

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Rättskällor

Bestämmelserna om riksintressen och påtaglig skada av kulturmiljö ska tillämpas vid prövningar enligt ett antal olika lagar & författningar:

Miljöbalken 3 kap. 6 §, Naturvårdsverkets Allmänna Råd (2005:15), förarbeten, mfl. Allmänna råd är inte bindande men är uttolkningar av normalfall, vilket innebär att avsteg från dessa måste motiveras.

Det är exploatören som vid förslag om ändrad detaljplan har att bevisa att påtaglig skada inte uppkommer på riksintresset.

Förarbetena och MB anger att alternativa lokaliseringar alltid skall eftersökas.

För att en åtgärd ska vara otillåten så måste skadan vara påtaglig, det vill säga skadan måste vara av en viss dignitet. Det behöver inte vara säkert att skadan verkligen inträffar. **Det räcker med att åtgärden "kan" medföra en påtaglig skada för att den ska vara otillåten.**

För att en åtgärd ska anses medföra en påtaglig skada så ska den antingen **ha bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller tillfälligt ha mycket stor negativ påverkan på detta. (jfr. prop. 1997/98:45 del 2 sid. 30).**

En åtgärd kan innebära påtaglig skada på ett riksintresse och därför **vara otillåten även om åtgärden vidtas utanför riksintresseområdet. Det spelar alltså ingen roll om åtgärden är lokaliserad inom eller utanför det utpekade området. Det är åtgärdens konsekvenser för riksintressets värden och egenskaper som ska bedömas. (jfr. prop. 1985/86:3 sid. 117f.)**

Medför en åtgärd att ett av de värden eller egenskaper som legat till grund för utpekandet helt eller delvis går förlorat så kan det vara tillräckligt för att riksintresset ska anses vara påtagligt skadat.

Påtaglig skada på riksintresse kan ej vägas mot allmänna eller lokala intressen – endast mot andra riksintressen.

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Rättsgrundande rums- och tidsskalor

Härledning av hur påtaglig skada skall tillämpas kan göras från förarbetena till Naturresurslagen och Miljöbalken.

Här framgår att utredning om påtaglig skada inträffar, oavsett tillämpad metodik för MKB, har att förhålla sig till tids- och rumsskalor.

Enligt författningskommentarerna till Naturresurslagen och Miljöbalkens bestämmelse om riksintressen i kap. 3, framgår att med uttrycket påtagligt kan påverka utsluts bagatellartad påverkan.

Endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta ([prop. 1997/98:45, del 2 s. 30](#)).

Författningskommentaren gäller även för begreppet ”påtagligt skada”([prop. 1997/98:45, del 2 s. 33](#)). Här finns således flera rums- och tidsbegrepp för utredaren att beakta, nämligen:

- **bagatellartad,**
- **bestående,**
- **negativ samt**
- **tillfälligt mycket stor.**

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Rättsgrundande rums- och tidsskalor

För att illustrera de rättsliga och fysiska ramar, som följer av förarbetena till MB och tidigare NV, för vad som omgärdar påtaglig skada kan följande figur illustrera:

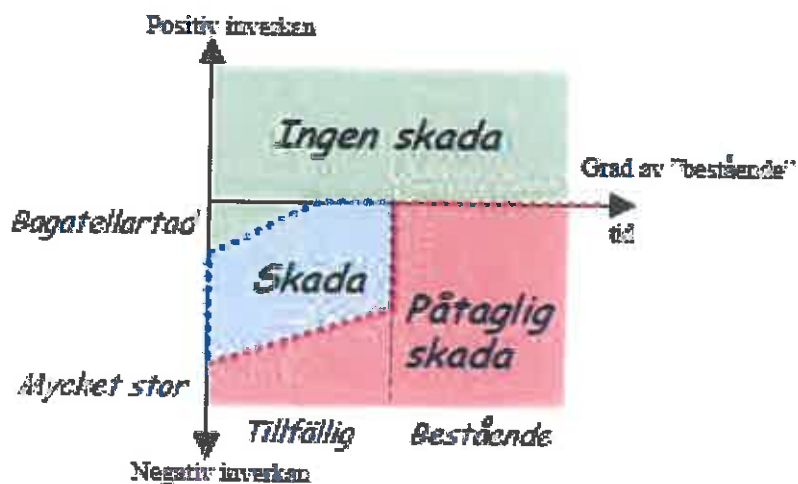


Illustration över förhållandet mellan klasserna ingen skada, skada och påtaglig skada med hänsyn taget till begreppen bagatellartad samt tillfällig men mycket stor inverkan.

Källa: VTI meddelande 937.2002.

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Gränsdragningar – Påtaglig skada

Områdets värden kommer att	Förändring						
	Ökas	Försvagas	Önskas	förbl oförändrade	Försvagas	Försvinner	Försvinner
Innebörd	Innebörd			neutral påverkan	skada	påtaglig skada	
Förhållnings-sätt	reservat - ställa			Hänsyn	Hindra - önska	Ej tillåtet	
	Börja			Brusa varsamt	Minimera skadan	Utsvärva skadan	

En liknande matris återfinns även i "Rapport från Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Handbok. 2014-06-23", sid. 47 (nedan kallad "Handboken").

Om åtgärden medför att riksintressets värden, eller delar av dessa, **försvagas eller försvinner** är åtgärden **ej tillått**.

Med **försvagas** menas att värden finns kvar men förändras på ett sätt eller i en omfattning att de inte längre tillräckligt tydligt återspeglar det riksintressanta kulturhistoriska sammanhanget (sid. 58). Exempel: fysiska uttryck - objekt, karaktärsdrag, strukturer, funktioner och samband - försvinner eller att nytillskott dominerar eller släcker ut karaktärsdrag och samband som är avgörande för riksintresset.

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

RAÄ:s Handbok

Handboken som RAÄ ansvarat för, i samarbete med Naturvårdsverket och Boverket, är i sin helhet ett **stöd för länsstyrelserna** i deras arbete med rådgivning, stödplaner och prövningar som rör riksintressen.

Delar av handboken tydliggör även relationen mellan stat och kommun, tillvaratagande av kulturhistoriska värden och **bedömning av påtaglig skada** samt innebörd och utveckling av riksintresseområden.

Handboken kan med fördel även användas av **kommunernas handläggare** av planer och bygglov samt av **konsulter** som arbetar med kulturhistoriska utredningar och underlag.

Handboken gäller parallellt med och kompletteras av **Naturvårdsverkets handbok (2005:5)** för tillämpning av **3 kap. 6 § miljöbalken** och Boverkets webbaserade vägledning om plan- och bygglagen.

Länsstyrelsens sakkunniga inom kulturmiljö verifieras ha använt *Handboken* genom planprocess i aktuellt ärende men den **refereras ej till i MKB:n och behandlas endast rapsodiskt i RAÄ:s yttrande.**

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Läsbarhet

Begreppet *läsbarhet* är av betydelse vid analys om ingrepp medför påtagligt skada på riksintresset. Det definieras på följande sätt i *Handboken*:

”Möjligheterna att utifrån landskapets fysiska innehåll och egenskaper utläsa, förstå och kommunicera väsentliga delar av samhällets kulturhistoriska bakgrund och utveckling – miljöns kulturhistoriska sammanhang.”

Påverkan av läsbarhet kan bl.a. var visuell eller funktionell. Till det visuella hör siktlinjer, skala, sammanhang, rumsligheter, orientering eller andra aspekter av den visuella upplevelsen av miljön på ett sådant vis som inverkar negativt på möjligheterna att förstå och uppleva den riksintressanta miljön.

RAÄ:s yttrande påstår (sid. 7) följande angående Östanbäcken, utan att någon analys presenteras eller att avvikande uppfattning motiveras i jämförelse med vad som tidigare framkommit under planprocess:

”Här bedömer vi att planen inte påverkar läsbarheten av planstrukturen och bebyggeisen i området. Inte heller avläsbarheten av ”den äldsta strandbundna planstrukturen” som bland annat förstås av Östanbäckens avgränsning västerut och Brunnshusgatan försvåras nämnvärt.”

Då begreppet läsbarhet inbegriper visuell påverkan, vilket i sin tur inkluderar siktlinjer, skalor och rumsligheter, **är påståendet om att läsbarheten av Östanbäcken ej påverkas en logisk omöjlighet för läsare som har studerat beslutat planförslag (2016-10-26) och utformning av hotellbygge.**

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

MKB:n

MKB:n redovisar (sid. 29-30) att sex av nio definierade värden (karaktärsdrag) av riksintresset Härnösand kommer att eller kan påverkas permanent och negativt vid hotellbygge på kanaludden.

I sammanfattningen av MKB:n (sid. 7) redogörs dock ej för att skadan är permanent. Den beskrivs istället som "måttligt negativ", baserat på en brittisk metodik, vilket ej har någon direkt rättslig referens till vad som följer av svensk lagstiftning. Därmed kan MKB:n inte sägas uppfylla vad som följer av uppdraget, nämligen att analysera och dra rättsliga slutsatser om ingreppet leder till påtaglig skada av riksintresset eller ej.

MKB:n beskriver för ett av definierade värden att "En ny solitärbyggnad med höga arkitektoniska värden placeras i direkt anslutning till en annan (Simhallen)" (sid. 31). Detta är en felaktig beskrivning då planprocessen 2016-11-28 fattat beslut om ett hotell med betydligt större byggyta (+51%) och försämrade siktlinjer än vad som varit fallet med 2012 års planförslag. Dessutom innebär det tagna planförslaget att den "gröna korridoren" mellan badhus och hotell är bruten. Vare sig MKB:n eller RAÄ:s yttrande redovisar för läsaren vilket planförslag till hotellbygge som beaktats.

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

MKB:n

MKB:n redovisar att ingreppet skall ha en **"måttligt negativ"** direkt påverkan (sid. 34). **"Måttligt negativ"** motsvaras av det engelska uttrycket **"medium adverse"**.

Enligt den brittiska metodik som MKB:n baseras på innebär omdömet **"medium adverse"** följande¹: **"The development erodes to a clearly discernable extent the heritage values of the heritage assets in the view, or the view as a whole, or the ability to appreciate those values."**

En svensk översättning av denna definition får följande ordalydelse: **"Åtgärden eroderar på ett tydligt utmärkande sätt vyn, eller vyn som helhet, eller förmågan att uppskatta värden av kulturmiljöer."**

MKB:n förklarar inte hur bedömningen **"måttligt negativ"**, som i sin brittiska analysförlaga innebär att vyn eller vyer eroderar på grund av ingreppet, endast har bedömts medföra att värden som utgör riksintresset Härnösand **"försvagas"** (sid. 31-32).

Sakägarna anser att **bedömningen "måttligt negativ"**, med utgångspunkt i **redovisad brittisk metodik**, motsvarar att vyn/vyer **"förvanskas"**, i enlighet med RAÄ:s Handbok och dess definierade begrepp, och att skadan därmed är påtaglig.

Sakägarna instämmer i **Mark- och Miljödomstolens kritik** om att **MKB:ns använda begrepp försvårar transformering av analysresultat till svenska rättsregler.**

1 www.haringey.gov.uk/sites/.../seeing-history-in-view_1_-2.pdf

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Rättsfall

En genomgång av rättsutlåtanden i ärenden om ändrade detaljplaner och risk för påtaglig skada på riksintressen visar att **MÖD i tre fall (P 11166-16, P 5840-14, P 1483-13) avvisat beslut om ändrad detaljplan trots att länsstyrelsen i tidigare planprocess godkänt genomförande och i ytterligare ett fall (P 2930-15) där länsstyrelsen avstått från prövning enligt 12 kap. ÄPBL.**

I två av dessa rättsfall (P 5840-14, P 1483-13) kom länsstyrelsens sakkunniga med uppgift att bevaka fråga om kulturmiljöer och riksintressen, att uttrycka avvikande mening i likhet med vad som skett i aktuellt ärende.

I fallet kvarteret Thor, Umeå (regeringsbeslut 2012-10-25) avseende en detaljplan för en centralt placerad hög hotellbyggnad bedömde regeringen att byggnaden skulle reducera andra, för residensstaden, viktiga byggnader. Större restriktivitet ansågs befogat i välbevarade delar av centrala Umeå samt att gränsen var nådd för vad riksintresset tål. Ett lokalt intresse kan inte heller vägas mot ett riksintresse och det faktum att den aktuella detaljplanen låg utanför en s.k. värdekärna, men inom riksintresseområdets avgränsning, hade ingen betydelse för bedömningen.

I mål M 1961-06 gällande vindkraftsetablering på Öland förelåg flera yttranden från RAÄ inklusive dess verksledning med motstridiga ståndpunkter. MÖD kom att fatta beslut utan stöd i vad RAÄ:s verksledning uttryckt.

Vår analys visar att MÖD vid flera tillfällen fattat beslut som är i linje med vad de regionalt sakkunniga inom länsstyrelse uttryckt i form av avvikande yttranden trots att länsledning godkänt ändrad detaljplan.

MÖD har även visat prov på integritet när motsägelsefulla yttranden från RAÄ ej legat till grund för domstolens beslut.

Sakägarna i aktuellt ärende har tillförsikt till att MÖD kommer att fatta ett välgrundat beslut efter en självständig rättsanalys i ett komplext ärende med flera viktiga principiella och prejudikativa dimensioner.

OM PÅTAGLIG SKADA PÅ RIKSINTRESSET HÄRNÖSAND

Slutsatser

Vår slutsats är, att påverkan på läsbarheten av domkyrkans uttryck är mer än bagatellartad, att den negativa inverkan är bestående och att skadan därmed ska anses påtaglig.

Vår slutsats är vidare att detaljplanens genomförande har en permanent och negativ inverkan på förståelsen för riksintresseområdets historiska utveckling samt på läsbarheten av planstrukturen och bebyggelsen i området Östanbäcken.

Vår slutsats är också, i likhet med vad Svenska Byggnadsvårdsföreningen presenterat i yttrande, liksom sakkunniga vid länsstyrelsen uttryckt i två avvikande yttranden, att skadan är påtaglig mot bakgrund av den vägledning som följer av förarbeten, Allmänna Råd, MB och jämförbara rättsfall².

² Se exempelvis Prop. 1997/98:45, del 2, punkt 5.13, 3 kap 2§, sid. 30, där lagstiftaren anger att riksintressen skall skyddas mot åtgärder som medför eller kan medföra irreversibel skada på riksintresset, Naturvårdsverkets Allmänna Råd (2005:17), samt Rapport från Riksantikvarieämbetet. Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap 6 § miljöbalken. Handbok 2014-06-23, sid. 52-53.