den negativa inverkan kan enligt slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen anses bli så pass liten att området inte i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse.

Länsstyrelsen har i samrådsyttrande under planprocessen bedömt att planen inte innebär en påtaglig skada på riksintresset och att domkyrkan fortfarande i det stora hela är dominant i landskapsbilden. De antikvarier som deltog i beslutet var dock skiljaktiga och menade att planen skulle innebära en påtaglig skada på riksintresset.

Riksantikvarieämbetet har i remissyttrande till Mark- och miljööverdomstolen konstaterat att riksintresset Härnösand utgörs av ett flertal uttryck som ska bedömas utifrån ett helhetsperspektiv och bedömt att skadan framförallt består av att domkyrkan från vissa punkter inte kommer att bli lika läsbar, men att läsbarheten av Östanbäcken

inte påverkas. Även om påverkan kommer bestå över tid kan den enligt Riksantikvarieämbetets bedömning inte anses vara påtaglig.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i Riksantikvarieämbetets bedömning att detaljplanen innebär en skada på riksintresset men att skadan inte kan anses vara påtaglig. Det visuella intrycket påverkas från vissa punkter men det är Mark- och miljööverdomstolens uppfattning att läsbarheten av kulturmiljön, i det här fallet Härnösands olika utvecklingsstadier, inte påverkas nämnvärt. Något hinder enligt 3 kap. 6 § miljöbalken för att anta detaljplanen föreligger därmed inte.

Strandskydd

Området i detaljplanen omfattas av strandskydd. För att detta ska upphävas krävs enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken att det finns särskilda skäl.

Av handlingarna i målet framgår att kommunen har gjort bedömningen att marken behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, varför kommunen anser att det finns skäl att upphäva strandskyddet. Enligt kommunen är det inte möjligt för hotell- och konferensbyggnaden och simhallen att kunna använda varandras verksamheter på ett enkelt sätt utanför strandskyddets gräns. Kommunen har framhållit att den promenadväg som går längs vattnet kommer att finnas kvar vilket betyder att allmänheten även efter planens genomförande kan röra sig utefter stranden. Ett genomförande av planen bedöms enligt kommunen inte heller komma att förändra livsvillkoren för djur- och växtarter.

Avsikten är enligt kommunen att minigolfbanan ska återskapas i aktivitetsområdet öster om simhallen och att det alltså endast är den begränsade yta som kommer att upptas av den planerade byggnaden som kommer att begränsa allmänhetens tillgång till planområdet.

Naturskyddsföreningen har anfört att det saknas skäl att upphäva strandskyddet.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning:

Marken där hotellet enligt detaljplanen ska uppföras är idag i huvudsak ianspråktagen för minigolfbana och planlagd som park. Ett hotell behöver inte för sin funktion ligga vid vattnet men det framgår av handlingarna i målet att kommunen bedömer det som angeläget att ett hotell kan lokaliseras till platsen för att kunna tillgodogöra sig samordningsfördelar med badhuset och därmed bidra till att öka stadens attraktivitet.

Enligt nu gällande detaljplan får anordningar för den allmänna nyttan och trevnaden uppföras. Simhallen, som också omfattas av båda detaljplanerna, är redan uppförd och marken delvis planlagd för en utbyggnad av denna. Planområdet är beläget centralt i Härnösand, omgivet av bebyggelse och parkmark på båda sidor av vattnet.

Allmänhetens fortsatta tillträde till promenadstråk säkerställs genom planens utförande. Miljökonsekvensbeskrivningen omfattar inte strandskyddet, men med hänsyn till det relativt begränsade intrånget i strandskyddets intressen kan planen i detta avseende inte antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Sammantaget får det anses vara ett angeläget allmänt intresse att uppföra hotellbyggnaden och att kunna samnyttja verksamheterna i det planerade hotellet och simhallen på det sätt kommunen har anfört. Eftersom simhallen redan är uppförd kan detta inte ske utanför strandskyddat område. Intrånget i strandskyddet är också relativt begränsat, eftersom den planerade byggnaden inte medför någon privatiserande effekt för kringliggande mark. Området är redan idag delvis ianspråktaget och påverkat av närheten till simhallen. Det finns därför skäl att upphäva strandskyddet i området.

Övriga frågor

De närboende har motsatt sig att den nu gällande detaljplanen ändras eftersom genomförandetiden inte har gått ut. Detta är emellertid inte något hinder eftersom inte någon fastighetsägare som berörs enligt 4 kap. 39 § PBL har motsatt sig en ändring, jfr rättsfallet RÅ 2002:65. När det gäller trafiksituationen är denna tillräckligt beskriven i detaljplanen.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att detaljplanen inte strider mot riksintresset för kulturmiljövården som gäller centrala Härnösand. Inte heller i övrigt finns skäl att

upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och Härnösands kommuns beslut att anta detaljplanen fastställas.

Domen får enligt 5 kap 5 § lag om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Per Sundberg, tekniska rådet Börje Nordström samt hovrättsråden Christina Ericson, referent, och Ralf Järtelius.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2018-01-30
meddelad i
Östersund

Mål nr P 3127-16

PARTER

Klagande

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. B.A. | 7. L.L. |
| 2. S.B. | 8. Kochs Catering i Härnösand AB |
| 3. G.B. | 9. L.R. |
| 4. I.B. | 10. A.S. |
| 5. Härnösands Naturskyddsförening | Ombud för 1–4 och 6–10:
L-E.E. |
| 6. B.K. | |

Motpart

Härnösands
kommun
Kommunstyrelsen

Ombud: Advokat T.H.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunfullmäktiges beslut i Härnösands kommun 2016-11-28 i ärende nr SAM12-1029-214, se **bilaga 1**

SAKEN

Detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av XX m.fl. i Härnösands kommun

Dok.Id 282834

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 708 831 28 Östersund	Storgatan 6	063-15 06 00 E-post: mmd.ostersund@dom.se www.ostersundstingsratt.domstol.se	063-15 06 90	måndag – fredag 08:00–16:00

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår yrkandet om att domstolen ska begära yttranden från Boverket och Riksantikvarieämbetet.
 2. Mark- och miljödomstolen avvisar Kochs Caterings i Härnösand AB:s överklagande.
 3. Mark- och miljödomstolen upphäver kommunfullmäktiges i Härnösands kommun beslut den 28 november 2016 § 163, dnr SAM12-1029-214, att anta detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av XX m.fl.
-

BAKGRUND

Den 28 november 2016 beslutade kommunfullmäktige i Härnösands kommun att anta ny detaljplan för hotell vid Kanaludden, del av XX m.fl. i Härnösands kommun. Syftet med planen är bl.a. att skapa en byggrätt för ett hotell med åtta till nio våningar i anslutning till badhuset på Kanaludden vid Södra Sundet. Hotellets högsta höjd blir drygt 36 meter med en byggnadsarea på cirka 1 500 m² och en bruttoarea på cirka 8 000 m².

I målet har domstolen tidigare genom beslut den 26 juni 2017 och 7 augusti 2017 tagit ställning till vilka som har klagorätt mot kommunens beslut att anta detaljplanen.

YRKANDEN M.M.

Härnösands Naturskyddsförening har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen. Till stöd för talan har föreningen sammanfattningsvis anfört följande. Kommunfullmäktiges beslut åsidosätter kravet i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, om att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov samt att mark endast får tas i anspråk för att bebyggas om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig och utredningen som kommunen har presenterat om alternativa platser för ett hotell är alltför begränsad. Utredningen ger inte stöd för att det skulle vara omöjligt att hitta en lämpligare plats för ett hotell och som inte kraftigt påverkar riksintresset för kulturmiljövården.

B.A. m.fl. har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva kommunfullmäktiges beslut att anta detaljplanen. Vidare har de yrkat att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttrande från Boverket och Riksantikvarieämbetet. Till stöd för talan har de anfört sammanfattningsvis följande.

Påverkan på riksintresset för kulturmiljövården

Länsstyrelsens sakområdeschefer för kulturmiljö har reserverat sig mot länsstyrelsens officiella ställningstagande vid yttrandet över detaljplanen, då de anser att detaljplanen medför en påtaglig skada på kulturmiljön.

Det fotomontage som finns i planförslagets gestaltningsprogram visar att den föreslagna hotellbyggnaden kommer att utgöra ett främmande och avvikande inslag i miljön. Framförallt Östanbäcken, som utgör en av de viktigaste värdekärnorna för riksintresset Centrala Härnösand, kommer att påverkas. En hotellbyggnad bedöms genom sin höjd, volym och individuella gestaltning, reducera intrycket av kringliggande bebyggelse inom Östanbäcken och ändra karaktären på denna del av Härnösand. Östanbäcken med sin låga bebyggelse har en särart som den föreslagna hotellbyggnaden enligt gestaltningsprogrammet inte är anpassad till. Genom det föreslagna hotellet bedöms Östanbäcken tappa mycket av den genuina och oförstörda miljö som gett området dess särart och erkänts som värdekärna för riksintresset kulturmiljövården.

Trafiksituationen

Hotellet föreslås inrymma 120 rum samt lokaler för restaurang och konferens för 400 personer. Verksamheten kommer sannolikt att öka biltrafiken och skapa ett behov av parkeringsplatser för både personal och gäster. Under sommarhalvåret är det redan idag en ansträngd trafiksituation längs Brunnshusgatan. Ökningen av biltrafiken kommer att försvåra utfartsmöjligheten mot Brunnshusgatan ytterligare.

Minskad parkmark

Detaljplanen medför att parkmark kommer att ändras till kvartersmark för hotell. Eftersom hotellet ska byggas av en privat aktör kommer parken att privatiseras. Befintlig parkmark fyller i dag ett stort behov för rekreation och närliggande utflyktsområde för boende i Östanbäcken. Parken är en viktig tillgång i det tätbyggda Östanbäcken med mycket små tomter.

Genomförandetid för befintlig detaljplan

Gällande detaljplan har en genomförandetid till den 13 juli 2020. Enligt 4 kap. 39 § PBL får en detaljplan inte upphävas eller ändras under genomförandetiden om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig detta. Kommunen har inte redovisat sådana skäl som kan motivera att detaljplanen får upphävas eller ändras under genomförandetiden.

Kommunen har bestritt klagandens yrkanden. Kommunen har yrkat att mark- och miljödomstolen ska avvisa Kochs Catering i Härnösand AB:s överklagande. Till stöd för talan har kommunen anfört sammanfattningsvis följande. Frågan om planförslagets förenlighet med riksintresset för kulturmiljövård har varit central genom hela planprocessen. Kommunen har haft löpande dialog med länsstyrelsen och bl.a. genomfört en förstudie tillsammans med länsstyrelsen om det projekt som avses med planförslaget. Vidare har kommunen låtit utföra en mycket djuplodande kulturmiljöanalys, vilken i sin tur har utgjort underlag för en miljökonsekvensbeskrivning om kulturmiljö och stadsbild. I planbestämmelserna finns krav om hur hotellet ska utformas. Planförslagets påverkan på riksintresset för kulturmiljövård är således synnerligen väl belyst och utrett. Slutsatsen av de genomförda utredningarna är att ett plangenomförande inte påtagligt skadar riksintresset för kulturmiljövård. Samma bedömning gör länsstyrelsen som är den myndighet som har att bevaka riksintresset och som har yttrat sig såväl under programsamrådet, plansamrådet och granskningen av planförslaget. Länsstyrelsen beslutade att inte överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Hotellprojektet är viktigt och angeläget för utvecklingen av Härnösand. Det är av allmänt intresse.

Flera klaganden har invänt mot att planförslaget innebär att detaljplanen ändras under genomförandetiden. Den krets som anses ha s.k. vetorätt mot planändringar under genomförandetiden enligt 4 kap. 39 § PBL är mycket snävare än den krets som har rätt att överklaga ett beslut att anta en detaljplan. Syftet med vetorätten är att under en detaljplans genomförandetid säkerställa de rättigheter, främst bygg-

rätter, som en detaljplan innebär för fastighetsägare och tomträttsinnehavare. Som framgår av planhandlingarna har ingen som kan anses beröras enligt 4 kap. 39 § PBL motsatt sig planändringen. Det har således inte funnits hinder enligt 4 kap. 39 § PBL att ändra detaljplanen före genomförandetidens utgång.

I överklagandena görs gällande i huvudsak samma synpunkter som framförts under planprocessen och som utförligt har besvarats i programsamrådsredogörelsen, plansamrådsredogörelsen och granskningsutlåtandet.

Vad avser Kochs Catering i Härnösand AB:s överklagande har kommunen anfört sammanfattningsvis följande. Bolaget hyrde lokaler för restaurangverksamhet i badhuset vid tiden för antagandet av detaljplanen. Bolagets hyresavtal för restaurangverksamheten upphörde den 16 september 2017 och bolaget har avflyttat. Eftersom bolaget inte längre är hyresgäst eller har någon annan sådan anknytning till planområdet som grundar klagorätt bör klagorätten anses ha upphört. Överklagandet bör därför avvisas.

Kochs Catering i Härnösand AB har till stöd för sin klagorätt i målet anfört sammanfattningsvis följande. Vid tiden för överklagandet bedrevs restaurangverksamhet i badhusets lokaler och Kochs Catering i Härnösand AB hade därför rätt att klaga på beslutet. Att hyreskontraktet nu är uppsagt innebär inte någon förändring av klagorätten. Uppsägningen av hyreskontraktet har skett till följd av antagandet av detaljplanen och har inneburit en ekonomisk skada för restaurangen och därför är Kochs Catering i Härnösand AB fortfarande berörd av detaljplanen.

UTREDNING I MÅLET

Mark- och miljödomstolen har den 23 november 2017 hållit sammanträde och syn i målet.

L.S., konsthistoriker, har hörts som vittne i målet och har anfört sammanfattningsvis följande. Hotellets stora volym kommer att dominera den låga bebyggelsen inom Östanbäcken. Hotellet kommer medföra att upplevelsen av

badhuset förloras. Intrycket av staden kommer att bestå av hotellet och inte av badhuset och domkyrkan.

M.B., arkitekt, har hörts som vittne i målet och har anfört sammanfattnings-vis följande. Badhuset och domkyrkan är två karaktärsbyggnader och ingår som värden i riksintresset för kulturmiljövården. De är synbara på långt håll, och har tidstypisk utformning. Badhuset kommer att påverkas av hotellet och grönområdet på Kanaludden kommer att gå förlorat. Även från Södra sundets vattenområde kommer sikten mot domkyrkan och Östanbäcken att störas av hotellet.

P.P. har hörts som vittne i målet och har anfört sammanfattningsvis följande. Han är arkeolog och anställd som antikvarie på Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Den modell Sweco har använt för att bedöma detaljplanens påverkan på riksintresset för kulturmiljövården är inte anpassad för svenska förhållanden. Länsstyrelsen använder sig av Riksantikvarieämbetes handbok från 2014 (anm. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, Handbok 2014-06-23) vid sådana bedömningar och de allmänna råd som finns. Sweco har i miljökonsekvensbeskrivningen angett riksintresset som ett regionalt intresse vilket inte går att göra. Riksintresset är ett nationellt intresse. Att använda begrepp som måttlig eller påtaglig påverkan leder till begreppsförvirring, eftersom det som ska bedömas är om detaljplanen innebär påtaglig skada eller inte för riksintresset kulturmiljövården. Begreppen måttlig och påtaglig påverkan finns inte i de svenska reglerna till skydd för kulturmiljön. Såväl han själv som länsstyrelsens sakområdeschefer för kulturmiljö och länsstyrelsens övriga antikvarier anser att detaljplanen medför en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

1. Det framgår av 1 kap. 2 § PBL att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen ger kommunen möjlighet att inom förhållandevis vida ramar avgöra hur marken inom den egna

kommunen ska disponeras. Av 2 kap. 1 § PBL framgår att vid prövning av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

Enligt 2 kap. 2 § PBL ska planläggning syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt en sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggningen. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som medför påtaglig skada på riksintresset.

Av 2 kap. 3 § PBL framgår att planläggning ska, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder.

Prövningens ram

2. Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta en detaljplan ska enligt 13 kap. 17 § PBL endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som annars framgår av omständigheterna. Detta kan sägas innebära att den materiella prövningen är begränsad; i praktiken stannar den i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen.
3. I detta mål aktualiseras bl.a. frågan om åtgärder enligt detaljplanen kan påtagligt skada ett riksintresse för kulturmiljövården. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från all-

män 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 kulturmiljövården ska skyddas mot sådana åtgärder. När bestämmelserna om skydd mot påtaglig skada i 3 kap. 6 § miljöbalken är tillämpliga kan kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat.

4. 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 (se t.ex. rättsfallet MÖD 2014:12).
5. Vid själva prövningen av detaljplanen behandlar domstolen först invändningen om att detaljplanen ger en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. Om detaljplanen inte påtagligt skadar kulturmiljön övergår domstolen till att pröva övriga framförda invändningar i målet.

Domstolen begär inga yttranden från Boverket och Riksantikvarieämbetet

6. De handlingar som har ingivits i målet tillsammans med det som framkommit vid sammanträdet och synen utgör tillräckligt underlag för att domstolen ska kunna pröva yrkandena från klagandena och motparten. Därför ska yrkandet om att begära yttranden från Boverket och Riksantikvarieämbetet avslås.

Kochs Catering i Härnösand AB har ingen klagorätt

7. Bestämmelser om vem som har rätt att klaga på beslut att anta en detaljplan återfinns i bl.a. 13 kap. 8 § PBL, som hänvisar till 22 § förvaltningslagen. Av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Bestämmelsen

ger endast en allmän riktlinje för hur frågan om klagorätt ska bedömas. I rättspraxis finns ett flertal exempel på att den som haft rätt att överklaga och inleda förfarandet vid domstolen, till följd av ändrade förhållanden under målets handläggning, kommit att förlora sin klagorätt, dvs. förhållandena vid domstolens prövning har ansetts avgörande vid bedömningen av klagorätten. En parts försäljning av den fastighet som ett mål rör och som grundat klagorätt medför t.ex. i regel att parten förlorar sin klagorätt (se bl.a. RÅ 1988 ref. 140 och RÅ 1992 ref. 83). Att den tidigare fastighetsägaren haft ett fortsatt ekonomiskt eller annat intresse i målet även efter försäljningen har i angivna fall saknat betydelse.

Vid tiden för överklagandet hade Kochs klagorätt, eftersom det då fanns ett hyreskontrakt för lokaler i badhuset som ligger inom planområdet. Hyresförhållandet har sedan den 16 september 2017 upphört. Eftersom Kochs inte längre har något hyresförhållande finner mark- och miljödomstolen att den omständighet, som grundade klagorätt då överklagandet kom in, har ändrats på ett sådant sätt att klagorätt numera saknas. Det Kochs anfört till stöd för att klagorätt alltjämt föreligger ger inte anledning till någon annan bedömning. Kochs överklagande ska därför avvisas.

Detaljplanen medför en påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården

8. Kanaludden ligger inom en kulturmiljö som är av riksintresse enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken medger inte att målsättningen att bevara ett visst område av riksintresse vägs mot andra betydelsefulla ändamål än sådana som är av riksintresse (se 3 kap.10 § miljöbalken).
9. Riksintresset Härnösand med id Y 21 har den huvudsakliga karaktärstypen stadsmiljö. Andra karaktärstyper kopplade till det är stift-, residens-, skol- och regementsstad samt hamnmiljö. Riksantikvarieämbetet beslutade 1996 om följande värdetext, bestående av motivering och uttryck för riksintresset, som fortfarande gäller.

Motivering:

Stifts- och residensstad med mångsidiga förvaltningsfunktioner, framträdande nyklassicistiska karaktärsbyggnader och en bebyggelse som visar den äldsta strandbundna planstrukturen och gradvis utveckling mot allt större regelbundenhet. Som "Norrlands Aten" och Lubbe Nordströms "Öbacka" förknippas Härnösand med en speciell roll i Norrlands historiska utveckling och kulturliv.

Uttryck för riksintresset:

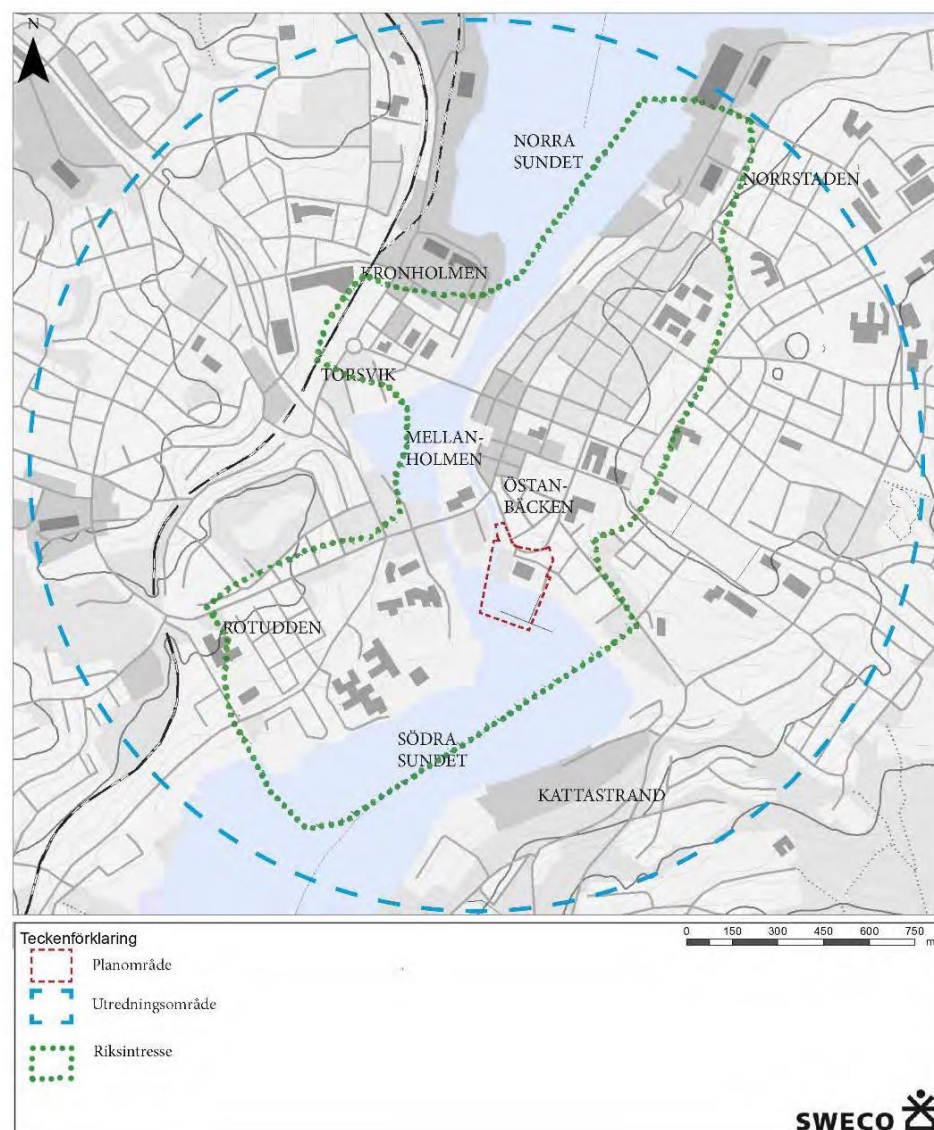
Domkyrkan från 1856, den märkliga gymnasiebyggnaden ritad av Tempelman och residenset båda från sent 1700-tal, samt andra stifts-, residens-, skol- och regementsstadens karaktärsbyggnader. Området Östanbäcken med bevarad oregelbunden planstruktur från 1500-talet och träbebyggelse från tidigt 1800-tal. Den inte helt regelbundna rutnätsplanen i stadskärnan, utvidgningarna på Kronholmen och arbetarförstaden Rotudden som tillsammans representerar stadsbyggnadsutvecklingen under 1700-talets slut och 1800-talet. Hammiljöer.

10. Enligt länsstyrelsens värdebeskrivning för riksintresset från 2013 utgörs landskapet av en tätbebyggd stadsmiljö. Bebyggelsen följer topografin och är av blandad karaktär. Länsstyrelsen angav att riksintressets värden syns i landskapet på bl.a. följande sätt:

Karaktäristiskt för riksintresset Härnösand är stadens placering vid sundet som innebär en koncentrerad och tydligt avgränsad stad. Den starka kopplingen till vattnet är också mycket karaktäristiskt för riksintressets värden och återspeglar den mångfacetterade berättelsen om Härnösands utveckling i planstruktur och bebyggelse.

I stort följer bebyggelsen i centrala Härnösand den branta topografin och den klättrar upp på sluttningarna. Gatunätet som är påverkat av olika tiders förutsättningar och ideal gör att man nästan överallt i de centrala delarna av riksintresset har utblick mot vattnet. Tydligast är detta i Östanbäcken, på Kronholmen och i de norra delarna av riksintresset, Norrstaden.

Riksintresset Härnösands utbredning har i detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning redovisats på följande karta med punktprickad grön linje.



11. Vid prövningen av om detaljplanen medger åtgärder som kan innebära påtaglig skada på riksintresset kan viss ledning hämtas från Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada (se NFS 2005: 17). Enligt dessa råd kan påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön uppstå om en åtgärd mer än obetydligt kan skada något eller några av de natur-, kultur, och friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Vidare anges att en negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset som regel bör anses utgöra påtaglig skada på natur eller kulturmiljön.

12. I detta fall har länsstyrelsen, vid sin granskning enligt 5 kap. 22 § PBL, gjort den samlade bedömningen utifrån alla ingående kriterier av planförslagets påverkan på riksintressets värden i Härnösands stad och på platsen invid Östanbäcken att det inte innebär en skada som är påtaglig och att domkyrkan fortfarande i det stora hela är dominant i landskapsbilden. Länsstyrelsen anser att skadan på riksintressets värde består dels av en påverkan på landskapsbilden från fastlandet, dels av en påverkan på skala och siktlinjer mot stadens del på Härnön. För Östanbäcken menar länsstyrelsen att hotellet inte skulle försvåra läsbarheten och förståelsen för Östanbäckens 1500-tals struktur. Vad gäller badhuset konstaterar länsstyrelsen att dess tak bryter helt mot utformningen av näraliggande bebyggelse. Länsstyrelsen anser att det är möjligt att anlägga en hög byggnad invid badhuset, men att det kräver en arkitektonisk genomtänkt gestaltning både i form och färg. Exploateringen enligt detaljplanen är ett modernt tillägg till den kontinuerligt växande staden Härnösand på en plats som redan tagits i anspråk för en modern byggnad – badhuset – med en totalhöjd på 20 meter att jämföra med hotellet som får en höjd på 36,5 meter.
13. I länsstyrelsens beskrivning från 2013 av hur riksintressets värden syns i landskapet har stadens koppling till vattnet och möjligheterna till utblick över vattnet en framträdande roll. Mot Södra sundet och omgivande stadsdelar kommer enligt domstolens bedömning det värdet påtagligt att påverkas av den bygggrätt för en hög hotellbyggnad som finns i förslaget till detaljplan. Hotellet kommer med sin höjd och volym att på ett iögonfallande sätt konkurrera med karaktärsbyggnaden domkyrkan om uppmärksamheten och upplevelsen av stadsmiljön och dess koppling till omgivande vatten. Riksintresseområdet i Härnösand är stort och omfattar både stadsdelar på fastlandet och på Härnön. Det tolkar domstolen som att syftet med riksintresset är att skydda en helhetsupplevelse av den centrala stadsmiljön.

Mellan Östanbäcken och badhusområdet går Brunshusgatan som är en av två infarter till Härnön från fastlandet. Den trafikleden och badhuset har förminskat Östanbäckens anknytning till stranden vid Södra sundet. Domstolen anser att ett

hotell på Kanaludden enligt planförslaget ytterligare kommer att minska Östanbäckens anknytning till den del av landskapet – vattnet – som var grunden för bebyggelsens tillkomst. Den stadsutbyggnad som skett vid denna del av Södra sundets strand har påverkat riksintresset, men utgör enligt domstolens uppfattning inte skäl för att tillåta fler förändringar som påverkar riksintresset negativt. Enligt avvägningsreglerna i 3 kapitlet miljöbalken kan ett riksintresse endast vägas mot andra samhällsintressen av riksintresse. En enskild exploatörs önskemål om att exploatera ett visst område för t.ex. ett hotell är inte ett sådant intresse. När just läget för ett hotell har stor betydelse för om en etablering ska bli av och den kommer i konflikt med ett riksintresse, bör ett planförslag innehålla en fördjupning av hur alternativa utformningar av en byggnad påverkar riksintresset.

14. Med utgångspunkt från Riksantikvarieämbetets värdetext för riksintresset Härnösand från 1996 och länsstyrelsens uppdaterade beskrivning av riksintressets värden i landskapet från 2013 bedömer domstolen att detaljplaneförslaget med ett – utifrån stadsmiljön i Härnösand – högt hotell kommer leda till en karaktärsomvandling som överskrider gränsen för vad som kan tillåtas inom ramen för det skydd som finns för riksintresset enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (jfr med regeringens beslut om detaljplan för kvarteret Thor i Umeå den 25 oktober 2012 S2012/153/PBB). Förändringen av stadsmiljön är negativ för värden i riksintresset, bl.a. domkyrkan och utblickarna mot vattnet. Om detaljplanen genomförs bedömer domstolen att det skulle leda till en påtaglig skada för det berörda riksintresset för kulturmiljövården. Detaljplanen strider följaktligen mot 3 kap. 6 § miljöbalken.

Övrigt

15. I den miljökonsekvensbeskrivning som hör till detaljplaneförslaget för Kanaludden spelar begrepp som inte är definierade i svensk lagstiftning eller rättspraxis en central roll. Att t.ex. använda begreppet *påverkan* i olika grader i stället för att använda miljöbalkens begrepp *påtaglig skada*, gör det svårare att utvärdera de slutsatser som dras i miljökonsekvensbeskrivningen om att detalj-

planeförslaget inte leder till påtaglig skada för riksintresset Härnösand. Även om Riksantikvarieämbetets handbok Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken bygger på svensk lagstiftning och rättspraxis för att bedöma vad som är påtaglig skada, utesluter inte domstolen att det kan finnas andra modeller för att göra den bedömningen. Om andra modeller används vid utvärderingen bör dock begrepp och definitioner som motsvarar dem i svensk lagstiftning tillämpas.

16. Domstolen tolkar att huvudsyftet med riksintresset Härnösand är att bevara helheten av stadsmiljön och värdekärnor i den miljön. Med det huvudsyftet anser domstolen att slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen i alltför stor utsträckning koncentrerats på hur ett hotell vid Kanaludden påverkar enskilda befintliga byggnader.
17. När förslaget till detaljplan för Kanaludden strider mot 3 kap. 6 § miljöbalken och beslutet om att anta planen redan på den grunden ska upphävas, finner domstolen inte anledning att i målet pröva övriga invändningar mot att planen strider mot reglerna i PBL.

Sammanfattning

18. Domstolens ställningstaganden innebär att yrkandet om att begära yttranden från Boverket och Riksantikvarieämbetet ska avslås. Det innebär vidare att överklagandet från Kochs Catering i Härnösand AB ska avvisas. Till sist ska beslutet om att anta detaljplaneförslaget för Kanaludden upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se **bilaga 2** (DV 427)

Överklagande senast den 20 februari 2018. Prövningstillstånd krävs.

På mark- och miljödomstolens vägnar

Karin Johnsson Ryd

I domstolens avgörande har deltagit rådmännen Karin Johnsson Ryd, ordförande och Kent Ehrenhök, tekniska rådet Mats Andersson samt de särskilda ledamöterna Krister Frykberg och Britt-Mari Nordstrand. Föredragande har varit beredningsjuristen Therese Fällgren.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR HUR MAN ÖVERKLAGAR - DOM I MÅL SOM HAR ÖVERKLAGATS TILL MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Den som vill överklaga mark- och miljödomstolens dom ska göra detta skriftligen. **Skrivelsen ska skickas eller lämnas till mark- och miljödomstolen.** Överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt.

Överklagandet ska ha kommit in till mark- och miljödomstolen **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

För att ett överklagande ska kunna tas upp krävs att Mark- och miljööverdomstolen lämnar **prövningstillstånd**. Det görs om:

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står mark- och miljödomstolens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Mark- och miljööverdomstolen varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om:

1. den dom som överklagas med angivande av mark- och miljödomstolens namn, datum för domen samt målnummer,
2. den ändring av mark- och miljödomstolens dom som klaganden vill få till stånd,
3. grunderna (skälen) för överklagandet,
4. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
5. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet.

Om ni tidigare informerats om att **förenklad delgivning** kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.

Ytterligare upplysningar lämnas av mark- och miljödomstolen. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.