



REGERINGEN

Socialdepartementet

Regeringsbeslut

I:1

2012-10-25

S2012/153/PBB

Umeå kommun  
901 84 Umeå

STADSLEDNINGSKONTORET KANSLIET UMEÅ KOMMUN	
2012 -11- 07	
Dnr: 008,578	Dpl: 214
Aktbil:	Bil:

**Överklagande i fråga om prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen  
avseende detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom Centrala Umeå, Umeå  
kommun**

1 bilaga

**Regeringens beslut**

Regeringen avslår överklagandet.

**Ärendet**

Kommunfullmäktige i Umeå kommun beslutade den 26 september 2011 att anta detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl. inom Centrala Umeå.

Länsstyrelsen i Västerbottens län fattade den 30 november 2011 det beslut som framgår av *bilagan*.

Umeå kommun har överklagat länsstyrelsens beslut och anför bl.a. följande. Kvarteret Thor 3 är inte utpekad som riksintresse förutom att det är en del av stadskärnan. Den planerade exploateringen förändrar inte det faktum att Storgatan är en vacker paradgata. Tvärtom har en del av syftet med detaljplanen varit att lyfta standard och användbarhet i kvarteret då hörnet mot Vasagatan kan anses som en av Umeås bakgator. De intilliggande kvarteren utgör särskilda värdekärnor för riksintresset och uppvisar värdefulla stadsplanedrag. De planerade byggnaderna avviker inte från en enhetlig bild av området eftersom det finns mycket höga byggnader i närbelägna kvarter. Kvarteret Thor har en helt annan bebyggelsekaraktär med en modern byggnad och avviker därigenom redan i dag från kvarteren intill och kan inte innebära att riksintresset skadas påtagligt. Enligt kommunens översiktsplan ska Umeå förtätas för att därigenom bl.a. verka för en hållbar stadsutveckling genom att förstärka utnyttjandet av befintliga centrumfunktioner. Den skälighetsavvägning som ska göras inom ramen för begreppet "så långt möjligt" i 3 kap. 6 § miljöbalken medför att åtgärden trots allt ska beviljas. Hänsynstagande ska tas till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av

det skydd bestämmelsen ger. Utrymme för samhällsekonomiska hänsynstaganden ska tas, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in. Umeå lider brist på hotell. Detaljplanen innebär att det tillskapas byggrätt för ett hotell, vilket är en viktig samhällsekonomisk aspekt. En alltför strikt hållning till olika kulturvärden måste prövas och sättas in i ett långsiktigt sammanhang där frågan om tillväxten är viktig. Det finns därför anledning att ta hänsyn till vad som sägs i 4 kap. 1 § miljöbalken beträffande tätortsutveckling och lokalt näringsliv även om bestämmelsen inte är direkt tillämplig i ärendet. Det blir problem att fullfölja kommunfullmäktiges beslut för Umeås utveckling om kvarter som i sig inte är utpekade som riksintressen, men som i viss mån kan påverka intilliggande kvarter eller gator, ska hanteras som riksintressen som ska skyddas mot åtgärder som innebär förtätning på höjden. Kommunen anser att de utpekade riksintressena Storgatan och de intilliggande kvarteren med höga kulturhistoriska värden inte påverkas av den planerade exploateringen.

Boverket har yttrat sig i ärendet den 4 maj 2012. Till yttrandet har fogats ett yttrande den 15 februari 2012 av Riksantikvarieämbetet.

Riksantikvarieämbetet, som har besökt platsen, anser att länsstyrelsens beslut ska stå fast och anför bl.a. följande. Kvarteret Thor är beläget centralt inom ett område som är utpekad som riksintresse för kulturmiljövården. Kvarteret gränsar direkt till tre värdekärnor som visar var det finns representativa miljöer för riksintresset, bl.a. Storgatasmiljön. Storgatan är den främsta historiska kommunikationsleden i staden där mycket av centrala Umeås värdefulla bebyggelse återfinns. Flera av byggnaderna längs Storgatan är till höjd och volym jämbördiga och underordnar sig såväl Rådhuset som kyrktornet, vilket är ett viktigt karaktärsdrag i hjärtat av riksintresset centrala Umeå. Enligt kommunens fördjupade översiktsplan ska ny- och påbyggnader i anslutning till riksintressets värdekärnor föregås av särskilda gestaltningsprogram och ges en placering och utformning som samspelar med och inte reducerar befintliga byggnaders värden. I dessa lägen gäller högre krav än normalt på arkitektonisk och konstnärlig kvalitet. Riksantikvarieämbetet anser att den aktuella detaljplanen strider mot dessa intentioner som är formulerade för att tillgodose riksintresset. Den planerade byggnaden kommer genom sin höjd, volym och kompakta utformning att reducera kringliggande byggnader och helt ändra karaktären på denna del av Storgatasmiljön med kringliggande kvarter. Området av riksintresse för kulturmiljövården omfattar i stort sett hela Umeå stadskärna. Däremot ingår inte kvarteret Thor i någon av de av länsstyrelsen identifierade värdekärnorna inom riksintresset. Genom ett flertal andra detaljplaner inom riksintresseområdet som medger förtätning, om- och nybyggnader har gränsen nåtts för vad riksintresseområdet tål. Att de befintliga och de flesta av de planerade och beslutade höga byggnaderna i staden har sina lägen väster om Rådhusplanen ser Riksantikvarieämbetet som ytter-

ligare ett argument till varför kvarteret Thor, öster om esplanaden, utgör en olämplig plats för en så hög och dominerande byggnad. När en karaktärsomvandling sker och en rad högre byggnader läggs till den äldre och lägre stadsbilden bör större restriktivitet råda i de områden som ännu tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag med välbevarad äldre bebyggelse, dels i form av de karaktäristiska trähusen i en eller två våningar, dels monumentala byggnader med starka symbolvärden och med en höjd på upp till tre våningar. Riksantikvarieämbetet har inga synpunkter på att kvarteret byggs om och förtätas, men det är de nya byggnadernas höjd, volym och utformning som gör att riksintressets värden påtagligt skulle skadas genom att de kraftigt bryter mot befintliga karaktärsdrag och reducerar befintliga byggnaders kulturvärden. Verksamheter som inte är av riksintresse får inte under några omständigheter leda till påtaglig skada på riksintresset. Riksantikvarieämbetet konstaterar att 4 kap. miljöbalken inte är tillämplig i detta ärende då det rör sig om ett område av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

Boverket, som avstyrker bifall till överklagandet, anför bl.a. följande. Boverket ansluter sig till Riksantikvarieämbetets bedömning. Enligt kommunens fördjupade översiktsplan och enligt länsstyrelsens underlag till översiktsplan ligger kvarteret Thor inom område som bedömts vara av riksintresse för kulturmiljövården, men kvarteret är inte angivet som någon värdekärna. För bedömningen av om en åtgärd leder till påtaglig skada på ett riksintresse är det påverkan på riksintressets värden som är avgörande. Det gäller oberoende av om en åtgärd vidtas direkt i en värdekärna eller utanför den och till och med om åtgärden vidtas utanför själva riksintresseområdet. Förändringar kan tillåtas också inom områden av riksintresse för kulturmiljövården, men dessa förändringar måste anpassas så att de inte skadar riksintresset påtagligt. Den bebyggelse som tillåts genom den aktuella detaljplanen har inte anpassats på ett sådant sätt att riksintresset tillgodoses. Det förhållandet att riksintresset redan kan vara påverkat av annan exploatering utgör inte skäl att tillåta ytterligare skada. Åtgärdens påverkan på ett riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken handlar enbart om att göra skadebedömningar. Det finns inte utrymme för att väga in andra intressen och hänsyn, som t.ex. lokal utveckling. Möjligheten att ta hänsyn till tätortsutveckling är begränsad till områden som är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken.

Med anledning av Riksantikvarieämbetets och Boverkets yttranden anför Umeå kommun bl.a. följande. Den planerade byggnaden innebär, enligt den kulturmiljöstudie som hör till planhandlingarna, att riksintressets värden minskar både genom att den jämna stadssiluetten bryts och genom att Rådhusaxelns monumentalitet försvagas. Byggnadens ändamål är dock av centrumskapande karaktär, vilket stämmer överens med den fördjupade översiktsplanens intentioner. Den föreslagna användningen av kvarteretsmarken ger förutsättningar för en mer estetiskt tilltalande fasad mot Storgatan och Vasagatan än hos det befintliga parkeringshuset.

Även om exploateringen skulle kunna ha effekt av att reducera kringliggande byggnader och förändra karaktären på denna del av Storgatasmiljön kan denna skada inte anses vara påtaglig. Skulle riksintressena anses skadas påtagligt ska detta ställas mot kommunens i översiktsplanen uttalade önskan och behov av att förtäta stadskärnan jämte en naturlig utveckling av en växande stad samt att det får anses rimligt att det sker inom kvarter som i sig inte är utpekade som värdekärnor.

#### Skälen för regeringens beslut

En ny plan- och bygglag (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011 då plan- och bygglagen (1987:10) upphörde att gälla. Enligt övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som avser överklagande av beslut i ett ärende som har påbörjats före den 2 maj 2011. Den numera upphävda plan- och bygglagen, ÄPBL, ska därför tillämpas i detta ärende.

Regeringen gör bedömningen att avgörande för om en exploateringsåtgärd ska anses innebära påtaglig skada på ett riksintresse är dess påverkan på de värden, som ligger till grund för utpekandet av riksintresset, oberoende av om åtgärden vidtas direkt i eller utanför en värdekärna. I likhet med Riksantikvarieämbetet anser regeringen att större restriktivitet bör råda vid uppförandet av högre byggnader i de områden som tydligt visar den gamla stadens karaktärsdrag med välbevarad äldre låg bebyggelse. Regeringen finner därför och mot bakgrund bl.a. av vad Riksantikvarieämbetet och Boverket har anfört att detaljplanen får anses medföra sådan påtaglig skada på riksintresset att planen inte kan godtas med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken. Vad kommunen har anfört om detaljplanens överensstämmelse med översiktsplanen eller vad kommunen anfört i övrigt utgör inte skäl till annat ställningstagande. Överklagandet bör därför avslås.

På regeringens vägnar

  
Göran Hägglund

  
Lena-Källberg

Kopia till

Boverket (10113-630/2012)

Riksantikvarieämbetet (331-674-2012)

Länsstyrelsen i Västerbottens län (handlingar återsänds)



Länsstyrelsen  
Västerbotten

**Beslut**

Datum  
2011-11-30

Ärendebeteckning  
404-7302-2011  
Arkivbeteckning

1(5)

Umeå kommun

901 84 UMEÅ

**Prövning enligt 12:1 ÄPBL av detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl.  
inom Centrala stan i Umeå kommun, Västerbottens län  
(1 bilaga)**

**Beslut**

Länsstyrelsen upphäver Kommunfullmäktiges i Umeå kommun beslut den 26 september 2011, § 151 att anta ny detaljplan för fastigheten Thor 3 m.fl.

**Motivering**

Länsstyrelsen har, inför kommunens arbete med fördjupningen av översiktsplanen för de centrala stadsdelarna, i samverkan med kommunen genomfört en översyn av kulturmiljöns riksintresse i centrala Umeå. Det reviderade riskintresset har redovisats i den nyligen antagna fördjupningen av översiktsplanen. Länsstyrelsen bedömer att den i kvarteret Thor föreslagna bebyggelsen inte tillgodoser riksintresset som det är uttryckt i den revidering som nyligen genomförts med kommunens acceptans.

Kvarteret Thor vetter mot Storgatan, som är den främsta historiska kommunikationsleden/paradgatan i staden. I direkt anslutning till kvarteret Thor finns flera byggnader som skyddas genom kulturminneslagen som byggnadsminnen: Rådhuset, Handelsbanken och gamla Riksbanken. Dessa hör tillsammans med stadskyrkan till Umeås starkaste symbol- och identitetsskapande byggnader. Byggnaderna har ett ståndsmässigt yttre, är två till tre våningar höga och underordnar sig endast stadskyrkans torn i öster. Kv. Thor ligger mellan de två historiskt viktigaste karaktärsbyggnaderna i staden, Rådhuset och kyrkan. De är byggnader, som med sin placering, höjd och utformning understryker den betydelse de har i staden och detta värdeperspektiv är tydligt avläsbart i stadsrummet idag. Det utgör en förbindelselänk bakåt i tiden, en historisk dimension i riksintresset som ska kunna uppfattas även i framtiden.

I hörnet av Vasagatan och Kungsgatan finns också ett stadsparti med bevarade köpmans- och hantverksgårdar, trähus i två våningar från slutet av 1800-talet.

Tillsammans skapar miljöerna närmast intill kvarteret Thor Umeås karaktär av sten- och trästad från sent 1800-tal. Den enhetliga höjdskalen i det sena 1800-talets byggda stadslandskap utgör grunden för innerstadens stadsbild och silhuett.

Den föreslagna exploateringen med en högsta hushöjd på tretton våningar (över 40meter) och ett flertal huskroppar på fyra till tio våningar, upptar merparten av ett kvarter mitt i stadens centrum. Byggnadskomplexet kommer att dominera omgivningen genom sin volym, höjd och individuella gestaltning. Det varken underordnar sig eller samspelar med sin omgivning. Användningen av byggnaden kan inte heller anses ha sådan särskild betydelse i stadens offentliga rum att den motiverar en framträdande utformning/framtoning på riksintressets bekostnad.

Länsstyrelsen bedömer att föreslagen exploatering påtagligt kommer att skada kulturmiljö av riksintresse.

Enligt avvägningsreglerna i 3 kapitlet miljöbalken kan ett riksintresse endast vägas mot andra samhällsintressen av riksintresse. En enskild exploatörs vilja att exploatera ett visst område till hotell är inte av ett sådant intresse. Inte heller de skäl som kommunen anför om behov av förtätning för en hållbar stadsutveckling motiverar att undantag kan göras från behovet att tillgodose riksintresset för kulturmiljö. En hållbar stadsutveckling innefattar även att hänsyn tas till befintliga byggda miljöer med höga historiska värden.

Länsstyrelsen anser att ett godkännande av denna detaljplan medför att riksintresset för kulturmiljö inte tillgodoses.

Kommunens antagande av detaljplanen ska därför upphävas.

#### **Värdebeskrivning Riksintresse kulturmiljö Centrala Umeå med f.d. regementet I20**

Planområdet ligger i centrala Umeå, i en kulturmiljö av riksintresse (Centrala Umeå med f.d. regementet I20). Det kvarter som detaljplanen omfattar ligger i direkt anslutning till två av riksintressets markerade värdekärnor (nr 9 och 12). Planförslaget inverkar därutöver på fyra byggnader som skyddas genom kulturminneslagen.

I riksintressebeskrivningen som beslutades av Länsstyrelsen 2010-04-20 är följande förhållningssätt formulerat: "För Länsstyrelsens bedömning av vad som påtagligt kan skada riksintresset är det betydelsefullt hur en aktuell åtgärd inverkar på i första hand de rödmarkerade värdefulla miljöerna. Inom och i anslutning till de på kartan rödmarkerade miljöerna är risken för påtaglig skada av riksintresset störst./.../ För tillkommande byggnader eller när befintliga byggnader förändras är helhetsutformningen och faktorer som placering, volym, höjd, material och kulörer av betydelse."

Länsstyrelsens bedömning är att den exploatering detaljplanen för kvarteret Thor medger, kommer att medföra negativ inverkan på de två intilliggande värdekärnorna inom riksintresset och att detaljplanen inte tillgodoser riksintresset centrala Umeå utifrån ovan angivna kriterier i riksintressebeskrivningen.

### **Planförslaget m.m.**

Syftet med detaljplanen för fastigheten Thor 3 m.fl. vilken antogs av Kommunfullmäktige den 26 september 2011, § 151, är att ge planmässiga förutsättningar för förtätning av befintligt kvarter med hotell och bostäder, säkerställa byggnadernas volym och gestaltning mot Storgatan och Vasagatan samt i övrigt bekräfta befintliga förhållanden.

Länsstyrelsen beslutade den 21 oktober 2011 att ta in ärendet för prövning.

Planförslaget medger att ett nytt hotell i kvarterets södra och östra del mot Storgatan och Vasagatan. Totalt utgör den föreslagna byggnaden ca 16000m<sup>2</sup> bruttoarea.

Den föreslagna byggnaden ska enligt planbeskrivningen "utföras med tydligt läsbara element i varierande uppbrutna byggnadsvolymer med våningsantal från 5 till 13 våningar". Mot Storgatan delas byggnaden upp i tre byggnadsvolymer. Den högsta byggnadsvolymer är 13 våningar hög. Övriga volymer i gatuliv är 5 våningar. Bakomliggande byggnadsvolymer får 6-9 våningar. Även mot Vasagatan delas byggnaden in i tre volymer med 4- 6 våningar och med bakomliggande byggnadsvolymer på 7- 10 våningar.

I planbestämmelserna hänvisas till det gestaltningsprogram som har upprättats, då det gäller volymer och fasaders utformning samt samspel med närbelägna byggnader. Det finns också mer detaljerade planbestämmelser om vissa utformningsdetaljer.

Kommunen har inväntat antagande av Fördjupad översiktsplan för de centrala stadsdelarna för att klargöra frågor angående bl.a. kulturmiljön. I kommunens protokoll för beslutet att anta detaljplan för Thor skriver kommunen följande "I den fördjupade översiktsplanen framförs allmänt ökade krav på en hållbar stadsutveckling som talar för komplettering av bebyggelse i stadskärnan. Att långsiktigt förstärka centrum genom att successivt medge lämplig bebyggelse och önskvärda utvidgningar i utbudet av centrumfunktioner framhålls som viktigt. För bebyggelse i anslutning till värdekärnor för riksintresset för kulturmiljö anges bl.a. att högre krav än normalt ska ställas på arkitektonisk och konstnärlig kvalitet för ny- och påbyggnader. Byggnader ska föregås av gestaltningsprogram och byggnader ges en placering och utformning som samspelar med och inte reducerar befintliga byggnaders värden".

### **Aktuella bestämmelser**

Från den 2 maj 2011 gäller en ny plan- och bygglag (2010:900). Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. I detta fall tillämpas den gamla plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.

Enligt 12 kap.1 § ÄPBL skall länsstyrelsen pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att

beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, eller
4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Enligt 12 kap. 3 § ÄPBL skall Länsstyrelsen upphäva kommunens beslut i dess helhet, om något förhållande som avses i 1 § föreligger. Om kommunen har medgett det, får beslutet upphävas i en viss del.

Enligt 3 kap 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Enligt 3 kap 1 § miljöbalken skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företråde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

I 3 kap 10 § miljöbalken anges att om ett område enligt 5-8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företråde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företråde.

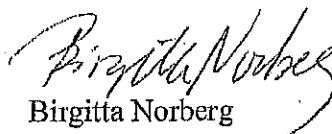
Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

#### **Hur detta beslut överklagas, se bilaga**

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Chris Heister med biträdande länsarkitekt Birgitta Norberg som föredragande. I handläggningen har även länsantikvarie Bo Sundin och enhetschef Eila Eriksson deltagit.



Chris Heister



Birgitta Norberg



Bilaga

Hur man överklagar till Regeringen, Miljödepartementet

Kopia till:

Tor KB Umehus AB och Anders Stenlund, Box 3013 903 02 Umeå (delg + hur man överklagar)

Umeå kommun, Byggnadsnämnden, 901 84 UMEÅ