

MBN § 5 **Remiss. Förslag till revidering av
planeringsunderlag: 4
riksintresseområden för
kulturmiljövård, 436-4358-2022**

Ärendenummer: MBN 2024/2322

Paragraf föregående instans: MBN AU § 4

Miljö- och byggnämndens beslut

1. Miljö- och byggnämnden beslutar att anta förvaltningens svar som sitt eget.
2. Miljö- och byggnämnden beslutar att överlämna yttrandet till regionstyrelsen.

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. Länsstyrelsens översyn och revidering av länets samtliga riksintresseanspråk för kulturmiljövård är nu inne i sin slutfas för denna gång.

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.

I denna remiss återfinns förslag till revidering av 4 områden (riksintresseanspråk) och två tematiska anspråk. Det gäller:

- I 20 Visby
- I 30 Östergarn
- I 53 Buttle
- I 55 Fardhem-Linde

Länsstyrelsen önskar i sin remiss svar på följande frågor:

- Bör något mer nämnas eller uteslutas i riksintressebeskrivningen eller kunskapsunderlaget?
- Den geografiska avgränsningen ska omfatta de egenskaper och uttryck som nämns i riksintressebeskrivningen. Är den föreslagna geografiska avgränsningen rimlig i relation till riksintressebeskrivningen?
- Är riksintresseanspråket fortfarande relevant?
- Saknas eller förekommer andra riksintressen som bättre återspeglar samma kulturhistoriska utvecklingsskede?
- Länsstyrelsen välkomnar Region Gotlands övriga synpunkter och förslag.

Översynen har gjorts med utgångspunkt av de av Riksantikvarieämbetets nya beslutade kriterier för riksintressena (2022).

Riksantikvarieämbetet har även aviserat införande av en aktualitetsprövning var 8 år, för att hålla planeringsunderlaget aktuellt, relevant och kvalitetssäkrat.

Bedömning

Sammanfattande bedömning. Förvaltningens utförligare beskrivning och bedömning av ärendet finns att läsa i bifogad handling: Utredning. Remiss. Förslag till revidering av 4 riksintresseområden för kulturmiljövård, som bifogas detta ärende.

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 riskintresseanspråk 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 alljämt 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. Förslaget till revidering av riksintresseanspråket avseende Visby kommer inte att genomgå den formella process av behandling inom ramen för framtagande av översiktsplaner som är avsedd i lagstiftningen. Förslaget, oavsett hur Riksantikvarieämbetets eventuella anspråk slutligen avfattas, kommer därför sakna betydelse under den kommande översiktsplanens giltighetstid. 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. De föreslagna nya riksintresseanspråken är inte möjliga att hantera för regionen i den nya översiktsplanen.

Förhållandet mellan riksintressebeskrivning, kunskapsunderlag och mål för att tillgodose riksintresset 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 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.

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 tillämpligt 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 [I29] men lämnar även kommentarer över de övriga riksintresseområdena.

Visby [I 29]

Föreslagna uttryck

Det är positivt att de föreslagna uttrycken för riksintresset har blivit fylligare, har fördjupats och tydliggjorts avseende tidsperioder, uttryck och sammanhang. 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.

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. 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? 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. Underlaget är också motsägelsefullt i fråga om vilka siktlinjer mot stadsmuren som ska skyddas. Det är osäkert hur långtgående anspråk länsstyrelsen egentligen har avsett.

Begreppet ”monumentalitet” används i relation till stadsmuren men saknar en tydlig definition, vilket kan skapa tolkningssvårigheter. Avsaknaden av en precis beskrivning kan leda till osäkerhet i planerings- och bygglovsprocesser. Genom tydliggörande av uttrycket minskar risken för tvetydighet vid eventuella överprövningar.

Under ”föreslagna uttryck” 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 riksintresse**motiveringen**, dvs. den kulturmiljötyp som överhuvudtaget motiverar ett riksintresseanspråk. 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 gör anspråk på begränsningar avseende vilken stadsbyggnadsprincip som ska gälla i området utanför den obebyggda zonen.

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

Kunskapsunderlag. 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.

Begreppet ”obebyggd zon” återkommer i målformuleringarna och bör även här bli tydligare, se ovan.

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. Samhällsbyggnadsförvaltningen ställer sig också högst frågande till att hänsyn till 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.

Fysisk avgränsning:

Länsstyrelsen har haft som ett övergripande syfte att harmonisera riksintresseanspråket med världsarvsbeskrivningen. 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). 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 området avgränsning får ske. Förslaget gör därtill anspråk på begränsningar avseende vilken stadsbyggnadsprincip som ska gälla i området utanför den obebyggda zonen.

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

Oaktat vagheten eller tydlighetsbristerna kan förslaget i nuvarande form 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.”

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 riksintresse**motiveringen**, dvs. den kulturmiljötyp som överhuvudtaget motiverar ett riksintresseanspråk.

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. 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 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.

Ärendets behandling under mötet

Samhällsbyggnadsförvaltningen föreslår miljö- och byggnämnden besluta att anta förvaltningens svar som sitt eget och att överlämna yttrandet till regionstyrelsen.

Arbetsutskottet har 2025-01-27 beslutat att överlämna ärendet till nämnden utan förslag till beslut. Förvaltningen tog med sig arbetsutskottets inspel på remissen i den fortsatta handläggningen av ärendet. Samhällsbyggnadsförvaltningens uppdaterade förslag till remissvar fanns tillgängligt inför utskick till miljö- och byggnämndens sammanträde den 12 februari 2025.

Regionarkitekt Jessica Svännel och enhetschef Frida Brunner föredrar ärendet.

Ärendet bordläggs kl. 11:25 och återupptas kl. 13:00.

Proposition

Ordföranden ställer förvaltningens förslag under proposition och finner att miljö- och byggnämnden bifaller förslaget.

Miljö- och byggnämnden ställer sig bakom Lars Thomssons (C) förslag till protokollsanteckning.

Protokollsanteckning från miljö- och byggnämnden

Miljö- och byggnämnden anser att det nya förslaget till Riksintresse kulturmiljövård för Visby måste övergripande balanseras så att utvecklingsmöjligheterna för Östercentrum, Visby ytterstad och Visby inre hamnen inte begränsas.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse samhällsbyggnadsförvaltningen daterad 2025-02-03
SBF Utredning. Remiss. Förslag till revidering av 4 riksintresseområden för

kulturmiljövård daterad 2025-02-03

Remiss angående förslag till revidering av planeringsunderlag inom
samhällsplanering: 4 riksintresseanspråk för kulturmiljövård i Gotlands län,
Ärendebeteckning 436-4358-2022, inkommit 2024-10-24
Områdena (30221597), inkommit 2024-10-24

Skickas till

Regionstyrelsen

Sökande

Länsstyrelsen, Samhälle Kulturmiljö, Tor Sundberg