



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060103

DOM
2024-01-31
Stockholm

Mål nr
P 6506-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-05-06 i mål nr P 2827-21, se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Varbergs kommun
432 80 Varberg

Ombud: R.D. och H.W.

2. Varbergs Fastighetsaktiebolag
Otto Torells gata 3
432 44 Varberg

Motpart

Hembygdsföreningen Gamla Varberg
Magasinsgatan 17
432 45 Varberg

SAKEN

Detaljplan för Västerport etapp 1, X och Y, Z, A och B samt del av C, D och E i Varbergs kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Kommunfullmäktige i Varberg kommuns beslut den 15 juni 2021, § 78, dnr KS 2019/0176, att anta detaljplan för Västerport etapp 1, X och Y, Z, A och B samt del av C, D och E i Varbergs kommun.

Dok.Id 2000065

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Varbergs kommun och **Varbergs Fastighetsaktiebolag** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa Varbergs kommuns beslut att anta detaljplanen.

Hembygdsföreningen Gamla Varberg (hembygdsföreningen) har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Varbergs kommun har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg. Det framgår av kommunens fördjupade översiktsplan att avsikten med detaljplaneområdet är att det ska utvecklas till en ny stadsdel med blandad bebyggelse och att hamnverksamheten ska flyttas från området. Den till översiktsplanen hörande markanvändningskartan syftar endast till att peka ut kommunens generella planer för markanvändningen och inte till att i detalj ange exakta gränsdrawingar mellan olika områden. De flesta riktlinjer som anges i översiktsplanen är inte tillämpliga på just området Västra Centrum/Västerport. Riktlinjen om att ny bebyggelse ska anpassas till rutnätsstadens skala och karaktär gäller inte för Västra Centrum/Västerport. Planområdet är beläget väl utanför riksintresseområdet och med ett tydligt respektavstånd till den för riksintresset viktiga fästningen. Detaljplanen kommer därför inte orsaka någon fysisk påverkan på riksintresset utan endast innebära en begränsad visuell påverkan. I planområdet har tidigare funnits höga byggnadsverk som silos, oljecisterner och kraftvärmeverk. Höjden på den tillkommande bebyggelsen i området kan därför inte skada landskapsbilden. Detaljplanen kommer i stället innebära en positiv påverkan på stads- och landskapsbilden. De avvägningar som gjorts avseende anpassning till landskapsbilden är inom kommunens handlingsutrymme.

Varbergs Fastighetsaktiebolag har anslutit sig till det som kommunen anfört.

Hembygdsföreningen har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg. Detaljplanen strider mot den fördjupade översiktsplanen eftersom bebyggelsen inte är anpassad till rutnätsstadens skala och karaktär och inte följer planens intentioner om särskilda krav på hänsyn. Fästningens försvarsstrategiska roll är central för förståelsen av dess historiska funktion och fundamental för läsbarheten av riksintressemiljön. Detta gäller också siktlinjen mellan de riksintressanta områdena Getakärr, Platsarna, rutnätsstaden och fästningen. Bebyggelsen enligt detaljplanen kommer skymma dessa siktlinjer och underminera fästningens historiska roll. Siktlinjerna behöver inte särskilt anges som ett uttryck för riksintressemiljön eftersom de är en del av upplevelsen av riksintressemiljön. De nyligen upptäckta fornlämningarna i Getakärrsområdet stärker såväl uttrycket Getakärr som det strategiska sambandet mellan Getakärr och fästningsmiljön. Påtaglig skada på riksintresset kan även uppstå till följd av den bebyggelse som möjliggörs genom planen utanför riksintresseområdet. Detta innebär sammantaget en påtaglig skada på riksintresseområdet Varberg.

UTREDNINGEN I MARK- OCH MILJÖDOMSTOLEN

Mark- och miljööverdomstolen har hållit syn i målet. Hembygdsföreningen har vid synen gett in illustrationer med föreslagen byggnation inlagd i stadsbilden.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av mark- och miljödomstolens dom. Som mark- och miljödomstolen har redovisat är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Prövningen stannar därför i många fall vid en bedömning av om beslutet att anta en detaljplan ligger inom ramen för det handlingsutrymme som de materiella reglerna ger kommunen. Om kommunens beslut ryms inom detta handlingsutrymme, kommer de avvägningar som kommunen gjort mellan olika intressen inte att bli föremål för överprövning.

Frågorna som aktualiseras i detta mål är huvudsakligen om den antagna detaljplanen är förenlig med den fördjupning av översiktsplanen som gäller för området, om den

bebyggelse som föreslås enligt detaljplanen medför en påtaglig skada på riksintresset Varberg och om bebyggelsen enligt detaljplanen är tillräckligt anpassad till omgivningen.

Detaljplanen

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra uppförandet av en ny stadsdel i Varberg där detaljplanen utgör en första etapp. Planområdet, som ligger cirka 300 meter från Varbergs torg och cirka 100 meter från nuvarande järnvägsstation, utgör i dag delar av Varbergs hamn. Inom området finns befintlig bebyggelse i form av bl.a. högskolan Campus Varberg, ett hotell och parkeringshus. Detaljplanen möjliggör uppförande av cirka 500 bostäder med en genomsnittlig höjd av fem våningar. Vidare möjliggör detaljplanen lokaler för centrumändamål, förskola, parkeringshus och en hotellbyggnad med cirka 250 rum. För hotellets högdel tillåter planen 14 våningar. Planområdet ligger i anslutning till riksintresset för kulturmiljövården; Varberg [N 13].

Formella fel

Av 4 kap. 33 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att planbeskrivningen ska innehålla bl.a. en redovisning av om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna. Motiven bakom regleringen har varit att sakägare och myndigheter ska uppmärksammas på att kommunen ändrar sin planeringsinriktning och att skälet till detta anges (se prop. 1985/86:1 s. 618 f.). Underlåtenhet att korrekt ange att det finns en avvikelse från översiktsplan i detaljplan utgör ett sådant fel att detaljplanen ska upphävas (jämför rättsfallet MÖD 2013:44).

Detaljplaneområdet omfattas av översiktsplan för Varbergs kommun samt en fördjupning av översiktsplanen *Fördjupning för stadsområdet*, som båda antogs av kommunfullmäktige den 15 juni 2010. I den fördjupade översiktsplanen (fortsättningsvis översiktsplanen) finns ett avsnitt som redogör för mark- och vattenanvändning (s. 33 f.). I avsnittet anges att angiven pågående markanvändningen innebär att den huvudsakliga markanvändningen inte avses att ändras, men att förändringar och kompletteringar som stämmer överens med den huvudsakliga markanvändningen kommer att ske. Till avsnittet hör en markanvändningskarta. Enligt översiktsplanen medger denna karta

inga exakta tolkningar av gränser. Viss del av planområdet är enligt markanvändningskartan markerad som pågående markanvändning för hamn.

Detaljplaneområdet motsvarar vidare huvudsakligen det område som i översiktsplanen benämnts som Västra Centrum. Av översiktsplanen framgår bl.a. att det övergripande målet för Västra Centrum är att området ska utvecklas med kvarter mot havet för bostäder, tjänsteföretag, handel samt restauranger. Vidare anges att när färjeläget flyttas så kommer ytterligare attraktiva markytor att bli tillgängliga för exploatering. Med beaktande av detta framstår det enligt Mark- och miljööverdomstolen som att avsikten i översiktsplanen inte har varit att detaljplaneområdet fortsättningsvis ska användas för verksamheten hamn. Detaljplanen strider således inte mot översiktsplanen i denna del.

För de geografiska områdena Västra Centrum, stadskärnan, Platsarna och fästningen anges vidare i översiktsplanen ett antal riktlinjer. Samtliga riktlinjer som gäller för dessa områden framgår av mark- och miljödomstolens dom. Riktlinjerna återfinns även i den antagna detaljplanens plan- och genomförandebeskrivning. Parterna i målet är oense om huruvida samtliga riktlinjer är tillämpbara på detaljplaneområdet. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar inledningsvis att det ligger väl i linje med översiktsplanen att bygga ut detaljplaneområdet med bostäder, tjänsteföretag, handel och restauranger. Frågan är då om den bebyggelse som tillåts enligt detaljplanen i övrigt stämmer överens med de riktlinjer som anges för området.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning är det uppenbart att inte samtliga riktlinjer som anges för det större geografiska område där detaljplaneområdet ingår är tillämpliga på detaljplaneområdet. Det gäller bl.a. riktlinjen om att bostäder och verksamheter ska vara en viktig del av stadskärnans innehåll. När det gäller riktlinjen om att ny bebyggelse eller ombyggnader ska anpassas till rutnätsstadens skala och karaktär, framgår det inte uttryckligen för vilket område som denna riktlinje är tillämplig på. Detaljplaneområdet är inte en del av rutnätsstaden i Varberg. Om nu nämnda riktlinje är tillämplig på detaljplaneområdet skulle det också innebära att riktlinjen är tillämplig inom områdena Platsarna och fästningen. Varken Platsarna eller

fästningen är dock anpassade till rutnätsstadens skala och karaktär. Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att riktlinjen inte kan ha varit avsedd att tillämpas på det större geografiska området och därmed även på detaljplaneområdet. Den bebyggelse som tillåts enligt detaljplanen stämmer i övrigt överens med de riktlinjer som anges i översiktsplanen. Varbergs kommun har under planprocessen varit tydlig med i vilket geografiskt område som detaljplaneområdet ingår enligt översiktsplanen och vilka riktlinjer som gäller för dessa geografiska områden. Sammanfattningsvis konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att detaljplanen stämmer överens med översiktsplanen och att det därför saknas skäl att upphäva planen på denna grund.

Mark- och miljööverdomstolen delar den slutsats som mark- och miljödomstolen kommit till när det gäller detaljplanens förenlighet i övrigt med 4 kap. 33 § PBL och att planhandlingarna innehåller det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen och dess konsekvenser. Detta innebär att det inte har förekommit sådana brister i planunderlaget att detaljplanen ska upphävas av det skälet.

Påtaglig skada på riksintresset

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden som är av riksintresse för kulturmiljövården skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. När bestämmelsen är tillämplig kan kommunens handlingsutrymme i detaljplanefrågor sägas vara mindre än annars, särskilt om riksintresset är preciserat (se rättsfallet MÖD 2014:12 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 maj 2022 i mål nr P 266-21). Delar av Varberg ingår i ett område som är av riksintresse för kulturmiljövården (Varberg [N 13]). Detaljplaneområdet ingår inte i detta område men angränsar till riksintresseområdet. Riksantikvarieämbetets motivering av riksintresset och de angivna uttrycken för det samma framgår av mark- och miljödomstolens dom. Mark- och miljödomstolen har också på ett utförligt sätt redogjort för den utredning som finns i ärendet beträffande påverkan på riksintresset samt för innehållet i Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2005:17) om påtaglig skada och Riksantikvarieämbetets handbok *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken* som båda är vägledande för bedömningen av vad som kan utgöra påtaglig skada på riksintresset.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömningar. Varbergs stadssiluett kommer att förändras genom den bebyggelse som möjliggörs enligt detaljplanen. Fästningens dominans kommer också utmanas av det planerade 50 meter höga hotellet och siktlinjer mellan olika delar av riksintresseområdet kommer att gå förlorade. Varken Varbergs stadssiluett eller någon särskild siktlinje utgör dock grund för riksintresset Varberg. Befintlig bebyggelse inom detaljplaneområdet, liksom järnvägsområdet norr om planområdet, bedöms dock bidra till en mjukare övergång mellan den tillkommande bebyggelsen och riksintresseområdets olika delar. Vid synen i målet kunde Mark- och miljööverdomstolen också konstatera att den högt belägna fästningen från många platser har och kommer att fortsatt ha en klart mer framträdande roll i stadens siluett än bebyggelsen i detaljplaneområdet. Varbergs kommun har till viss del anpassat bebyggelsen i detaljplanen efter riksintresset genom att begränsa tillåtet våningsantal närmast fästningen och synliggöra densamma genom att skapa den s.k. Diagonalen. Även om den nya hotellbyggnaden genom sin höjd kommer att medföra en skalförskjutning och från vissa utsiktspunkter försvaga eller omöjliggöra upplevelsen av fästningen så får hotellets placering cirka 300 meter från fästningen anses vara godtagbar. Hotellets och övrig tillkommande bebyggelses påverkan på och därmed utblickarna från övriga riksintressemiljöer som Getakärr, Platsarna och stadens centrala delar får enligt domstolen också anses vara godtagbar. Vid en sammantagen bedömning finner Mark- och miljööverdomstolen att de riksintressanta kulturhistoriska sammanhangen som ligger till grund för utpekandet av riksintresset Varberg huvudsakligen kommer att återspeglas även om bebyggelsen enligt detaljplanen tillåts. Den påverkan som bebyggelsen enligt detaljplanen har på riksintresset Varberg kan alltså inte anses medföra en påtaglig skada. Detaljplanen ska därför inte heller upphävas på denna grund.

Anpassningskravet

Vid planläggning för ny bebyggelse ska den enligt 2 kap. 6 § PBL placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden på platsen och intresset av en god helhetsverkan. PBL bygger på principen om decentralisering av beslutsfattandet och kommunal självbestämmanderätt

i frågor som bl.a. rör riktlinjer för markanvändningen i kommunen. Med hänsyn till detta får kommunen själv, inom vida ramar, avgöra hur marken ska disponeras samt hur miljön ska utformas i den egna kommunen. I detta mål rör det sig om en detaljplan för en helt ny stadsdel. Även om bebyggelsen som tillåts enligt detaljplanen avviker från det övriga befintliga bebyggelsemönstret i Varberg bedömer Mark- och miljööverdomstolen att utformningen ryms inom kommunens handlingsutrymme. Det finns därför inte skäl att upphäva detaljplanen på den grunden att den brister i anpassningen till omgivningen.

Sammanfattning

Mark- och miljööverdomstolen finner att Varbergs kommun har hållit sig inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt PBL. I detta ligger att detaljplanen inte strider mot någon rättsregel på det sätt som hembygdsföreningen angett eller vad som annars framgått av omständigheterna. Mark- och miljödomstolens dom ska alltså ändras på så sätt att Varbergs kommuns beslut att anta detaljplanen fastställs.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, hovrättsrådet Mikael Hagelroth, referent, tekniska rådet Ewa Andrén Holst och hovrättsrådet Katarina Welin. Föredragande har varit hovrättsfiskalen Elin Gustavsson.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2022-05-06
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 2827-21

PARTER

Klagande

Hembygdsföreningen Gamla Varberg
Magasinsgatan 17
432 45 Varberg

Motparter

1. Varbergs kommun
432 80 Varberg

Ombud: L.H.P.

2. Varbergs Fastighetsaktiebolag
c/o Varbergs kommun
432 80 Varberg

Ombud: C.T.

ÖVERKLAGAT BESLUT

Varbergs kommuns beslut den 15 juni 2021 i ärende dnr KS 2019/0176, § 78, se bilaga 1

SAKEN

Antagande av detaljplan för X och Y, Z, A och B samt del av C, D och E, Västerport etapp 1, i Varbergs kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår Hembygdsföreningen Gamla Varbergs begäran om inhämtande av remissyttrande från Riksantikvarieämbetet.

2. Mark- och miljödomstolen upphäver Varbergs kommun beslut den 15 juni 2021 dnr KS 2019/0176, § 78, att anta detaljplan för X och Y, Z, A och B samt del av C, D och E, Västerport etapp 1.

Dok.Id 556771

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänerns borg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: vanernsborgs.tingsratt@dom.se www.domstol.se/vanernsborgs-tingsratt/	finns ej	måndag – fredag 08:00–16:00

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

DOMSLUT	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
BAKGRUND	3
YRKANDEN M.M.	3
Hembygdsföreningen Gamla Varberg	3
Varbergs kommun	15
DOMSKÄL	25
Målets handläggning	25
Klagorätt	26
Allmänt om prövningen	27
Formella brister	28
Påverkan på riksintresset och anpassningskravet	30
Sammanfattning	37

BAKGRUND

Kommunfullmäktige i Varbergs kommun beslutade den 15 juni 2021 att anta en detaljplan för fastigheterna X och Y, Z, A, och B samt del av C, D och E, Västerport etapp 1. Detaljplanen utgör första etappen i planeringen av en ny stadsdel i Varberg, Västerport, inom ett område som tidigare i huvudsak använts för hamnändamål. Syftet med detaljplanen är att möjliggöra ny bebyggelse med en blandning av bostäder och olika former av verksamheter, såsom restauranger, butiker, service, besöksnäring och hotell. Detaljplanen omfattar cirka 500 nya bostäder och cirka 4 800 kvadratmeter BTA för verksamheter inklusive förskola, samt därutöver verksamhet för hotell.

Hembygdsföreningen Gamla Varberg och enskilda personer boende i Varberg har överklagat kommunens beslut till mark- och miljödomstolen. Domstolen har i beslut den 26 januari 2021 avvisat överklagandena från de enskilda. Beslutet har vunnit laga kraft.

YRKANDEN M.M.

Hembygdsföreningen Gamla Varberg

Hembygdsföreningen Gamla Varberg har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva beslutet att anta detaljplanen.

Föreningen har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande. Föreningen är en icke vinstdrivande, ideell förening. Den bildades 1985 och har 1 700 betalande medlemmar (2021). Föreningens syfte är att värna stadens kulturmiljö och kulturarv. Enligt stadgarna har föreningen som hembygdsförening för Varbergs stad som övergripande målsättning att ”värna om stadens miljö och dess kulturarv och föra detta vidare till kommande generationer”. Föreningen är ansluten till Sveriges Hembygdsförbund och är en av det nationella förbundets största enskilda hembygdsföreningar. Föreningen har lämnat yttranden till Varbergs kommun i flera tidigare skeden av processen. Föreningen uppfyller villkoren för talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Detaljplanen för första etappen av stadsdelen Västerport i Varberg syftar till att möjliggöra byggnation av en helt ny stadsdel med cirka 500 nya bostäder inom ett cirka åtta hektar stort planområde i det nuvarande hamnområde. Kommersiella lokaler, förskola, parkeringsgarage m.m. ingår också i detaljplanen.

Planområdet är centralt beläget i Varberg, mindre än 100 meter till den kulturhistoriskt intressanta järnvägsstationen, cirka 400 meter till stadens kyrka och torget – knutpunkten i den bevarade rutnätsstaden från 1660-talet – samt 200–300 meter från societetshus, kallbadhus och Varbergs fästning. De sistnämnda är viktiga uttryck för riksintressemiljön.

Det 14 våningar och 50 meter höga hotellet är påtagligt avvikande i planen och tillkom i ett sent skede. Bebyggelsen i övrigt har en genomsnittlig höjd på fem våningar, men kvartersbebyggelse tillåts på upp till sju våningar. Av detaljplanen framgår dessutom att marknivån ska höjas + 3 meter för färdigt golv samt för gator + 2,30 till + 2,80 på grund av förväntade havsnivåhöjningar

Riksintresse, byggnadsminne och kulturhistoriskt värdefulla byggnader

Riksintressen har olika dignitet. Riksintresset Varberg består av både fästningsmiljön och staden med sina årsringar och flera byggnadsminnen. Detta rör sig om ett riksintresse av särskild nationell dignitet. Hallands kulturhistoriska museum på fästningen har till exempel 100 000 besökare årligen.

Det aktuella detaljplaneområdet Västerport ligger i omedelbar anslutning till riksintresset och innesluts delvis av riksintresset. Detaljplanen kommer, om den realiseras att medföra en stor visuell och upplevelsemässig påverkan från flera centrala platser inom riksintressemiljön – men också in mot riksintressemiljön.

Varbergs innerstad och den intilliggande fästningen med slottet är av Riksantikvarieämbetet utpekade som riksintresse för kulturmiljövård enligt 3 kap. miljöbalken. Följande karaktärsmiljöer inom riksintresset ligger i omedelbar närhet till planområdet:

Varbergs slott och fästning har anor från 1200-talet och är uppfört på en högt belägen klippa vid havet. Fästningen användes som borg eller kungligt slott under 1300-talet av bl.a. kung Magnus Eriksson och byggdes ut på 1600-talet. Den utgör ett ovanligt välbevarat exempel på en försvarshistoriskt intressant befästningsanläggning med tydlig koppling till dansk och europeisk fästningsarkitektur. Fästningsmiljön är i blickfånget från ett stort antal platser i Varberg och därmed både ett viktigt uttryck för riksintresset men också som karaktärsbyggnad för stadsbilden i övrigt. Fästningens försvarsstrategiska roll har i alla tider markerats genom placeringen i landskapet med betydelsefulla utblickar åt alla väderstreck. Fästningsmiljöns fysiska och visuella dominans bidrar starkt till förståelsen av dess historiska funktion.

Varbergs kallbadhus i sin nuvarande form uppfördes 1902 men tidigare badanläggningar har funnits på samma plats. Byggnaden är den tydligaste exponenten för Varbergs anrika bad- och kurortshistoria. I området finns även Varmbadhuset från 1925, byggt i klassicistisk stil, samt det välbevarade Societetshuset från 1880-talet med den omgivande Societetsparken (Badhusparken).

Dessa bebyggelsemiljöer är kärnvärden inom riksintresset men alla delarna hänger geografiskt samman, där kall- och varmbadhusen bildar en enhet tillsammans med Societetshuset och parken, sida vid sida med fästningen och Varbergs innerstad med låghusbebyggelse (två till tre våningar) i trä och sten. I området ligger även stadsdelen Platsarna, anlagd av danske kungen Kristian IV i början av 1600-talet. Stadsbildningen ersattes efter en brand 1666 av den nuvarande rutnätsstaden.

Fästningen med slottet, stadens äldsta byggnadsverk, är också byggnadsminne, liksom Societetshuset.

Direkt vid planområdet och Societetsparken finns dessutom kulturhistoriskt värdefull bebyggelse vid Sjöallén. Hammagasinet från slutet av 1800-talet visar

Varbergs betydelse vid dåtidens export av spannmål. Byggnaderna har högsta eller nästa högsta klass enligt Riksantikvarieämbetets bebyggelseinventering.

Campus Varberg från 1990-talet – beläget inom planområdet – är också utpekad som byggnader av särskilt kulturhistoriskt värde, klass C.

Föreningen vill särskilt betona Riksantikvarieämbetets motivering av riksintresset Varberg.

Stora delar av riksintresset Varberg riskerar enligt föreningen att högst påtagligt skadas genom den 50 meter höga hotellbyggnaden samt den höga, täta och från Varbergs gamla stadskärna starkt avvikande kvartersbebyggelse som tillåts genom detaljplanen.

Detaljplanen tillåter hög, tät bebyggelse med stora byggnadsvolymer på upp till sju våningar. Som jämförelse kan nämnas att innerstaden – ett av riksintressets kärnvärden - har två till fyra våningar. De högsta husen i Västerport blir över 25 meter höga. Redan detta är mycket högt för Varberg. Kyrktornet är 36 meter och fästningen 35 meter. Hotellbyggnaden blir med sina 14 våningar dubbelt så hög som de högsta husen i Västerport. Hotellet på 50 meter skulle därmed bli Varbergs allra högsta byggnad. Hotellets högdal har även en mycket bred utformning: cirka 60 meter mot nordväst, och 45 meter i två sidor mot staden. Detta är en anledning till att hotellet kommer att upplevas som ett främmande element mellan t.ex. staden och havet, men även i utblickar till och från fästningen. Hotellet och bebyggelsen i övrigt kommer att dominera över riksintresset. Detta leder till betydande skalförskjutningar som påverkar riksintressets viktigaste uttryck men också byggnadsminnena.

Det handlar här även om frågan om lämplig markanvändning och varsamhet, d.v.s. att hotellets volym och arkitektur innebär ett tydligt avsteg från den omkringliggande stadens sammanhållna arkitektur.

Medborgardialog

Under 2014 genomfördes medborgardialoger, i vilka även representanter för föreningen deltog. Dessa medborgardialoger använder kommunen i sin argumentation för en hög hotellbyggnad med 14 våningar. Föreningen vill särskilt påtala att medborgardialogen utgick från ”ett vitt papper” och att förutsättningarna inte alls omfattade en bebyggelse av bostäder och kommersiella lokaler på så mycket som fem till sju våningar. Den från befintlig stadsbebyggelse – men också från nu planerad bebyggelse i Västerport – starkt avvikande hotellkroppen tillkom så sent som 2019, d.v.s. långt efter medborgardialogen.

Invånarna i Varbergs kommun har alltså i medborgardialoger – samt i det senare antagna planprogrammet – bibringats uppfattningen att den nya stadsdelen ska anknyta till den befintliga innerstaden med dess låghusbebyggelse. De ändrade förutsättningarna med högre, större och tätare placerade byggnadsvolymer offentliggjordes i ett sent skede av processen.

Översiktsplan

I översiktsplan för Varbergs kommun, fördjupad översiktsplan för stadsområdet, antagen av kommunfullmäktige den 15 juni 2010, framhävs att *”en del av Varbergs identitet och attraktivitet är att det i stadsområdet finns miljöer och byggnader som speglar en speciell historisk epok. Varbergs stadskärna, inklusive Platserna och kurortsområdet, är av riksintresse för kulturmiljövård vilket ställer särskilda krav på hänsyn”*. Den fördjupade översiktsplanen slår också fast att det i kustområdet *”i övrigt råder mycket stor restriktivitet vid behandling av bebyggelseärenden”* samt i Varbergs stadskärna gäller att *”inga förändringar som väsentligt förändrar dess karaktär får göras”*. I översiktsplanen betonas riktlinjen att *”ny bebyggelse...ska anpassas till rutnätsstadens skala och karaktär”*.

Föreningen vill framhålla att bebyggelsen med ända upp till 14 våningar i Västerport helt avviker från intentionerna om särskilda krav på hänsyn. Kommunen har i sin detaljplan inte kunnat förklara på vilket sätt sådan hänsyn visas. Planen strider

givetvis också mot översiktsplanens formuleringar om anpassning till rutnätsstadens skala och karaktär.

Planprogrammet

Kommunens planprogram och planbeskrivning för det nu aktuella planområdet betonar att den nya stadsdelen, trots högre exploateringsgrad än den befintliga innerstaden, ändå ska kännas som en del av den befintliga staden. Här framhålls att det intilliggande riksintresset för kulturmiljövård inte ska skadas, bl.a. genom att *”hushöjder anpassas till den befintliga historiska miljön på ett respektfullt sätt”* samt att byggnadshöjderna ska vara i genomsnitt fem våningar och att särskild försiktighet ska iakttas i de södra delarna av planområdet mot befintlig stadskärna.

En av de bärande idéerna i planprogrammet är den så kallade ”Diagonalen” som innebär att det ska finnas en siktlinje från den framtida stationsbyggnaden i Varberg och mot fästningen. Så här formuleras denna tanke i programmet: *” Den som i framtiden stiger av tåget på stationen i Varberg kan redan där fästa blicken på Varbergs starkaste kännetecken: Varbergs fästning vid havet”*.

Föreningen konstaterar att Varbergs kommun i den antagna detaljplanen helt frångår dessa riktlinjer och att hotellbyggnaden på 14 våningar på ett närmast *flagrant* sätt avviker från planprogrammets intentioner. Varbergs kommun har inte i någon del kunnat visa hur hushöjden på 50 meter innebär en anpassning till den befintliga historiska miljön på ett respektfullt sätt. Den som i framtiden stiger av tåget i Varberg kommer omedelbart att fästa blicken på den i synfältet helt dominerande hotellbyggnaden.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Konsulten Ramböll har genomfört en miljökonsekvensbeskrivning, daterad den 31 mars 2021, på uppdrag av Varbergs kommun. Ramböll påtalar att det i anslutning till planområdet *”finns mycket höga kulturhistoriska värden”* och att den nya bebyggelsen kommer att synas från Varbergs fästning och kallbadhuset. Ramböll drar

slutsatsen att detaljplanens genomförande kan komma att indirekt påverka kulturhistoriska intressen, bl.a. genom påverkan på landskapsbilden, samt att den höga hotellbyggnaden ”*kan medföra konsekvenser för landskapsbilden utanför planområdet*”.

Rambölls drar därefter den märkliga slutsatsen att eftersom området i dag utgörs av hamn så bedöms det inte uppstå ”*någon försämring av upplevelsevärdet från riksintresseområdet för kulturmiljö*”. Denna slutsats är synnerligen märklig, då man i sin övriga argumentation pekar på kulturmiljöernas känslighet och den påverkan planerad bebyggelse med stora huskroppar orsakar på höga kulturvärden och landskapsbild.

Enligt föreningen har Rambölls miljökonsekvensbeskrivning inte kunnat klargöra hur påtagliga skador på landskapsbilden runt planområdet ska förhindras, inte heller hur planområdet kommer att uppfattas visuellt i dess omedelbara närhet samt från det historiskt intressanta järnvägsområdet, innerstaden, fästningen och omgivande natur- och friluftsområden som Getterön.

Av Rambölls miljökonsekvensbeskrivning framgår samtidigt att det som medför skada och negativ inverkan är det höga hotellet. Hotellet med sina 14 våningar utmanar radikalt fästningens roll som landmärke i staden och även kyrkans roll som landmärke i stadens mitt och symbolbyggnad för innerstaden.

I sammanhanget noterar föreningen att det i miljökonsekvensbeskrivningen, bilaga 1, inte framgår om någon av dem som svarat för miljökonsekvensbeskrivningen vid Ramböll har dokumenterad erfarenhet eller adekvat kompetens inom kulturmiljövård.

Det bör även nämnas att avsnittet som bedömer konsekvenserna för kulturmiljön är förvånansvärt kortfattat och saknar en grundläggande analys. Någon verklig bedömning av riskerna för påtaglig skada på riksintressets viktigaste uttryck står inte att finna i dokumentet. Rambölls miljökonsekvensbeskrivning är därför ofullständig

och motsägelsefull i sina slutsatser avseende kulturmiljön och riksintresset. Det är uppseendeväckande att ingen av de involverade tjänstemännen vid Varbergs kommun reagerat över dessa brister. Miljökonsekvensbeskrivningen kan i dessa delar inte tillmätas något värde.

Kulturmiljöutredning

Konsultföretaget Tyréns genomförde på uppdrag av Varbergs kommun, efter anmodan av länsstyrelsen, en kulturmiljöutredning, redovisad i slutrapport den 9 juni 2020. Föreningen konstaterar inledningsvis att kommunen valde att inte anlita länets egen expertis inom kulturmiljöområdet, d.v.s. Kulturmiljö Halland, som vid fyra tillfällen framfört kritik mot detaljplanen – i synnerhet mot hotellbyggnadens skadliga inverkan på riksintresset.

Värt att notera är också att man i utredningen konstaterar att det baserat på montage och modeller inte fullt ut går att bedöma de risker för påtaglig skada på riksintresset som kan uppstå. ”*Det innebär att de planerade åtgärderna kan komma att påverka kulturmiljöns fysiska och visuella egenskaper också från andra utgångspunkter och variabler*”.

Utredningen visar exempel på vyer från Getterön och fästningspiren, där fästningens roll som landmärke tydligt framträder i mötet med staden från havet. Det påpekas att ”det nya hotellet utmanar fästningens roll som landmärke så det högre våningsantalet är påtagligt” och att ”upplevelsen av dess monumentalitet och utmärkande läge försvagas”. Hotellets stora inverkan på miljön framgår tydligt även av detta citat: ”Hotellets högdal bedöms medföra störst påverkan på såväl stadsbilden som den visuella upplevelsen av fästningen som ett kärnvärde för riksintresset och bedöms ge upphov till stora negativa konsekvenser för kulturmiljön i dess vyer”.

Även från andra vyer bedöms den nya stadsdelen, enligt utredningen, medföra en visuell påverkan som försvårar riksintressets läsbarhet. Från den medeltida och

historiskt viktiga stadsbildningen Getakärr visar utredningen att delar av bebyggelsen på fästningen skymms om detaljplanen realiseras. Getakärrensområdet utgör det äldsta stadsområdet i Varberg, med lämningar från 1200-talet. Det historiska sambandet mellan denna plats i staden och fästningen är därför helt centralt.

Utredningen visar också att planförslaget medför ”en stor karaktärsförändring för stadens siluett som helhet” samt att den tillåter ”bebyggelse i en helt ny skala”. Störst påverkan medför det 14 våningar höga hotellet som enligt utredningen innebär ”ett nytt påtagligt inslag som, mer eller mindre, syns från i stort sett alla håll i Varbergs centrala delar”.

Trots dessa tydliga formuleringar om allvarliga skaderisker innehåller utredningen endast svagt underbyggda bedömningar om liten eller måttlig påverkan, bedömningar som framstår som anmärkningsvärt inkonsekventa och ologiska i förhållande till den i övrigt sakliga framställningen som pekar i en helt annan riktning, nämligen att skadorna på riksintresset riskerar att bli påtagliga.

Den allvarligaste och mest inkonsekventa slutsatsen i utredningen avser hotellets högdal och dess påverkan på riksintresset fästningen. Utredningen pekar å ena sidan på mycket stora konsekvenser: ”Hotellets högdal innebär, för i synnerhet fästningen, att den visuella upplevelsen av ett för riksintresset mycket betydelsefullt uttryck försvagas. Det riskerar att skada riksintresset som helhet”. Därefter görs en ytterst märklig glidning i formuleringen till en slutsats som inte har något stöd alls i den övriga argumentationen, nämligen att ”En enstaka byggnad med den här höjden kan vara acceptabelt”.

Föreningen anser att kulturmiljöutredningens uppenbara svagheter ytterligare aktualiserar behovet av en fördjupad analys av detaljplanens konsekvenser på kulturmiljön och riksintresset Varberg, såväl dess uttryck som läsbarheten. Den av kommunen upphandlade kulturmiljöutredningen kan inte betraktas som ett opartiskt underlag i bedömningen av effekterna på riksintresset och får inte heller bli ett

avgörande dokument härvidlag. Flera anda sakkunniga instanser har pekat på de uppenbara riskerna för påtaglig skada på riksintresset.

Sakkunnig kritik mot detaljplanen

Kulturmiljö Halland

Kulturmiljö Halland är organisatoriskt en del av Hallands kulturhistoriska museum (länsmuseum) och därmed länets egen expertinstans inom kulturmiljövård. Man har i flera yttranden framfört grundläggande kritik mot den höga hotellbyggnaden.

Dessa kan sammanfattas enligt nedan:

23 april 2019. En hög hotellbyggnad strider mot intentionerna för byggnationen av Västerport, d.v.s. såsom formuleringar och mål är angivna i planprogram och planbeskrivning. Ett hotell på 12–14 våningar blir då en stark konkurrent till fästningen.

14 februari 2020: Planområdet ligger precis intill ett riksintresse för kulturmiljövården. Det planerade hotellet bryter dessutom helt mot planprogrammets intentioner. Miljökonsekvensbeskrivningen anger inte på vad bedömningen grundas, d.v.s. att påverkan på kulturvården bedöms bli marginell.

17 februari 2020. Den nya bebyggelsen blir av en helt ny karaktär och skala i Varberg och det planerade hotellet bryter dessutom helt mot planprogrammets intentioner. Ur flera känsliga vyer framstår hotellet som ett betydligt högre utrops-tecken än något annat i närheten. Hotellet konkurrerar tydligt med fästningen som stadens mest framträdande och symbolfyllda byggnadsverk.

19 november 2020. Frågan är varför ett nybyggt hotell ska få tillåtas ha denna utmanande roll på Varbergs mest framstående och viktigaste byggnadsverk, med anor sedan 1200-talet. Hotellet kan därmed heller inte bedömas uppfylla kravet i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen där det framgår att planläggning och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan.

Länsantikvarien vid Länsstyrelsen i Hallands län

Föreningen vill särskilt anföra att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande den 4 december 2020 inte var enig i bedömningen av detaljplanens påverkan på kulturmiljö och riksintressen. I yttrandet anmälde länsantikvarie E.Ö. – chef för länsstyrelsens kulturmiljöfunktion – avvikande mening och betonade att den höga hotellbyggnaden kommer att medföra påtaglig skada på riksintressemiljön Varberg.

Det bör i detta sammanhang erinras om att kommunen i de första samråden med länsstyrelsen fick ytterst skarp kritik, bl.a. när det gäller kulturmiljöunderlaget i den första versionen av miljökonsekvensbeskrivningen präglades bl.a. av ett tendensiöst urval av fotomontage, vars uppenbara syfte var att förminska upplevelsen av hotellets påverkan på miljön.

Slutord

Varbergs kommun har i detaljplanen för Västerport inte tillgodosett lagkraven för skydd av kulturmiljövårdens riksintresse N 13 enligt miljöbalken, inte heller har lagkrav tillgodosetts vid planläggning eller skyddet av kulturmiljö i övrigt enligt plan- och bygglagen. Varbergs kommun har inte heller tillgodosett de nationella miljö kvalitetsmålen eller arkitekturpolitiska miljömålen som riksdagen antagit i syfte att värna kulturhistoriska värden i stadsutvecklingen.

Detaljplanen för Västerport tillåter mycket hög, tät bebyggelse med stora volymer som sammantaget riskerar att orsaka påtaglig skada på såväl kulturmiljövårdens riksintresse som övrig stadsbild, en skadeverkan som därtill i hög grad är irreversibel.

Varbergs kommuns hantering av skaderiskerna för de kulturhistoriska miljöerna har präglats av en rad oklarheter och tveksamheter. Detta är särskilt allvarligt med tanke på den höga bebyggelsens placering vid riksintresset. Infogandet av det 50 meter höga hotellet i ett sent skede av planprocessen, vars utformning går stick i stäv med tidigare utfästelser i planprogrammet, är ett uttryck för samma tveksamma syn på oersättliga kulturvärden. Hanteringen av hotellet var för övrigt inte föremål för

någon demokratisk behandling i kommunfullmäktige förrän i allra sista stund då den färdiga detaljplanen antogs i juni 2021.

Som föreningen kunnat visa innehåller de utredningar kommunen låtit genomföra avseende skador på kulturmiljö och riksintresse en rad oklarheter samt motsägelsefulla och svagt underbyggda slutsatser. Ett exempel är att kulturmiljöutredningen helt saknar analyser av detaljplanens kumulativa effekter på riksintresset, till exempel i förhållande till den långa serie av hög bebyggelse som uppförts de senaste åren i anslutning till rutnätsstaden. Tyréns utredning landar dessutom i direkt felaktiga slutsatser, vilket inte minst framgår av länsantikvariens avvikande mening i länsstyrelsens samlade bedömning. Länsantikvariens, som är högst ansvarig för länsstyrelsens kulturmiljöfunktion, är mycket tydlig i sitt ställningstagande: hotellbyggnaden innebär påtaglig skada på riksintressets allra viktigaste uttryck och samband mellan de ingående delarna, bland annat genom en betydande skalförskjutning. Det kan vara värt att notera att länsantikvariens markerar sitt ställningstagande skriftligt även efter det att kommunen i somras antog sin detaljplan.

Vidare har flera tunga kulturmiljöinstanser framfört konkret och upprepad kritik mot den planerade bebyggelsen. Föreningens uppfattning är att det därför föreligger uppenbart behov av fördjupad analys av detaljplanens effekter på riksintressemiljön Varberg.

Den påtagliga skadan består också i att upplevelsen av fästningens dominans i stadsmiljön och dess omedelbara omgivningar försvagas, liksom dess betydelse som försvarsstrategiskt monument.

Även om verksamheter ska ges möjlighet att utvecklas får det inte ske på bekostnad av befintliga kultur- eller naturvärden. I det här fallet skulle en företeelse – Västerport med det höga hotellet – bli ett markant inslag i landskapet och dominera över de andra. Fronten mot vattenrummet kommer också att förändras avsevärt. Därmed skulle Varbergs karaktär med flera olika uttryck från en 800-årig period skadas påtagligt vad gäller läsbara historiska samband, vyer och siktlinjer.

Denna skadeverkan är i hög grad irreversibel. En negativ inverkan som är irreversibel för något värde som är centralt för riksintresset anses i enlighet med Riksantikvarieämbetets handbok utgöra påtaglig skada.

Hembygdsföreningen har begärt att domstolen ska inhämta ett utlåtande från Riksantikvarieämbetet.

Varbergs kommun

Varbergs kommun har motsatt sig ändring av beslutet att anta detaljplanen.

Kommunen har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § plan- och bygglagen, PBL). Det är alltså kommunen som inom vida ramar avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen.

PBL är en avvägningslag och vid en prövning ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). Hur denna avvägning ska göras framgår dock inte. Bestämmelserna i 2 kap. PBL stadgar de krav som staten ställer på kommunerna och anger på samma gång det kommunala handlingsutrymmet. De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning (jfr MÖD 2013:47 och MÖD 2014:12).

Av PBL framgår vidare att vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL). Det framgår även att i ärenden om detaljplaner ska bestämmelser om riksintressen i 3-4 kap. miljöbalken tillämpas i 2 kap. 2 § PBL.

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Naturvårdsverket, Boverket och Riksantikvarieämbetet har utarbetat allmänna råd för bedömning av påtaglig skada på områden av riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken (NFS 2005:17). Enligt dessa ska påverkan på riksintressen bedömas med utgångspunkt i konsekvenserna på landskapets läsbarhet, det vill säga möjligheterna att uppleva och förstå miljöns kulturhistoriska sammanhang såsom det kommer till fysiskt uttryck i landskapet. Avgörande för bedömningen är i hur hög grad platsen fortsatt kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet. Det gäller både miljön som helhet och de enskilda objekt som är av betydelse för läsbarheten.

Vid ett överklagande av ett beslut om att anta en detaljplan ska den myndighet som prövar beslutat endast pröva om det strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Om domstolen vid denna prövning anser att beslutet strider mot en rättsregel ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Delvis upphävande eller ändringar av beslutet får endast göra som kommunen har medgett det eller om det är fråga om ändringar av ringa betydelse (13 kap. 17 § PBL).

Bakgrund

Varberg har sedan 1860-talet haft en verksam industrihamn i och omkring området för den aktuella detaljplanen. Inom hamnområdet anlades tidigt järnvägsspår för att underlätta lastning av kol, och under 1900-talet byggdes bland annat ett ångturbin-drivet kraftverk, oljecisterner och en trippelsilo för glasråvaror. I 60 år rymdes inom området färjeläget för linjen Varberg-Grenå. De sista 20 åren var kajplatsen vikt för Stena Nautica, en 135 meter lång ro pax-färja. Linjen flyttade 2020 till hamnen i Halmstad. Gemensamt för verksamheterna är att det handlat om tung industri med skrymmande strukturer, både på bredd och höjd. I dag utgör hamnområdet en kilometerlång fysisk och visuell barriär mellan stad och hav.

Stora delar av planområdet har på grund av industrihamnens verksamhet inte varit tillgänglig för allmänheten. Planförslagets huvudstråk, Diagonalen, gör det möjligt att uppleva fästningen redan från den nya stationen, som planeras norr om den befintliga. Det bidrar till att stråket ökar möjligheten att orientera sig inom den nya stadsdelen. Genom det visuella sambandet utmed gatusträckningen förenas också den nya stadsdelen med två av riksintressets kärnområden; fästningen och 1800-talets bad- och kurort. Den nya planen kommer därigenom möjliggöra att fler kan ta del av den riksintressanta kulturmiljön från en ny plats i staden.

Den nya stadsdelen bygger delvis på stadskärnans befintliga stadsplanemönster med rutnätsstruktur och kringbyggda kvarter. Sammanlänkande gator underlättar för att orientera sig mellan den gamla och den nya staden. Planförslagets förlängning av Strandpromenaden norrut via kajstråket mot Getterön innebär att Strandpromenaden kommer att knyta samman den nya stadsmiljön med fästningen och badortsmiljön. Kajstråket och den norra förlängningen av strandpromenaden öppnar även upp för nya utblickar mot staden och fästningen med omgivande badortsmiljö på ett längre avstånd. Planförslaget bedöms i denna del påverka den visuella upplevelsen av kulturmiljön inom hamnen och riksintresset Varberg positivt.

Planeringsprocessen, underlag m.m.

I samband med regeringens beslut att leda Västkustbanan i tunnel under staden tillsammans med kommunens beslut att flytta industrihamnen stod det klart att ett område lika stort som Varbergs stadskärna skulle frigöras för stadsutveckling.

Under 2014 hölls därför en omfattande medborgardialog för att förutsättningslöst fånga in idéer och tankar i ett tidigt skede. Fokus i dialogen var att identifiera värden och få en bild av hur Varbergsbor och besökare vill använda staden. Mer än 900 samtal fördes i samband med workshoppar och dialogmöten. Resultatet av dialogen sammanfattades i ett antal tematiska riktlinjer för det framtida stads-

utvecklingsarbetet vilka fördes in i det Inriktningsbeslut för Stadsutvecklingsprojektet som kommunen fattade den 15 mars 2016. Kommunens beslut ligger till grund för Planprogram för Västerport.

Planprogram 2018

I arbetet med planprogrammet för Västerport hölls ytterligare en medborgardialog. Ett antal medborgargrupper och allmänheten bjöds in att tycka till i den parallella arkitekttävlingen, där tre arkitektteam tävlade om hur Västerport skulle utformas gällande bland annat kvartersstruktur. Resultatet av dialogen och arkitektteamens arbete blev ett antal bärande idéer för den stadsdelsstruktur som föreslås i planprogrammet. Kvarteren är kringbyggda och jämförelsevis små vilket knyter an till skalan för Varbergs befintliga rutnätsstad. Den tidigare barriären mellan stad och hav suddas ut och befintliga gator kan förlängas västerut mot havet. Stråket och siktlinjen Diagonalen leder mellan ny stationsbyggnad och ner mot vattnet där fästningen syns i fonden.

Planprogram för Västerport med intilliggande områden godkändes av kommunen den 19 juni 2018, § 109, och beskriver utvecklingen av Västerport i olika etapper. Området närmast den befintliga stadskärnan omnämns ”Stadskvarteren” och omfattar den första utbyggnadsetappen (aktuellt planområde) samt ”Område E”. Område E utgör marken mellan befintlig stadskärna och aktuellt planområde och består av nya kvarter som i dag utgörs av bland annat bangårdsområde och järnvägspark.

Gestaltningprogram

I samband med framtagandet av detaljplanen togs ett gestaltningprogram fram för principer och kvaliteteter som gäller för bebyggelseutförning och markplanering i Västerport.

Gestaltningprogrammet lägger stor vikt vid platsens historiska kopplingar där både den gamla hamnverksamheten och närliggande kulturmiljöer uppmärksammas. Syftet är att lyfta material, färgskalor, former eller andra gestaltningselement som

kan följa med in i framtiden och prägla utformningen av Västerport. Gestaltungsprogrammet har tillsammans med Hållbarhetsprogram för Västerport legat till grund för markanvisningstävlingen för bostadsbyggnationen inom etapp 1.

Förslag till detaljplan för Västerport, etapp 1

En viktig del av syftet med detaljplanen är att skapa en väl avvägd variation i skala och uttryck inom kvarteren, detta både för att knyta an till befintlig bebyggelse i Varbergs centrala delar och för att ge förutsättningar för ett gott lokalklimat. Detaljplanen ger därför möjlighet för tillkommande bostadsbebyggelse att uppföras med varierande höjder inom de olika kvarteren.

Detaljplanen följer planprogrammet som anger en relativt tät stadsstruktur med varierande byggnadshöjder med ett genomsnitt på cirka fem våningar där både lägre och högre byggnadshöjder kan förekomma.

Planområdet har gentemot gamla stadskärnan, en skärm av dels befintlig bebyggelse med modernare uttryck (Campus, hotell Fregatten och p-hus Briggen), dels kommande bebyggelse i form av område E. Det innebär att tillkommande bebyggelse enligt aktuellt planförslag är tydligt skild från befintlig stadskärna. Västerports exponering och direkta möte med den gamla stadskärnan sker först i samband med att område E bebyggs. Vid planläggning av område E kommer därför särskild hänsyn att krävas i enlighet med planprogrammets formuleringar ”större försiktighet med byggnadshöjder i södra delen mot befintlig stadskärna”.

I samband med prekvalificeringen inför markanvisningstävling för bostadslotterna inom planområdet uppkom intresse för att bygga hotell. Varberg har en hög hotellbeläggning och stort behov för fler hotellrum. Inför att arbetet med förslag till detaljplan för etapp 1 påbörjades beslutade kommunen den 18 december 2018 om att ett antal beslutskriterier skulle ligga till grund för planeringen av den första etappen. Ett av dessa kriterier var att ett hotell skulle byggas i den första etappen av Västerport.

En markanvisningstävling genomfördes för hotell och parkeringshus under hösten/vintern 2018/2019. Förutom krav på minst 170 rum och konferensdel angavs i tävlingen att hotellet ska utformas så det bidrar till en levande stadsdel för Varberg. För att hushålla med den värdefulla marken tilläts hotellet delvis gå upp i höjd utöver de fem våningar som är den genomsnittliga begränsningen enligt detaljplanen.

Hotellets höjd är uppdelad i en lågdel och en högdelen. Högdelen är indragen från siktlinjen inom det diagonala stråket, mellan det nya stationshuset och fästningen. Föreslagen utformning och konstruktion av hotellets högdelen erfordrar tilltagen nockhöjd. För att säkerställa ett hotell med avsedd storlek har därför även en planbestämmelse som reglerar högsta våningsantal införts.

Föreslagen bebyggelse inklusive hotell har således redovisats i text och bild i planhandlingarna från start.

Samråd

Under samrådet framförde länsstyrelsen att genomförandet av nu aktuell plan kan innebära betydande miljöpåverkan samt att påverkan på stadsbilden och den välkända siluetten av Varbergs fästning borde redovisas bättre i planhandlingarna för att påverkan på riksintresset skulle kunna bedömas.

Efter länsstyrelsens synpunkter under samrådet kompletterades och justerades planhandlingarna inför granskningsskedet med bland annat en miljökonsekvensbeskrivning, daterad den 29 november 2019. När kommunen gör en miljökonsekvensbeskrivning till en detaljplan ska den ha en omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till bedömningsmetoder och aktuell kunskap, planens innehåll och detaljeringsgrad, var i en beslutsprocess som planen befinner sig i samt allmänhetens intresse (jfr prop. 2003/04:116 s. 65). I miljökonsekvensbeskrivningen för planen gjordes en samlad bedömning baserad på framtagna utredningar. Dokumentet fokuserar på de frågor som kan komma innebära betydande miljöpåverkan. Miljöaspekter som identifierats som viktiga i detta hänseende är föroreningar i mark

och grundvatten, vattenkvalitet, natur och rekreation, kulturmiljö och människors hälsa.

Handlingarna kompletterades även med promemorian Vypunkter, daterad den 22 oktober 2019, som genom foton och 3D-modeller redovisar hur ett genomförande av detaljplanen påverkar riksintresset för kulturmiljö. Vypunkternas placering utgick ifrån platser där hotellet skulle bli synligt från långt håll och vypunkter från vilka det bedömdes angeläget att undersöka om hotellet var synligt. I promemorian görs bedömningen att byggnation enligt planförslaget inte medför en betydande negativ påverkan varken på riksintresset i sin helhet eller enskilda objekt.

Granskning

Under granskningen framförde länsstyrelsen att det saknades en fördjupad kulturhistorisk utredning av sakkunnig profession. Med anledning av länsstyrelsens synpunkter kompletterades och justerades planhandlingarna med en kulturmiljöutredning, ”Kulturmiljöutredning – underlag för detaljplan Västerport etapp 1” av den 9 juni 2020 (Tyréns). Utredningen identifierar och beskriver vilka kulturvärden kopplade till riksintresset som kan komma att påverkas av den nya planen. Vidare bedömer och beskriver den detaljplanens påverkan på och konsekvenser för riksintresset. Utredningen innefattar även nya vypunkter/visualiseringar av den planerade bebyggelsen utifrån uppdaterade 3D-modeller från platser som är intressanta ur kulturmiljösynpunkt.

Detaljplanen ställdes efter kompletteringen ut på en andra granskning.

I yttrande under den andra granskningen angav länsstyrelsen sammanfattningsvis följande. Länsstyrelsen har tagit del av kulturmiljöutredningen. Rapporten redogör för vilken påverkan detaljplaneförslaget kan få på det friliggande riksintresseområdet däribland fästningen. Genom rapporten klargörs att föreslagen exploatering som helhet inte kommer att innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljö. Hotellets högdal kommer visserligen innebära en konkurrens om upplevelsen av fästningen från vissa platser (hamnpir, hamninloppet, delar av

Getterön m.fl. platser). Länsstyrelsen gör ändå bedömningen att detta är godtagbart. Platsen för hotellet ingår inte i riksintresseområdet. Hotellet ligger inte i fästningens absoluta närhet (ca 300 meter mellan närmsta delen av fästningen och hotellet). Länsstyrelsen delar uppfattningen i rapporten att ytterligare höga byggnader i staden kan få negativa konsekvenser för stadens kulturmiljö. Länsstyrelsen anser att vid gestaltningen av högdelen bör stor hänsyn tas till fästningen så att högdelens uttryck underordnas fästningen.

Riksintresse för kulturmiljövård

Detaljplaneområdet gränsar i den södra/sydvästra delen mot riksintresset för kulturmiljö Varberg N13. För att djupare bedöma om och hur föreslagen bebyggelse inom planområdet påverkar riksintresset har, som anges ovan, en kulturmiljöutredning tagits fram. Utredningen har efter upphandling genomförts av personer med antikvarisk kompetens, certifierad sakkunnig kulturvärden KUL, från Tyréns. Av utredningen framgår bedömning av detaljplanens påverkan och konsekvenser för riksintresset.

Viktiga uttryck för riksintresset har i utredningen intensifierats och preciserats. För att bedöma påverkan på läsbarheten av riksintressets historiska utveckling har viktiga vyer identifierats. Vypunkterna har valts ut för bedömning av påverkan både från längre avstånd och inifrån olika delar av riksintressets centrala kulturmiljöer.

Bland de som lyfts fram i utredningen är fästningens inverkan på stadens placering och utformning sedan 1600-talet och dess kraftfulla och kompakta siluett som landmärke för regionen och Varbergs stad. Utredningen lyfter även fram de visuella sambanden mellan fästningen och den medeltida staden Getakärr, Platsarna och stadskärnans försvarsstrategiska utformning med gator som orienterats utifrån fästningen.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis följande.

Planförslaget utgörs till stora delar av frigjord mark som tidigare utgjort hamnytor. Befintliga byggnader inom området är inte betydelsefulla från kulturhistorisk synpunkt kopplat till riksintresset. Planförslaget medför en stor karaktärsförändring för stadens siluett som helhet där framför allt hotellbyggnaden framträder tydligt. De negativa konsekvenser som planförslaget medför för fästningen, som stadens mest tongivande byggnad, bedöms bli större på ett längre geografiskt avstånd från planområdet och Varbergs centrum. Planförslagets påverkan på riksintressets uttryck för såväl 1660-talets stadsbildning som fästningens stadshistoriska roll bedöms bli mindre på ett kortare geografiskt avstånd. Inifrån stadskärnan och stora torget och utmed Strandgatans södra del (Simstadion) kommer planförslaget innebära en viss skalförskjutning i förhållande till dagens relativt väl sammanhållna skala.

Påverkan är begränsad och de negativa konsekvenserna som det medför bedöms bli måttliga. Övergripande kommer läsbarheten av riksintressets kulturhistoriska sammanhang fortfarande vara möjlig och den riksintressanta kulturmiljöns kärnvärden kommer inte att gå förlorade. Bärande sammanhang och strukturer bevaras och betydelsefulla siktlinjer kommer att bibehållas vid genomförande av planförslaget. Symbolbyggnader och representativ bebyggelse för stadens olika stadshistoriska uttryck kommer inte heller att fysiskt påverkas av förslaget. Hotellets högdal innebär, i synnerhet för fästningen, att den visuella upplevelsen av ett för riksintresset mycket betydelsefullt uttryck försvagas. Det riskerar att skada riksintresset i sin helhet men en enstaka byggnad med den här höjden kan vara acceptabel.

Bedömning

Byggrätt för en högre solitär byggnad för hotelländamål har funnits med under hela detaljplanprocessen. Som en följd av inkomna synpunkter under processen i samråd och granskning har kommunen låtit ta fram fördjupade utredningar inom ett flertal områden däribland den planerade bebyggelsens påverkan på kulturmiljön och riksintresset.

Kommunen menar att frågan har utretts i tillräcklig grad av fristående sakkunnig kompetens. Kommunen anser att denna uppfattning bekräftas av länsstyrelsens utlåtande vid den andra granskningen tillsammans med det faktum att länsstyrelsen har beslutat att inte överpröva detaljplanen. Därmed har länsstyrelsen godtagit detaljplanens underlag och utformning utifrån de allmänna intressen, särskilt riksintressen, som länsstyrelsen är satt att bevaka.

Ny bebyggelse inom detaljplanområdet kommer i sin tur att omges av framtida bebyggelse inom de så kallade Bangårdskvarteren i öster samt av befintlig bebyggelsen Campus, hotell Fregatten och p-hus Briggen i söder. Campus, hotell Fregatten och p-hus Briggen regleras inom det aktuella planområdet. Campus har försetts med utformningsbestämmelser som anger att byggnad ska utföras med särskild hänsyn till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse vid Sjöallén.

Det är således framtida bebyggelse inom Bangårdskvarteren som kommer att gränsa direkt mot stadskärnans historiska bebyggelse inom riksintresset. Området omfattas inte av den aktuella detaljplanen. För Bangårdskvarteren anger planprogrammet ”att hushöjder anpassas till den befintliga historiska miljön på ett respektfullt sätt” vilket kommer att beaktas i kommande arbete med detaljplanering av området.

Detaljplanen, inklusive hotellet, följer gestaltungsprogrammet och planprogrammet både vad gäller kvartersstruktur och övriga intentioner. Den är även förenlig med översiktsplanen.

Varken hotellet eller planområdet i övrigt ingår i riksintresseområdet. Vid utformningen av hotellets högdal som ligger på betydande avstånd från Varbergs fästning kommer stor hänsyn att tas så att högdalens uttryck underordnas fästningen. Den nya bebyggelsen kommer dock otvivelaktigt att innebära visuell påverkan på stadens siluett och viktiga beståndsdelar i riksintresset, men ger mindre påverkan på läsbarheten av beståndsdelarna inom riksintresset. Det nytillskott till staden som den aktuella detaljplanen ger möjlighet till med rutnätsstad med i snitt fem våningar och en solitär, högre hotellbyggnad med given placering kommer emellertid inte att

dominera över de karaktärsdrag och samband som är avgörande för riksintresset. Varbergs fästning med kringliggande kulturhistoriska sammanhang från 1600-talet och 1800-talet kommer fortsatt att karaktäriseras av och återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang såsom det kommer till fysiskt uttryck i staden består. Det kulturhistoriska sammanhang som riksintresset beskriver kommer fortsatt att tydligt återspeglas både vad gäller miljön som helhet och för de enskilda objekt som är av betydelse för läsbarheten. Därmed riskeras riksintressets uttryck och karaktärsdrag inte att förloras. Mot bakgrund av föreliggande utredningar konstateras att ett genomförande av den överklagade detaljplanen inte är en sådan åtgärd som kan påtagligt skada det aktuella riksintresset.

Kommunen bedömer således sammanfattningsvis att detaljplanen inte orsakar påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård eller på kulturmiljön av betydelse ur allmän synpunkt. Kommunen anser vidare att detaljplanen har tagits fram i enlighet med den process som stadgas i PBL och att den även i övrigt är förenlig med PBL.

Det har inte framkommit att beslutet att anta detaljplanen skulle strida mot någon rättsregel.

DOMSKÄL

Målets handläggning

Mark- och miljödomstolen har den 8 mars 2022 hållit sammanträde och syn i målet.

Hembygdsföreningen Gamla Varberg har begärt att mark- och miljödomstolen ska inhämta ett sakkunnigutlåtande från Riksantikvarieämbetet. Mot bakgrund av den utredning som finns tillgänglig i målet, de yttrande som inkommit under planprocessen samt vad som framkommit under synen, bedömer mark- och miljödomstolen att det saknas skäl att inhämta ett remissyttrande. Yrkandet ska därför avslås.

Klagorätt

Av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900) framgår att ett beslut att anta en detaljplan får överklagas enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900). Det innebär att den som beslutet angår har klagorätt om beslutet har gått honom eller henne emot. För klagorätt krävs som huvudregel även att klaganden före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (se 13 kap. 11 § plan- och bygglagen).

Enligt 13 kap. 12 § har sådana miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga beslut om antagande av en detaljplan om beslutet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. I 13 kap. 13 § finns en särskild regel om klagorätt för miljöorganisationer i fråga om detaljplanebeslut som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Bestämmelserna om klagorätt för miljöorganisationer har sin bakgrund i Århuskonventionen. Enligt artikel 9.3 i konventionen ska parterna till denna se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har möjlighet att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Högsta domstolen konstaterade i ”Bygglovets i Svarträ” NJA 2020 s. 190 att de särskilda bestämmelserna i 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen inte uttömmande reglerar miljöorganisationers rätt att klaga på beslut enligt plan- och bygglagstiftningen som berör miljö och naturskydd. Utöver den rätt som följer av dessa bestämmelser ska – i fråga om beslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet – 42 § förvaltningslagen ges en tolkning i ljuset av Århuskonventionen som innebär att miljöorganisationer har klagorätt i fråga om sådana beslut.

I praxis har motsvarande tolkning gjorts beträffande beslut som är tydligt relaterade till kulturmiljön. Högsta domstolen uttalade i ”Snäckan 8” NJA 2020 s. 641 att miljöorganisationer med uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen, och som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har klagorätt i fråga om beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till kulturmiljön.

Hembygdsföreningen Gamla Varberg har till uppgift att tillvarata kulturmiljöintressen och uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken. Föreningen har också före utgången av granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Beslutet att anta detaljplanen aktualiserar hänsynstaganden som är tydligt relaterade till kulturmiljön. Mark- och miljödomstolen bedömer mot denna bakgrund att Hembygdsföreningen Gamla Varberg har rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen.

Allmänt om prövningen

Enligt 1 kap. 2 § plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Kommunen har, inom vida ramar, att avgöra hur bebyggelsemiljön ska utformas inom kommunen. Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna, se 13 kap. 17 §.

En överprövning av ett beslut att anta en detaljplan innebär i första hand en kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som kommunen har enligt de materiella reglerna i plan- och bygglagen. Det är framför allt om en kommun i sin bedömning gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda och allmänna intressen eller om kommunen förfarit formellt felaktigt vid handläggningen av planärendet som ett upphävande av detaljplanebeslutet blir aktuellt (se prop. 2009/10:215 s. 88 och MÖD 2014:12).

Formella brister

Avviker detaljplanen från översiktsplanen?

Hembygdsföreningen har invänt mot att detaljplanen inte följer översiktsplanens intentioner vad gäller särskilda krav på hänsyn samt anpassning till rutnätsstadens karaktär och skala. Enligt föreningen har kommunen i detaljplanen inte kunnat förklara på vilket sätt sådan hänsyn visas.

För det aktuella planområdet gäller en fördjupad översiktsplan (Fördjupning för stadsområdet, antagen av kommunfullmäktige den 15 juni 2010). I denna har den östra delen av det aktuella detaljplaneområdet pekats ut för förändrad markanvändning i form av centrumbebyggelse med bostäder och ett stort inslag av mindre störande verksamheter, handel och annan service. För de västliga delarna av planområdet gäller att markanvändningen är oförändrad d.v.s. hamn.

I den fördjupade översiktsplanen finns särskilda riktlinjer för stadskärnan och västra centrum, vilket omfattar merparten av det aktuella detaljplaneområdet. I översiktsplanen framgår följande vad gäller kulturmiljön för stadskärnan och västra centrum.

”Varbergs stadskärna är av riksintresse kulturmiljövård vilket innebär att inga förändringar som väsentligt förändrar dess karaktär får göras. Även Esplanadområdet ingår i riksintresseområdet. Stadskärnans väl avgränsade rutnätsplan från 1600-talet är bevarad. Småskaligheten i kvarter, tomt och byggnad ger en återkommande rytm trots att husen i sig har olika uttryck. Hur byggnadernas bottenvåningar används har stor betydelse för upplevelsen av gaturummet...

...Platsarna, fästningen, stenbrottet, societetsrestaurangen med park, kallbadhuset, hamnmagasinet och tullhuset utgör värdefulla delar i den kulturhistoriska miljön i området.”

Vidare anges följande riktlinjer.

- Stads kärnan inklusive Esplanadområdet ska utvecklas varsamt som blandad stadsbebyggelse med stort utbud av handel, servicefunktioner och kultur.
- Bostäder och verksamheter ska vara en viktig del av stads kärnans innehåll.
- Ny bebyggelse eller ombyggnader ska anpassas till rutnätsstadens skala och karaktär.
- Stads kärnans ursprungliga, väl avläsbara, form och struktur ska värnas.
- Kulturhistoriskt värdefulla byggnader ska bevaras.
- Byggnader i stads kärnan ska placeras i gatuliv för att markera gräns mellan gata och kvartersmark.
- Större nybyggnader ska ha en indelning av fasad i princip enligt den gamla tomtindelningen.
- Gång- och cykeltrafik ska prioriteras framför biltrafiken.
- Stads kärnans befintliga rutnätsstruktur ska utvecklas vidare i Västra Centrum.
- Västra Centrum ska utformas så att buller från hamnen skärmas.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. Den bebyggelse som detaljplanen medger har en skala och karaktär som skiljer sig väsentligt från det som kännetecknar stadsbilden i Varberg. Enligt den fördjupade översiktsplanen ska den västra delen av planområdet därtill vara hamn och inte stadsbebyggelse. Mark- och miljödomstolen bedömer sammantaget att detaljplanen därmed får anses avvika från den fördjupade översiktsplanen.

Av 4 kap. 33 § plan- och bygglagen framgår att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen. Domstolen konstaterar att avvikelsen inte har redovisats i planbeskrivningen på det sätt som ska ske. En sådan brist innebär i sig grund för att upphäva planbeslutet (jfr MÖD 2014:12). Att det av planprogrammet för Västerport framgår att planprogrammet delvis innebär förändrad markanvändning i förhållande till den fördjupade översiktsplanen förändrar inte bedömningen.

Underlag för att bedöma påverkan på riksintresset för kulturmiljö

Hembygdsföreningen har gjort gällande att planhandlingarna och underlagen har sådana brister att det finns behov av en fördjupad analys av detaljplanens konsekvenser på kulturmiljön och riksintresset Varberg.

Bedömningar av hur detaljplanen påverkar riksintresset för kulturmiljö återfinns i planbeskrivningen, miljökonsekvensbeskrivningen, kulturmiljöutredningen och i ett PM med vypunkter som upprättades inför samråden. Vid synen kunde domstolen notera att de fotografier och de visualiseringar som redovisas i PM:et med vypunkter och i kulturmiljöutredningen inte ger en helt rättvisande bild av de verkliga förhållandena när det gäller byggnaders detaljer. Påverkan på stads- och landskapsbilden kan enligt domstolens uppfattning antas vara mer påtaglig än vad som framgår av visualiseringarna. Därtill är visualiseringen av den planerade bebyggelsen sedd från kyrkoruinen Getakärr inte rättvisande. Visualiseringar återfinns visserligen i planbeskrivningen men där saknas t.ex. sektioner som redovisar den föreslagna bebyggelsens höjder i förhållande till den befintliga stadsbebyggelsen och fästningen. Det finns således brister vad gäller det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen och dess konsekvenser (jfr 4 kap. 33 § plan- och bygglagen). Bristerna är emellertid inte av sådant slag att de i sig utgör grund för att upphäva detaljplanen.

De brister hembygdsföreningen har påtalat vad gäller miljökonsekvensbeskrivningen och utredningsunderlaget i övrigt är inte heller sådana att de utgör skäl till att upphäva detaljplanen.

Påverkan på riksintresset och anpassningskravet

Frågan i målet

Av 2 kap. 6 § plan- och bygglagen följer att vid planläggning ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan. Bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden ska skyddas.

Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Vid planläggning ska bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tillämpas. Det följer av 3 kap. 6 § att områden av riksintresse för kulturmiljön ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön.

Huvudfrågorna i målet är, utöver de formella förutsättningarna för beslutet, om detaljplanens genomförande, på den valda platsen och med den planerade utformningen i skala och volym, innebär att ett riksintresse för kulturmiljövården inte tillgodoses och om den föreslagna bebyggelsen är tillräckligt väl anpassad till stads- och landskapsbilden och befintliga kulturmiljövården för att uppfylla kraven i plan- och bygglagen.

Utgör Varberg ett riksintresse?

Riksantikvarieämbetet har bedömt att Varberg är ett område av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och har redovisat riksintresset enligt följande.

”Motivering:

A. Det medeltida Varbergs slott och av detta beroende stadsbildningar som successivt uppstått i dess närhet vilka speglar den strategiska betydelsen för Danmark under medeltiden, men framför allt svensk stadsbyggnad under 1600-talet, samt utvecklingen under 1800-talet i *bad- och kurortens* spår. (*Slottsmiljö, Stadsmiljö, Fornlämningsmiljö*).

B. Varbergs kustsanatorium Apelviken, anlagt 1902, som i planering och arkitektur speglar det tidiga 1900-talets ambitioner inom medicin och socialpolitik. (*Sanatorium*).

Uttryck för riksintresset:

A. Slottet med delar från såväl dansk som svensk tid där befästningskonstens utveckling kan ses, samt nya användningar under 1800- och 1900-talen. Området för den medeltida staden Getakärr med *kyrkoruin* norr om nuvarande stadskärnan. Det

tidiga 1600-talets stadsområde, Platsarna, som vid 1800-talets slut åter bebyggdes med trähus i glest, stadsmässigt mönster. Varbergs nuvarande stadskärna som anlades efter en stadsbrand 1666, med regelbunden rutnätsplan och avslutande, svagt radierande gator i norr och söder, med småskalig trähusbebyggelse, huvudsakligen från 1700- och 1800-talen. Bad- och kurortsmiljöer från 1800-talet och 1900-talets början samt det sena 1800-talets stadsutvidgning mot norr, med *järnvägsmiljön* och annan bebyggelse.

B. Klassicerande, herrgårdsliknande byggnader i en parkmiljö som anpassats till naturförutsättningarna. Bebyggelsen är huvudsakligen uppförd 1915-1930, med hus för olika funktioner, eget kapell och kyrkogård.”

Mark- och miljödomstolen finner inte anledning att frångå kommunens och länsstyrelsens bedömningar att delar av Varberg (i nu aktuellt hänseende enligt vad som framgår i punkterna A ovan) ingår i ett område som är av riksintresse för kulturmiljövärden. Det aktuella planområdet gränsar till riksintresseområdet.

Kommunens bedömning av påverkan på kulturmiljön

Kommunens sammanfattande bedömning i planbeskrivningen är att planförslaget medför måttligt negativa konsekvenser för riksintresseområdet. I planbeskrivningen listas kulturhistoriskt intressanta kulturmiljöer som angränsar till planområdet, däribland Varberg fästning. Det framgår bland annat att gestaltningen av planområdet är viktig för upplevelsen av den omgivande kulturmiljön.

I planbeskrivningen konstateras att enligt kulturmiljöutredningen får detaljplanen störst negativ påverkan på ett längre geografiskt avstånd. Planförslaget innebär enligt utredningen att fästningen förlorar sin visuella dominans som präglar stadssiluetten i dagsläget. Den föreslagna bebyggelsens läge vid vattenfronten och hotellet som en ny iögonfallande volym påverkar riksintresset. Det påpekas att en enskilda bebyggelse kan vara acceptabel men att en fortsatt utbyggnad av Varberg i samma skala kan medföra att de negativa konsekvenserna för kulturmiljön blir större. Enligt kommunens bedömning är hotellets påverkan på Varbergs innerstads siluett och riksintresset runt fästningen emellertid acceptabel. På ett kortare geografiskt avstånd bedöms planförslagets påverkan på riksintresset bli mindre.

Kommunens sammantagna bedömning är att påverkan på kulturhistoriska intressen, inklusive påverkan till följd av kumulativa effekter, är att detaljplanen kan komma att innebära måttligt negativa konsekvenser för kulturmiljön.

Länsstyrelsens bedömning av påverkan på kulturmiljön

Länsstyrelsen har ett övergripande ansvar för att riksintressen ska tillgodoses vid den kommunala planeringen såväl under samråds- och utställningsförfarandena som vid prövning enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Länsstyrelsen har då att bedöma om en åtgärd innebär påtaglig skada på ett riksintresse. Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs för bedömning av dessa frågor (jfr 3 § förordningen, 2017:868, med länsstyrelseinstruktion). Det finns dock inget som hindrar att den överprövande myndigheten gör en annan bedömning än den länsstyrelsen har gjort (jfr MÖD 2014:12).

Länsstyrelsen har under planprocessen framfört synpunkter knutna till riksintresset för kulturmiljö och framför allt anmärkt på att det saknats underlag för bedömning. När den förnyade granskningen genomfördes bedömde länsstyrelsen, med stöd av kulturmiljöutredningen, att planförslaget var godtagbart, men framförde att vid gestaltningen av högdelen bör stor hänsyn tas till fästningen så att högdelens uttryck underordnas fästningen.

Länsstyrelsen beslutade den 1 juli 2021 att inte överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen. Någon motivering till beslutet gavs inte.

Länsantikvarien, länsstyrelsens expert inom kulturmiljövården, lämnade en avvikande mening och ansåg att planen, med hänvisning till den höga byggnaden, kommer att innebära en påtaglig skada på riksintresseområdet Varberg. Följande anges i den avvikande meningen.

”Det är placeringen och höjden av den ovan nämnda byggnaden (hotellet, domstolens anmärkning) som kommer att medföra skadan. Detta genom att den förslagna byggnaden orsakar en skalförskjutning i förhållande till Varbergs fästning. Skalförskjutningen innebär att fästningen, en för riksintesseområdet mycket betydelsefull

byggnad, tappar sin framträdande roll då den planerade höga byggnaden placeras alltför nära. Detta orsakar också att upplevelsen av fästningens försvarsstrategiska läge högt uppe på Wardberget kraftigt försvagas då den nya byggnaden kommer att konkurrera om den visuella upplevelsen. Sammantaget betyder detta att betydelsefulla uttryck för riksintresseområdet Varberg [N13] kraftigt försvagas vilket enligt länsantikvarien medför påtaglig skada på riksintresseområdet.”

Innebär detaljplanen en påtaglig skada på riksintresset?

Mark- och miljödomstolen konstaterar att det aktuella riksintresset omfattar flera skyddsvärda miljöer där värdet delvis avser hur de olika miljöerna förhåller sig till varandra och hur de sammantaget speglar bebyggelseutvecklingen i staden.

Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd om påtaglig skada på riksintressen enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken (NFS 2005:17). De allmänna råden är inte bindande men kan ge viss vägledning för tolkningen av bestämmelsen. Enligt de allmänna råden kan påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön uppstå om en åtgärd kan mer än obetydligt skada något eller några av de natur-, kultur- och 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.

Riksantikvarieämbetet har gett ut handboken *Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken* (av den 23 juni 2014) avsedd att vara till stöd vid bl.a. prövningar som rör riksintressen. I handboken utvecklas och förtydligas Naturvårdsverkets allmänna råd ur ett kulturmiljöperspektiv. I handboken anges att landskapets läsbarhet – d.v.s. möjligheterna att förstå och uppleva ett områdes riksintressanta kulturhistoriska sammanhang, så som det kommer till uttryck i landskapet – är central vid valet av riksintressen och därmed även i analysen av en förändrings påverkan på kulturmiljön. Vidare framgår att kulturmiljövårdens riksintressen är sammanhängande kulturmiljöer som kännetecknas av att de genom sitt innehåll särskilt väl återspeglar viktiga delar av den kulturhistoriska utvecklingen i landskapet. Avgörande för bedömning av om en förändring kan innebära påtaglig skada eller inte är, enligt handboken, i hur hög grad platsen fortsatt karaktäriseras

av eller har förutsättningar att återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet.

Kulturmiljöutredningen beskriver relativt väl riksintresseområdets värden och den påverkan detaljplanen medför. Mark- och miljödomstolen delar emellertid inte den bedömning som där görs eller kommunens bedömning av påverkan på riksintresset Varberg som redovisas i planbeskrivningen.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning kommer detaljplanen ha stora negativa konsekvenser för riksintresseområdet. Fästningen är ett dominerande landmärke i landskapet och formar stadens siluett sedd från havet, Getterön och piren utanför fästningen. Som enda större byggda objekt bryter fästningen den gröna horisont som markerar stadens slut i öster. Det är också från de ovan nämnda vypunkterna och från höjder söder om staden man tydligt kan avläsa anläggningens försvarsstrategiska betydelse. Fästningens framskjutna och höga placering på Warberget innebär att staden, som under århundradena anpassats och förhållit sig till fästningen, har en underordnad roll i landskapet. Både äldre och nyare stadsbebyggelse som ingår i riksintresseområdet är belägen i skydd av fästningen öster eller nordost om denna och är endast delvis synlig från havet. Kyrkans torn vid torget i rutnätsstaden, kallbadhuset, tullhuset och det moderna tillskottet med Campus Varberg är visserligen väl synliga, men är byggda i en skala som inte konkurrerar med fästningen. Inte heller de stora hamnmagasinen norr om planområdet utmanar fästningens dominerande ställning i landskapet.

Den exploatering som den föreslagna detaljplanen medför har en skala, volym och slutenhet som förändrar detta förhållande. Den bebyggelse som föreslås är placerad långt framskjuten på ett utfyllt vattenområde och i det låglänta hamnområdet nära kajkanten norr om fästningen, vilket innebär ett brott mot det befintliga bebyggelsemönstret där stadsbebyggelsen finns på längre avstånd från stranden. Genom den föreslagna förändringen blir fästningens försvarsstrategiska läge svårare att avläsa. Den föreslagna bebyggelsen riskerar i hög grad att uppfattas mer som en hel stor och hög volym än som enskilda byggnader. Den nya bebyggelsen kommer

att bryta horisontlinjen och konkurrera med fästningen om dominansen i landskapsrummet. Detta gäller särskilt vad beträffar hotellets högdal som med en tillåten totalhöjd upp till +53 meter blir ett tydligt konkurrerande landmärke. Hotelldelen förstärker också kontrasten mellan den tillkommande bebyggelsens storlek och den befintliga bebyggelsen i staden.

Detaljplanen innebär enligt domstolens bedömning även att siktlinjen mellan den medeltida staden Getakärns kyrkoruin och fästningen kommer att brytas, då den föreslagna exploateringen medför att det visuella sambandet mellan dessa i betydande utsträckning försvinner. Den planerade gatan ”diagonalen” har inte rätt riktning för att bevara siktlinjen och hotelldelen kommer att skymma den högre del av fästningen som idag är synlig från kyrkoruinen.

Från fästningen kommer utblicken över staden att förändras så att dess försvarsstrategiska läge i förhållande till landskapet och den befintliga stadsbebyggelsen försvagas.

Domstolen bedömer att den föreslagna detaljplanen påverkar och skadar läsbarheten av fästningens sammanhang och karaktärsdrag mer än obetydligt och skadan får betraktas som irreversibel. Om detaljplanen genomförs kommer det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget att försvagas avsevärt. Sammantaget är påverkan så omfattande att den innebär en påtaglig skada på riksintresseområdet Varberg. Det finns skäl att upphäva detaljplanen på denna grund.

Är detaljplanen förenlig med anpassningskravet?

Såsom ovan konstaterats innebär detaljplanen en sådan förändring av stadsbilden i Varberg att den utgör en påtaglig skada på riksintresset Varberg. Av samma skäl som redovisats ovan, bedömer domstolen att detaljplanen inte tar tillräcklig hänsyn till stads- och landskapsbilden och kulturvärdena enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen.

För den planerade tillkommande bebyggelsen saknas planbestämmelser som säkerställer det framtagna gestaltungsprogrammets principer t.ex. vad gäller materialval och färgsättning. Att kommunen på plankartan upplyser om att gestaltungsprogrammet ska nyttjas som en gestaltungsmanual vid byggnation inom kvartersmark innebär inte ett säkerställande av att det kommer att följas.

Enligt domstolens mening kan den nya bebyggelsen med dess volym och täthet inte anses vara ett varsamt tillägg till den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen i området. Det gäller inte minst med beaktande av hotellets högdal. Sammantaget har planen inte tagit tillräcklig hänsyn till anpassningskraven och bidrar således inte till en god helhetsverkan. Det finns därför skäl att upphäva planen även på denna grund.

Sammanfattning

Detaljplanen avviker enligt mark- och miljödomstolens bedömning från översiktsplanen och kommunen borde därför enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen i planbeskrivningen ha angett på vilket sätt den gör det och skälen för avvikelsen. Att kommunen inte har gjort det innebär att detaljplanen ska upphävas av formella skäl.

Enligt mark- och miljödomstolens bedömning innebär detaljplanen en påtaglig skada på ett riksintresse, kulturmiljön Varberg. Detaljplanen är inte heller förenlig med anpassningskravet i 2 kap. 6 § plan- och bygglagen. Det finns skäl att upphäva detaljplanen även på dessa grunder.

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

Överklagande senast den 27 maj 2022.

Rickard Forsgren

Gunnar Åkerlund

Helena Carling

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, tekniska rådet Gunnar Åkerlund, tekniska rådet Helena Carling och särskilda ledamoten Lars Rydbom. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.