



Göteborgs Stad
stadsbyggnad@stadsbyggnad.goteborg.se

Förslag till detaljplan för bostäder och förskola m.m. vid Skanstorget inom stadsdelen Haga, SBF-2023- 00279, Göteborgs kommun, Västra Götalands län

Handlingar daterade 2024-06-27 för samråd enligt 5 kap. 11 och 11 c §§ plan- och bygglagen (PBL 2010:900), utökat förfarande.

Länsstyrelsens samlade bedömning

Länsstyrelsen lämnar följande bedömning enligt 5 kap. 14 § plan- och bygglagen (PBL 2010:900).

Länsstyrelsen bedömer att ett genomförande av planförslaget innebär påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård, Göteborgs innerstad [O 2:1-5], då förslaget skadar flera av riksintressets grundläggande uttryck. Länsstyrelsen anser att planhandlingarna saknar de väsentliga analyser för att identifiera och omhänderta dessa uttryck, vilket resulterar i att riksintresset inte har tillgodosetts på ett övergripande och hållbart sätt.

Länsstyrelsen ser att Skanstorget skulle kunna utvecklas – även med viss bebyggelse – men då i en anpassad skala, utbredning och gestaltning som tillgodoser riksintresset i väsentligt högre grad än aktuellt planförslag.

Vidare anser Länsstyrelsen att kommunen behöver arbeta vidare med planförslagets riskhantering gällande översvämning, markstabilitet och markföroreningar till nästa skede. Samma gäller för hanteringen av miljökvalitetsnormen (MKN) för vatten.

Synpunkter på sådant som kan aktualisera prövning

Länsstyrelsen bedömer med hänsyn till ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL och nu kända förhållanden att frågor som berör hälsa och säkerhet samt påverkan på riksintresse måste lösas på ett

tillfredsställande sätt i enlighet med vad som anges nedan för att ett antagande inte skall prövas av Länsstyrelsen.

Motiv för bedömningen

Prövningsgrunder redovisar Länsstyrelsens synpunkter vilka ska uppfyllas för att det antagna planförslaget inte ska riskera överprövning. Råd och synpunkter handlar om anvisningar för att planförslaget ska uppfylla lagstiftningens krav.

Prövningsgrunder enligt PBL 11 kap. 10 §

Enligt 11 kap. 10 § ska Länsstyrelsen överpröva kommunens antagandebeslut av en plan eller områdesbestämmelser om dessa kan antas strida mot någon av de fem prövningsgrunderna.

- Riksintresse
- Mellankommunala frågor och regionala förhållanden
- Miljökvalitetsnormer (MKN)
- Strandskydd
- Hälsa och säkerhet

Länsstyrelsen bedömer att planförslaget antas strida mot prövningsgrunderna riksintresse, MKN vatten samt hälsa och säkerhet.

Riksintresse

Kulturmiljövård

Länsstyrelsen bedömer att ett genomförande av planförslaget innebär påtaglig skada på riksintresse för kulturmiljövård, Göteborgs innerstad [O 2:1-5] (nedan förkortat RI). Bedömningen grundas i att planförslaget skadar flera av riksintressets grundläggande uttryck.

Nedan redovisas Länsstyrelsen bedömning av riksintressets innehåll. Utifrån den redovisningen motiveras därefter bedömningen om påtaglig skada.

Länsstyrelsens bedömning av riksintressets innehåll

Planområdet ligger inom riksintresse för kulturmiljövården, Göteborgs innerstad. Riksintresset består av tre tätt sammanbundna delområden – 1600-talsstaden, Haga och Stenstaden, vilka tillsammans speglar väsentliga skeden i stadens utveckling. En

betydelsefull gemensam nämnare delområdena emellan är fysiska och strukturella spår av och uttryck för den befästa staden. Planområdet ingår således i en stadsmiljö som är starkt präglad av flera historiska lager – från Göteborgs grundande, den successiva framväxten av staden under 1800-talet och fram till första hälften av 1900-talet. Riksintressets berättarinnehåll har på så vis ett långt tidsdjup som kommer till uttryck genom berget med befästningen Skansen Kronan, torgytan, bebyggelse från olika utbyggnadsperioder och visuella samband dem emellan i stadsrummet. Geografi, geologi, topografi och markägoförhållanden, samt den viktiga faktorn att kunna försvara den framväxande staden, har varit avgörande för Göteborgs historiska utveckling och för de värden och uttryck som är utpekade som riksintressanta. Skanstorget är i många avseenden ett idag fortsatt läsbart stadsrum där dessa avgörande faktorer möts i ett pedagogiskt sammanhang.

Göteborgs befästningssystem var avgörande för stadens grundande och utveckling. Platsens geografisk-topografiska förutsättningar möjliggjorde byggnation av vallgrav, stadsbefästningar och skansar. Stadens övriga bebyggelse har genom århundradena behövt förhålla sig först till prioriteringen av försvar och därefter (från 1800-talet) till markägoförhållanden – där staten successivt överlät mark för stadens behov och expansion.

Visuella och funktionella samband mellan staden innanför vallgraven/stadsbefästningarna och med skansarna och Göta älv har varit avgörande för försvarsmöjligheterna. Förstaden Haga tilläts tidigt att byggas vid foten av Skansberget, men då på premisen att bebyggelsen skulle vara låg, enkelt konstruerad och möjlig att snabbt kunna flytta, riva eller bränna ner. Kaponjären möjliggjorde säkert tillträde till Skansen kronan. Skansbergets omslutande markområden i väster, söder och öster var obebyggt och tillhörde dessutom Älvsborg.

I takt med ett minskat försvarsbehov löstes befästningen upp och kronans mark kunde planeras/byggas för stadens expansion och behov. Trots detta har väsentliga delar av befästningssystemet bevarats. 400 år senare finns vallgraven, delar av stadsbefästningarna och skansarna kvar. Vid Skansberget och Skansen Kronan finns än idag den för befästa staden pedagogiskt viktiga öppna platsen Skanstorget, som i allt väsentligt har varit fri från påtagliga byggnadsvolymer under dessa 400 år. Hela den idag öppna platsen har i stället rymt olika funktioner kopplat till bland annat försvar och allmänna ändamål. I övrigt har stadens årsringar

tillkommit runt om Skanstorgets direkta närområde. På så vis är Skansberget och Skansen Kronan väl synligt i dagens stadsbild och förståelsen för skansens behov av öppen kringgårdande mark är pedagogiskt läsbar.

Länsstyrelsens motivering till påtaglig skada på riksintresset

Länsstyrelsens bedömning att planförslaget innebär påtaglig skada grundas på det kulturhistoriska riksintressesammanhang som beskrivs ovan. Den bebyggelse som planen möjliggör kommer att ta upp så stora delar av dagens öppna plats att läsbarheten, förståelsen och upplevelsen av Skansbergets och Skansen Kronans historiska funktion, läge och strategiska betydelse för Göteborgs etablering till stora delar går förlorad.

Genom att låta den storskaliga stenstadens byggnadsordning växa ut över Skanstorgets idag öppna plats begränsas inte bara möjligheten att förstå/utläsa den befästa stadens uttryck och spår i stadsmiljön – det försvagar även upplevelsen/förståelsen av Göteborgs framväxt under det sena 1800-talet och de stadsplaneideal som då rådde.

I planeringsbeskedet (dat: 2021-05-10, dnr: 14082–2021) bedömde Länsstyrelsen Skansen Kronan som ett av stadens viktigaste landmärken för den befästa stadens historiska funktion – i stadslandskapet och med den öppna ytan nedanför Skansberget. Det nu aktuella planförslaget bedöms medföra oacceptabla konsekvenser för detta grundläggande RI-uttryck – såväl fysiskt och visuellt som i det större kulturhistoriska och strukturella sammanhanget (befästa staden). Planförslagets tillkommande kvarter kommer att bli så dominerande att bergets och skansens betydelse och sammanhang förvanskas – trots den bevarade siktlinjen från nordost. Kvar blir endast fragment av öppenhet som inte gör det möjligt att förstå det större försvarssystemets sammanhang. Betydelsen av Skanstorget som ett mer öppet stadsrum konstaterades i kommunens eget kulturmiljöunderlag (från 2010), men har inte gjort något större avtryck i det nu aktuella planförslaget än enstaka siktlinjer.

I en stad av Göteborgs storlek och med ett ständigt pågående förändringstryck ställs höga krav på att identifiera värden, analysera dem och anpassa det nya för att tillgodose RI. Detta gäller hantering såväl i inzoomat läge, som i större sammanhang upp till hela innerstadens perspektiv. Länsstyrelsen anser att utförlig hantering utifrån dessa perspektiv saknas i planförslaget. Skadan måste ses i den befästa stadens stora perspektiv. Redan påverkade uttryck

måste vägas in i bedömningen. I sammanhanget kan nämnas att Skansen Lejonet, genom historiska infrastrukturanläggningar och nu Västlänkens ingrepp, har förlorat sin läsbarhet i sitt platsbundna sammanhang. Detta sammanhang finns idag fortsatt läsbart i Skanstorgets öppna stadsrum. Därtill har stadsförändringarna (förtätning och skalförskjutning) genom åren kommit att påverka synbarheten och läsbarheten av de andra komponenterna i stadens befästningssystem.

Miljökvalitetsnormer (MKN)

MKN vatten

Enligt 2 kap. 10 § PBL får planläggning inte medverka till att en miljökvalitetsnorm, MKN, enligt 5 kap Miljöbalken överträds. Kommunen måste därför visa hur planerade åtgärder påverkar vattenkvalitén inom de vattenförekomster som kan beröras av planområdet samt hur de påverkar möjligheterna att nå uppsatta MKN för Vatten. Kommunen ska visa på vilka grunder bedömningen har gjorts, exempelvis med stöd av uppgifter från en dagvattenutredning eller annat underlag som berör vattenkvalitén.

Staden har tagit fram en dagvattenutredning (2024-06-10) där rening föreslås i regnbäddar dels på parkytan, dels på bostadshusets och förskolans gårdar. Om de föreslagna åtgärderna genomförs så minskar föroreningsmängderna till recipienten Fattighusån. Om åtgärderna inte genomförs beräknas föroreningsmängderna öka för flera av de föroreningar som enligt VISS kan riskera sänkt status för Fattighusån. Länsstyrelsen anser att kommunen behöver visa hur genomförandet av de föreslagna dagvattenåtgärderna säkerställs. Vi delar Boverkets råd¹ för hur dagvattenåtgärder inom verksamhetsområde för dagvatten på ett plantekniskt acceptabelt sätt säkerställs, rådgivningen framhåller vikten av att mark för ändamålet reserveras i plankartan.

Det finns i dagvattenutredningen två olika beräkningar för föroreningsbelastningen. Det är för länsstyrelsen oklart vilka områden som ingår i beräkningarna för tabell 5 och 6. Det bör tydligare framgå att belastningen från hela planområdet har bedömts sammantaget. Det innebär att länsstyrelsen behöver se detaljplanens totala belastning på recipienten.

¹ Länk till boverkets hemsida: [Dagvatten vid detaljplaneläggning - PBL kunskapsbanken - Boverket](#)

I planbeskrivningen rekommenderas att dagvattenlösningar anläggs med tät botten för att minska risken för förorenings spridning. Det framgår dock inte av underlaget någon bedömning av hur stora riskerna för spridningen är. Om dagvattenanläggningarna behöver har tät botten för att inte riskera påverkan på miljökvalitetsnormerna för Fattighusån, ska detta säkerställas i plankartan.

Hälsa och säkerhet

Skyfall

Länsstyrelsen anser att kommunens hantering av risken för översvämning har flera brister vad gäller säkerställande av framkomlighet och skador på byggnader samt risker kopplat till förskolan, som behöver åtgärdas till nästa skede för att föreslagen markanvändning ska vara lämplig.

Generellt anser Länsstyrelsen att kommunen också behöver visa att den förslagna riskhanteringen är robust. Det vill säga att lämpliga säkerhetsmarginaler finns för att hantera osäkerheter i planering och genomförande.

Framkomlighet och skador på byggnader

Övre Husargatan är klassad som utryckningsväg och är även del av det prioriterade vägnätet. Kommunen bedömer att ett genomförande av planförslagets innebär en försämring av framkomligheten på gatan, men att försämringen inte har en betydande påverkan på framkomligheten. Enligt skyfallsutredningen (2024-06-10) finns risk för översvämning av vatten över 20 centimeter vid kvarteret längs med Övre Husargatan. Länsstyrelsen anser att kommunen behöver göra en tydligare bedömning av framkomligheten samt föra ett resonemang kring förslagets robusthet.

Översvämning av vatten väntas även överstiga 20 cm vid de östra entréerna till kvarteret och riskerar därmed att omöjliggöra dess tillgänglighet. Kommunen beskriver att det planeras invändiga entréer mot andra delar av byggnaden vilket innebär att byggnaden bedöms tillgänglig. Länsstyrelsen noterar dock att det i skyfallsutredningen diskuteras och föreslås vattentäta fasader mot innergården av byggnaden, vilket indikerar att det finns en översvämningrisk även på byggnadens innergård. Det framgår inte

heller hur de som har fått sina entréer översvämmade tar sig ut från innergården. Kommunen behöver inför granskningsskedet förtydliga beskrivningen av hur framkomligheten inom planområdet kommer hanteras, samt säkerställa åtgärder för att markanvändningen ska vara lämplig. Detta gäller både utryckningsvägar till och inom planområdet, samt alternativa utrymningsvägar för de entréer som riskerar att översvämmas.

Tekniska lösningar föreslås för att minimera risk för översvämmade entréer på kvarterets östra sida, vilket också regleras med planbestämmelser. Länsstyrelsen ställer sig frågande till genomförbarheten av åtgärden översvämningsskyddade entréer, och anser att kommunen behöver förtydliga beskrivningen av åtgärds funktion inför granskningsskedet. Länsstyrelsens utgångspunkt är att ny bebyggelse ska planeras så att den inte tar skada vid ett 100-årsregn.

Det planeras även ett parkeringsgarage under kvarteret med infart från den Södra gatan. Kommunen redovisar att garagednedfartens exakta placering behöver studeras inför granskning med hänsyn till tröskelnivå, samt tröskelns genomförbarhet utifrån körbarhet och trafiksäkerhet. Länsstyrelsen delar kommunens bedömning vad gäller behovet av vidare utredning av garagageentrén. Länsstyrelsen anser också att kommunen behöver beskriva konsekvenserna om vatten tar sig förbi föreslagen tröskel och rinner ner i garagaget.

Översvämningrisk, förskolebyggnad

Kommunen beskriver att vatten kan bli stående mot förskolans norra och nordvästra fasad, och föreslår att risken åtgärdas med hjälp av höjdsättning, eller en ränna längs med fasaden som styr vattnet kring byggnaden. I plankartan är endast vattentät fasad reglerad. Kommunen behöver förtydliga om övriga åtgärder (höjdsättning och ränna) som föreslås är en förutsättning för att bebyggelsen ska bli lämplig. Åtgärderna behöver i så fall säkerställas på plankartan.

Kommunen föreslår att förskolans bottenvåning ska utföras med två entréer mot den västra gatan. Vid skyfall riskeras entréerna att översvämmas och översvämningssvatten rinna ner i bygganden. Kommunen avser att hantera översvämningssvatten genom att anlägga trösklar utanför entréerna om minst 20 centimeter över gatunivå, och förse byggnaden med alternativa evakueringsvägar. Länsstyrelsen anser att kommunen behöver förtydliga vilka

utrymningsvägar som föreslås för förskolan och säkerställa dess funktion vid en översvämning, hänsyn behöver även tas till att en förskola kan antas vara svårutrymd. Länsstyrelsen kan inte heller se att åtgärden med tröskeln, som syftar till att förhindra att vatten rinner ner i byggnaden, finns säkerställd i planhandlingarna. Länsstyrelsen tolkar planhandlingarna som att åtgärden är en förutsättning och då behöver säkerställas i plankartan. Kommunen behöver även komplettera planhandlingarna med en beskrivning av vilka konsekvenserna blir om vattnet tar sig förbi föreslagen tröskel och rinner ner mot förskolans entréer och bottenvåning. Finns det exempelvis risk för att barn kan drunkna i det stora vattendjup som kan förväntas uppstå både utomhus i sänkan och inomhus på bottenplan? Länsstyrelsen ställer sig också frågande till genomförbarheten av åtgärden översvämningsskyddade entréer som regleras på plankartan för förskolan. Kommunen behöver förtydliga åtgärdens funktion inför granskningskedet. Länsstyrelsens utgångspunkt är att ny bebyggelse ska planeras så att den inte tar skada vid ett 100-årsregn, risk får inte heller finnas för människors hälsa och säkerhet.

Markens stabilitet

I beredningen av ärendet har Länsstyrelsen begärt yttrande av Statens geotekniska institut (SGI), yttrandet daterat 2024-10-18 bifogas.

Länsstyrelsen delar SGI:s synpunkter och anser att kommunen behöver förtydliga och/eller åtgärda de briser SGI har uppmärksammat i underlaget samt att risken till bergras och blockutfall ska undersökas, eventuella åtgärder utredas och säkerställas i detaljplaneskedet.

Förorenad mark

Länsstyrelsen noterar i den översiktliga miljötekniska markundersöken (2023-09-04) att föroreningshalter över nivån för känslig markanvändning (KM) och mindre känslig markanvändning (MKM) har identifierats inom planområdet.

Länsstyrelsen anser att kommunen behöver motivera varför inte plankartan reglerar villkor för startbesked kopplat till föroreningarna? Länsstyrelsen vill redan nu uppmärksamma kommunen på att vi senare i processen kan komma att ställa krav om villkor för startbesked.

Risk för olycka – gasledning

I planbeskrivningen nämns en befintlig gasledning som sträcker sig i nord/sydlig riktning och tangerar området i öster. Kommunen behöver utveckla resonemanget kring gasledningen och beskriva om det finns några risker, och om dessa i så fall främst är under byggskedet eller om gasledningen utgör någon risk för den nya bebyggelsen?

Råd enligt PBL och MB

Förhållande till översiktsplanen

Länsstyrelsen anser att kommunen gör betydande avsteg från översiktsplanens vägledning i tillgodoseendet av riksintresse för kulturmiljövård samt hanteringen av risk för översvämning.

Sammantaget bedömer dock Länsstyrelsen att detaljplanen följer översiktsplanens intentioner.

Miljökonsekvensbeskrivning

Länsstyrelsen anser att planförslagets MKB är alltför inzoomad på planområdets direkta sammanhang. Miljökonsekvensbeskrivningens (MKB:ns) bedömningsmatriser lägger samman flera olika kulturmiljöfaktorer (fornlämningar, byggnadsminnen, kommunala kulturmiljöer och riksintresse för kulturmiljövården). Olika grader av bedömda konsekvenser för tabellens olika faktorer har lett till en sammantagen konsekvensbedömning (måttliga-stora negativa konsekvenser), som sedan förefaller spilla över på bedömningen av påverkan på själva riksintresset – och detta i ett inzoomat perspektiv. Skansen Kronan, Skansberget och Skanstorget analyseras inte i riksintressets stora perspektiv och utifrån hela den befästa stadens värden, uttryck och läsbarhet.

MKB:ns bedömning av kumulativ påverkan på riksintresset görs utifrån parametrar som inte har relevans i det aktuella planärendet. Länsstyrelsens inställning är att befintliga, utnyttjade byggrätter söder om Skansberget är irrelevanta i ett plansammanhang där Skanstorgets helt öppna stadsrum påverkas starkt.

I det mer utzoomade perspektivet för MKB resonemang om att planförslaget inte påverkar de övriga riksintresseuttrycken (Skansen Lejonet, Excercisheden och Nya Älvsborgs fästning). Detta är dock

en bedömning av visuell indirekt påverkan och inte på planförslagets inverkan på förståelsen av Skansen Kronan, Skansberget och Skanstorgets öppna stadsrum som ett pedagogiskt sammanhang av betydelse för hela riksintresset och den befästa staden (och på så sätt kumulativt utifrån den befästa stadens struktur och funktionssamband). I MKB anges vidare att ”de riksintressanta uttrycken finns fortsatt representerade i andra sammanhang och på andra platser inom riksintresset”. Länsstyrelsen vill mot bakgrund av detta resonemang understryka betydelsen av Skansen Kronan på Skansberget som ett av den befästa stadens två mest uttrycksfulla och unika monument i form av skansar. Enligt miljöbalken och plan- och bygglagen ska riksintressen tillgodoses och så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan innebära påtaglig direkt, indirekt eller kumulativ skada. Planförslaget har valt en inriktning för den tänkta förtätningen på Skanstorget och vid Skansbergets fot, där motiveringar har hämtats ur en ny kulturmiljöutredning – med en tydligt annan inriktning än en tidigare version från 2010 (som lade stor tonvikt vid Skanstorgets öppna stadsrum som viktigt för förståelsen av den befästa staden och som brytpunkt/mötesplats mellan olika stadsdelar). Planförslaget utgår ifrån ett nollalternativ där dagens utformning av Skanstorg utgör ena polen och ett storskaligt stenstadskvarter den andra. Andra tänkbara alternativ presenteras inte.

Den närliggande stenstadens högresta byggnadsordning har valts som argument för anpassning till platsen. Påverkan på Hagas låga och mer ålderdomliga bebyggelse motiveras genom att del av torget (inklusive dagens anlagda gata) iordningställs för ny torgfunktion – vilken även ska säkerställa siktlinjer från Övre Husargatan mot Skansen Kronan och Skansberget. Att Skanstorget som öppet stadsrum/torg försvinner motiveras med att ny torgfunktion tillskapas på en mindre del av den idag öppna ytan.

Byggnation av förskolan vid Skansbergets fot och entrén till Skansparken (iordningsställd 1915) motiveras genom bibehållande av del av parkens stenmur och anpassat fasaduttryck. Planförslaget gör dock ingen mer ingående analys av vad förskolans fysiska och visuella ingrepp betyder för RI-sammanhanget där skansen, berget och torget är väsentliga uttryck.

Planförslaget innebär en hög exploatering på ett av stadens få torgytor i en kulturhistoriskt känslig miljö med flera uttryck för riksintresse för kulturmiljö. Förslagen om kompensationsåtgärder i form av ytterligare kulturhistoriska utredningar, trädgårds- och

parkutredning inom förskolans område samt att antikvarie ska delta i val av marktäckning på det som återstår av torgytan relaterar inte till den skada på riksintresset som planförslaget medför.

Synpunkter enligt annan lagstiftning

Vattenverksamhet

Länsstyrelsen upplyser om att åtgärder som kan innebära bortledning av grundvatten (sprängning, djup grundläggning eller ev. pålning) innebär en vattenverksamhet som regleras i 11 kap Miljöbalken. Bortledning av grundvatten är tillståndspliktig om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. I det fall åtgärden bedöms vara tillståndspliktig ska samråd utföras i tidigt skede med Länsstyrelsens vattenvårdsavdelning. Inom den aktuella planen planeras ett underjordiskt garage samt stödpålning. Hur eventuella vattenverksamheter ska hanteras ska bedömas och framgå av planbeskrivningen.

Undersökning om betydande miljöpåverkan

Kommunen bedömer att planförslaget innebär betydande påverkan på miljön utifrån påverkan på platsens kulturmiljövärden. Länsstyrelsen delar kommunens åsikt men anser också att ett genomförande av planförslaget innebär en betydande miljöpåverkan med anledning av risken för översvämning till följd av skyfall. Planförslaget har en stor översvämningssproblematik och Länsstyrelsen bedömer det som osäkert om åtgärderna som föreslås i planen faktiskt uppfyller sin funktion och minskar översvämningssproblematiken i tillräcklig omfattning.

De som medverkat i beslutet

Företrädare för natur-, miljöskydd-, samhälls- och vattenavdelningen har bidragit till beredningen av detta yttrande. Yttrandet har beslutats av planarkitekt Zilka Cosic med planarkitekt Erik Söderström som föredragande.

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Bilaga för kännedom:

Kopia av yttrande till Länsstyrelsen från SGI, daterat 2024-10-18

Länsstyrelsen/

Naturavdelningen - John Thorbäck

Miljöskyddsavdelningen - Robert Jalvin

Samhällsavdelningen - Linda Tofeldt, Johan Apelman och Andreas Åman

Vattenavdelningen - Josefin Dannerstedt

Funktionschef Plan och bygg - Nina Kiani Janson