

Remissvar: Förslag till revidering av planeringsunderlag; 4 riksintresseområden för kulturmiljövården, 436-4358-2022

Sammanfattning

Länsstyrelsen inledde i augusti 2015 ett projekt för en översyn av 58 av länets 61 riksintressen för kulturmiljövården i Gotlands län. Hittills har 49 riksintressen reviderats och beslutats av Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelsen vill med denna remiss få synpunkter från Region Gotland på förslag till revidering av riksintresseanspråk för kulturmiljövården innan det slutgiltiga förslaget skickas till Boverket och Riksantikvarieämbetet. Bedömningen av förslaget har gjorts i samverkan mellan enhet strategisk planering, världsarvsamordnare, regionantikvarie, regionarkitekt, projektledare samhällsbyggnad samt särskilt sakkunnig PBL på Samhällsbyggnadsförvaltningen, Region Gotland. Bedömningen är en sammanvägning av dessa sakområden.

Förvaltningen anser att det är mycket bra att detta arbete har genomförts, men anser att det är olyckligt att ordningen av revideringen inneburit att anspråken för Visby och Östergarnslandet kommer så sent. Visby bör ha prioriterats högst av länsstyrelsen då förändringen som föreslås kan få stor betydelse för den kommande fysiska planeringen och det kommunala planmonopolet. Sammanfattningsvis anser förvaltningen att länsstyrelsens förslag brister i tydlighet, särskilt gällande riksintresseområdets avgränsning och dess påverkan på ytterstaden. För att detta skydd ska vara rättssäkert och tillämpbart krävs en tydlig geografisk avgränsning och en klar definition av de uttryck som motiverar riksintresset. Vidare föreslår förvaltningen att språket i målformuleringarna justeras för att skapa bättre förutsättningar för den fysiska planeringen att på ett långsiktigt och balanserat sätt kunna avväga olika samhällsintressen och därigenom säkerställa Gotlands utveckling.

Nedan redogörs yttrandet i sin helhet. Ärendet kommer att efter beslut i miljö- och byggnämnden hanteras av regionstyrelsen som lämnar regionens samlade remissvar.

Yttrande

Generella synpunkter

I remissen anges att Riksantikvarieämbetet kontinuerligt ämnar aktualitetspröva riksintresseanspråken under en åttaårsperiod. Förvaltningen vill understryka vikten av att en aktualitetsprövning av riksintressen bör ske under samma åttaårsperiod för samtliga riksintressemyndigheter. Detta för att underlätta länsstyrelsernas arbete med att ge en uppdaterad sammanfattande redogörelse av bland annat förekommande riksintresseanspråk till kommunerna inom ramen för den lagstadgade kontinuerliga översiktsplanprocessen (3 kap §26 PBL). Under 2024 har ett flertal nya riksintresseanspråk tillkommit på Gotland samt revideringar av befintliga riksintresseanspråk skett mitt i en pågående översiktsplanprocess. Det har inneburit svårigheter att hantera riksintressena korrekt i den nya översiktsplanen och leder till en ökad grad av osäkerhet för den kommande fysiska planeringen.

I förarbetena till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser, som alltjämt är gällande för miljöbalkens hushållningsbestämmelser, klargörs att statens riksintresseanspråk ska klaras ut på ett tidigt stadium. Lagstiftaren betonar att översiktsplanen är den arena där nationella och kommunala intressen ska samordnas (prop 1985/86:3 s 59). Tidpunkten för länsstyrelsens nu aktuella remiss är inte förenlig med den formella ordning som lagstiftaren avsett med riksintressebestämmelserna. Remissen har översänts efter det att länsstyrelsen lämnat granskningsyttrande över kommande översiktsplan. Granskningsyttrandet som inkom 12 juni 2024 har givetvis därför bara kunnat avse planförslagets förenlighet med nu gällande riksintresseanspråk. Med hänsyn till att granskningsyttrandet för en översiktsplan ska svara mot 11 kap §10 PBL och ingripandegrunderna i detaljplanering kommer förslaget om nya riksintresseanspråk ytterst olyckligt för framtida processer. Regionen kommer därför att utgå från att kommande översiktsplan 2040, med den markanvändning och utvecklingsinriktning som anges i planen i enlighet med länsstyrelsens granskningsyttrande, tillgodoser riksintresset för kulturmiljövården gällande Visby.

Samtliga riksintresseanspråk för kulturmiljövården är med denna remiss aktualitetsprövade. Förvaltningen anser att det är mycket bra att detta arbete har genomförts, men anser att det är olyckligt att ordningen av revideringen inneburit att anspråken för Visby och Östergarnslandet kommer så sent. Visby bör ha prioriterats högst av länsstyrelsen då förändringen som föreslås kan få stor betydelse för den kommande fysiska planeringen och det kommunala planmonopolet.

Förhållandet mellan riksintressebeskrivningarna, kunskapsunderlagen och målen för att tillgodose riksintressena behöver tydliggöras. De beskrivna målen utgör, även om de inte ingår i själva riksintressebeskrivningen, en viktig tolkning av möjligheter och risker i relation till riksintressets olika uttryck. Ordet ”ska” återkommer under de flesta målen. Det blir alltför styrande och kan med fördel ersättas av ”bör” under målformuleringarna. Specifika kommentarer till varje förslag presenteras under respektive rubrik.

Enligt Miljöbalken (1998:808) 3 kap. 6 § ska områden av riksintresse för kulturmiljövården skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada de kulturhistoriska värdena. För att detta skydd ska vara rättssäkert och tillämpbart krävs en tydlig geografisk avgränsning och en klar definition av de uttryck som motiverar riksintresset. Miljöbalkens krav på skydd kan inte tillämpas på områden som ligger utanför riksintresseavgränsningen, samtidigt som formuleringen av uttryck för

riksintresset utanför detta område skapar en oklar situation där skyddsnivån blir diffus och svår att tillämpa i praktiken.

Exempelvis anges i den föreslagna riksintressebeskrivningen för Visby att "de övriga vyerna där närvaron av stadsmuren och staden innanför uppfattas från olika avstånd i ytterstaden" ska beaktas som riksintresseuttryck. Detta innebär en omfattande tolkningsproblematik eftersom det inte finns en tydlig geografisk avgränsning för vilka vyer som avses, vilket kan påverka planering och bygglovsprövning på ett oförutsebart sätt. Det är av stor vikt att riksintressets uttryck har en direkt koppling till den avgränsning som riksintresset faktiskt omfattar. För att säkerställa en juridiskt hållbar riksintressebeskrivning bör de riksintressanta uttrycken i möjligaste mån begränsas till det formellt avgränsade området.

Förvaltningen fokuserar i sitt yttrande främst över föreslagna ändringar rörande Visby [I 29] men lämnar även kommentarer över de övriga riksintresseområdena.

Visby [I 29]

Riksintressebeskrivning och motivering

I Riksantikvarieämbetets nya riktlinjer för anspråket riksintresse kulturmiljövård finns numera hänsynstagande av internationella åtaganden med som en särskild punkt. Detta innefattar bland annat världsarvskonventionen, vilket innebär att världsarvets värdebeskrivning (OUV) kommer avspeglas i riksintressebeskrivningen.

I motiveringens avslutande stycke som är hämtat från SOUV och en viktig del av kriteria V *"Funktionell kontinuitet återspeglas genom att stadens historiska roll består som residens-, förvaltnings- och stiftsstad med kommersiella funktioner och bostäder"*, bör man tydliggöra om man avser immateriella värden dvs. sociala värden eller fysiska uttryck av dessa funktioner så som gamla residenset, biskopsgården etc. Det finns inga skrivningar om immateriella värden (sociala värden) i delen "Föreslagna uttryck". Finns det möjlighet att även inkludera immateriella värden som ingår i OUV? Det hade stärkt kopplingen till världsarvet, men också underlättat planering och förvaltning inom och runt riksintresset och på så sätt balanserat immateriella värden och levande innerstad och det fysiska uttrycket.

Innebär den nya riksintressebeskrivningen och dess föreslagna uttryck att detaljplanen för innerstaden inte längre kan anses ha tagit hänsyn till riksintresset och att man härnäst behöver göra den bedömningen i varje enskilt fall? Här behövs förtydliganden så att kommunen ges förutsättningar att tidigt planera för eventuell påverkan.

Föreslagna uttryck

Generellt sätt är de positivt att de föreslagna uttrycken för riksintresset har blivit fylligare, har fördjupats och tydliggjorts avseende tidsperioder, uttryck och sammanhang. Till exempel det medeltida gatunätet beskrivs som långgator och tvärgränder. Ett annat exempel är medeltida kulturlager beskrivs som stadslagren, kulturlagren med förhistoriska boplatser, begravningsplatser, murverk och latrinkällare, vattenbrunnar och gatubeläggningar under nutida marknivå. Man har blivit mer detaljerad och specifik i vad man menar med olika företeelser i kulturmiljön som är värdebärande. Det ger en större tydlighet i vilka värden som syftas på och därmed en större klarhet i hur utveckling kan ske i enlighet med riksintresset. Däremot ställer sig samhällsbyggnadsförvaltningen frågande till ett antal av de föreslagna uttrycken. Det preciserar närmare nedan.

Begreppet ”den obebyggda zonen som framhäver den historiska staden” kan med fördel förtydligas ytterligare. Här avses med säkerhet de obebyggda vallgravarna inom riksintressets avgränsning, men eftersom begreppet och flera liknande begrepp återkommer i kunskapsunderlaget vore det bra att i klartext beskriva vilket specifikt geografiskt område som avses för att minska risken för förvirring av vilket område som avses. Är det vallgravarnas parkområde samt strandpromenaden som avses eller fler ytor? I OUV-texten¹ står ”De välbevarade vallgravarna och öppna ytorna som omger den muromgärdade staden som en krans, accentuerar och avskiljer den kompakta medeltida staden”. Otydligheten skapar risk för tolkningar och tvetydigheter.

Angående ytterstadens glesare bebyggelse så kan det också behöva förklaras närmare. Hur långt sträcker sig detta karaktärsdrag? Vad är gleshet och när blir det för kompakt? Det finns en skrivning i OUV-texten som lyder ”1900-talets stadsplanering antog en trädgårdsstadsinriktning när staden växt utanför stadsmuren, vilket bevarade ansevärd öppna ytor med lägre täthet och strikt kontroll över byggnadshöjder”. Detta är då kontrasten mot den täta medeltida staden man avser. Även om det är tydligt än idag att det är en kontrast kan den behöva definieras mer. Även här riskerar man att hamna i en situation där texten ger tvetydigt tolkningsutrymme.

Det bör också förtydligas varför ”den fria sikten utmed kusten till Högklint i sydväst” är ett självklart uttryck för riksintresset, då detta inte beskrivs vidare i kunskapsunderlaget.

Den föreslagna riksintressebeskrivningen anger delvis odefinierade visuella samband utanför riksintresseområdets avgränsning som uttryck för riksintresset vilket riskerar skapa otydlighet kring riksintressets faktiska omfattning och rättsliga status. Särskilt formuleringen om ”de övriga vyerna där närvaron av stadsmuren och staden innanför uppfattas från olika avstånd i ytterstaden” beskriver visuella samband som saknar en tydlig avgränsning. Det är en vag beskrivning som öppnar för tolkning, då dessa vyer är av högst varierande karaktär och vissa mer har karaktären av glimtar mellan bebyggelse. Formuleringen bör utgå ur riksintressebeskrivningen i den formulering som lyfts här då den också gör den anspråk på värden som inte ligger inom riksintresset avgränsning. Med föreslaget uttryck kommer stor påverkan på planeringsförutsättningarna i Visby.

Begreppet ”monumentaltet” används i relation till stadsmuren men saknar en tydlig definition, vilket kan skapa tolkningssvårigheter. Det är oklart om det främst syftar på murens höjd, dess visuella dominans i relation till omgivande stadslandskap eller en kombination av dessa faktorer. Avsaknaden av en precis beskrivning kan leda till osäkerhet i planerings- och bygglovsprocesser. Genom tydliggörande av uttrycket minskar risken för tvetydighet vid eventuella överprövningar.

Sammantaget ser vi, oaktat vagheten eller tydlighetsbristerna, att förslaget i nuvarande form kan läsas som att det kommer medföra en ökad konflikt med regionens planeringsinriktning jämfört med tidigare riksintresseanspråk. Det nu gällande anspråket (1987) kan enligt ordalydelsen bara tolkas som att riksintresset sträcker sig till den omedelbara och idag obebyggda zonen direkt utanför stadsmuren.

”(…) ringmuren med vallgravar och en obebyggd zon där utanför.”

¹ Här avses den beslutade beskrivningen av världsarvskommittén om Hansestaden Visby. Hanseatic Town of Visby - UNESCO World Heritage Centre

Det nu aktuella förslaget innehåller betydligt mer långtgående skrivningar. Under ”föreslagna uttryck”, sista två styckena, klargörs att riksintresset avses omfatta och medföra begränsningar för mark- och bebyggelseområden långt utanför innerstaden. Dessa områden i ytterstaden ingår inte i den nuvarande eller föreslagna riksintressemotiveringen, dvs. den kulturmiljötyp som överhuvudtaget motiverar ett riksintresseanspråk.

Riksintressets utbredning ska enligt Riksantikvarieämbetets egen vägledning inte innefatta någon skydds- eller buffertzona.² Det är därför olyckligt att länsstyrelsens förslag uttryckligen gör anspråk på tydliga begränsningar avseende hur bebyggelse utmed Söderväg, Österväg, Norderväg, Kung Magnus väg och Follingboväg utanför områdets avgränsning får ske. Förslaget gör därtill anspråk på begränsningar avseende vilken stadsbyggnadsprincip som ska gälla i området utanför den obebyggda zonen.³

Länsstyrelsens underlag är samtidigt motsägelsefullt i fråga om vilka siktlinjer mot stadsmuren som ska skyddas. Den nya områdesavgränsningen innefattar ett skift från Söderport upp till Solberga kloster och Korsbetingen. Området däremellan ingår såvitt uppfattat enbart för att bibehålla siktlinjerna mot stadsmuren. Samma områdesavgränsningar har inte gjorts avseende siktlinjerna för de ovan nämnda infartsvägarna mot innerstaden. Samtidigt ger länsstyrelsens föreslagna riksintressebeskrivning med tolkningsdata från målen inte stöd för någon annan slutsats än att alla idag befintliga siktlinjer mot stadsmuren från ytterstaden ska hållas intakta. Det är osäkert hur långtgående anspråk länsstyrelsen egentligen har avsett.

Sammantaget skapar otydligheten i ovan beskrivna uttryck ovissa planeringsförutsättningar som påverkar både processer och kommunikation till fastighetsägare och allmänhet.

Kunskapsunderlag och mål för att tillgodose riksintresset

De beskrivna målen utgör, även om de inte ingår i själva riksintressebeskrivningen, en viktig tolkning av möjligheter och risker i relation till riksintressets olika uttryck. Ordet ”ska” återkommer under de flesta målen. Det upplevs som alltför styrande och kan med fördel ersättas av ”bör” under målformuleringarna. Att använda ”ska” skapar endast förutsättningar för en ja/nej-fråga medan ett ”bör” öppnar upp för en ”hur-diskussion”. ”Bör” minskar på så vis eventuell konflikt med andra samhällsintressen så som bostadsförsörjning, mobilitet, stadsstruktur, buller och luftföroreningar och gör utveckling till en fråga om hur. Det avgör hur regionen kan förhålla sig till och tillgodose riksintresset i avvägningar mot andra viktiga samhällsintressen.

Begreppet ”obebyggd zon” återkommer i målformuleringarna och bör även här bli tydligare, se resonemangen under ”föreslagna uttryck”.

Vad avses med att de öppna och glest bebyggda ytorna som omger innerstaden ”ska behållas som en skiljezon”? Detta öppnar för vid tolkning av möjligheterna till utveckling inom ett odefinierat område. Denna tänkta skiljezons geografiska avgränsning bör anges för att öka samförståndet kring vad som gäller. Samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig också högst frågande till att hänsyn till

² Se ”Rapport från Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljövårdens riksintressen enligt 3 kap. 6 § miljöbalken”, Handbok den 23 juni 2014 samt Boverkets Kunskapsbanken: ”Riksintressen för kulturmiljövården”

³ Se ”ytterstadens glesare bebyggelse” under sista stycket i riksintressebeskrivningen samt ”underordna sig” och ”öppnare byggnadssätt” i målens punkt 11-12 och ”visuella samband ska behållas intakta” under målens sista stycke.

riksintresset, som vi tolkar målformuleringen, kräver stark restriktivitet inom ett större område utanför själva riksintresseavgränsningen.

Förvaltningen ställer sig också frågande till om det är rimligt att samtliga visuella samband och vyer in mot innerstaden ska behållas intakta, med avseende på deras högst varierande karaktär och visuella betydelse, se resonemangen under ”föreslagna uttryck”.

”Mål för att tillgodose riksintresset” om ny bebyggelse bör förtydligas: ”Ny bebyggelse i innerstaden bör endast accepteras som komplettering till befintlig bebyggelse och underordna sig denna i skala, utformning och uttryck”. Det finns väldigt få obebyggda tomter i Visby innerstad, vilket innebär att allt utgör en komplettering till befintlig bebyggelse. Förslagsvis ses skrivningen över för att tydliggöra vad som utgör komplettering. Otydligheten skapar risk för tolkningar och tvetydigheter.

Fysisk avgränsning

Länsstyrelsen har haft som ett övergripande syfte att harmonisera riksintresseanspråket med världsarvsbeskrivningen, för att dessa ska harmoniera. Generellt instämmer förvaltningen att den nya riksintressetexten tydliggör vilka tidsperioder och miljöer anspråket vill uttrycka. Den nya texten harmoniserar också på ett mer fullständigt sätt med Världsarvet Hansestaden Visbys *Outstanding Universal Value* (OUV) som under rubriken ”Integrity” anger att vissa nyckelvärden för världsarvet är lokaliserade utanför världsarvets gränser så som Sankt Görans ruin, Solberga kloster med korsbetningen och Galgberget samt Palissaderna. Samtidigt innebär det nya förslaget till fysisk avgränsning en ännu större förändring gentemot världsarvets avgränsning än tidigare, vilket inte konsekvensbeskrivits. Den föreslagna geografiska revideringen är i grunden logisk utifrån den föreslagna nya riksintressebeskrivningen men tolkningen av möjligheterna inom den ovan beskrivna ”skiljezonen” väcker flera frågor om potentiella risker för pågående utveckling inom angränsande områden. Riksintressets utbredning ska enligt Riksantikvarieämbetets egen vägledning inte innefatta någon skydds- eller buffertzona. Det är därför olyckligt att länsstyrelsens förslag uttryckligen gör anspråk på tydliga begränsningar avseende hur bebyggelse utmed Söderväg, Österväg, Norderväg, Kung Magnus väg och Follingboväg utanför områdets avgränsning får ske. Förslaget gör därtill anspråk på begränsningar avseende vilken stadsbyggnadsprincip som ska gälla i området utanför den obebyggda zonen och ambitionen med att harmonisera riksintresse med världsarv riskerar inte uppnås på grund av detta.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att länsstyrelsens förslag brister i vissa delar i tydlighet i fråga om den föreslagna riksintressebeskrivningen för Visby [I 20].

Sammantaget anser Regionen att länsstyrelsens förslag brister i tydlighet gällande förhållandet mellan det avgränsade riksintresseområdet och ytterstaden utanför. Samtidigt kan förslaget läsas som att länsstyrelsen nu vill göra långtgående anspråk utanför det avgränsade riksintresseområdet på ett sätt som inte är motiverat eller ens förenligt med Riksantikvarieämbetets vägledning.

Östergarn [I 30]

Förvaltningen har ingen erinran rörande föreslagen fysisk ändring av riksintresseanspråket. Dock anser förvaltningen att det är olyckligt att föreslagna ändring kommer så sent så att den inte är möjlig att hantera i den nya översiktsplanen, särskilt med anledning av att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande den 12 juni 2024 anser att det finns risk för påtaglig skada inom riksintresseområdet

Östergarn I 30, dock utan närmare beskrivning av varför risken finns. Med de föreslagna nya avgränsningarna anser förvaltningen att den risken är påtagligt mindre.

Borttagandet av områden inom det nu gällande riksintresset motiveras genom att dessa påverkats negativt av främst fritidsbebyggelse. Det blir därför framgent viktigt att kunna ta stöd av formuleringarna i uttryck och mål för att tillgodose riksintresset, undvika ytterligare skada samt möjliggöra för utveckling på rätt områden. Förslagsvis bör dessa därför bearbetas ytterligare.

I riksintressebeskrivningsuttryck framgår inte tydligt vad som ska skyddas. Jämfört med Visby är detta mer en uppräknings av komponenter. Kan exempelvis värdet av de obebyggda mellanrummen och enskilt belägna gårdarna beskrivas här?

Förhållandet mellan riksintressebeskrivning, kunskapsunderlag och mål för att tillgodose riksintresset behöver tydliggöras. Ordet ”ska” återkommer under de flesta målen. Det upplevs som alltför styrande och kan med fördel ersättas av ”bör” under målformuleringarna.

Buttle [I 53]

Förvaltningen har ingen erinran rörande föreslagen fysisk ändring av riksintresseanspråket. Förhållandet mellan riksintressebeskrivning, kunskapsunderlag och mål för att tillgodose riksintresset behöver tydliggöras. Ordet ”ska” återkommer under de flesta målen. Det upplevs som alltför styrande och kan med fördel ersättas av ”bör” under målformuleringarna.

Fardhem-Linde [I 55]

Förvaltningen ingen erinran rörande föreslagen fysisk ändring av riksintresseanspråket. Förhållandet mellan riksintressebeskrivning, kunskapsunderlag och mål för att tillgodose riksintresset behöver tydliggöras. Ordet ”ska” återkommer under de flesta målen. Det upplevs som alltför styrande och kan med fördel ersättas av ”bör” under målformuleringarna.

Regionstyrelsen

Meit Fohlin
Ordförande Regionstyrelsen

Stefan Hollmark
Regiondirektör