



**VARBERGS
KOMMUN**

Kommunkansliet

Lisa Holmdahl Pedersen, 0340-880 00

Yttrande

2022-02-17

1 (10)

Dnr: KS 2019/0176-51

Mark- och miljödomstolen
vid Vänersborgs tingsrätt

Yttrande i mål nr P 2827-21 angående överklagande av Varbergs kommuns beslut 2021- 06-15 angående antagande av detaljplan för Briggen 4 m.fl., Västerport etapp 1

Varbergs kommun har erhållit Hembygdsföreningen Gamla Varbergs överklagande och komplettering (aktbilagorna 5 och 13) för yttrande senast den 8 mars 2022.

YRKANDE

Varbergs kommun (Kommunen) yrkar, med stöd av vad som anförs nedan samt med hänvisning till övriga av Kommunen ingivna handlingar i målet, att klagandens yrkande om att upphäva detaljplanen avslås och att kommunfullmäktiges beslut den 15 juni 2021, § 78 att anta detaljplanen fastställs.

GRUNDER

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § plan- och bygglagen). Det är alltså kommunen som inom vida ramar avgör hur bebyggelsemiljön ska utformas i kommunen.

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

POSTADRESS	BESÖKSADRESS	TELEFON	ORGANISATIONSNUMMER	E-POSTADRESS
Varbergs kommun	Engelbrektsgratan 15, Östra Vallgatan 12 (hiss)	0340-880 00	212000-1249	ks@varberg.se
432 80 Varberg	432 80 Varberg	TELEFAX		WEBBPLATS www.varberg.se

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

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

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

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

1. Bakgrund

Varberg har sedan 1860-talet haft en verksam industrihamn i och omkring området för den aktuella detaljplanen. Inom hamnområdet anlades tidigt järnvägsspår för att underlätta lastning av kol, och under 1900-talet byggdes bland annat ett ångturbindrivet kraftverk, oljecisterner och en trippelsilo för glasråvaror. I 60 år rymdes inom området färjeläget för linjen Varberg-Grenå. De sista 20 åren var kajplatsen vikt för Stena Nautica, en 135 meter lång ro pax-

färja. Linjen flyttade 2020 till hamnen i Halmstad. Gemensamt för verksamheterna är att det handlat om tung industri med skrymmande strukturer, både på bredd och höjd. Idag utgör hamnområdet en kilometerlång fysisk och visuell barriär mellan stad och hav.

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

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

2 Planeringsprocessen, underlag m.m.

2.1 Medborgardialog 2014 och Inriktningsbeslut 2016

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

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

dialogmöten. Resultatet av dialogen sammanfattades i ett antal tematiska riktlinjer för det framtida stadsutvecklingsarbetet vilka fördes in i det Inriktningsbeslut för Stadsutvecklingsprojektet som Kommunfullmäktige fattade den 15 mars 2016. Kommunfullmäktiges beslut ligger till grund för Planprogram för Västerport.

2.2 Planprogram 2018

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

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

2.3 Gestaltningssprogram

I samband med framtagandet av detaljplanen togs ett gestaltningssprogram fram för principer och kvaliteter som gäller för bebyggelseutformning och markplanering i Västerport.

Gestaltningssprogrammet lägger stor vikt vid platsens historiska kopplingar där både den gamla hamnverksamheten och närliggande kulturmiljöer uppmärksammas. Syftet är att lyfta material, färgskalor, former eller andra gestaltningselement som kan följa med in i framtiden och prägla utformningen av Västerport. Gestaltningssprogrammet har tillsammans med Hållbarhetsprogram för Västerport legat till grund för markanvisningstävlingen för bostadsbyggnationen inom etapp 1.

2.4 Förslag till detaljplan för Västerport, etapp 1

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

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

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

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

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

Hotellets höjd är uppdelad i en lågdal och en högdal. Högdelen är indragen från siktlinjen inom det diagonala stråket, mellan det nya stationshuset och fästningen. Föreslagen utformning och konstruktion av hotellets högdal

erfordrar tilltagen nockhöjd. För att säkerställa ett hotell med avsedd storlek har därför även en planbestämmelse som reglerar högsta våningsantal införts.

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

2.5 Samråd

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

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

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

2.6 Granskning

Under granskningen framförde Länsstyrelsen att det saknades en fördjupad kulturhistorisk utredning av sakkunnig profession. Med anledning av Länsstyrelsens synpunkter kompletterades och justerades planhandlingarna

med en kulturmiljöutredning, "Kulturmiljöutredning - underlag för detaljplan Västerport etapp 1 2020-06-09" (Tyréns). Utredningen identifierar och beskriver vilka kulturvärden kopplade till riksintresset som kan komma att påverkas av den nya planen. Vidare bedömer och beskriver den detaljplanens påverkan på och konsekvenser för riksintresset. Utredningen innefattar även nya vypunkter/visualiseringar av den planerade bebyggelsen utifrån uppdaterade 3D-modeller från platser som är intressanta ur kulturmiljösynpunkt.

Detaljplanen ställdes efter kompletteringen ut på en andra granskning.

I yttrande under den andra granskningen angav Länsstyrelsen sammanfattningsvis följande. Länsstyrelsen har tagit del av rapporten "Kulturmiljöutredning - Underlag för detaljplan Västerport etapp 1, 2020-06-09". Rapporten redogör för vilken påverkan detaljplaneförslaget kan få på det intilliggande riksintresseområdet däribland fästningen. Genom rapporten klargörs att föreslagen exploatering som helhet inte kommer att innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljö. Hotellets högdelen kommer visserligen innebära en konkurrens om upplevelsen av fästningen från vissa platser (hamnpir, hamninloppet, delar av Getterön m fl platser). Länsstyrelsen gör ändå bedömningen att detta är godtagbart. Platsen för hotellet ingår inte i riksintresseområdet. Hotellet ligger inte i fästningens absoluta närhet (ca 300 m mellan närmsta delen av fästningen och hotellet). Länsstyrelsen delar uppfattningen i rapporten att ytterligare höga byggnader i staden kan få negativa konsekvenser för stadens kulturmiljö. Länsstyrelsen anser att vid gestaltningen av högdelen bör stor hänsyn tas till fästningen så att högdelens uttryck underordnas fästningen.

3. Riksintresse för kulturmiljövård

Detaljplaneområdet gränsar i den södra/sydvästliga delen mot riksintresset för kulturmiljö Varberg N13. För att djupare bedöma om och hur föreslagen bebyggelse inom planområdet påverkar riksintresset har, som anges ovan, "Kulturmiljöutredning - underlag för detaljplan Västerport etapp 1 2020-06-09" tagits fram. Utredningen har efter upphandling genomförts av personer med antikvarisk kompetens, certifierad sakkunnig kulturvärden KUL, från Tyréns. Av utredningen framgår bedömning av detaljplanens påverkan och konsekvenser för riksintresset.

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

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

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis följande.

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

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

4. Bedömning

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

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

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

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

Detaljplanen, inklusive hotellet, följer gestaltningsprogrammet och planprogrammet både vad gäller kvartersstruktur och övriga intentioner. Den är även förenlig med gällande översiktsplan.

Varken hotellet eller planområdet i övrigt ingår i riksintresseområdet. Vid utformningen av hotellets högdal, som ligger på betydande avstånd från Varbergs fästning, kommer stor hänsyn att tas så att högdalens uttryck underordnas fästningen. Den nya bebyggelsen kommer dock otvivelaktigt att innebära visuell påverkan på stadens siluett och viktiga beståndsdelar i riksintresset, men ger mindre påverkan på läsbarheten av beståndsdelarna inom riksintresset. Det nyttillskott till staden som den aktuella detaljplanen ger

möjlighet till med rutnätsstad med i snitt fem våningar och en solitär, högre hotellbyggnad med given placering kommer emellertid inte att dominera över de karaktärsdrag och samband som är avgörande för riksintresset. Varbergs fästning med kringliggande kulturhistoriska sammanhang från 1600-talet och 1800-talet kommer fortsatt att karaktäriseras av och återspegla det riksintressanta kulturhistoriska sammanhang som ligger till grund för utpekandet av riksintresset. Kommunen bedömer att möjligheterna att uppleva och förstå miljöns kulturhistoriska sammanhang såsom det kommer till fysiskt uttryck i staden kvarstår. Det kulturhistoriska sammanhang som riksintresset beskriver kommer fortsatt att tydligt återspeglas både vad gäller miljön som helhet och för de enskilda objekt som är av betydelse för läsbarheten. Därmed riskeras riksintressets uttryck och karaktärsdrag inte att förloras. Mot bakgrund av föreliggande utredningar konstateras att genomförandet av den överklagade detaljplanen inte är en sådan åtgärd som kan påtagligt skada det aktuella riksintresset.

Kommunen bedömer således sammanfattningsvis att detaljplanen inte orsakar påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård eller på kulturmiljön av betydelse ur allmän synpunkt.

Kommunen anser vidare att detaljplanen har tagits fram i enlighet med den process som stadgas i PBL och att den även i övrigt är förenlig med PBL.

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

Överklagandet ska därför avslås.

Kommunstyrelsen

Ann-Charlotte Stenkil (M)
Kommunstyrelsens ordförande