



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2024-03-13
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr P 184-23

PARTER

Klagande

1. Torkil Elmquist, Nordhemsgatan 17, 413 28 Göteborg
2. Brf Nordhem 22, 769610-0515, Nordhemsgatan 22, 413 06 Göteborg
3. Brf Skutan 3:8 i Göteborg, 716444-5145,
c/o Bredablick Förvaltning AB, Box 24016, 400 22 Göteborg
4. Brf Sumor, 769616-5245, Nordhemsgatan 19 A, 413 28 Göteborg
5. Brf Villa Nordhem, 769633-0781, Nordhemsgatan 19 B, 413 28 Göteborg

Ombud för nr 2-5: Torkil Elmquist, adress som ovan

Motparter

1. Göteborgs kommun, 404 82 Göteborg
2. Isfläcken AB, 556926-7510, Banehagsgatan 11, 414 51 Göteborg
3. Kommanditbolaget Sälöfjorden, 916835-4281
Engelbrektsgatan 56, 411 39 Göteborg

Ombud för nr 2-3: advokaterna Jörgen Sandquist och Andreas Bülow
Skierfe Advokatfirma KB, Biblioteksgatan 11, 111 46 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommuns beslut 2022-12-13 (§ 734,
dnr 0211/21), se bilaga 1

SAKEN

Ändring av del av detaljplan för område söder om Första Långgatan inom
stadsdelen Masthugget i Göteborg (hotell vid Tredje Långgatan)

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Byggnadsnämnden i Göteborgs kommuns
beslut 2022-12-13 (§ 734, dnr 0211/21), att anta ändring av del av detaljplan för
område söder om Första Långgatan inom stadsdelen Masthugget i Göteborg
(hotell vid Tredje Långgatan).

Dok.Id 627686

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

BAKGRUND	4
-----------------------	----------

YRKANDEN M.M.	4
---------------------------	----------

Klagandena

Sammanfattning av skäl för upphävande	4
Prövning vid ändring av detaljplan.....	5
Skada på riksintresse för kulturmiljövården, byggnadernas kulturhistoriska värde	8
Rättsliga grunder	16
Planändringen är inte förenlig med översiktsplanen samt missbruk av det kommunala planmonopolet.....	18
Intresseavvägning enligt 2 kap. PBL	21
Påverkan på grannfastigheter	23
Inverkan på trafikmiljön	29
Utredningsmaterial	32

Göteborgs kommun

Bakgrund.....	34
Prövningens omfattning.....	34
Val av planförfarande och planmonopolet.....	35
Ekonomiska konsekvenser	37
Intresseavvägningar	38
Missbruk av det kommunala planmonopolet	38
Länsstyrelsens synpunkter på planförslaget.....	38
Utredning riksintresse för kulturmiljövården.....	40
Planbestämmelser till skydd för kulturmiljövården	41
Trafik	46
Påverkan på grannfastigheter	47

Bolagen

Kommunens yttrande.....	48
Prövningsramen.....	48
Val av planförfarande	49
Syftet med planen från 1948	51
Riksintresset för kulturmiljö	52
Avvägning mellan enskilda och allmänna intressen	52
Omgivningspåverkan.....	53
Utredningsmaterial	54

DOMSKÄL.....	54
Allmänt om prövningen av en detaljplan.....	54
Särskilt om prövningen av en ändring av detaljplan	55
Riksintresse för kulturmiljövården	56
Val av planförfarande och beslutande organ.....	59
Sammanfattning.....	60

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Göteborgs kommun beslutade den 13 december 2022 (§ 734) att anta ändring av detaljplan för område söder om Första Långgatan inom stadsdelen Masthugget i Göteborg (hotell vid Tredje Långgatan).

Enligt tillägg till planbeskrivningen är avsikten med ändringen att ge planstöd åt den befintliga bebyggelse som finns inom byggrätten men som saknar stöd i gällande detaljplan. Det handlar framför allt om gårdsbebyggelsen på fastigheten Masthugget 8:11. Ytterligare avsikt är att bevara befintlig bebyggelses exteriöra karaktärsdrag och de detaljer som ger uttryck för de kulturhistoriska värden som finns inom planområdet.

Ändringen har föregåtts av ett bygglovsärende, där kommunen med stöd av 9 kap. 28 § plan- och bygglagen (2020:900), PBL, beslutat att frågan om bygglov inte ska avgöras innan planarbetet har avslutats.

YRKANDEN M.M.

Torkil Elmquist, Brf Nordhem 22, Brf Skutan 3:8 i Göteborg, Brf Sumor, och Brf Villa Nordhem (klagandena) har yrkat att beslutet att anta planändringen ska upphävas. Som grunder för överklagandet har de anfört i huvudsak följande.

Sammanfattning av skäl för upphävande

Skälen för upphävande av det överklagade beslutet sammanfattas enligt följande punkter.

1. Planändringen innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. Den enda återstående och välbevarade industrianläggningen i stadsdelen rivs. Några fasader bibehålls. Påbyggnad av dem medges. Ett gårdshus får stå kvar.
2. Planändringen är inte förenlig med översiktsplanen. Ärendet borde beretts inom ramen för utökat planförfarande. Dess antagande är en fråga

av principiell beskaffenhet. Den borde således ha antagits av kommunfullmäktige.

3. Förslaget till rivning av de kulturhistoriskt värdefulla byggnaderna har inte föregåtts av en avvägning mellan det allmänna intresset av riksintresset för kulturmiljövården och den sökandes enskilda intresse, samt att en sådan avvägning inte står att finna, varken i planhandlingen eller dess underlag.
4. Ett genomförande medför en oacceptabel påverkan på gårdsmiljön och bostäderna i en av grannfastigheterna.
5. Trafikalstringen, som blir följd av det i planhandlingens titel uttalade syftet att efter antagande i fastigheterna inrätta ett hotell, är ofullkomligt utrett vad avser angörande trafik och dess konsekvenser.

Prövning vid ändring av detaljplan

Detaljplaneprocessens resultat är att kontoret ändrar planen genom begränsade medgivanden beträffande byggnadsvolymer, nämligen att låta en icke planenlig gårdsbyggnad stå kvar och företa en smärre förändring av byggnadslinjen.

Vidare har skyddsföreskrifter samt utformningsbestämmelser införts.

Ändringarna är således av begränsad omfattning, men föreskrifterna lämnar ändå detaljerade anvisningar i utförandefrågor till ledning för framtida lovgivning. De innebär

- en förtätning av fastigheterna på så sätt att den övriga byggrätten kan utnyttjas fullt ut utan att avlägsna en byggnadsdel som enligt planen skulle försvinna
- rivningsförbud för gatufasaderna
- föreskrifter för utformning av påbyggda murpartier om byggrätten ovan de kvarstående murarna utnyttjas.

Det gamla bygglovsärendets handlingar har fått tjäna som åskådningsunderlag, även om en sträng prövning av dem inte fullföljts, varken före eller under planskedet. Häri ligger ett betydande problem hos arbetssättet. Ett oavslutat

bygglovsärende med allvarliga och olösta problem införs som motiv för en plan, utan att bli föremål för uttömmande behandling i planarbetet.

Ändringarna i planen prejudicerar framtida lovgivning. Den gamla planens taklinjer kvarstår oförändrade. Partiellt rivningsförbud och detaljerade utförandeföreskrifter innebär däremot ett definitivt ställningstagande till förmån för omgestaltning på visst sätt vid ett kommande bygglov.

Strängt taget uppdelas processen därmed i två delar. I ett första steg röjer kommunen undan några formella hinder för bygglov vilka förekommit i en obsolet plan samt gör en definitiv utfästelse i en gestaltningsfråga. Därefter återupptas bygglovsärendet, varvid den allmänna lämplighetsprövning av projektet som kringgått i samband med planändringen, nu med full kraft träffar bygglovsprövningen där kontoret i frånvaro av tidigare avgöranden på dessa punkter har att utföra en noggrann avstämning bland annat mot bestämmelserna i 2 kap. 6 §, 8 kap. 13 och 17 §§ samt 9 kap 34 § PBL.

Allvarliga principiella invändningar kan riktas mot försöket att dela upp ett enhetligt och sammanhållet byggnadsärende i två steg, eftersom det prejudikat som uppkommer i den detaljplaneprocess, som blir första steget, kan komma i direkt konflikt med resultaten av den fortsatta beredningen. Om kontoret väljer denna väg måste kravet ställas att utredningen av det första steget görs så fullständigt att alla omständigheter av betydelse för projektet beretts redan här.

Det praktiska utfallet av metoden var att kontorets preliminära bearbetning av frågorna väckta av bygglovsansökan presenterades vid ett grannhörande. I samband med redogörelsen för dess resultat rekommenderade kontoret att fortsatt utredning och inarbetning av inkomna synpunkter fördes över till en detaljplaneprocess. Det går att se att detta också varit avsikten, på så sätt att samrådshandlingen för detaljplanen har samma uppställning och innehåller samma ämnen som åtföljde bygglovsärendet. En fördjupad problembearbetning eller vidareutveckling med anledning av inkomna synpunkter har dock inte ägt

rum. Samrådshandlingen lämnar områdena i samma ofärdiga och obearbetade skick de haft då bygglovsprocessen avbröts. Bristerna har påtalats vid samrådet, men i granskningsfasen likväl lämnats utan varje åtgärd.

På så sätt är väsentliga element vid prövningen av såväl detaljplan som efterföljande bygglovsbehandling ofullkomliga och behäftade med sådana brister att planen på denna grund måste upphävas.

Ytterligare invändningar mot planarbetets metodik görs av länsstyrelsen i dess samrådsyttrande, s. 2, tredje stycket. Man kritiserar att kontoret med användning av instrumentet "Ändring av detaljplan" valt standardförfarandet icke avsett för planfrågor av denna komplexitet och hänvisar till rekvisiten för utökat planförfarande enligt 5 kap. 7 § PBL, nämligen innehåll oförenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, sådana av betydande intresse för allmänheten eller sådana som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Härav bör i analogi slutas att det utökade förfarandet spränger gränserna för ändring av detaljplan och att ny detaljplan i stället borde ha valts. Även på denna grund skall detaljplanen upphävas.

Det kan i sammanhanget påpekas att synpunkten redan tidigare i processen uppmärksamrats av kommunens egna tjänstemän och lagts fram i dokumentet "Antikvarisk konsekvensbeskrivning", s. 6, men lämnats utan avseende vid det fortsatta arbetet inom kontoret.

Länsstyrelsen kritiserar dessutom att formen "Ändring av detaljplan" begränsar plandokumentet till definition av enstaka förändringar, vilka redovisade utan sitt sammanhang inte kan utgöra ingripandegrund enligt 11 kap. 10 § mom. 1 PBL. På så sätt utesluts länsstyrelsen som viktig länk ur instansordningens kedja och prövning av planen transporteras direkt uppåt till högre rätt.

Skada på riksintresse för kulturmiljövården, byggnadernas kulturhistoriska värde

Skada på riksintresset torde vara huvudfrågan i målet. I vilken grad skadar rivning av de båda byggnaderna riksintresset? Man kan tänka sig att komplicerade avvägningar av detta slag skulle göra en omfattande officialprövning från domstolens sida nödvändig. Till förekommande av det har klagandena i ett särskilt dokument samlat åtta redogörelser för riksintresseområdets masthuggsdel i vilka de båda byggnaderna eller områdets industribebyggelse behandlas. De upprättades under perioden 1992-2022 av statliga eller kommunala myndigheter – Länsstyrelsen, Göteborgs stad, Stadsbyggnadskontoret och Stadsmuseet – och återger hur värderingen av de båda byggnaderna utvecklats under 30 år.

Huvuddokument i gruppen får anses vara översiktsplanen. Länsstyrelsen har i sitt yttrande framhållit detaljplanens bristande överensstämmelse med denna. Styrande är även de i översiktsplanen omnämnda detaljerade utredningarna, vilka noga upptar de båda byggnaderna eller beskriver industribebyggelsen i riksintressets masthuggsdel. Till översiktsplanen hör även en karta över riksintresseområden på vilken begränsningslinjer för de fem delområdena O 2:1-5 redovisas vilka tillsammans utgör riksintresset Göteborgs innerstad.

Mer utförligt är ett dokument utgivet av Länsstyrelsen 1992 som vägledning för arbetet med riksintressen benämnd "Göteborg. Kulturmiljöer av riksintresse". Att dokumentet alltså anses ha styrande verkan bestyrks av en länk på stadens hemsida under avdelningen "Kulturmiljöer av riksintresse".

Hur kommunen under den gångna 30-årsperioden bevakat de riksintressen man åtagit sig att skydda och hur man utvecklat metoder och rutiner härför framgår av ett flertal publikationer, till exempel "Göteborg. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, del 1. Ett program för bevarande", utgiven av Göteborgs stad 1999, i vilken de båda byggnaderna är beskrivna och avbildade. Vidare en särskild utredning av riksintresseområdets masthuggsdel utgiven av Göteborgs Stadsbyggnadskontor 2012 under namnet "Långgatorna i Masthugget" med anledning

av planerad rivning av en större grupp industribyggnader i det närbelägna 4:de kvarteret. På s. 15 är de båda byggnaderna karakteriserade och förekommer på bild.

Till gruppen av handlingar som belägger byggnadernas roll som ensamt kvarstående oförvanskade och välbevarade representanter för den en gång mycket omfattande industribebyggelsen i riksintresseområdets masthuggsdel hör fyra dokument från 2021 och 2022, belysande i vilken grad byggnadernas roll varit känd för de i detaljplaneprocessen deltagande tjänstemännen. De är i kronologisk ordning:

- referat från ett så kallat LARK-möte 2021-03-26
- antikvarisk konsekvensbeskrivning upprättad av Stadsbyggnadskontoret 2022-05-25
- yttrande från Kulturförvaltningen 2022-07-04
- Länsstyrelsens yttrande 2022-08-24

Av ovan anförda åtta dokument kan man sluta, att de båda byggnadernas roll inom riksintresseområdets masthuggsdel så tidigt som 1992 identifierats, att de 1999 blivit föremål för en mer ingående urvalsprocess och särskilt namngivits, att kommunen 2012 inför en planerad rivning i ett näraliggande halvt industri-kvarter med tre stora industrifastigheter belyst och identifierat industribebyggelsens roll i området och klargjort att de sista representanterna för denna bebyggelse i rask takt försvinner. Slutligen att tjänstemän i vars ansvarsområde ligger att förvalta stadens kulturmiljöer under planprocessen samfällt tagit avstånd från den planerade rivningen och kunnat påvisa att det nu handlat om de sista kvarvarande fullgoda exemplaren av en bebyggelsekategori som i förfluten tid varit dominerande i stadsdelen.

De båda byggnaderna intar en framskjuten plats i "Göteborg. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse", med individuell beskrivning och avbildning på s. 169. Riksintressebeskrivningen omnämner på s. 30 och 37 såsom karakteristiskt inslag i stadsdelen förekommande industribebyggelse. Från den sökande har

kontoret infordrat ett fördjupat antikvariskt kunskapsunderlag presenterat 2019-12-19, i utvecklad form 2022-05-23. Dokumentet benämnt "Antikvarisk förundersökning" är en inventering och har utgjort kunskapsunderlag i den fortsatta processen, men belastas av möjligheten att kunna vara en partsinlaga då den upprättats på den sökandes bekostnad, vars avsikt att riva den allra största delen av bebyggelsen är känd. Inventeringsarbetet har kunnat efterprövas – vad slutsatserna beträffar är kontoret skyldigt att göra en självständig värdering.

De samverkande sakägarna har framhållit detta i brev till bygglovsavdelningens enhetschef 2021-07-08, s. 12-13. Sannolikt till följd härav och på grund motsvarande påpekande från länsstyrelsen, se mötesreferat 2021-03-26, beslöt kontoret i slutet av 2021 att med egen personal göra en "Antikvarisk konsekvensbeskrivning" som förelåg 2022-05-25.

Den sökandes förundersökning presenterade utan ytterligare beredning inventeringens resultat och fogade till detta i 13 rader på s. 128 en "Sammanfattande bedömning" av vilken utläses att:

- ändringen av detaljplanen tillför skyddsföreskrifter som innebär ett positivt värde för kulturmiljön
- "flera av de aspekter som bedömts karakterisera området... alltför kommer kunna upplevas", varmed torde förstås att fasader och en delvis återuppbyggd skorsten förblir synliga i gatumiljön
- en negativ konsekvens är att den befintliga bebyggelsens småskaliga miljö ersätts av en storskalig, samt att byggnadernas interiörer försvinner då de saknar skydd.

Den av kontoret upprättade antikvariska konsekvensbeskrivningen gör på s. 3-4 en avvikande, mycket negativ bedömning. Dokumentet är differentierat och väl formulerat. I sak framhålls att "Byggnaderna inom planområdet utgör ett unikt inslag genom att vara de inom riksintresseavgränsningen enda bevarade byggnaderna med tydligt bibehållen industri- och verkstadskaraktär". För förståelsen kan tilläggas att riksintresseavgränsningen omfattar fyra kvarter. Till det

kommunala bevarandeområdet 12 A hör ytterligare fyra kvarter. Väster därom ligger fyra kvarter som inte ingår i bevarandeområdet eftersom de totalsanerats före programmets upprättande. De kommunala kvarteren har innehållit industriella anläggningar på 14 fastigheter, de totalsanerade kvarteren stora anläggningar på ytterligare åtta. De är med undantag för en kontorsbyggnad spårlöst försvunna. Utlåtandets beteckning av de båda husen som "enda bevarade byggnader med tydligt bibehållen industri- och verkstadskaraktär" äger således tillämpning på hela stadsdelen.

Utlåtandet vidgår beträffande de fasaddelar som avses bevarade "att den ursprungliga bebyggelsens tidstypiska och funktionsrelaterade gestaltning fortsatt kommer att kunna återspeglas i gaturummet som en del av de nya volymernas gestalt". Effekten av skalförskjutningen framställs dock som "en genomgripande påverkan på upplevelsen av stadsdelens variationsrika särprägel med avseende till funktion och byggnadshöjder". Negativa konsekvenser förutses inte bara för gaturummet i riksintresset utan "för upplevelsen av stadsområdets särart som helhet".

Dokumentet berör även det faktum att en nyligen antagen detaljplan för 4:e kvarteret tillsammans med rivningar där under år 2021 förintat den näst sista resten av industriell bebyggelse i stadsdelen och förutser att planens antagande "kommer att leda till att de historiska spåren av stadsdelens industribetonade bebyggelse och variationsrika karaktär förvanskas eller helt raderas ut".

Konklusionen lyder: "Sammantaget är den samlade bedömningen att påverkansgraden av planen fortsatt är av sådan omfattning att det medför mycket stora negativa konsekvenser för riksintresseområdet för kulturmiljövård, och dess specifika uttryck i Långgatsområdet".

Betecknande för det sätt på vilket kontoret drivit bygglovsprocessen är att ett dokument i vilket avgörande frågor kring rivning av byggnaderna behandlas, och i ett utförande motsvarande branschbruklig professionell standard för sådana utredningar, först efter två och ett halvt år läggs fram.

Denna försummelse har lett till att utredningen av ärendet, liksom informationen till nämndens ledamöter under lång tid vilat på ofullkomligt underlagsmaterial. Eftersom kommunen utövar ett långtgående planmonopol är det synnerligen viktigt att kontoret vid varje tillfälle lämnar ledamöter vederhäftiga bedömningar. Då fråga ju även är om att möjligen tillämpa plan- och bygglagens fulla kraft för att hävda ett riksintresse, är det också noga att uttömmande kvantifiera graden av bevarandevärde. Den antikvariska förundersökningen har inget utträttat i detta avseende. Först konsekvensbeskrivningen nalkas ämnet.

Väsentliga frågor rör det tidigare industriella inslaget i stadsdelen. Har den industriella verksamheten varit en sådan dominant att dess minnesmärken får avgörande betydelse för riksintresset? Hur representativa är byggnaderna för stadsdelens industriella arv? Hur stor har variationen i skala tidigare varit i området? Kvantifieringen är avgörande då lagen tillämpas. Det ligger kontoret till last att inte heller konsekvensbeskrivningen helt fullföljer en sådan. Då frågorna är avgörande i målet kompletteras den med följande fakta.

Stadsdelen består av 24 kvarter, tolv belägna norr om Första Långgatan, tolv söder därom. Den norra delen, som direkt ansluter till hamnen, har inte varit bebyggd med bostäder utan avdelats till vidsträckta lager- och industrianläggningar. I den södra delen uppfördes under 1800-talets andra hälft däremot en sammanhängande kvartersbebyggelse av sten, huvudsakligen för bostäder. Insprängd industribebyggelse, delvis av betydande storlek, har förekommit i nio kvarter. Ännu 1960 återstod större delen av denna bebyggelse. Bland anläggningarna kan nämnas ett stort virkeshus sträckande sig över fyra fastigheter, ångbageri, flera textilindustrier, tobaksfabrik, bryggeri och åtskilliga lagerhus. Av sammanlagt 26 objekt återstår nu fem, varav två är föremål för behandling i detta mål. Övriga tre har sedan länge byggts om på ett sådant sätt att det knappast finns kvar något spår av den tidigare industriella verksamheten.

Av särskilt intresse, dock ej närmare behandlad i konsekvensbeskrivningen, är de bevarade interiörerna i de båda byggnaderna. Fasadernas mycket varierade former och de många förändringar som genomförts ger tydlig upplysning om den industriella verksamhet som bedrivits. Detta gäller i lika hög grad interiörerna. Ett flertal för industriell verksamhet mycket typiska utföranden förekommer i byggnadernas inre, som exempelvis en mycket stor fabriksshall med tak uppburet av balkar på järnpelare belägen i hörnbyggnadens andra våning och föredömligt renoverad, en hög pannskorsten förd genom hela byggnaden från en bevarad eldstad i bottenvåningen samt verkstads- och lagerlokaler i båda byggnaderna, delvis med mycket ålderdomligt utförande, från 1800-talets slut. Planen medger utan undantag en rivning av dessa miljöer.

När intresseavvägningar skall göras mellan sakområden av vitt skild karaktär, ligger det i sakens natur att en enhetlig värdeskala gemensam för dem är svår att finna. Vart områdes värden får utvecklas i sin egen kategori, varefter sammanjämkning äger rum. För bedömningen är det viktigt att områdena blivit omsorgsfullt beskrivna utifrån sina egna kriterier. Arbetet är känsligt och behöver bedrivas med oberoende och självständighet. Trovärdigheten fordrar att den som utför detta har en oberoende ställning, kan förväntas föra sitt sakområdes talan med oväld och har uttömmande kännedom om dess värdekodex.

Kommunen anför att planeringsunderlag för en detaljplan inte nödvändigtvis måste upprättas av kommunen, utan kan läggas ut exempelvis på en exploatör som har intresse av planen. Som kommunen anger behåller den likväl det yttersta ansvaret för kvaliteten och riktigheten hos dessa underlag. Det kan vara oproblematiskt om bred enighet råder kring planens slutliga mål. I fall som detta där en tydlig intressemotsättning möjligen kommer att visa sig mellan exploatörens önskemål och allmänna intressen, måste det betraktas som tvivelaktigt att inbjuda exploatören till medverkan, eftersom en form av delikatessjäv kan uppkomma om kommunen senare blir nödd att gå emot exploatörens intressen.

Klagandena har på ett tidigt stadium uppmärksammat risken för brister i detta avseende och utvecklade sina synpunkter närmare i sitt brev den 8 juli 2021. Problem med uppdragstagarens oväld berör i synnerhet en till planen hörande summarisk del av den antikvariska förundersökningen benämnd konsekvensbeskrivning.

Med tanke på de berörda byggnadernas värde hade sökanden redan i bygglovsansökan föreslagit bevarande eller återuppbyggnad av de befintliga gatufasadernas murverk. Senare har även ett halvhus på gården föreslagits bevarat, dock mindre på grund av dess värde för kulturmiljön än för att den gällande detaljplanen vid rivning inte skulle medge uppförande av en ny byggnad på dess plats.

Motiven för att behandla kulturmiljön på detta sätt har första gången anförts i den antikvariska förundersökningen. Sedan länsstyrelsen avböjt ytterligare sammanträden innan ett färdigt samrådsförslag förelåg, samt väsentlig kritik av klagandena riktats mot villkoren för dess tillkomst, beslutade kontoret att till förundersökningen lägga en egen antikvarisk konsekvensbeskrivning.

Den antikvariska konsekvensbeskrivningen inventerar projektet och sammanfattar sin genomgång i ett fjärde kapitel benämnt konsekvensbedömning. Slutsatserna är att detaljplanen kommer att påverka kulturmiljövärdena i riksintressebeskrivningen mycket negativt. Stadsmuseet delar denna bedömning. Anmärkningsvärt nog har slutsatserna inte fått något som helst genomslag i detaljplaneförslagets utformning. Kommunen har i stället vidhållit den ståndpunkt som även utläggs i yttrandet till domstolen.

Kommunen slår fast att byggnaderna är skyddsvärda och utvecklar hur detta får nedslag i detaljplanen. Sättet att tillvarata värdena följer en egendomlig metodik, fjärran från etablerade angreppssätt. Byggnadernas egenskaper bryts ner i en mängd mindre element och stäms av mot förekomsten av motsvarande drag hos planförslaget. Det väsentliga förbigås, nämligen att de båda fastigheterna idag

utgör en komplett grupp autentiska, intakta byggnader som genom sin sammanställning tydligt redovisar den gamla industrifastighetens utveckling från och med slutet av 1800-talet.

Till planförslaget knutna bestämmelser har av den sökandes ombud betecknats som sådana avseende utökat skydd för byggnadernas exteriörer. q-bestämmelserna har denna innebörd. Till förslaget hör emellertid även ett flertal plan- och egenskapsbestämmelser vilka har till ändamål att möjliggöra förändring till ett utförande i överensstämmelse med den tidigare bygglovsansökan.

Planbestämmelserna ändras på så sätt att totalhöjden över nollplan för de två lågbyggnaderna i gatulivet begränsas till 10,0 respektive 7,0 meter. På ett avstånd av 1,5 respektive 2 meter innanför gatulivet fastställs däremot totalhöjden enligt gamla planen. Planändringen medger alltså påbyggnad i dessa avsnitt ett stycke in från gatan. På motsvarande sätt förhåller det sig med bestämmelsen f_3 i vilken en påbyggnad upp till den gamla planens medgivna byggnadshöjd omtalas. Kommunen avhänder sig genom bestämmelserna möjligheten att vid efterföljande prövning av ett bygglov sänka totalhöjderna till de befintliga byggnadernas.

Därtill förekommer under f_6 en egenskapsbestämmelse som uttryckligen medger rivning av den östra lågbyggnaden, låt vara med förbehållet att en liknande fasaddel återuppföres. En annan egenskapsbestämmelse betecknad k_1 anger bland annat att "Skorstenen... skall bibehållas till sin utformning". Det betyder att skorstenen får rivas.

Rättsläget innan en ny plan antagits är att den gamla stadsplanen från år 1948 fortsätter att verka även om dess genomförandetid sedan länge löpt ut. Följden för fastighetsägaren är att det visserligen är honom obetaget att söka bygglov enligt gammal plan, men att han måste vara beredd på att ansökan kommer att prövas mot modernare, senare regler som tillkommit genom PBL, exempelvis

9 kap. 34 § PBL. Kommunen kan då företa ändringar i den gamla detaljplanen med stöd av 9 kap. 28 § PBL.

Bilden blir annorlunda om förslaget till ändring av detaljplanen antas. Rivningarna av en byggnadsdel samt skorstenen har då fått sanktion, liksom rätten att förändra de befintliga byggnadernas skala genom påbyggnad. Genomförandetiden för åtgärderna blir enligt 4 kap. 21 § PBL minst fem år. Kommunen har då inte längre några medel att motsätta sig en rivning eller påbyggnader. Således har de ovan anförda bestämmelserna en vidare innebörd än att endast vara skyddsbestämmelser för enstaka byggnadsdelar. Förslaget till ändring av detaljplan medger explicit rivning av vissa byggnadsdelar samt stora påbyggnader, varav följer att planen i denna del kan prövas mot överensstämmelse med allmänna intressen. Det samlade intrycket är att ingreppet är av sådan art att det kan betecknas som påtaglig skada enligt den rättspraxis som utvecklats vid ärenden enligt miljöbalkens tredje kapitel.

Rättsliga grunder

Förslaget till ändring av detaljplan har utformats med den förklarade avsikten att komplettera planbestämmelser med tanke på ett pågående bygglovsärende. De flesta frågor kring förändringar av byggnaderna avses komma att handläggas i bygglovsskedet och återspeglas endast delvis av planförslaget. Uppdelningen gör det oklart när definitiva beslut i materiella frågor tillhörande ärendet egentligen tas upp till behandling.

Kommunen har framställt saken så, att planändringen endast rör principiella frågor kring markutnyttjande och användning, samt tillför skyddsbestämmelser. Planändringarnas betydelse får dock inte underskattas då avgöranden i planskedet får definitiva återverkningar på den fortsatta handläggningen. Efter ett planbeslut kommer att finnas prejudicerande ställningstaganden som inte efteråt kan överprövas eller anföras vid överklagande av framtida bygglov.

De avgöranden och delbeslut som till sist kommer att bilda bygglovets kan delas in i två grupper, nämligen sådana som redan kommer att ha avgjorts genom ändring av detaljplanen, och de som beslutas i samband med bygglovsärendet.

Bestämmelser som förutsätter eller presumerar rivning är:

- höjdangivelserna för fastigheten Masthugget 8:1
- höjdangivelserna för den östligaste delen av gatubyggnaden på fastigheten Masthugget 8:11 och
- egenskapsbestämmelserna f_6 och k_1 .

Höjdangivelserna bevarar två murpartier i gatulivet från påbyggnad, men medger även att två drygt 14 meter höga byggnader får uppföras omedelbart innanför dem. När det gäller fastigheten Masthugget 8:1 finns avgörande skäl att anta att en så omfattande förändring inte kan äga rum utan rivning av befintliga byggnadsdelar innanför yttermuren. I fråga om den östligaste delen av fastigheten Masthugget 8:11 är med planbestämmelsen f_6 till och med klart uttalat att så skall ske. Bestämmelsen k_1 medger därutöver genom ordvalet "bibehållas till sin utformning", inte "bibehållas", att skorstenen får rivas.

Förnyad fastställelse av byggnadshöjden mot gata enligt 1948 års plan stadfäster åter genom ny genomförandetid möjligheten till påbyggnad.

Egenskapsbestämmelsen f_3 bekräftar att så kan ske.

Antagande av planen medför enligt 13 kap. 2 § 8 PBL att rivningarna vid bygglovsgivningen inte kommer kunna prövas mot 9 kap. 34 § PBL eller 2 kap. 6 § 1. Inte heller påbyggnaderna kommer vara möjliga att pröva. Till väsentliga delar tas beslutet om rivning, på- och nybyggnader alltså med planen. Eftersom förvaltningsbeslut i något skede skall kunna överprövas leder ingen väg förbi att nu tillsammans med planen pröva de ovan anförda delmomenten enligt 2 kap. PBL.

Den andra gruppen av delbeslut som skall bilda ett framtida bygglov och fattas i samband med detta, gäller rivning av kvarvarande byggnadsdelar inom den medgivna byggnadsvolymen bakom yttermurarna. Dessa åtgärder anges inte i

någon planbestämmelse, men måste ändå anses följa av planen. Kommunen har nämligen haft möjlighet att vid planarbetet företa vilka ändringar man velat till byggnadernas skydd. Man har dock avstått från varje möjlig spärrhake då det gäller rivning av sådana byggnadsdelar. En rivning kommer vid bygglovsansökningen inte kunna prövas enligt 2 kap. 6 § 1 PBL eller 9 kap. 34 § 2 PBL. Denna prövning måste nämligen anses redan vara uttömmande genomförd i planärendet, exempelvis genom till detta hörande antikvarisk förundersökning och kulturmiljöutredning, på sammanlagt 177 sidor. Om planförslaget däremot inte antas kvarstår de legala möjligheterna ograverade. Den sökande kommer då visserligen kunna resa anspråk enligt 14 kap. 7 och 10 §§ PBL. Ersättningen kan dock inte förväntas uppgå till större belopp, av orsaker som klagandena redogör för i senare del av överklagandet.

Det är att märka, att länsstyrelsen i samrådsyttrandet 2022-08-24 angivit att man bedömer att planen inte kommer att tas in för prövning. Det innebär dock inte något ställningstagande i frågan om skada på riksintresset. Bedömningen grundas i stället på att planändringarna till sin utformning i sak är så begränsade att en prövning enligt ingripandegrunderna 11 kap. 10 § PBL inte kan komma ifråga.

Planändringen är inte förenlig med översiktsplanen samt missbruk av det kommunala planmonopolet

Länsstyrelsen kritiserar i sitt yttrande kontorets val att behandla ärendet som ändring av detaljplan i stället för att anta en ny. Beslutet är inte en enstaka händelse utan del av ett mönster för handläggningen vid Göteborgs Stadsbyggnadskontor.

Allt sedan kommunreformen år 1971 har lagstiftarens avsikt varit att föra över makt till kommunerna. PBL beskrev kommunen som det demokratiska forum i vilket planfrågor skulle beredas och beslutas. Ett kommunalt planmonopol skapades. Överordnade statliga instanser skulle framgent inte öva samma direkta inflytande över planprocessen. Länsstyrelserna skulle begränsa sin verksamhet

till tillsyn, rådgivning samt vara instans vid överklaganden. I rättstillämpningen avspeglas detta genom att kommuner generellt tillerkänns en ganska vittgående gestaltungsfrihet.

En avgörande tanke i PBL har varit att överlåta inflytandet över planprocessen till byggnadsnämnd och kommunfullmäktige där detaljplaner och översiktsplaner under bred demokratisk tillslutning med jämna mellanrum skulle behandlas och förnyas. Med införandet av korta genomförandetider hoppades lagstiftaren att inspirera till regelbunden översyn och förnyelse av gällande planer. En viss oförutsägbarhet som vidlått tidigare byggnadslagstiftning skulle elimineras.

Den följande utvecklingen har visat att detaljplanerna och deras omfattande administration av kommunerna uppfattats som dyra. Man har sökt vägar att undvika regelbundet upprepad förnyelse. En följd har blivit att viktiga ambitioner och nödvändig modernisering av gällande planer blivit liggande, medan kommunen opererat vidare med gamla planer. Särskilt gäller detta riksintressena för kulturmiljövården, vilka är ett bärande element i 2 kap. PBL, och för vilka kommunerna i ett centralt avtal med staten överenskom snar integration i detaljplanerna. Genom att detta har försummats har de ofta kommit att förbli utan rättsverkan.

En mycket tydlig illustration av Göteborgs hållning i denna fråga återfinns i mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom i mål nr P 2679-21, sid 11. Kommunen yttrar där att riksintressen inte direkt får utöva inflytande över bygglovshandläggningen inom planlagt område. För att ha denna verkan skall de ha införts i plan. Man avslutar stycket med meningen "Den i målet aktuella stadsplanen är av äldre datum men någon skyldighet för kommunen att ändra planen föreligger inte enligt PBL".

Påståendet är riktigt, och konsekvensen att handläggningen varit otadlig eftersom de förekommande frågorna redan tidigare avgjorts i en demokratisk process. Absurditeten av detta påstående görs tydlig eftersom den omtalade

planen är från 1866, en tidpunkt då mycket lite av stadens nuvarande bebyggelse kommit till, och det än mindre funnits några riksintresse-bestämmelser att ta hänsyn till.

Kommunens inställning var även föremål för behandling i ett mål i Mark- och miljööverdomstolen, P 9167-12, MÖD 2013:17, Didon, 9:30 – 32 a, s. 8 a, samt "En effektivare plan- och byggprocess" SOU 2013:34, sid 116-117. Fråga var här om ett kvarter i Majorna med stadsplan från 1878. Domstolen avgjorde att övergångsbestämmelserna enligt 17 kap. 4 § ÄBPL gäller vilket gjorde det möjligt att fortsatt begagna en obsolet plan som har företräde före andra lagens bestämmelser.

Det kommunala planmonopolet är en väsentlig beståndsdel av PBL, men det finns anledning för rättsvårdande myndigheter till vaksamhet och uppmärksamhet om det missbrukas till att kringgå andra viktiga och i lika hög grad bärande element i PBL såsom riksintressena, vilka utgör en grundläggande förutsättning för lagens 2 kap. Frågan om ändring eller ny detaljplan i detta fall får på så sätt större betydelse än att vara ett inskränkt förvaltningsrättsligt spörsmål.

I sitt samrådsyttrande över förslaget till ändring av detaljplan anför länsstyrelsen att förslaget strider mot gällande översiktsplan och citerar denna. Denna plan antogs emellertid av fullmäktige så sent som 2022-05-19, femton månader efter beslutet att ändra detaljplanen. Således skall avstämning göras mot tidigare översiktsplan från 2009. Vägledningen som citeras av Länsstyrelsen har inget motstycke i den äldre planen. Däremot är hänvisningarna till underliggande dokument desamma, i synnerhet till det kommunala bevarandeprogrammet med där förekommande omnämnande och avbildning av de båda byggnaderna, se faktaruta på s. 50, del 3. I övrigt integrerar översiktsplanen allmänna regler om samspelet mellan stat och kommun vid vården av riksintressen. På s. 27, del 2 framhålls särskilt skyldigheten att motverka åtgärder som kan leda till påtaglig skada på sådana intressen.

Avvikelseerna från översiktsplanens bestämmelser är genom sin omfattning av sådan art att planen enligt 5 kap. 7 § 1 och 27 § PBL inte kan antas i standardförfarande utan dess antagande är en fråga av principiell beskaffenhet varför utökat planförfarande borde ha valts. Förslaget till detaljplan skall på denna grund upphävas.

Intresseavvägning enligt 2 kap. PBL

Såsom allmän princip gäller i PBL att motstående intressen skall sammanvägas vilket uttrycks i 2 kap. 1 § och närmare utvecklas i följande paragrafer, detta kapitel. I ärendet kan tre intressen identifieras – ett riksintresse för kulturmiljövården, fastighetsägarens möjliga intresse av att utveckla och modernisera sin fastighet samt ett eventuellt samhällsintresse av att en ny verksamhet etableras på besöksnäringens område eller de arbetstillfällen en sådan kan föra med sig. Det första intresset behandlas av planhandlingen, de båda senare har i olika sammanhang uttryckts av den sökande men inte fått något nedslag vare sig i bygglovets eller planärendets tjänsteutlåtanden. Detta är en brist, då den intresseavvägning som skall äga rum, på så sätt får göras av nämndens ledamöter skönsmässigt utan faktaunderlag.

Enskildas exploateringsintressen brukar i brist på andra måttstockar framför allt beskrivas i ekonomiska termer. Enskild ekonomisk nytta eller annan saknytta ställs emot andra samhällsintressen. I målet har Stadsbyggnadskontoret förutsatt att den sökande har ett berättigat intresse av att det ansökta projektet kommer till stånd. Som klagandena emellertid redogör för nedan är större ekonomisk nytta av projektet mycket osäker.

Kommunen konfronteras regelbundet med ekonomiska anspråk från motparter. Tidigare hade Stadsbyggnadskontoret en särskild avdelning, benämnd "Byrån för ekonomiska utredningar", vilken framför allt undersökte frågor kring planers ekonomi. Idag är byrån upplöst. När frågor av denna art uppkommer utnyttjar

kommunen nu motsvarande kompetens på Fastighetskontorets exploateringsavdelning. Eftersom projektet skall motvägas mot andra betydande samhällsintressen, är frågan om dess reella nytta av stort intresse. En genomlysning av den sökandes ekonomiska intresse har inte heller i detta fall skett, men även utan en sådan kan vissa allmänna iakttagelser enkelt göras.

Fastigheten är idag, liksom vid förvärvstillfället, fullt uthyrd till goda hyresgäster. Intet tvivel råder om att den förvärvats till marknadsmässigt pris. Av bygglovsansökan framgår att 3 450 m² byggnadsyta skall rivas, 800 m² bibehållas, och 6 450 m² tillföras genom nybyggnad. Följden blir att 80 % av ingångsvärdet måste avskrivas och därpå belastar nybyggnadsprojektet som en engångskostnad – en rätt betydande merutgift. Till detta kommer att många av de i projekthandlingarna redovisade åtgärderna är dyra. Arbetet måste bedrivas på en trång tomt i innerstaden utan angränsande avlastningsytor, marken under större delen av tomten ska grävas ut samt källare anläggas. Stora murverkskonstruktioner skall bevaras, säkras under byggtiden och senare integreras i nybyggnaden, en gammal pannskorsten nedtagas och återuppsätts. Det råder ingen tvekan om att projektkostnaden per ytenhet för projektet kommer att bli mycket hög.

Saneringsprojekt av denna typ var vanliga före år 2000. De brukade utmärkas av att nybyggnadens volym väsentligt översteg de gamla husens den ersatte, samt att ingångsvärdena var låga. Under omvända förhållanden där andra samhällsintressen även står på spel, finns skäl för kontoret att som underlag för intresseavvägningen undersöka hur stort enskilt intresse av projektet verkligen föreligger.

Ett liknande område är prövning enligt 9 kap. 34 § PBL 2, vilken om bygglovsärendet fullföljts skulle ha behövt göras och som konsekvens borde utförts i planärendet på grunder som anförts ovan under "Prövning av ändrad detaljplan". Det hänvisas härvid till domskälen mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs

tingsrätts dom i mål P 2679-21, s. 24-25, i vilket behovet av utredning i ett motsvarande fall fastställts och utgjort skäl för att avslå ett överklagande.

Byggnaderna är i gott skick. Betydande yttre och inre underhåll har genomförts senaste årtiondet. De ekonomiska aspekterna av rivningen och nybyggnaden behandlas inte i tjänsteutlåtandena. Stadsbyggnadskontoret har i den omfattande dokumentation som tillhör ärendet alls inte berört frågan, utan nöjt sig med presumptionen att projektet är av stort värde för den sökande. Därigenom har en intresseavvägning enligt 2 kap. 1 § PBL inte ägt rum. Detta utgör skäl att upphäva planen.

Påverkan på grannfastigheter

Tolv kvarter söder om Första Långgatan erhöll 1948 ny stadsplan. Den hade karaktären av saneringsplan, men syftade inte omedelbart till totalsanering, utan till sådan i etapper. Således behölls kvartersindelning och gatubredder så, att saneringen skulle kunna genomföras efter behov kvartersvis eller för del av kvarter. Endast på vissa ställen skulle gatulinjen i samband med åtgärder förändras.

Denna ambition har förverkligats genom totalsanering av fyra kvarter enligt planens intentioner med början 1966, 1975 och 1986. I 10:e kvarteret har två block av nybyggnader anlagts på ställen som gjort prydlig övergång mellan gammal och ny bebyggelse möjlig. Planförfattarens avsikt var för vissa av kvarteren fullkomlig sanering. I andra, där äldre byggnader avsågs bibehållna, anpassades nybyggnadens tillåtna höjd och tjocklek till den befintliga bebyggelsen.

För 8:e kvarteret förutsågs på sikt totalsanering. Gatubredder lade hinder i vägen för högre byggnadshöjder, men fastigheterna kompenserades för rivning av gårdshusen genom ökad hustjocklek. Det säger sig själv att man vid ett genomförande endast till del som i 10:e kvarteret, skulle behöva planera övergången

mellan gammal och ny bebyggelse noggrant. Den äldre bebyggelsen hade dessutom ett oregelbundet utseende. Tomt nr. 2 är belägen på ett hörn och har en areal av endast 388 m². Om den nya planen hade tillämpats för nya hus på ömse sidor skulle följden blivit att gården med en yta av bara 72 m², kommit att bli nästan helt inmurad, belyst endast genom en spalt av nio meters bredd i dess sydöstra hörn vilken ytterligare kunde begränsas av en tillåten nybyggnad på grannfastighetens gård upp till fem meters höjd. Om sådana nybyggnader verkligen skulle komma till stånd hade en anpassning sannolikt företagits i bygglovsberedningen.

Den nya detaljplanen innebär ingen ändring av denna reglering. Tvärtom accentueras problemet genom att gårdsbebyggelsen på grannfastigheten 8:3 står kvar och med en hög brandmur reducerar ljusinsläppet och utsikten ytterligare. Klagandena har uppmärksammat förhållandet och påtalat det i samrådet inför bygglovet, s. 3, liksom samrådet för detaljplanen, s. 11. Fyra av byggnadsnämndens ledamöter fogade dessutom till beslutet att ändra planen ett särskilt yttrande med uppdrag till kontoret att undersöka ljusförhållandena på gården och vid behov genomföra en ändring som minskade den negativa påverkan. I det fortsatta arbetet har kontoret oförklarligt nog hållit fast vid den sökandes förslag och bibehållit lösningen med det stora intrånget på grannfastigheten. En anpassning tillgodoseende grannfastighetens behov kan lätt göras utan nämnvärd påverkan på nybyggnaden.

Redan på ett tidigt stadium hade stadsbyggnadskontoret i tjänsteutlåtandet inför beslutet att ändra detaljplanen sammanfattat sin bild av sakläget. Man skrev:

”Kontoret gör bedömningen att påverkan på främst grannfastigheten Masthugget 8:2 är uppenbar genom att det nya angränsande gatuhuset begränsar ljusförhållandena på deras gård. Byggnaden på fastigheten innehåller bostäder och användningen följer därmed inte planens bestämelse vars syfte var att den skulle omvandlas till kontor eller liknande. Gården som är mycket liten är beroende av ett fritt läge för att ge bostäderna tillgång till sol- och dagsljus.”

Olägenheten skulle dock inte vara av sådan omfattning som avses i 2 kap. 9 § PBL.

Man avslutar med orden:

”Inskränkningarna är vad de boende har kunnat förvänta sig givet den gällande detaljplanen.”

Här något om den gamla planens fortsatta verkan. I aktuell rättstillämpning har denna typ av problem nyligen behandlats. Fråga var om motbyggnad av en befintlig byggnad enligt en obsolet plan från år 1929, se MÖD 2017:14.

Domstolen fann skäl att gå närmare in på vilken omgivningspåverkan som bedömts vid upprättandet av detaljplanen och skriver:

”Av plankartan och bestämmelserna i 8 § framgår att planläggningens tydliga ambition var att skapa slutna stadskvarter bl.a. i kvarteret Spettet. För att nå denna intention måste man vid planläggningen dessutom ha förutsatt att de befintliga fristående byggnaderna utefter Slöjdgatan skulle ersättas av modernare bebyggelse. Vid bedömningen av vilken omgivningspåverkan som prövats genom planen tolkar Mark- och miljööverdomstolen planens bestämmelser på så sätt att man vid planläggningen har förutsatt att det är byggnader som nyuppförs som ska sammanbyggas. [...] Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning har det i planen inte prövats vilken omgivningspåverkan som en sammanbyggnad med det vid planens antagande befintliga huset skulle medföra. Det kan därför inte anses strida mot förbudet i 13 kap. 2 § 8 PBL att pröva konsekvenserna av en sammanbyggnad av byggnaderna på fastigheterna Spettet 6 och 7 inom ramen för detta bygglov.”

Inte enbart planens materiella innehåll, även förutsättningarna då den uppgjordes påverkar således dess fortsatta rättsverkan. Som kontoret påpekar har den gamla detaljplanens syfte varit att ersätta kvarterets bebyggelse med nybyggnader för kontor eller liknande. En blick på plankartan gör tydligt att avsikten inte kan ha varit att vid en sanering lämna hörnhuset kvar kringgärdat av stora nybyggnader. Byggnadsnämnden har således varit oförhindrad att redan vid bygglovsansökan

ställa anpassning till grannfastigheten som villkor. I samband med planändringen har man i vart fall haft tillfälle till det.

Beträffande graden av olägenhet har kontoret som ovan relaterats beskrivit betydande olägenheter. Man har dock här, liksom senare i yttrandet till domstolen, undandragit sig att värdera i vilken mån 2 kap. 9 § PBL är tillämplig, och i stället betraktat frågan som avgjord i samband med att den gamla detaljplanen upprättades. En bedömning i sakfrågan kan dock enkelt göras från objektiva utgångspunkter. Det torde vara ostridigt att en gårdslösning av det slag detaljplanen medger är olämplig och avviker från sedan länge väl etablerade bostadshygieniska krav. Intrånget utgör därför en betydande olägenhet.

Redan 1804 års byggnadsordning för Göteborg föreskrev sammankoppling av gårdar parvis. Bebyggelsen i Masthugget är av betydligt yngre datum, stadsdelens äldsta byggnadslov härrör från 1857. Från och med 1874 innehåller byggnadsordningen de bestämmelser som ännu var gällande då byggnaderna på fastigheterna 8:1 och 8:2 uppfördes. En noggrann reglering fanns där av anslutningen mellan byggnader på olika fastigheter och minsta storlek för gårdar. Enligt dessa fick en gårds yta inte underskrida en femtedel av tomtarealen.

Masthugget 8:1 har uppförts utan gård, vilket var möjligt eftersom det inte rörde sig om ett bostadshus. Genom byggnadens låga höjd, inte väsentligt överstigande en vanlig skiljemur mellan gårdar, har huset ansetts kunna uppföras utan att träda grannfastighetsägarens intresse för när då ett bebyggande även av denna i framtiden skulle komma till stånd. Slutsatsen är att förhållandena på de båda fastigheterna noga motsvarar dåtidens reglering genom byggnadsstadga och byggnadsordning, medan förändringen enligt förslaget till ändring av detaljplanen innebär en betydande överträdelse av dessa bestämmelser.

Kontoret har i dokumentationen endast lagt in en solstudie som tidigare ingått i bygglovsärendet. Exemplet visar ytterligare på vådan av att föra vidare obsoleta

planer. Stadsplanen från år 1948 är uppgjord i en annan tid och med annan målsättning än att vara stöd vid utförande av enstaka kompletteringsbyggnader i befintlig miljö. Redan då ställdes höga krav på bostadshygien. Det är uppenbart att planförfattares och bygglovshandläggares uppgift då som nu varit att vid uppkommande problem företa de justeringar som är nödvändiga för att tillgodose kraven på goda och hälsosamma bostäder. På grund av bristerna i detta avseende skall planen upphävas.

Till planändringen hör förslaget att bevara gårdshuset. Denna förändring föreslås utan att någon motsvarande ändring görs i fråga om gatubyggnadernas ansenliga tjocklek av 15 meter, vilken i överensstämmelse med de gamla planbestämmelserna lämnas oförändrad. Härigenom minskas emellertid det fria gårdsrummets yta enligt planen från 500 m² till 320 m². Därtill minskar det fria rummet framför gatubyggnadens gårdsfasad från 30 meter som författaren vid ett fullständigt plangenomförande hade tänkt sig, eller 15 meter vid genomförande endast inom fastigheten, till bara 7 meter. Detta åstadkommer en väsentlig försämring av ljusförhållanden och utsikt, vilket står i strid med planförfattarens avsikt att genom en saneringsplan avlägsna gårdsbebyggelsen och åstadkomma stora fria gårdsrum. Tillägget innebär en väsentlig avvikelse från den ursprungliga planens intention.

Sökandens ombud anför att planförslagets innehåll inte förnärmar någons enskilda rätt. Detta är inte helt riktigt. Som klagandena utvecklat på annan plats skulle ett förverkligande av 1948 års plan vara till stort men för en av dem. Vid ett konsekvent genomförande av planen avgränsas fastigheten Masthugget 8:2 på två sidor av 15 meter tjocka byggnadskroppar. Dessa skulle lämna en spalt av 9 meters bredd vettande ut mot ett större fritt gårdsrum i söder. Det kan dock inte bli tal om ett fullt planförverkligande eftersom fastigheten Masthugget 8:3 avses stå kvar. På så sätt kommer öppningen inte att riktas mot ett öppet rum, utan mot en korridor av 9 meters bredd på östra sidan begränsad av grannfastighetens höga brandmur. Förslaget att bevara gårdshuset inskränker ytterligare ljusinfallet

genom korridoren då dess bredd längre bort på östra sidan därmed begränsas till 6 meter samt tillför en 17,8 meter hög skärm, avskärande ljusinfall från söder.

Under beteckningen f₄ innehåller planförslaget vidare en bestämmelse med lydelsen "Balkonger, takterrass, brandtrappor och andra utkragande byggnadsdelar får endast anordnas in mot gård". Planärendet föregicks av en ansökan om bygglov, vilken var motiv för att utösa planarbetet enligt 9 kap. 28 § PBL. Bygglovsansökan ingår inte som del av planhandlingarna. I stället har ett antal visualiseringar bilagts vilka demonstrerar ett ungefärligt utseende för de byggnader som är tänkta att förverkligas med stöd av planen. På dessa förekommer inga utskott mot gården av det slag som bestämmelsen beskriver.

Bygglovsritningar visar dock tydligt vilket bruk den sökande vid tiden för beslutet i byggnadsnämnden tänkte göra av sådana bestämmelser. De till ansökan hörande arken A-40-1-120-A-40-1-160 upptar i varje våningsplan en utmed gatubyggnadens gårdsfasad löpande balkong samt en liten trappkonstruktion. Varje konstruktion i det ovan beskrivna fria rummet mot grannfastigheten, begränsar ytterligare ljusinfallet i dess gård. Tilläggen skall prövas först i ett kommande bygglovsskede. Att bestämmelsen formulerats utan inskränkningen att sådana tillägg inte får göras i det fria rummet mot fastigheten Masthugget 8:2 är en brist, och det har inte funnits någon anledning att uppskjuta avgörandet i denna sak till en tidpunkt bortom planförslagets antagande. Dess bestämmelser är även i denna del till men för klagandena och utgör liksom anmärkningen om gårdshuset skäl att upphäva planen.

Båda motparter vidhåller i fråga om intrånget på fastigheten Masthugget 8:2 sina ståndpunkter. Man har tidigare utvecklat att solinstrålningen i så trånga gårdsrum på våra breddgrader är begränsad och skillnaden mellan förslaget till detaljplan och nuvarande förhållanden inte skulle vara stor. Det korta besöket i samband med synen på plats gav inte tillfälle att tydligt visa intrångets art. Väsentlig

för upplevelsen av gården är dock att den utformats enligt kopplingsbestämmelserna i stadens äldre byggnadsordningar. För att beskriva gårdens sammanhang med det fria rummet ovan grannfastigheten biläggs därför bilder.

Inverkan på trafikmiljön

Trafikfrågan är på sätt och vis underordnad i det stora sammanhanget, men har ändå en viss betydelse för målet, i och med att det här rör sig om viktiga steg vid uppgörandet av en detaljplan som endast ofullkomligt eller alls icke blivit behandlade. Det kan således röra sig om brott mot en rättsregel.

Beträffande parkeringsbehovet hade vid bygglovsprövningen dragits slutsatsen att fastighetsägaren antingen skulle tillgodose det inom fastigheten, eller som villkor för lov förete långfristiga hyresavtal för parkeringsplatser på annan plats i området. Ägaren valde att ändra projektet på så sätt att han i källaren redovisade 17 parkeringsplatser tillgängliga genom en bilhiss. Trafikkontoret uppmärksammade nu att handlingar rörande hotellprojektet visserligen bildar åskådningsmaterial i detaljplaneprocessen, men att fastighetsägaren i samband med antagande av planen inte avkrävs något ställningstagande i frågan om parkeringsplatserna, och dessas tillskapande i stället kommer att behandlas på nytt i samband med en eventuell bygglovsansökan. Trafikkontorets uppfattning är att kommunen bör skaffa sig erforderliga garantier i detta avseende redan innan planen antas, s. 3 yttrandet.

Till bygglovsansökan hade fogats en "Mobilitets- och parkeringsutredning" vilken i oförändrad form återfinns som underlag även för detaljplanen.

Trafikkontoret hade i bygglovsskedet intet att erinra men återkom vid samrådet för planen med detaljerad kritik. Dels uppmärksammar man att ett villkor för den planerade användningen är anordnande av 17 bilplatser antingen i fastighetens källare eller på annat sätt, men att ett sådant villkor inte införts i plan, dels kritiserar man antaganden som görs i mobilitetsutredningen. Denna anger på s. 5 att då det i Göteborgs stads riktlinjer "saknas parkeringstal för hotell och restaurang används Trafikkontorets mall för särskild utredning (version 1.0,

2019-09-11) som vägledning för utredningen". Trafikkontoret ifrågasätter med några exempel tillvägagångssättet och yrkar att frågan ytterligare skall utredas före planens antagande. Man menar att användningen som hotell sannolikt alstrar betydligt större trafik än den som antas i den provisoriskt upprättade normen, att användningen av gatumarken redan är mycket ansträngd, samt att planen leder till outredda konflikter med andra verksamheter.

Mobilitetsutredningen som givits in av den sökande är en partsinlaga, upprättad med syftet att erhålla bygglov för ett projekt i ett område där etableringen är förenad med avsevärda problem. Den begagnade modellen beräknar att hotellet som mest kommer fordra 18 bilplatser. Orden taxi, buss eller minibuss förekommer inte i texten. Metodisk ansats är att redovisa en låg trafikalstring för hotellet och genom allmänna resonemang göra gällande att dessa mängder bör kunna smältas in i stadsdelens samlade parkeringsutbud. Situationen framför hotellbyggnaden, behovet av angöringsplatser för buss och taxi, eller deras påverkan på trafikmiljön i närområdet belyses inte. Hur kapacitetsuttaget inverkar på andra fastighetsägares möjlighet att i framtiden etablera liknande verksamheter är inte heller belyst utan lämnas åter till bygglovshandläggningen.

Klagandena hade i samrådsyttrandet behandlat ämnet, och påpekat att kommunen sommartid här infört en gårdsgata med uteserveringar utan biltrafik. Dessutom påtalade de att det i 4:e kvarteret planeras ett ytterligare hotell, endast 20 meter från det ansökta. Tillsammans får de 448 bäddar. Rapporten räknar för hotell endast med en mycket måttlig trafikalstring. Det är dock mera troligt att hotellen tidtals genererar rätt omfattande trafik med hämtande och lämnande taxibilar, bussar, minibussar och taxibilar 'stand-by'. Gaturummet i Tredje Långgatan kommer då på en sträcka av 100 m helt behöva tas i anspråk för denna trafik. In- och utfart är endast möjlig genom två smala gator.

Trafiksituationen kan efter uppförande av det första hotellet bli sådan att den inskränker andra fastighetsägares rätt att ansöka om andra användningar av gatumarken eller liknande projekt i området, exempelvis ytterligare hotell. Tillstånd

för en så omfattande anläggning som den ansökta är enligt 9 kap. 31 e § 2 PBL skäl att uppgöra ny detaljplan, och i den reglera etableringen av mycket trafikallstrande verksamheter i området.

Stadsdelen är tätbebyggd med stort inslag av bostäder och verksamheter. Som särskild omständighet tillkommer en mycket ålderdomlig stadsplan från 1823 i vilken gatubredden bestämts till 11,88 meter. Planen reviderades visserligen 1878, varvid avskurna hörn tillfördes för att förbättra svängradierna i gatukorsningarna. Gatubredden bibehölls dock oförändrad.

Sakägarna hävdade i samrådsskedet att frågan om en eventuell tillkommande hotelletablering innebar en intresseavvägning av sådant slag som borde genomföras vid utarbetande av en ny detaljplan. Trafikkontoret har anslutit sig till detta synsätt och fordrat att frågan om angöringen tas upp till behandling i granskningsfasen och avgörs innan planen antas. Så har inte skett. Stadsbyggnadskontoret rekommenderade efter granskningen att planen antas utan lösning av frågor kring angöringen.

Diskussionen kring trafikfrågorna kastar ljus på en annan intressant aspekt av planarbetet. Etableringen av ett nytt hotell med 161 rum är motiv för bygglov och plan. På sätt som beskrivits ovan i fråga om prövning enligt 2 kap. 1 § PBL, verkar samhällsintresset av etableringen av det stora hotellet informellt som en faktor vid den intresseavvägning nämndens ledamöter skall göra, utan att detta närmare kvantifierats. Hotellet tjänstgör på så sätt som en vehikel för att befordra den sökandes intressen, men med ett värde som inte blivit närmare bestämt.

En följd av att ärendet på sätt som under rubriken ovan "Prövning vid ändring av detaljplan" behandlas både som bygglovs- och planärende är en viss oklarhet vid avgörandenas distribution. Enhetschefen på bygglovsavdelningen förklarade i samtal att bygglovshandlingarna inte skulle utvecklas vidare vid planprocessen, utan endast tjäna som åskådningsmaterial. De motiverar på så sätt planens

uppgörande, men planens förmånstagare avkrävs inga utfästelser utöver ett avtal om att inte rikta anspråk enligt 14 kap. 7, 10 §§ PBL med anledning av vissa tillkommande föreskrifter. Såsom de olösta trafikfrågorna visar är det inte säkert att en hotelletablering av denna storlek vid den efterföljande bygglovsprövningen kommer att kunna medges. Resultatet av ett sådant förfarande blir att fastighetsägaren av samhället lämnas betydande koncessioner till nackdel för riksintresset för kulturmiljövård med hänvisning till motstående intressen som kanske inte kan förverkligas. Han får på så sätt ett fribrev för långtgående förändringar av fastigheten som helt eller delvis kan utnyttjas, utan att samhällsintresset av en ny verksamhet behöver skapas.

Eftersom planens ändamål likväl får anses vara att genom ändring bereda möjlighet att etablera ett hotell, skall den upphävas även på den grunden att de trafikfrågor som hör till ärendet inte blivit lösta. Kommunens ståndpunkt tycks vara att planändringen inte skulle vara platsen för utredning av trafikfrågan. Klagandena vill framhålla att 4 kap. 33 § PBL har full tillämpning på planändringar av denna omfattning. Sammantaget har förslaget till ny detaljplan inte prövat slutsatserna i den ingivna mobilitetsutredningen vad avser hotellets påverkan på trafikmiljön i närområdet, och inte heller beaktat den verkan etableringen kan ha på grannars möjligheter att i framtiden få tillstånd att etablera verksamheter med liknande trafikbehov. Detta utgör skäl att upphäva planen. Av rättsfallet MÖD 2017:15 kan utläsas att en enskild sökande med framgång kan åberopa ett allmänt intresse till exempel trafikförhållanden och domstolen kan också upphäva planen med anledning av problem kring trafiken i området vilka inte varit föremål för behandling i planen.

Utredningsmaterial

Klagandena har bifogat följande handlingar:

1. Länsstyrelsens samrådsyttrande 2022-08-24 (dnr 402-27387-2022)
2. Antikvarisk konsekvensbeskrivning från Stadsbyggnadskontoret, 2022-05-

3. Brev från flera av klagandena till bygglovsavdelningens enhetschef 2021-07-08
4. Minnesanteckningar från möte mellan tjänstemän från Stadsbyggnadskontoret, Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt Trafikverket, s.k. LARK-möte 2021-03-26
5. Kartor över industrifastigheter i stadsdelen Masthugget söder om Första Långgatan
6. Trafikkontorets samrådsyttrande för den aktuella detaljplaneändringen
7. Klagandenas yttrande över ansökan om bygglov
8. Klagandenas samrådsyttrande för den aktuella detaljplaneändringen
9. Tjänsteutlåtande med förslag till beslut att påbörja den aktuella detaljplaneändringen, 2021-02-09
10. Bilaga 5 till beslut att påbörja den aktuella detaljplaneändringen - tilläggsyttrande från del av byggnadsnämnden, 2021-02-09
11. Förslag till ändring av stadsplanen för del av stadsdelen Masthugget i Göteborg (område söder om första långgatan) II-2545, jämte planbeskrivning
12. Kulturförvaltningens samrådsyttrande för den aktuella detaljplaneändringen
13. Kulturmiljöutredning från Lindholm Restaurering AB, 2021-12-09
14. Antikvarisk förundersökning & konsekvensbeskrivning från Lindholm Restaurering AB, upprättad 2019-12-19, reviderad 2020-12-10
15. Bygglovskritningar för hotell på de aktuella fastigheterna
16. Bilder tagna på olika höjder från Masthugget 8:2 mot gårdshuset på Masthugget 8:11.

Göteborgs kommun har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anfört följande.

Bakgrund

Bakgrunden till planärendet är nämndens beslut om anstånd enligt 9 kap. 28 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i bygglovsärende BN 2019-010383 som avser rivning, ny-, om- och tillbyggnad för att inrätta hotell och restaurang på fastigheterna Masthugget 8:1 och 8:11. Bygglovsansökan bedöms vara planenlig men skulle innebära rivning av viss äldre bebyggelse. Nämnden inledde därför ett planarbete för att ändra del av stadsplan Förslag till ändring av stadsplanen för del av stadsdelen Masthugget i Göteborg (område söder om första långgatan) II-2545 från 1948. Genom att ändra gällande detaljplan behöver gårdsbebyggelsen och det avfasade hörnet som vetter mot Nordhemsgatan / Tredje Långgatan inte rivas när bygglov ska beviljas. Ändringen av detaljplanen skapar också byggrätt till den befintliga planstridiga gårdsbebyggelsen samt tillför utformnings-, skydds- och varsamhetsbestämmelser. Rivningsförbud införs för en gårdsbyggnad. Vidare bekräftas pågående markanvändning genom att användningen centrum läggs till. Ändringen av detaljplanen innebär ingen utökad eller minskad byggrätt i övrigt annat än att ge planstöd till det befintliga äldre gårdshuset. Den byggnadshöjd som finns i gällande detaljplan från 1948 ändras inte.

Prövningens omfattning

Målet gäller överklagande av en ändring av en detaljplan enligt PBL. Beträffande planläggning har kommunerna ett så kallat planmonopol. Planmonopolet har beskrivits i förarbetena som att de bedömningar som en kommun gör i sina planer i fråga om exploateringsgrad, tillgången till service, trafiksystemets standard och andra liknande kvalitetsfrågor bör staten vid sin prövning mycket sällan frångå i något väsentligt avseende, prop. 1985/86:1 s. 365.

Det sagda innebär att kommuner har stor handlingsfrihet vid antagande av detaljplaner. Naturligtvis måste handläggningen vara formellt korrekt och

enskilda intressen behandlas med den respekt som lagen kräver. Det innebär att de avvägningar som kommunen gör mellan enskilda intressen och också mellan enskilda och allmänna intressen måste vara skäliga.

Många av de synpunkter som framförts i överklagandena har framförts även under planarbetet och har bemötts i samrådsredogörelsen och i granskningsutlåtandet. Flertalet synpunkter är redan prövade i gällande detaljplan från 1948 och påverkas inte alls av ändringen av planen.

Val av planförfarande och planmonopolet

Enligt 4 kap. 38 § PBL gäller en detaljplan till dess den ändras eller upphävs. Vid planarbete för att ändra en detaljplan tillämpas samma bestämmelser som vid antagande av detaljplan, se 5 kap. 38 § PBL. Nämndens beslut att ändra detaljplanen har bedrivits med standardförfarande enligt PBL.

Av översiktsplanen (ÖP) framgår att den befintliga Innerstaden ska värnas och kompletteras på ett måttfullt sätt. Kompletteringar ska stärka befintliga värden utifrån olika områdets karaktär, förutsättningar och en god gestaltad livsmiljö.

Ändringen av detaljplanen stämmer överens med den markanvändning som översiktsplanen anger för området. Till ÖP finns bilagt en vägledning som stöd vid handläggning av ärenden som berörs av riksintressen för kulturmiljövården. Av vägledningen framgår att byggnadshöjd och låg skala är övergripande karaktärsdrag att värna för delområde Haga. Ändringen av detaljplanen följer intentionerna i vägledningen. Den förändring som sker gällande byggnadshöjd och skalan är en konsekvens av gällande detaljplanen från 1948 och inte av beslutet om ändring av detaljplanen.

Det är kommunen som i det enskilda fallet avgör om det är lämpligt att ändra en detaljplan eller om den befintliga planen ska ersättas med en ny eller upphävas. Vad som ingår i begreppet ändring av detaljplan är inte utvecklat i PBL. Boverket, expertmyndighet i frågor om samhällsplanering, byggande och boende, har

dock tagit fram vägledningar som är publicerade på hemsidan ”PBL Kunskapsbanken” där det beskrivs att det inte finns någon uttalad gräns för vad som kan göras inom ramen för ändring av detaljplan. Ändringen ska dock uppfylla lagens krav på tydlighet och rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen. (PBL Kunskapsbanken, Process vid ändring av detaljplan. Granskad 19 april 2023.) Boverket anger som exempel att ändring av detaljplan användas för att föra in bestämmelser om skydd av kulturmiljöer (jfr prop. 1990/91:146 s. 48). (PBL Kunskapsbanken, Detaljplan och kulturvärden, Granskad 20 april 2022.) Boverket anger också att planer kan ändras genom ett tillägg till gällande detaljplan. Detta kan tillämpas över ett större område och omfatta flera detaljplaner. (PBL Kunskapsbanken, Ändrad lovplikt för att värna om ett områdes kulturvärden, Granskad 25 april 2021.)

Av praxis framgår också att ändring av detaljplan är ett lämpligt planförfarande när det finns kulturmiljövärden som behöver skyddas, se exempelvis mål P 2793-21 daterat 2022-02-01 från mark- och miljödomstolen i Vänersborg. I det planärendet användes ändring av detaljplan med standardförfarande för att lägga till och justera skyddsbestämmelser för en park i centrala Göteborg. Klagande framförde att ärendet borde ha hanterats genom programarbetet med inledande samråd och att utökat planförfarande borde ha tillämpats. Domstolen slog dock fast att valet av planförfarande med ändring av detaljplan var korrekt. Klagandena fick inte heller prövningstillstånd i högre instans, se Mark- och miljööverdomstolens protokoll i mål P 1910-22 daterat 2022-08-23.

I aktuellt planärende innebär ändringarna av planbestämmelserna inte något minskat skydd för de delar som har bedömts ha höga kulturhistoriska värden och för vilka det därmed finns ett allmänintresse. Gällande stadsplan, Förslag till ändring av stadsplanen för del av stadsdelen Masthugget i Göteborg (område söder om första långgatan) II-2545, innehåller inte några skydds- eller varsamhetsbestämmelser. Ändringen av detaljplanen innebär att rivningsförbud, skydds- varsamhets- och utformningsbestämmelser tillförs. De ändrade plan-

bestämmelserna ger därmed ett starkare juridiskt skydd för den befintliga bebyggelsen än vad gällande detaljplan har. Nämndens bedömning är därmed att ändringen av detaljplanen inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse. Det har därmed inte varit påkallat med utökat planförfarande eller en ny detaljplan.

Nämnden har även bedömt att ändringen av detaljplanen är förenlig med gällande detaljplans syfte, detta beskrivet under rubriken Planförhållanden och tidigare ställningstaganden – Gällande plans syfte i Tillägg till planbeskrivning. Då planändringen inte är i strid med varken gällande detaljplan eller översiktsplan har det varit möjligt att bedriva planarbetet med standardförfarande.

Ekonomiska konsekvenser

Synpunkter har framförts angående nämndens hantering av bygglovs- och planärendet. Fastighetsägaren har inte ansökt om planbesked för att ändra detaljplanen utan uppdraget kommer från nämnden. Nämnden har bedömt att planarbetet har kunnat utföras inom förvaltningens budget. Någon större nytta i form av ökad byggrätt medger inte planändringen. Den förändring i byggrätt som sker är att befintlig, planstridig, äldre gårdshus bekräftas och behöver därmed inte rivas för att övrig byggrätt ska kunna utnyttjas. Genomförandet av ändringen av del av detaljplanen medför inte några investeringskostnader för staden.

Av 14 kap 7 och 10 §§ PBL framgår att i det fall en detaljplan innehåller ett rivningsförbud eller en skyddsbestämmelse så har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför. I aktuellt planärende har fastighetsägaren avtalat bort ersättningsanspråket för rivningsförbudet på gårdsbyggnaden och de skyddsbestämmelser som tillkommer i föreslagen planändring. En sådan överenskommelse gäller även mot ny fastighetsägare.

Det finns därmed inte heller några ekonomiska konsekvenser av planförslaget som kan sägas ha en så stor betydelse att det inte varit lämpligt att använda standardförfarande vid planändringen.

Intresseavvägningar

Nämnden delar inte klagandenas bedömning att planändringsförslaget inte föregåtts av en avvägning mellan det allmänna intresset för kulturmiljövården och sökandens enskilda intresse att exploatera. Redan vid framtagandet av översiktsplanen har olika intressen vägts mellan varandra. Avvägningar mellan olika intressen har därefter genomfyrat planarbetet. Nyttan av planändringen är främst att juridiskt skydda kulturhistoriska värden, vilket är ett allmänt intresse. De negativa konsekvenser som beslutet medför för fastighetsägaren och klagandena har bedömts vara mindre och acceptabla. De avvägningar som har gjorts finns väl beskrivet i planhandlingarna.

Missbruk av det kommunala planmonopolet

I Göteborg och i många andra städer finns det ett stort antal äldre detaljplaner. Nämnden kan aldrig veta när en ansökan om bygglov kan komma in och är vidare skyldig att pröva ansökan inom tidsatta ramar. I det fallet ansökan är planenlig och uppfyller 9. kap. 30 § plan- och bygglagen så ska bygglov medges.

Ändringen av detaljplanen har föregåtts av ett inlämnat bygglov som har bedömts vara planenligt. I detta ärende har nämnden valt att inom ramen för anståndstiden ändra detaljplanen för att kunna ändra den äldre detaljplanen och utöka skyddet för den befintliga bebyggelsen. Nämnden har använt sig av de möjligheter som finns i PBL för att ha bygglovsprövningen vilande under två år under tiden som detaljplanen ändras. Detta är inte ett missbruk av planmonopolet utan i enlighet med lagstiftningen.

Länsstyrelsens synpunkter på planförslaget

Länsstyrelsen har under planarbetet lämnat synpunkter på val av planförfarande samt att ändringen av detaljplan avviker från de intentioner som anges för ÖP

och FÖP där det beskrivits hur man avser att hantera kulturvärden i karaktärsområden i staden. Klagandena anser att länsstyrelsens synpunkter ger stöd för att beslutet att ändra detaljplanen ska upphävas. Nämnden delar inte den uppfattningen.

Länsstyrelsen har flera roller under planprocessen. Myndigheten ska bland annat ge råd om hanteringen av allmänna intressen, däribland sådana frågor som behöver samordnas mellan kommunerna. I samband med kommunens planläggning ska länsstyrelsen särskilt bevaka riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunal samordning samt frågor som rör hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämning och erosion. Länsstyrelsen har även tillsyn över kommunens beslut om detaljplaner vilket innebär att länsstyrelsen i vissa fall kan överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner (jfr prop. 2009/10:170 s. 173 f.). Val av planprocess ingår inte i Länsstyrelsens ingripandegrunder utan det är upp till varje kommun att själv bestämma.

I aktuell ändring av detaljplan har avstämningar av planarbetet skett med länsstyrelsen bland annat på LARK-möte 2021-03-26. Detta är ett forum där länsarkitekten ger råd och att i ett tidigt skede reda ut om det föreligger risk för överprövning. Vid detta möte kommenterade inte länsstyrelsen valet av planförfarande. Däremot gavs råd om vad kompletterande material behövde innehålla för att redovisa antikvariska konsekvenser.

I senare skede gav länsstyrelsen råd om bland annat val av planförfarande och där myndigheten förespråkade att en ny detaljplan skulle tas fram. I samrådsredogörelsen och granskningsutlåtandet har nämnden förklarat varför ändring av detaljplan har valts i stället för ny detaljplan. För att en ny detaljplan skulle kunna få genomslag i detta ärende hade det krävt att fastighetsägaren återtog ansökan om bygglov och rivningslov. Fastighetsägaren bedöms dock inte ha något incitament eller intresse av att ta fram en ny detaljplan och har därmed inte heller intresse av att återta sin bygglovsansökan. I och med att PBL 9 kap 28 §

anger en tidsfrist på två år så finns det inte möjlighet att förlänga denna tid. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till nämnden ska ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål. Det innebär att ansökan om bygglov ska prövas mot nuvarande detaljplan. Ett beviljat bygglov enligt inlämnad ansökan innebär att gårdshuset rivs och att det avfasade hörnet i korsningen Nordhemsgatan / Tredje Långgatan delvis behöver rivas.

Då konsekvenserna av att hantera ärendet som en ny detaljplan bedöms ha större negativ påverkan på kulturmiljövärdena inom planområdet har nämnden bedömt att ändring av detaljplan är det lämpligaste förfarandet. Detta är inte i strid mot regelverket utan inom kommunens handlingsutrymme. Stöd för detta finns i Boverkets vägledningar och av redovisad praxis.

Utredning riksintresse för kulturmiljövården

Klagande hävdar att det är fel att nämnden som underlag för planändringen använt utredningar som exploatören låtit ta fram. I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det finnas det planeringsunderlag som behövs och underlaget kan enligt 5 kap 8 § PBL tas fram av kommunen eller av annan. Vid planarbete för att ändra en detaljplan tillämpas samma bestämmelser som vid antagande av detaljplan, se 5 kap. 38 § PBL.

I augusti 2021 ändrades 5 kap. 8 § PBL i syfte att bland annat göra det tydligt att annan, exempelvis exploatörer, kan bidra med planeringsunderlag. Detta var i och för sig inte något nytt utan det har också tidigare varit möjligt för andra att bidra med planeringsunderlag. Kommunen har fortfarande kvar ansvaret för att avgöra vilka utredningar som behövs och har det yttersta ansvaret för att underlaget ger en korrekt och tillförlitlig bild av förutsättningarna, prop. 2020/21:131 s. 54 f.

Under aktuellt planarbete har nämnden beskrivit vilket kompletterande kulturmiljömateriel som behövs och tagit fram en uppdragsbeskrivning för detta som

fastighetsägaren har tagit del av. I uppdragsbeskrivningen framgår att utredningen ska beskriva befintliga tillstånd och ge ett sakligt underlag med redovisning av olika rumsliga och visuella egenskaper, vilken också ska kunna användas vid en fristående konsekvensbeskrivning av föreslagna planändringar.

Utredningen Kulturmiljöutredning Masthugget 8:1 och 8:11 framtagen av Lindholm restaurering har granskats löpande av tjänstepersoner och antikvarie anställda på förvaltningen. Utredningen har kvalitetssäkrats och den bedöms vara fackmässigt utförd. Den efterföljande antikvariska konsekvensbeskrivning har förvaltningen tagit fram självständigt och av den framgår avvägningar mellan enskildas och allmänna intressen.

De planeringsunderlag som har tagits fram under planprocessen uppfyller kraven i PBL och inget fel har begåtts vad gäller framtagandet av utredningar.

Planbestämmelser till skydd för kulturmiljövården

Av kulturmiljöutredning framgår att det inom och i anslutning till planområdet finns exempel på olika uttryck för riksintresset för kulturmiljövården. De teman som uttrycks i riksintresset och som är av relevans för området är, hamn-, sjöfarts- och handelsstaden, det sena 1800-talets storstadsomdaning och -utbyggnad samt Göteborgska särdrag i stadsbilden.

Viktiga kulturmiljökvaliteter och uttryck för riksintresset kan sammanfattas i följande punkter:

- Bebyggelsens småskalighet
- Stilmässig variation i fasadutformning och variation i byggnadsålder
- Variation i byggnadstyper
- Variation i byggnadshöjd, volym och skala
- Synliga brandgavlar och exponerat taklandskap
- Sammanhängande byggnadskroppar
- Smala fasader mot gatan
- Fasader i liv med gatan

- Tegel som fasadmateriäl
- Byggnadens industri- och verkstadskaraktär (Masthugget 8:1)
- Hörnbyggnadens tydliga industrikaraktär (Masthugget 8:11)
- Synlig fabriksskorsten
- Avfasat hörn (Masthugget 8:11)

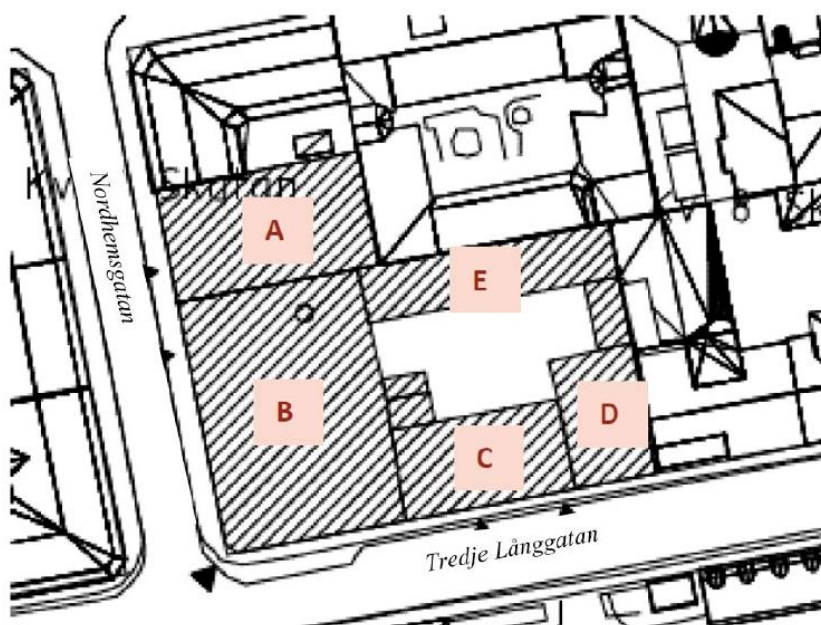
Riksintresset för kulturmiljövärden omfattas av bestämmelser i miljöbalken medan de allmänna kulturhistoriska värdena omfattas av bestämmelser i PBL. De kulturhistoriska värden som utgör uttryck för riksintresset sammanfaller dock i Masthugget 8:1 och 8:11 fall med de allmänna kulturhistoriska värdena så som de är uttryckta i bevarandeprogrammet och de karaktärsdrag som beskrivs som väsentliga i Antikvarisk förundersökning & konsekvensbeskrivning framtagen av Lindholm restaurering. Där sammanfattas väsentliga karaktärsdrag för planområdet på följande sätt:

”Följande karaktärsdrag utgör väsentliga delar av miljöns kulturhistoriska kvaliteter.

- *Miljö med övervägande småskalig karaktär*
- *Industriemiljö med sammanhängande bebyggelse*
- *Industrikaraktär (hörnhus med skorsten (byggnad B))*
- *Variation i byggnadstyper*
- *Variation i byggnadsålder*
- *Variation i arkitektonisk utformning och karaktär*
- *Tydlig äldre karaktär*
- *Karaktär av separata byggnader*
- *Variation i byggnadshöjd, volym och skala*
- *Synliga brandgavlar*
- *Tegelfasader*
- *Sluten gårdsmiljö med organiskt framvuxen bebyggelse och variation i byggnadshöjd”*

Undersökningen visar att samtliga byggnader inom planområdet har väl bevarande eller relativt väl bevarade fasader. Interiört har bebyggelsen genomgått större förändringar som innebär att planlösningar och ytskikt har förändrats, men det finns fortfarande kvar välbevarade byggnadselement så som valv, pelare och trapphus samt olika väl bevarande interiöra detaljer. Bilder från exteriör och interiör inventeringen återfinns i Antikvarisk förundersökning & konsekvensbeskrivning, Lindholm restaurering.

Eftersom interiören har genomgått större förändringar och det inte finns någon sammanhållen interiör som visar på den kulturhistoriska industri- eller verkstadskaraktären har det inte funnits skäl för att tillföra interiöra skyddsbestämmelser i ändringen av detaljplanen. Flera av de exteriöra karaktär dragen och uttryck för riksintresset följs dock upp med rivningsförbud, skydds- varsamhets- och utformningsbestämmelser. Under rubriken Motiv till detaljplanens reglering (från s. 33) i tillägg till planbeskrivning så redogörs för alla tillkommande planbestämmelser och motivet för regleringen.



Figur 1. Situationsplan som visar byggnadernas placering. Illustration från Lindholm restaurering. Byggnad A ligger på fastigheten Masthugget 8:1. Resterande byggnader ligger på fastigheten Masthugget 8:11.

Genom att respektive byggnad (Byggnad A till E) har egna egenskapsområden med specifika skydds-, varsamhets- och utformningsbestämmelser för respektive byggnad så säkerställs att karaktärsdragen variationen av byggnadstyper, stil- mässig variation i fasadutformning och variation av byggnadsålder kvarstår. Den slutna gårdsmiljön bibehålls genom att gårdsbyggnaden (byggnad E) förses med rivningsförbud. Tegel som fasadmaterial säkerställs då bestämmelse q₁ till q₃ syftar till att bevara murverket mot gatan tillsammans med detaljer så som rusticeringar, gesimser, kalkstensockel etc. I och med att murverket mot gatan bevaras så kommer fasaderna även fortsatt att vara i liv med gatan. Det avfasade hörnet på Masthugget 8:1 kan kvarstå genom att genom att bestämmelsen ”§1. Mom. 7 - Inom med A, B, BH eller H betecknat område skall vid hörn, som betecknas med z, den del av område, som begränsas av de båda gatulinjerna samt med en rät linje av minst 3,5 (tre och en halv) meters längd mellan gatulinjerna och bildade lika stora vinklar mot vardera av dessa, hållas tillgänglig för allmän trafik i höjd med angränsade gator och till en fri höjd över dessa av minst 3,0 (tre) meter” upphävs. Industrikaraktären och industrimiljön kan följas upp och bibehållas dels med utformningsbestämmelsen f₃- "Påbyggnaden ska genom form, material och färg ta särskild hänsyn till den ursprungliga byggnadens karaktär och formspråk samt harmonisera med anslutande byggnader i kvarteret och omgivande kulturmiljösammanhang” och dels med bestämmelserna k₁ och k₂ som anger att karaktärsdrag så som exempelvis skorsten, fönstersättning och spröjsindelning ska bibehållas till sin utformning. Det införs även två smala egenskapsområden på byggnad A och D. Egenskapsområdenas bredd anpassas så att det skapas ett indrag i fasaderna mellan befintlig bebyggelse och kommande påbyggnader. Genom att ha två egenskapsområden med totalhöjder anpassade till de befintliga byggnadernas fasader så säkerställs att fasadernas höjd kvarstår även vid utnyttjade av byggrätten för en högre byggnad. Detta bidrar även till att de befintliga byggnadernas ursprungliga höjd blir fortsatt avläsbar efter genomförd påbyggnad.

Byggnad D tillåts att monteras ner under byggtiden. Anledningen är att byggmaterial, byggkranar etc. måste kunna komma in till planområdet för att det ska vara möjligt att bygga. Byggnad D är den byggnad som genomgått de största förändringarna under åren och därmed mest lämplig att monteras ner. Den utgör dock en viktig beståndsdel för karaktären av bebyggelseområdet då den bidrar till uttrycken småskalig bebyggelse, stilmässiga variation och tegel som fasadmaterial.

Utformningsbestämmelsen f_6 har införts för att fasaden mot gatan ska uppföras som en rekonstruktion och att karaktärsdragen därmed ska kunna bibehållas. Trots att byggnad D kommer att monteras ner i samband med byggnation innebär det inte en påtaglig negativ påverkan på riksintresset. Det finns stöd i praxis att en nedmontering eller rivning inte med automatik innebär en påtaglig skada på riksintresset utan en bedömning ska göra i varje enskilt fall, se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens dom i P 13722-20 och MÖD 2022:9.

De karaktärsdrag som påverkas vid en exploatering är framför allt synliga brandgavlar, exponerat taklandskap och variation i byggnadshöjd, volym och skala. Att dessa karaktärsdrag påverkas beror på outnyttjad byggrätt enligt gällande detaljplan II-2545 som medger en högre höjd än vad befintliga bebyggelse har. Det är således gällande detaljplan och inte ändringen av detaljplanen som ger en påverkan på dessa karaktärsdrag.

Genom ändring av detaljplanen har de viktiga uttryck och karaktärsdrag för kulturmiljön som har framkommit dels i kulturmiljöutredningen, dels i den antikvariska förundersökningen och konsekvensbeskrivningen beaktats och fått ett ökat skydd genom planbestämmelser i tillägg till plankarta.

Att det finns riksintresseanspråk innebär inte automatiskt att ett område eller plats inte får utvecklas. Föreslagen ändring av detaljplanen innebär varken en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller tillfälligt mycket stor negativ påverkan på detta. De planbestämmelser som ändrats medför att flera

viktiga karaktärsdrag skyddas genom rivningsförbud, skydds-, varsamhets- och utformningsbestämmelser. Detta görs utan förvanskning av utpekat riksintresseanspråk.

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 (MB). Länsstyrelsen har bedömt att det inte har varit nödvändigt att ta fram en miljökonsekvensbedömning som underlag till planändringen. Länsstyrelsen har inte heller beslutat att ta in ändringen av detaljplanen för överprövning, vilket tydligt visar att länsstyrelsen, liksom kommunen, har bedömt att förslaget inte innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården.

Trafik

Trafik- och parkeringsfrågorna är inte olösta så som klagande framför. Av planbeskrivningen framgår att ändringen av detaljplanen inte medför någon utbyggnad av vägar eller gång- och cykelvägar. Ändringen av detaljplanen berör enbart kvartersmark som redan är bebyggd. Tredje långgatan och Nordhemsgatan är planlagda som allmän plats Gata i detaljplan II-2545. Dessa förutsättningar ändras inte. Fastighetsägaren ansvarar för att det finns erforderligt utrymme för bil- och cykelparkering. Om parkeringsbehovet löses inom de egna fastigheterna eller genom hyresavtal i parkeringsanläggningar redovisas och prövas vid ansökan om bygglov.

Idag sker angöring till befintliga verksamheter på Tredje långgatan och Nordhemsgatan. Denna förutsättning förändras inte. Då planområdet inte innehåller någon allmän plats Gata så finns det inte möjlighet att pröva någon annan lösning för angöring.

Klagandena har bland annat åberopat MÖD 2017:15 som grund för att detaljplanen ska upphävas. I det avgörande upphävdes en detaljplan då det inte fanns någon säkerställd utfart till en större länsväg och planen var därmed inte genomförbar. Förhållandet i aktuell prövning är helt annorlunda. Planändringen

innebär ingen ändring av vare sig utfarter eller gatunät. I detta fall kan bygglov för hotell beviljas enligt gällande detaljplan under förutsättning att de planstridiga byggnaderna rivs. Det har således inte funnits någon anledning att ställa krav på parkeringslösning i samband med ändringen av detaljplanen. Det är också klarlagt att den bil- och cykelparkering som krävs för verksamheten ska lösas inom kvartersmark eller genom avtal för platser i parkeringshus. Av vägledande avgöranden MÖD 2020:28 framgår att det kan vara acceptabelt att ordna parkering utanför planområdet. Antalet parkeringsplatser är en fråga som kommer att behöva redovisas och prövas innan ett bygglov kan beviljas.

Påverkan på grannfastigheter

Klaganden framför att den höga exploateringen kommer medföra negativa förändringar gällande siktlinjer, utsikter och ljusinfall. Vid ett nyttjande av befintlig bygg rätt kommer en viss omgivningspåverkan att ske avseende solljus och skuggning. Innergården på Masthugget 8:2 kommer att skuggas något mer vid vårdagsjämning och sommarsolstånd. Vid klockan 12 under vårdagsjämning syns en marginell skillnad av skuggningen av gården. Vid sommarsolstånd syns en viss skillnad av skuggningen av gården vid klockan 12 och 15. Då innergården redan i dagsläget är skuggad under merparten av året och under de flesta timmar av dagen så bedöms förändringen av solljuset inte utgöra en betydande olägenhet för de boende i fastigheten Masthugget 8:2. Hur skuggningen ter sig under olika tidpunkter och årstider framgår av planhandlingarna och finns redovisas i solstudien.

Vid utbyggnad kommer en skalförskjutning i byggnadernas höjd att ske vilken kan vara en negativ påverkan på omgivande bebyggelse. Detta är dock inte en konsekvens av ändringen av detaljplanen utan en konsekvens av gällande detaljplan II-2545. Planområdet är centralt beläget i Göteborg och närboende och verksamhetsutövare har att räkna med att förändringar blir aktuella.

Omgivningen har också att förvänta sig att given bygg rätt utnyttjas. Områdets centrala belägenhet och tätbebyggda karaktär medför vissa olägenheter, till exempelvis ändring av siktlinjer, utsikter och ljusinfall. Detta innebär inte att det

är en betydande olägenhet i den mening som avses i 2 kap. 9 § PBL utan något som får accepteras i centrala staden.

Byggrätten i befintlig detaljplan är inte fullt utnyttjad och det är alltså redan idag möjligt att genomföra påbyggnader på befintliga byggnader inom planområdet. Ett genomförande av gällande detaljplan med föreslagna ändringar medför inte heller så stor negativ påverkan att det kan anses vara en betydande olägenhet för klagandena. Om en åtgärds omgivningspåverkan inte är bedömd i planarbetet får den dessutom prövas i bygglovsskedet.

Isfläcken AB och **Kommanditbolaget Sälöfjorden** (bolagen) har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och anført i huvudsak följande.

Kommunens yttrande

Bolagen åberopar samtliga de omständigheter som anføres av Göteborgs kommun. Bolagen anför i tillägg det som anges nedan.

Prövningsramen

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 allmän synpunkt på grund av bl.a. deras kulturvärden så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön. I förevarande fall ska domstolen pröva en antagen ändring av den befintliga stadsplanen från 1948. Vid en ändring av detaljplan ska lämplighetsprövningen enligt 2 kap. PBL enbart omfatta den eller de planbestämmelser som läggs till, justeras eller tas bort (dvs. åtgärder enligt ändringsplanen). Synpunkter på stadsplanen från 1948 saknar således relevans för domstolens prövning av beslutet om ändringsplanen.

Ändringen av detaljplanen innebär ingen utökad eller minskad byggrätt i övrigt annat än att ge planstöd till det befintliga äldre gårdshuset. Den byggnadshöjd/volym för gatuhusen som finns i gällande stadsplan från 1948 ändras inte.

De planbestämmelser som läggs till, justeras eller tas bort genom ändringsplanen ger inte heller stöd för någon rivning som inte redan följer av 1948 års plan.

Med undantag för att ändringsplanen medför att det kulturhistoriskt skyddsvärda gårdshuset kan behållas, medför ändringsplanen inte någon effekt överhuvudtaget på skalan i kvarteret eller siktlinjer, utsikter och ljusinfall. Ändringsplanen medför sålunda i sig inte heller några negativa effekter på kulturmiljön. Däremot tillför ändringsplanen utformnings-, skydds- och varsamhetsbestämmelser som ger ett utökat skydd för byggnadens exteriör.

Klagandena har åberopat ett mycket omfattande material och riklig argumentation i frågan om ändringsplanens påverkan på kulturmiljön. Det är dock tydligt att de planbestämmelser som läggs till, justeras eller tas bort genom ändringsplanen i sig inte har någon negativ effekt på kulturmiljön. Alla negativa effekter på kulturmiljön som klagandena anför (rivning/på- och nybyggnad) avser åtgärder som följer av stadsplanen från 1948 vars lämplighet i sig inte är föremål för prövning i detta mål.

Kommunens beslut ryms sammantaget inom den handlingsfrihet som de materiella bestämmelserna i PBL medger. De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen ska därmed inte bli föremål för överprövning. Detta framgår av både förarbetena till PBL (prop. 2009/10:215 s. 88) samt Mark- och miljööverdomstolens praxis (se bl.a. MÖD 2012:31, MÖD 2014:12, MÖD 2017:15 samt P 11166–16). Det mycket omfattande underlaget för kommunens och länsstyrelsens beslut i frågor om påverkan på kulturmiljön har varit tillräckligt.

Val av planförfarande

Stadsplanen från 1948 gäller till dess att den ändras, upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Det finns inte någon regel i PBL som begränsar kommunens möjligheter att ändra en detaljplan i PBL efter genomförandetidens utgång. En annan viktig utgångspunkt är att det inte heller finns någon skyldighet för

kommunen enligt PBL att ändra eller upphäva stadsplanen från 1948 på grund av att den i något avseende är inaktuell eller på grund av senare tillkomna riksintressen. I detta fall har kommunen valt att anta en ändringsplan där vissa bestämmelser ersätter eller kompletterar stadsplanen från 1948.

En ändring av en detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell utan att genomföra hela den lämplighetsbedömning som görs vid upprättandet av en ny detaljplan. Såsom Boverket konstaterat finns det i lagen inte någon uttalad gräns för vad som kan göras inom ramen för ändring. Enligt 4 kap 32 § PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av planen. Av förarbetena framgår att tydlighetskravet medför att det kan vara olämpligt att vidta alltför omfattande ändringar i en detaljplan. Om avsikten till exempel är att förändra huvudsyftet med en plan torde det vara bäst att upphäva den och anta en ny (se prop. 1990/91:146 s. 48). I detta fall ändras inte huvudsyftet med stadsplanen från 1948 genom de planbestämmelser som läggs till, justeras eller tas bort genom ändringsplanen. Det är ytterst kommunen som avgör om det är lämpligt att använda sig av ändring av detaljplan i ett enskilt fall (se MÖD P 2162–22, s. 6).

Således faller det inom ramen för kommunens planmonopol att avgöra om en ny detaljplan behöver tas fram eller om den äldre planen ska ändras. Notera att lagstiftaren använt sig av just ord så som ”bör” och ”torde” i förarbetena. Således finns det inte något hinder i lagen eller dess förarbeten för kommunen att ändra huvudsyftet genom en ändring av detaljplan.

I detta fall har kommunen valt att inte upphäva stadsplanen från 1948 utan att istället anta en ändringsplan. Det valet är en politisk fråga om markens användning som ligger inom ramen för kommunens planmonopol.

Länsstyrelsen har på oklara grunder ifrågasatt Stadsbyggnadsnämndens val att inte ta fram en ny detaljplan utan att i stället använda sig av ändring av

detaljplan. Länsstyrelsens argumentation stöder sig enbart på synpunkter på byggrätten enligt den befintliga stadsplanen från 1948. Dessa synpunkter rymmer rimligtvis inte inom länsstyrelsens uppgift att lämna råd om tillämpningen av 2 kap. PBL vid samråd om de ändringar som nu är aktuella. Länsstyrelsen har utan stöd i lag använt råden till att försöka påverka kommunens utövande av sitt planmonopol. Staten ska endast ingripa i vissa i lagen preciserade fall som nu inte är aktuella.

Länsstyrelsen konstaterar korrekt i sitt samrådsyttrande att vid en ändring av en detaljplan genomförs lämplighetsprövningen enligt 2 kap. PBL endast avseende den eller de planbestämmelser som ändras. Bolagen konstaterar att länsstyrelsen inte har haft några synpunkter på ändringarna i sig.

Länsstyrelsens synpunkter på stadsplanen från 1948 saknar relevans för domstolens prövning av stadsbyggnadsnämndens beslut om ändringarna i detta mål. Kommunen är alltså oförhindrade att inom ramen för sitt planmonopol välja lämpligt planförfarande. Ändringarna i sig har inte en betydande miljöpåverkan, ett betydande intresse för allmänheten eller strider med översiktsplanen.

Domstolens prövning i detta mål omfattar inte en lämplighetsprövning av stadsplanen från 1948 eller om beslutet att anta den stadsplanen har fattats i enlighet med då gällande lag.

Syftet med planen från 1948

Det förslag till ändring som nu är aktuellt innebär inte någon ändring av huvudsyftet med den gällande planen från 1948. Stadsbyggnadskontoret sammanfattar på sidan 11 i planbeskrivningen syftet med gällande stadsplan från 1948 enligt följande.

”Syftet med stadsplanen uttrycks inte i en sammanfattande mening eller stycke. Av planbeskrivningen framgår dock att bebyggelsen inom stadsplanen har tillkommit under olika perioder och att merparten av bebyggelsen nyttjas för bostadsändamål. Vidare uttrycks att

bostadslokaler i bottenvåningar har tagits i anspråk för andra ändamål, mestadels butiker och kontor. Sammanblandningen av bebyggelsen för olika ändamål ansågs olämplig och stadsplanen uttrycker att det är önskvärt att skilja på bostäder och övriga bebyggelse. Detta får ses som stadsplanens intention och syfte.”

Det aktuella kvarteret har avsatts för handelsändamål. Aktuell planändring säkerställer sålunda den äldre planens intention att tillskapa byggrätter för handelsändamål och är därmed lämplig och strider inte mot det huvudsakliga syftet med planen från 1948.

Klagandena påstår att syftet med stadsplanen från 1948 har varit att åstadkomma ett stort, gemensamt öppet gårdsrum. Någon sådan intention går inte att utläsa av plankartan, planbeskrivningen eller planbestämmelserna. Stadsplanen från 1948 på platsen för gårdshuset (och ”gården”) medger byggrätt för byggnad med en byggnadshöjd om 5 meter. Planförfattarens avsikt har därmed uppenbarligen inte varit att skapa ett stort gemensamt öppet gårdsrum.

Riksintresset för kulturmiljö

Som sagts ovan ska lämplighetsprövningen enligt 2 kap. PBL endast avse den eller de planbestämmelser som ändras. Kommunen har tagit stor hänsyn till byggnadens kulturhistoriska värde i aktuellt beslut. Genom planändringen ges riksintresset avseende aktuell byggnad och fastighetens karaktärsdrag ett fullt godtagbart skydd. Den bedömningen delas även av länsstyrelsen som inte haft några invändningar mot detaljplaneändringarna i sig. Sammantaget har ändringsplanen i sig endast positiva effekter på riksintresset Göteborgs innerstad. De åtgärder som genomförs med stöd av ändringarna medför sålunda inte någon påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljö.

Avvägning mellan enskilda och allmänna intressen

Klagandena för ett resonemang om att det ekonomiska utfallet av den tänkta exploateringen av fastigheten bör vara så dåligt att det enskilda intresset borde ha utretts ytterligare.

Såsom kommunen har anfört har inte bolagen ansökt om planbesked. Stadsbyggnadsnämnden har tagit initiativ till planändringarna i syfte att undvika en rivning av den skyddsvärda gårdsbyggnaden och att stärka det juridiska skyddet för den befintliga bebyggelsen. Det föreligger därför ett betydande allmänt intresse av att ändringarna av planen genomförs.

Ändringarna av detaljplanen medför inte någon utökad byggrätt utöver det befintliga och skyddsvärda gårdshuset som idag saknar planstöd. Bolagens berättigade och huvudsakliga intresse är att nyttja byggrätten enligt befintlig stadsplan från 1948. I förhållande till ändringarna finns därför inte några motstående intressen mellan bolagen och kommunen. Det har inte heller under samrådet och i förhållande till ändringarna framkommit något annat enskilt eller allmänt intresse av betydelse som borde beaktats.

Det klagandena anfört i övrigt medför inte heller att ändringarna strider mot PBL:s bestämmelser eller att kommunen gått utanför sitt handlingsutrymme.

Omgivningspåverkan

Klagandena anför att ett förverkligande av 1948 års plan skulle vara till stort men för Masthugget 8:2 som består i att "...avgränsa fastigheten Masthugget 8:2 på två sidor av 15 meter tjocka byggnadskroppar". Detta förhållande är endast en effekt av den byggrätt som redan följer av stadsplanen från 1948 och den åtgärden ska därför inte prövas inom ramen för överprövningen av ändringsplanen.

Det befintliga gårdshuset är enligt befintlig stadsplan från 1948 planstridig i så måtto att byggnadshöjden överstiger tillåtna 5 meter. Ändringen av detaljplanen medför att gårdshuset bevaras i sin helhet och planbestämmelserna säkerställer

att flera av de exteriöra detaljer som pekats ut som värdebärande för kultur-
miljön bevaras. Endast en mindre del av gårdshuset, till den del som det
överstiger byggnadshöjden 5 meter, är synlig från Masthugget 8:2. Gårdshusets
påverkan på Masthugget 8:2 är sammantaget ytterst marginell och medför inte
att beslutet om ändringsplanen strider mot någon rättsregel eller att kommunen
agerat utanför sitt handlingsutrymme.

Utredningsmaterial

Bolagen har bilagt en flygbild för att visa hur gårdshuset på Masthugget 8:11
syns från Masthugget 8:2.

Mark- och miljödomstolen har hållit syn på de aktuella fastigheterna och i
omgivningen.

DOMSKÄL

Allmänt om prövningen av en detaljplan

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och
vatten, se 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Det är alltså
kommunen som, inom vida ramar, avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i
kommunen. Den domstol som prövar ett överklagande av ett beslut att anta eller
ändra en detaljplan ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot
någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av
omständigheterna. Om domstolen vid prövningen finner att beslutet strider mot
en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i
sin helhet. Beslutet ska dock inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar
betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet
upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa
betydelse får göras utan kommunens medgivande. (Se 13 kap. 17 § PBL.)

En överprövning av ett beslut att ändra en detaljplan innebär i första hand en
kontroll av om kommunens beslut ryms inom det handlingsutrymme som

kommunen har enligt bestämmelserna i PBL och de krav som kan ställas på beslutsunderlag och beredningsförfarande. De avvägningar som kommunen har gjort mellan olika samhällsintressen blir, om kommunen har hållit sig inom sitt handlingsutrymme, inte föremål för överprövning. Det är framför allt om en kommun i sin bedömning gjort en felaktig avvägning mellan motstående enskilda intressen eller motstående enskilda och allmänna intressen eller om kommunen förfarit formellt felaktigt vid handläggningen av planärendet som ett upphävande av detaljplanebeslutet blir aktuellt. (Se rättsfallet MÖD 2014:12 och där gjorda hänvisningar.) Prövningen avser inte om kommunen valt den mest optimala lösningen utan endast om den valda lösningen uppfyller lagens krav.

Särskilt om prövningen av en ändring av detaljplan

Målet avser ändring av en befintlig plan som gäller som detaljplan. Parterna är oense om vilka frågor som ska prövas av domstolen. Motparterna har anfört att det enbart är de beslutade ändringarna av planbestämmelserna som får bedömas vad gäller om de strider mot någon rättsregel, och att följderna av den gällande planen inte ska beaktas vid bedömningen. Klagandena har i vissa delar anfört att domstolen ska göra en vidare prövning och bedöma också om kommunen rätteligen skulle beslutat om ny detaljplan, eller infört andra bestämmelser som man haft tillfälle till vid planändringen. Mark- och miljödomstolen gör följande överväganden i fråga om prövningens omfattning vid ändring av detaljplan.

Att det är möjligt att ändra en detaljplan framgår av 5 kap. 38 § PBL.

Hur lämplighetsprövningen enligt 2 kap. PBL då ska gå till regleras inte.

Boverkets tolkning (PBL kunskapsbanken 19 april 2023) av förarbetena (prop. 1990/91:146) till motsvarande bestämmelse, 5 kap. 12 § i ÄPBL, (1987:10) innebär ”att lämplighetsprövningen endast omfattar det som ändringen avser.

Det finns inget krav på att en äldre plan ska ges en nutida PBL-standard om planen ändras. De krav som finns i den nu gällande lagstiftningen kan bara tillämpas på det som ändringen avser.” I prop. 2009/10:170 inför beslutet om PBL (2010:100) görs inga ställningstaganden i fråga om lämplighetsprövning

vid ändring av detaljplan. En rimlig bedömning är därför att bestämmelserna ska tolkas som i ÄPBL.

Därför ska, som utgångspunkt, enbart de ändringar som görs mätas mot de krav på lämplighet som ställs i 2 kap. PBL. Det innebär bland annat att 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808) ska tillämpas på så sätt att de beslutade ändringarna, när de genomförs, ska skydda mot åtgärder som påtagligt kan skada en kulturmiljö av riksintresse. I detta fall, när kommunen väljer att ändra en detaljplan i ett område med riksintresseanspråk för kulturmiljövården och avsikten med planändringen är att skydda kulturmiljön, bör det alltså bedömas om de ändringar som görs är tillräckliga för att säkerställa att ett genomförande inte påtagligt skadar den kulturmiljö som är av riksintresse.

Riksintresse för kulturmiljövården

Mark- och miljödomstolen inleder sin prövning med frågan om planområdets kulturhistoriska värden och hur ändringarna påverkar dessa. Planändringen berör ett riksintresseanspråk för kulturmiljövården, Göteborgs innerstad [O 2:1-5].

Kulturmiljöns värden och uttryck för riksintresset inom och intill planområdet har utretts och beskrivits i arbetet med att ta fram detaljplanen. Det framgår av de tre dokumenten *Kulturmiljöutredning och konsekvensbeskrivning*, *Antikvarisk förundersökning* samt *Antikvarisk konsekvensbeskrivning*.

Domstolen gör ingen annan bedömning än att kulturmiljövårderna har en sådan kvalitet att de får anses vara av riksintresse. Områden som är av riksintresse för kulturmiljövården ska vid planläggning skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada kulturmiljön, (se 2 kap. 2 § PBL och 3 kap. 6 § miljöbalken).

Länsstyrelsen ska inom ramen för sitt uppdrag överpröva en kommuns beslut att anta ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas innebära att ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses. Domstolen är dock oförhindrad att, trots

länsstyrelsens beslut att inte överpröva den nu aktuella planändringen, komma till en annan slutsats.

I planbeskrivningen anges att detaljplanens avsikt är att ge planstöd åt befintlig bebyggelse som saknar stöd i gällande detaljplan och att bevara befintlig bebyggelses exteriöra karaktärsdrag och de detaljer som ger uttryck för de kulturhistoriska värden som finns inom planområdet.

I den kulturmiljöutredning som tagits fram sammanfattas viktiga kulturmiljö-kvaliteter och uttryck för riksintresset för kulturmiljövården. Till dessa hör bland annat bebyggelsens småskalighet, variation i byggnadshöjd, volym och skala, byggnadens industri- och verkstadskaraktär (Masthugget 8:1) och hörnbyggnadens tydliga industrikaraktär (Masthugget 8:11). Det framgår av den *Antikvariska konsekvensbeskrivningen* att ”byggnaderna inom planområdet utgör ett unikt inslag genom att vara de inom riksintresseavgränsningen enda bevarade byggnaderna med tydligt bibehållen industri- och verkstadskaraktär”. Bebyggelsen är därtill utpekad i *Bevarandeprogrammet för Göteborg* och anses särskilt kulturhistoriskt värdefull enligt 8 kap. 13 § PBL och får därför inte förvanskas.

Genom nya planbestämmelserna har kommunen bland annat reglerat att

- gårdshuset på Masthugget 8:11 inte får rivas (r_1)
- fasadernas murverk mot Nordhemsgatan och Tredje Långgatan ska bevaras (q_{1-3}) eller återuppföras (f_6)
- nock- och byggnadshöjder för all bebyggelse inom de två aktuella fastigheterna anges som högsta höjd över angivet nollplan
- påbyggnader genom form, material och färg ska ta särskild hänsyn till den ursprungliga byggnadens karaktär och formspråk

Av planbeskrivningen framgår att den bebyggelse och de byggnadsdelar som inte skyddas av nya planbestämmelser ska rivas och ersättas med nya byggnader. Det saknas följdriktigt planbestämmelser som skyddar interiörernas identifierade

väsentliga karaktärsdrag och det finns inget rivningsförbud för byggnaderna bakom fasaderna längs gatorna. De byggrätter som följer av ändringen innebär att en och samma byggnadshöjd ges för all bebyggelse som vetter mot Nordhemsgatan och Tredje Långgatan. Det innebär att den variation av byggnadshöjder, volym och skala som nu finns kommer att byggas bort vid ett utnyttjande av byggrätten. För byggnaden på Masthugget 8:1 och den östligaste byggnaden på Masthugget 8:11 innebär det enligt planbeskrivningens illustrationer tre respektive två tillkommande våningar. Nock- och byggnadshöjder regleras i ändringen av detaljplanen och är inte, så som kommunen beskriver det, en konsekvens av den gällande planen.

Länsstyrelsen har påpekat att planändringen tillsammans med den nu gällande detaljplanen innebär stor negativ påverkan på flera viktiga fysiska och utmärkande egenskaper inom kvarteret, vilket försämrar förståelsen och läsbarheten för flera av de kulturhistoriska sammanhangen i kvarteret och därmed riskerar att medföra påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljö.

Planbeskrivningen anger att ”den skalförskjutning som höjden i gällande detaljplan medför bedöms vara en av de aspekter som ger negativ påverkan på riksintresset för kulturmiljövården. Detta är dock inte en konsekvens av ändringen av detaljplanen utan en konsekvens av gällande detaljplan II-2545”. Kommunen konstaterar i planbeskrivningen att den gällande detaljplanen är en ”rivningsplan”, och att utan ändringen hade all bebyggelse kunnat rivas inom planområdet samt att förslaget till ändringar inte medför påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården. I den *Antikvariska konsekvensbeskrivningen* anges dock följande.

Sammantaget är den samlade bedömningen att påverkansgraden av planen fortsatt är av sådan omfattning att det medför risk för mycket stora negativa konsekvenser för riksintresset för kulturmiljövård, och dess specifika uttryck i Långgatsområdet. Bedömningen baserar sig på att planen trots föreslagen ändring fortsatt möjliggör förvanskning av centrala uttryck för riksintressegrunden som bara kan upplevas inom

denna del av riksintresseområdet, vilket i sin tur leder till att upplevelsen och förståelsen för riksintressets kulturhistoriska sammanhang förvanskas. Till detta kommer kumulativa effekter i planområdets omedelbara närhet som förstärker de negativa konsekvenserna för riksintressegrunden.

Kulturmiljön i området för planändringen har nationella värden och bebyggelsen är unik i sitt slag inom det aktuella riksintresseområdet. Skyddsbestämmelserna som införs av detaljplanen är begränsade så att rivning av all bebyggelse utom gårdshuset och fasader mot gatorna ska kunna ske. Möjligheten till påbyggnader i enlighet med planändringens angivande av byggnadshöjder innebär att ett av värdena – variationen i byggnadshöjd, volym och skala – inte kan bevaras. Vid planändringen samverkar således bristen på reglering med föreslagna nya bestämmelser till att genomförandet av detaljplanen påtagligt kan skada kulturmiljön och den strider därför mot bestämmelsen i 3 kap. 6 § miljöbalken andra stycket, vilken ska tillämpas vid planläggning. Beslutet att anta planändringen ska därför upphävas på denna grund.

Val av planförfarande och beslutande organ

Särskilda bestämmelser om ett utökat planförfarande finns för en detaljplan som

1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,
2. är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller
3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det utökade planförfarandet ska även tillämpas om den del av översiktsplanen som har betydelse för planförslaget inte är aktuell enligt 3 kap. 25 § när ärendet påbörjas, jfr 5 kap. 7 § PBL.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, se 5 kap. 27 § PBL.

Frågan om planändringen, på grund av vad klagandena anført, är oförenlig med översiktsplanen är nära sammankopplad med den ovan angivna bedömningen i fråga om skada på kulturmiljön. Av den bedömningen följer att planändringen är oförenlig med det som klagandena angett att översiktsplanen föreskriver om riksintresset för kulturmiljövården.

Beslutet om planändringen skulle därför ha föregåtts av ett utökat förfarande. Planändringen bedöms av samma skäl vara av större vikt, så att beslutet rätteligen skulle ha fattats av kommunfullmäktige.

Beslutet att ändra detaljplanen ska därför upphävas även på grund av att det skulle ha föregåtts av ett utökat planförfarande och att beslutet skulle ha fattats av kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Av de beslutade planändringarna följer ett genomförande som påtagligt kan skada kulturmiljön i området, vilken är av riksintresse. Skadorna på kulturmiljön är också oförenliga med översiktsplanen, så att beslutet skulle ha föregåtts av ett utökat planförfarande. Beslutet om planändringarna är av samma skäl också av större vikt så att beslutet skulle ha fattats av kommunfullmäktige. På dessa grunder ska beslutet om detaljplaneändringen upphävas. Vid denna utgång prövar domstolen inte de övriga invändningar som klagandena anført.

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

Överklagande senast den 3 april 2024

Catrin Ångman

Helena Carling

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Catrin Ångman, ordförande, och tekniska rådet Helena Carling. Föredragande har varit beredningsjuristen Anders Jagefeldt.

Byggnadsnämnden

Ink. 2023-01-16

Akt. P 184-23

Aktbil. 23

Göteborgs
Stad

Utdrag ur Protokoll

Sammanträdesdatum: 2022-12-13

VÄNERSBORGS TINGSRÄTT

INKOM: 2023-01-16

MÅLNR: P 184-23

AKTBIL: 23

Antagande av ändring av del av detaljplan för område söder om Första Långgatan inom stadsdelen Masthugget i Göteborg (hotell vid Tredje Långgatan)

§ 734, 0211/21

Emily Eidevåg, planarkitekt, lämnar en muntlig information i ärendet.

Beslut

I byggnadsnämnden

1. Anta ändring av del av detaljplan för område söder om Första Långgatan inom stadsdelen Masthugget i Göteborg (hotell vid Tredje Långgatan), upprättad den 21 juni år 2022 och reviderad den 3 november år 2022.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Skäl för beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Handlingar

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2022-11-03, med bilagor.
2. Yttrande M, L, protokollets bilaga 1.

Jäv

Hampus Magnusson (M) anmäler jäv och deltar inte i ärendets överläggning eller beslut.

Beslutsgång

Tjänstgörande ordföranden Ann Catrine Fogelgren (L) föreslår att nämnden ska besluta att bifalla tjänsteutlåtandet och finner att nämnden beslutar i enlighet med ordförandens förslag.

Justering

Protokollet under denna paragraf förklaras omedelbart justerat.



Dag för justering
2022-12-13

Vid protokollet

Sekreterare

Linnea Karlsson



Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på www.domstol.se.