

Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
403 40 Göteborg

2016-04-11

**KOMPLETTERING AV ÖVERKLAGANDENA**

**Dnr. 403-9851-2016**

**Dnr. 403-9854-2016**

**Föreningen Trädplan Göteborg m. fl. ./. Göteborgs kommun**

---

**Klagande 1**                      Föreningen Trädplan Göteborg

**Klagande 2**

**Klagande 3**

**Klagande 4**

**Klagande 5**

**Klagande 6**

**Klagande 7**

**Klagande 8**

**Klagande 9**

**Klagande 10**

**Klagande 11**

**Klagande 12**

**Klagande 13**

**Klagande 14**

**Klagande 15**

**Klagande 16**

**Klagande 17**

**Klagande 18**

**Klagande 19**

**Klagande 20**

**Klagande 21**

**Ombud för 1-21** Jur. kand. Giedre Jirvell, jur. kand. Olivia Cromwell  
och aff.jur. mag. Josefine Gotting  
Mark- & Miljörättsbyrån i Sverige AB  
Kungsgatan 56  
411 08 Göteborg

**Motpart** Göteborgs kommun  
404 82 Göteborg

**Överklagade beslut** 1. Kommunfullmäktiges i Göteborgs stad beslut den 28 januari 2016, § 19, dnr. 1540/15, att anta detaljplan för järnvägstunneln Västlänken; tunnelmynningar, schakt m.m. inom stadsdelarna Olskroken, Gullbergsvass, Vasastaden, Annedal, Landala, Guldheden, Johanneberg, Heden, Skår och Kallebäck i Göteborgs kommun.

2. Kommunfullmäktiges i Göteborgs stad beslut den 28 januari 2016, § 20, dnr. 1541/15, att anta ändring av detaljplaner för järnvägstunneln Västlänken mellan Gullbergsvass och Almedal inom stadsdelarna Gullbergsvass, Nordstaden, Inom Vallgraven, Pustervik, Haga, Vasastaden, Lorensberg, Bö och Skår i Göteborgs kommun.

**Saken** Detaljplan för järnvägstunneln Västlänken i Göteborgs kommun

---

Undertecknade ombud för Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. får härmed inkomma med en komplettering av överklagandena av ovan angivna beslut, med följande yrkanden och under åberopande av nedanstående grunder och omständigheter.

3 (30)

## **1 YRKANDE**

### 1.1 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. yrkar att Länsstyrelsen i Västra Götalands län upphäver:

1. Kommunfullmäktiges i Göteborgs stad beslut den 28 januari 2016, § 19, dnr. 1540/15, att anta detaljplan för järnvägstunneln Västlänken; tunnelmynningar, schakt m.m. inom stadsdelarna Olskroken, Gullbergsvass, Vasastaden, Annedal, Landala, Guldheden, Johanneberg, Heden, Skår och Kallebäck i Göteborgs kommun; samt

2. Kommunfullmäktiges i Göteborgs stad beslut den 28 januari 2016, § 20, dnr. 1541/15, att anta ändring av detaljplaner för järnvägstunneln Västlänken mellan Gullbergsvass och Almedal inom stadsdelarna Gullbergsvass, Nordstaden, Inom Vallgraven, Pustervik, Haga, Vasastaden, Lorensberg, Bö och Skår i Göteborgs kommun.

## **2 GRUNDER FÖR YRKANDET**

2.1 Den antagna detaljplanen för järnvägstunneln Västlänken; tunnelmynningar, schakt m.m. inom stadsdelarna Olskroken, Gullbergsvass, Vasastaden, Annedal, Landala, Guldheden, Johanneberg, Heden, Skår och Kallebäck (den antagna detaljplanen) samt den antagna ändringen av detaljplaner för järnvägstunneln Västlänken mellan Gullbergsvass och Almedal inom stadsdelarna Gullbergsvass, Nordstaden, Inom Vallgraven, Pustervik, Haga, Vasastaden, Lorensberg, Bö och Skår (detaljplaneändringen) kommer att medföra påtagliga och irreversibla skador på ett flertal riksintressen för kulturmiljövård i Göteborgs kommun, vilket strider mot 2 kap. 2 och 6 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, samt 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808), MB.

2.2 Såväl Länsstyrelsen i Västra Götalands län som Göteborgs kommun har gjort felaktiga avvägningar mellan de motstridiga riksintressena för kulturmiljövård respektive kommunikation enligt 3 kap. 10 § MB. I aktuellt fall väger riksintressena för kulturmiljövård tyngre än det utpekade riksintresset för järnvägstunneln.

2.3 Antagandet av detaljplanen samt detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln står därtill i strid med regeringens tillåtlighetsbeslut, 2014-06-26, M2012/2992/Me. Antagandet av förevarande detaljplan och detaljplaneändring medför nämligen att det villkor som regeringen ställt upp för tillåtligheten av järnvägstunneln, det vill säga att järnvägstunneln planeras och utförs *”så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas”* (villkor 1), förhindras. Såväl länsstyrelsen, i egenskap av planmyndighet, som Göteborgs kommun har vid antagandet av detaljplanen jämte detaljplaneändringen inte i tillräcklig hög utsträckning beaktat det som föreskrivs i regeringens tillåtlighetsbeslut för att det aktuella rekvisitet ska kunna ses som uppfyllt. Agerandet strider därmed mot såväl 17 kap. MB som rättssäkerhetsprincipen.

- 2.4 Vidare kommer antagandet av detaljplanen samt detaljplaneändringen medföra betydande olägenheter för närboende, näringsidkare, samt personer som regelbundet besöks i det aktuella projektområdet. Göteborgs kommun har inte redogjort för dessa olägenheter i tillräcklig utsträckning, eller redogjort för på vilket sätt olägenheterna ska undvikas för att påverkningsgraden på för människors hälsa och säkerhet ska kunna ses som acceptabel. Att anta en detaljplan respektive detaljplaneändring, utan att tillgodose skyddet för människors hälsa och säkerhet upprätthålls står i strid med såväl bestämmelserna i 1 kap. 1-5 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, LBJ, som 2 kap. 9 § PBL.
- 2.5 Utöver det ovan sagda bör den aktuella detaljplanen och den aktuella detaljplaneändringen upphävas eftersom dess antagande kommer att medföra omfattande negativa konsekvenser för samhällsekonomin och samhällsnyttan i allmänhet och stadsutvecklingen i synnerhet. Den antagna detaljplanen och antagna detaljplaneändring lever heller inte upp till sina syften, eftersom samhällsnyttan och de samhällsekonomiska fördelarna med detaljplaneprojektet, det vill säga järnvägstunneln, är grovt överskattade. Vad gäller detaljplanernas påverkan på stadsutvecklingen är dessa, till skillnad från vad Trafikverket och Göteborgs kommun har anfört, huvudsakligen negativa.
- 2.6 Därutöver har den aktuella detaljplaneprocessen varit föremål för ett antal processuella fel, såsom förbiseende av de formella kraven på samråd enligt 5 kap. 12 och 13 §§ PBL, samt formella fel gällande den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 3 § MB samt 6 kap. 13 § 2 MB.
- 2.7 Mot bakgrund av det ovan sagda bör Länsstyrelsen i Västra Götalands län upphäva den av Kommunstyrelsen i Göteborgs stad antagna detaljplanen samt detaljplaneändringen gällande den aktuella järnvägstunneln.

## 3 BAKGRUND

- 3.1 Arbetet med planering av en järnvägstunnel i Göteborgs stad påbörjades redan 1999, då översiktsplan ÖP99 upprättades av Göteborgs kommun. I ÖP99 nämns och beskrivs möjliga, alternativa, järnvägssträckningar inom Göteborgs kommun. I översiktsplanen ÖP99 reserveras dessutom mark för det framtida byggandet av en järnvägstunnel. Åren därefter följde järnvägsutredningar, samråd avseende järnvägsutredningen och andra moment rörande genomförandet av järnvägstunnel i Göteborg. År 2006 beslutade Göteborgs kommun och Trafikverket om anläggandet av den nu aktuella järnvägssträckningen, det vill säga mellan Göteborgs Centralstation, Haga och Korsvägen.
- 3.2 Under hösten 2013 genomfördes samråd avseende detaljplan för järnvägstunneln, varefter kompletterade samråd skedde under sommaren 2014. Byggnadsnämnden i

Göteborgs kommun beslöt den 25 november 2014 att ställa ut detaljplaneförslaget för granskning, som sedan ägde rum under tiden den 10 december 2014 – den 27 januari 2015. Stadsbyggnadskontoret i Göteborgs kommun lämnade sitt granskningsyttrande i ärendet den 29 september 2015, varefter Kommunfullmäktige i Göteborgs stad, den 28 januari 2016, antog detaljplanen och detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln i beslut, § 19, dnr. 1540/15 respektive 20 §, dnr. 1541/15.

- 3.3 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. överklagade ovan nämnda beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län den 1 mars 2016, där ärendet nu ligger för prövning.

## 4 UTVECKLING AV TALAN

### 4.1 Negativ påverkan på Göteborgs riksintressen för kulturmiljövård

#### *Riksintressen för kulturmiljövård - kriterier*

- 4.1.1 Flera områden i Göteborg innefattas av riksintressen för kulturmiljövård. Att ett område utgör ett riksintresse för kulturmiljövård medför att det finns ett lagstadgat skydd för området och dess skyddsvärda egenskaper. I 3 kap. 6 § första stycket första meningen MB stadgas att *"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 skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön"*. I första stycket andra meningen stadgas vidare att *"områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket"*.
- 4.1.2 Av prop. 1997/98:45, del 2, s. 33, framgår att *"bestämmelsen är vidare avsedd att skydda sådana kulturmiljöer som dokumenterar olika utvecklingsperioder i vårt lands historia"*. Av lagkommentarerna till bestämmelsen (Wolters Kluwer, Zeteo) framgår därtill att 3 kap. 6 § MB, till skillnad från motsvarande bestämmelse i dåvarande naturresurslagen, även skyddar fysisk miljö i övrigt, vilket innebär att även den bebyggda miljön och landskapsbilden omfattas av skyddet.
- 4.1.3 Av SOU 2009:45, s. 271, framgår vidare att det, för att 3 kap. 6 § andra stycket MB ska vara tillämplig, bör krävas att området eller miljön i fråga ska ha få motsvarigheter i landet. Sådana åtgärder som påtagligt skulle skada värden i sådan natur- och kulturmiljö som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs ska alltså så långt som möjligt undvikas. Det kan gälla områden med representativa exempel på landskapstyper eller naturtyper. Områdena bör särskilt väl belysa olika skeden i natur- och kulturlandskapets utveckling. Värderingen av ett område hänger samman med områdets storlek och ostördhet, samt om natur- och kulturföreteelserna är särskilt attraktiva för en nationell publik. Ofta är bevarandevärdena gemensamma för naturvärden, kulturmiljövården och friluftslivet. Att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas

innebär att bestämmelsen även omfattar så kallade gröna bälten och gröna kilar kring och i bebyggelsekoncentrationer.

- 4.1.4 Vidare framgår av SOU 2015:99, s. 126, att även värden som finns bevarade i sammanhängande kulturmiljöer, vid sidan av den traditionella monument- och objektvärden, ska bevaras. Stor vikt ska fästas vid vad allmänheten uppfattar som värdefullt. Det är således även allmänhetens synpunkter som är av betydelse vid urval och beslut om beskydd avseende kulturmiljöområden.
- 4.1.5 När kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna av skilda ingrepp och exploateringsåtgärder i kulturmiljön är bristfälliga, måste försiktighet iakttas gällande oåterkalleliga förändringar, se prop. 1985/86:3 s. 152. Ett viktigt inslag i hushållningstanken är bevarande av natur och kulturvärden och skydd av särskilt ömtåliga mark- och vattenområden. Särskilda bevarandeåtgärder motiveras vidare av tillgodoseende av människors behov och önskemål bland annat i fråga om rekreation och estetiska och kulturella upplevelser.
- 4.1.6 Av prop. 1985/86:3 s. 152 framgår dessutom att det, vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk, bör företas en samhällsekonomisk bedömning avseende vilken åtgärd som är att föredra. Den samhällsekonomiska värderingen måste göras med utgångspunkt i målen för den ekonomiska politiken. Det innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste tillmätas stor betydelse. Följderna för den regionala balansen och fördelningen av levnadsstandard i landet måste därmed vägas in. Den samhällsekonomiska bedömningen innefattar även ett hänsynstagande till kommunernas ekonomiska situation liksom den påverkan på försörjningsläget som olika åtgärder kan komma att få. De ekologiska och sociala aspekterna har även ett ekonomiskt värde vid en sådan bedömning.
- 4.1.7 Utöver lagtext och förarbeten har ett antal myndigheter berört förekomsten av riksintressen för kulturmiljövård samt frågan om hur dessa riksintressen ska skyddas. Av Boverkets generella ställningstagande gällande frågor om kulturmiljö kan bland annat utläsas att *"Riksintressen för kulturmiljövården är sammanhängande kulturmiljöer av stor betydelse ur ett nationellt perspektiv. Det är områden som särskilt väl belyser viktiga historiska skeenden. De värden som ligger till grund för utpekandet är knutna till såväl enskilda objekt och delområden som till miljöns kulturhistoriska och rumsliga samband."* Vidare anför Boverket att *"Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas värden. Detta gäller oberoende av om den planerade åtgärden vidtas inom eller utanför det utpekade området"*.
- 4.1.8 För varje område som är utpekad som riksintresse föreligger därmed ett starkt skydd som medför att påverkan på riksintressen endast får ske efter noggrann avvägning och att behovet av att skydda dessa intressen aldrig får ställas mot övriga allmänna intressen.

- 4.1.9 Utöver det som framgår gällande riksintresset för kulturmiljövård i lagtext, förarbeten och doktrin finns det även så kallade riksintressebeskrivningar upprättade för varje enskilt kulturmiljöriksintresse. Riksintressebeskrivningar anger de värden som har legat till grund för själva utpekandet av ett riksintresse, samt de strukturer och egenskaper som riksintresset inhyser och som inte får skadas påtagligt. Riskintressebeskrivningarna beslutas av Riksantikvarieämbetet och bör beaktas vid bedömningen om vad som utgör ett riksintresse för kulturmiljövård samt hur detsamma ska skyddas.

*Riksintressen för kulturmiljövård i Göteborg*

- 4.1.10 En viktig del i Göteborgs stadsmiljö är de natur- och kulturhistoriska värdena. De är särskilt framträdande i stadskärnan med omgivande grönstråk. Värdefulla delar finns även längre ut från stadskärnan. Att ett flertal riksintressen för kulturmiljövård kommer att påverkas påtagligt av anläggandet av den aktuella järnvägstunneln framgår av såväl av Banverkets beställda kulturmiljöutredning från 2006 (Lönnroth, Gudrun, *Järnvägsutredning Västlänken – Underlagsrapport Kulturmiljö*, 2006-01-18) som Tyréns utförda kulturmiljöutredning 2014 (Tyréns rapport, *Kulturmiljöbilaga till miljökonsekvensbeskrivning för Västlänken; Järnvägstunneln*, 2014-11-10). Det är inte främst de kulturmiljöer som ligger ovanpå sprängd tunnel i berg som påverkas, utan snarare kulturmiljön som ligger vid övergången mellan tunnel i berg och betongtunnel, längs betongtunnel som byggs i schakt och vid övriga spårdragningar som kommer att påverkas. Det berörda området sträcker sig från den gamla stadskärnan vid älven till de högre belägna bostadsområdena i Övre Johanneberg, från de tätbebyggda stadsdelarna Haga och Vasastaden i väster, till det mer glesbebyggda Örgryte i öst (Lönnroth, Gudrun, *Järnvägsutredning Västlänken – Underlagsrapport Kulturmiljö*, 2006-01-18, s. 11).
- 4.1.11 Vidare återfinns en generell beskrivning av riksintressena i länsstyrelsens rapport (2008:08) *Göteborg – Kulturmiljöer av riksintresse*. Bland annat anges i rapporten att förändring och förnyelse inte är förbjudet, men att sådan förändring eller förnyelse ska ske på de villkor som områdets kulturhistoriska miljö uppställer. Det som tillförs området ska således berika miljön samtidigt som det historiska arvet fortlever. Därtill anges i rapporten att de enskilda värdena inte nödvändigtvis behöver vara höga, men att de tillsammans kan skapa en värdefull helhetsbild av områdets värden. Fokus bör ligga på de estetiska värdena, samt allmänhetens möjlighet till naturupplevelse, vilket innebär att vid en riskbedömning för eventuella skador bör beaktas vad som utgör en lämplig utveckling inom ett större område och inte enbart hur en åtgärd påverkar den närmaste omgivningen. Även i Miljööverdomstolens avgörande i mål nr. M 8328-99 uttalade Boverket att större förändringar som inte är insatta i ett större sammanhang bör betraktas som påtaglig skada i väntan på ytterligare utredning. Liknande bedömning gjordes även i Miljööverdomstolens avgörande i mål nr. M 9540-99.
- 4.1.12 I förevarande fall är det är 19 stycken skyddade kulturmiljöer som kommer att påverkas, eller åtminstone riskerar att negativt påverkas, av anläggandet av den



aktuella järnvägstunneln (Lönroth, Gudrun, Järnvägsutredning Västlänken – Underlagsrapport Kulturmiljö, 2006-01-18 s. 11, s. 4 ff). De riksintressen för kulturmiljövård i Göteborgs stad som främst kommer att påverkas av den planerade järnvägstunneln är Skansen Lejonet – Gullberget, centralen med hamnstråk, Haga kyrkoplan med omgivning samt Korsvägen med omgivning (se närmare Tyréns rapport, Kulturmiljöbilaga till miljökonsekvensbeskrivning för Västlänken; Järnvägstunneln). Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. gör, mot bakgrund av ovanstående, bedömningen att antagandet av den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen risker att medföra påtagliga skador på samtliga dessa riksintressen, något som inte har beaktats i tillräcklig utsträckning under detaljplaneprocessens gång.

## **4.2 Rekvisitet påtaglig skada**

- 4.2.1 Som ovan redovisats är det förbjudet att ”påtagligt skada” utpekade områden av riksintresse. I förevarande fall har länsstyrelsen gjort bedömningen att den antagna detaljplanen kommer att medföra påtaglig skada på aktuellt riksintresse för kulturmiljövården, men att åtgärden trots detta kan tillåtas eftersom riksintresset för kommunikation anses väga tyngre. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att länsstyrelsens bedömning i detta fall, samt Göteborgs kommuns vidhållande av densamma, är bristfällig eftersom det saknas faktiska resonemang kring vad begreppet påtaglig skada innebär och på vilket sätt det skulle vara tillåtet att påtagligt skada Göteborgs kulturmiljövården på det sätt som genomförandet av den antagna detaljplanen och detaljplaneändringen innebär.
- 4.2.2 I prop. 1997/98:45, del 2, s. 30, samt prop. 1985/86:3 s. 155 föreskrivs att i uttrycket ”påtagligt påverka områdets karaktär” utesluts bagatellartad påverkan, samt att endast sådana åtgärder åsyftas som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ inverkan på detta. Vidare föreskrivs att åtgärder som påtaglig kan skada natur- eller kulturmiljön, och som har betydelse från allmän synpunkt och som inte kan återskapas eller ersättas, ska så långt som möjligt undvikas (prop. 1997/98:45, del 2, s. 32).
- 4.2.3 Angående påtaglig skada hänvisas i SOU 2015:99, s. 272 till en förstudie från länsstyrelsen i Skåne län (Skåne Påtaglig skada? Förstudie inför översyn av Skånes riksintressen för kulturmiljövården, projektbeskrivning, s. 29), vari framhålls att bedömningen av vad som är påtaglig skada är problematisk, eftersom det är svårt att hitta någon tydlig rättspraxis gällande detsamma. Enligt Länsstyrelsen i Skåne län utgör ofta mindre projekt inom riksintressen inte påtaglig skada, dock ska man inte förbise den kumulativa effekten av dessa ingrepp, dvs. de små stegens tyranni. I förstudien refereras till vad som anges i *Boken om översiktsplan del II, Hugne, s. 15, 1996*, det vill säga följande;

*”Som påtaglig skada anses endast sådan inverkan som har bestående negativa följder eller som tillfälligt kan ha mycket stora negativa konsekvenser. Skador kan uppkomma på olika sätt. Det kan vara direkta, genom ändrad markanvändning i området, eller indirekta, t.ex. genom störningar från ändrad markanvändning utanför området. Gränsdragningen för ett område är således inte avgörande för bedömningen om påtaglig skada uppkommer på de värden som ska skyddas inom området. Skadan ska bedömas i ett långsiktigt perspektiv, så att flera förändringar som över tiden tillsammans kan bli betydelsefulla uppmärksammas redan från början. Det kan handla om summan av små skador, d.v.s. flera åtgärders kumulativa konsekvenser. Också en åtgärds följdverkningar måste beaktas. Dessa kan gälla tillkommande exploatering, som är förutsebar för vissa projekt, men också ett besluts verkan som vägledande för avgöranden i senare situationer”.*

- 4.2.4 Enligt ovan refererat betänkande gäller även att riksintressebestämmelserna till sin karaktär är en form av stoppbestämmelser. Förenklat uttryckt ska därför områden som är av riksintresse skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas värden. Risker för påtaglig skada är därmed ett hinder mot att tillåta en åtgärd. Det sagda innebär att det vid olika tillståndsprövningar bör göras tydligt om de prövade åtgärderna leder till påtaglig skada på något riksintresse eller inte. Om risk för påtaglig skada finns ska åtgärden i fråga inte tillåtas.
- 4.2.5 I SOU 2015:99 föreskrivs vidare att, när bestämmelserna om riksintressen enligt 3 kap. MB tillämpas, påverkan på riksintresseområdenas värden inte får påtagligt skadas. I praxis finns det dock exempel där till och med en utplåning av ett värde har tillåtits, eftersom ett motsvarande värde har återskapats inom något annat område. De prövande myndigheterna har i dessa fall infört en möjlighet till kompensationsåtgärder för att på så sätt kunna tillåta påtaglig skada på riksintressen. En möjlighet att kräva kompensationsåtgärder som villkor finns även vid andra typer av prövningar, exempelvis prövningar där hänsyn till miljö kvalitetsnormer aktualiseras. Dock saknas lagstöd för att kunna tillämpa ett kompensationsstänkande vid prövning av påtaglig skada på områden av riksintresse. Enligt SOU 2015:99 s. 257-258, skulle nämligen ett acceptande av kompensationsåtgärder kunna leda till att områden som bedömts innehålla unika värden inte visas den hänsyn som lagstiftaren avsett. Att tillåta påtaglig skada på riksintressen med anledning av att kompensationsåtgärder utförs är därmed inte tillåtet.

#### *Myndigheternas syn på påtaglig skada*

- 4.2.6 I Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada, NFS 2005:17, anges att en påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön kan uppstå om en åtgärd mer än obetydligt kan skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Naturvårdsverket påpekar vidare att *”En negativ inverkan som är irreversibel med avseende på något värde som utgör grunden för riksintresset bör som regel anses utgöra påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön.”* Vad som avses med begreppet ”irreversibelt” återges dock inte. I det allmänna rådet framhålls därutöver

att vid bedömningen av om en åtgärd påtagligt riskerar att skada kulturmiljövården, ska bedömas hur mycket, på vilka sätt och för hur lång tid åtgärden kan inverka negativt på riksintressets värden. Vidare bör även beaktas områdets känslighet, tidigare ingrepp på platsen, samt att även ingrepp i mindre delar av ett område kan påverka det sammanlagda värdet påtagligt.

- 4.2.7 Även Riksantikvarieämbetet har i sin handbok för riksintressen (2014-06-23) berört begreppet påtaglig skada. Ur denna kan utläsas att bedömningen av vad som utgör en påtaglig skada är kopplat till den specifika platsen och beroende av åtgärdens art och omfattning. Enligt handboken ger lagtext och förarbeten till 3 kap. 6 § MB begränsad vägledning i fråga om vad som krävs för att en skada ska anses vara påtaglig.
- 4.2.8 Enligt Riksantikvarieämbetets definition kan påtaglig skada uppstå om en åtgärd mer än obetydligt skadar något eller några av de värden som utgör grunden för riksintresset, eller om den negativa inverkan blir så stor att området i något avseende förlorar sitt värde som riksintresse. Detta innebär att både en bestående negativ inverkan och en tillfälligt stor negativ påverkan kan innebära påtaglig skada. Enligt Riksantikvarieämbete är det därtill avgörande i vilken grad den aktuella platsen fortsättningsvis kommer att karaktäriseras av eller kunna återspegla det utpekade riksintresset. Både en åtgärds påverkan på ett enskilt objekt och området som helhet är av betydelse för bedömningen. Riksantikvarieämbetet talar även om tre grundläggande principer vid bedömning av påtaglig skada i ett område för riksintresse, vilka är följande; olika områden är olika känsliga för påverkan, olika typer av påverkan kan medföra skada, samt mer än obetydlig skada kan utgöra påtaglig skada.
- 4.2.9 Vidare ska, enligt Boverkets riktlinjer, utgångspunkten vid bedömning av påtaglig skada vara riksintressebeskrivningen, samt att inga avvägningar mot andra lokala intressen får ske. Därtill menar Boverket att en åtgärd kan anses utgöra påtaglig skada på även om den innebär en tillfälligt mycket stor inverkan, samt att det inte behöver vara säkert att en påtaglig skada ska inträffa för att åtgärden ska vara otillåten, utan det räcker med att åtgärden kan skada kulturmiljön. Därutöver understryker Boverket att åtgärder som påverkar ett riksintresse ska planeras så att de inte medför påtaglig skada på riksintresset, samt att påtaglig skada i många fall kan undvikas genom justeringar av åtgärden, såsom utformning, skala eller läge. Därtill pekar Boverket på att påtaglig skada endast kan betraktas som lagligt om åtgärden består av ett annat, oförenligt, riksintresse.
- 4.2.10 Mot bakgrund av ovanstående kan konstateras att det föreligger en mängd olika kriterier och rekvisit för bedömning av vad som utgör en påtaglig skada på ett riksintresse. Med anledning av detta är det anmärkningsvärt att varken länsstyrelsen eller Göteborgs kommun tycks ha beaktat dessa i sina bedömningar av de aktuella detaljplaneärendena. Mot bakgrund härav är det således högst olämpligt att fastställa den antagna detaljplanen respektive detaljplaneändringen gällande järnvägen, utan att erforderlig bedömning av risken för påtaglig skada på berörda riksintressen för kulturmiljövård har företagits.

## *Praxis kring påtaglig skada*

- 4.2.11 Frågan kring rekvisitet påtaglig skada i fråga om riksintressen har även ett flertal gånger varit föremål för prövning både hos regeringen och i domstolarna. Se närmare regeringens beslut 2012-10-25, dnr. S2012/153/PBB, samt 2012-06-07, dnr. S2011/579/PBB, Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2011 ref. 4, Miljööverdomstolens avgörande, mål nr. M 1368-03, Miljööverdomstolens avgörande i mål nr. M 9014-08, samt MÖD 2014:12.
- 4.2.12 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att de refererade avgöranden har flertalet likheter med förevarande ärende och att länsstyrelsen även i detta fall bör upphäva detaljplanen och detaljplaneändringen eftersom dess antagande medför påtaglig skada på flera riksintressen för kulturmiljövård i Göteborg. Även i aktuellt fall handlar det om unika områden med en värdefull kulturmiljö. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill härvid framhålla att samtliga nämnda riksintresseskyddade områden och de enskilda riksintressena för kulturmiljövård måste bedömas sammantaget, det vill säga att det måste ske en kumulativ bedömning av påverkan på samtliga olika riksintressen för kulturmiljövård i centrala Göteborg. Dessutom är det inte tillåtet med kompensationsåtgärder vid prövning av påtaglig skada på riksintressen - något som Göteborgs kommun helt tycks ha förbiset. De nämnda omständigheterna talar för att Göteborgs kommun har gjort en bristande värdering av områdets helhet som värdefull kulturmiljö samt att antagandet av den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen inte kan accepteras.
- 4.2.13 Sammanfattningsvis kan konstateras att det alltid krävs en samlad helhetsbedömning av alla föreliggande omständigheter i det enskilda fallet för att avgöra huruvida en åtgärd kan medföra påtaglig skada på ett område för riksintresse eller inte. Användandet av kompensationsåtgärder är inte tillåtet när det rör sig om påtaglig skada på ett riksintresse, se punkt 4.2.5 ovan. Beträffande riksintressen för kulturmiljövården är det därutöver viktigt att se till ett områdets kulturhistoriska särdrag, dess helhet som kulturmiljövårdsområde, samt att det inte är intressant för bedömning vilken procentuell andel som ett aktuellt område utgör, eller hur omfattande skadan är, då det är helhetsintrycket av området som är väsentligt. Härvid ska återigen framhållas att det faktum att förändringar tidigare har skett i samma område inte motiverar att ytterligare förändringar eller påverkan får ske.
- 4.3 Antagandet av den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen står i strid med 3 kap. 6 § MB**
- 4.3.1 Det har i avsnitt 4.1-4.2 påvisats att det ställs höga krav för att tillåta anläggningar som riskerar att medföra påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövård. För att avgöra vad som skyddas som riksintresse för kulturmiljövård samt på vilket sätt man ska bedöma skyddsvärdet av detsamma krävs att hänsyn tas till ett omfattande underlag

bestående av såväl lagtext, praxis, doktrin, rapporter, kulturmiljöutredningar och annat relevant material. Det sagda finner stöd i 3 kap. 6 § MB samt dess förarbeten.

- 4.3.2 I förevarande fall har det inte tagits erforderlig hänsyn till riksintressena för kulturmiljövård som riskerar att påtagligt skadas av anläggandet av den aktuella järnvägstunneln. Att erforderlig hänsyn inte har tagits framgår bland annat av länsstyrelsens tidigare anföranden i detaljplaneprocessen, vari det konstaterats att anläggandet av den aktuella järnvägstunneln kommer att medföra påtaglig skada på flera riksintresseskyddade områden för kulturmiljövård. Detsamma framgår även av att det inte har skett någon kumulativ bedömning av påverkan på samtliga olika riksintressen för kulturmiljövård i centrala Göteborg. Såväl länsstyrelsen, i egenskap av planmyndighet, som Göteborgs kommun har företagit bristande värderingar av riksintressenas *helhet* som värdefull kulturmiljö.
- 4.3.3 Såsom ovan anförts står antagandet av den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen även i strid med Boverkets riktlinjer avseende riksintressen enligt 3 kap. 6 § MB samt Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada, NFS 2005:17, samt lagstiftarens intentioner med bestämmelserna, prop. 1997/98:45, del 2. Detta eftersom förevarande detaljplaner för järnvägstunneln inte har framtagits för att undvika påtaglig skada på riksintressena utan snarare kommit till stånd utifrån den bedömningen att sådan skada kommer att ske, men att skadorna är acceptabla. Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är det uppenbart att förfarandet är olovligt med hänsyn till gällande rätt samt fast praxis på området. Som ovan redovisats är det förbjudet att "påtagligt skada" utpekade områden av riksintresse på det sätt som antagandet kommer att medföra.
- 4.3.4 Med beaktande av att de ovan uppräknade riksintressena för kulturmiljövård i Göteborgs kommun utgör, både sammantaget och var för sig, ett unikt kulturmiljöarv för vilket det inte finns någon motsvarighet i landet, bör stor restriktivitet råda vad gäller antagande av detaljplaner som riskerar att skada desamma. Som nämnts kommer den antagna detaljplanen samt detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln att påverka hela stadsmiljön i en negativ riktning. Landskapets läsbarhet, det vill säga möjligheterna att förstå och uppleva ett områdes riksintressanta och kulturhistoriska sammanhang, såsom det kommer till uttryck i landskapet, något som är centralt vid urvalet av riksintressen, kommer att gå förlorad. Mot bakgrund av alla föreliggande omständigheter bör länsstyrelsen upphäva den aktuella detaljplanen samt detaljplaneändringen.
- 4.3.5 Vidare är det högst anmärkningsvärt att både länsstyrelsen, i egenskap av planmyndighet, och Göteborgs kommun har gjort bedömningen att den antagna detaljplanen kan tillåtas trots att den kommer att medföra påtaglig skada på flera riksintressen för kulturmiljövården. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att nämnda bedömning inte kan ses som annat än bristfällig och felaktig, eftersom det saknas faktiska resonemang kring vad begreppet påtaglig skada innebär

och på vilket sätt det skulle vara acceptabelt att tillåta påtagliga skador på Göteborgs kulturmiljövården under förevarande omständigheter.

- 4.3.6 I ljuset av ovan sagda bör det framhållas att även Statens fastighetsverk är kritisk till placeringen av den nu aktuella järnvägstunneln med anledning av dess negativa påverkan på kulturmiljöerna i Göteborg (Statens fastighetsverks yttrande, 2015-06-26, PM TRV 2013/92333, s. 15 ff). I sitt yttrande över järnvägsplanen uppräknar Statens fastighetsverk järnvägens omfattande konsekvenser på de statliga byggnadsminnena i Göteborg, samt påtalar att stora brister föreligger i Trafikverkets underlag. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. ansluter sig härmed till Statens fastighetsverk bedömning att Trafikverket inte kunnat visa på vilket sätt påtaglig skada med irreversibla skador på de statliga kulturminnena ska undvikas, eller på vilket sätt uppkomsten av dessa skador skulle vara tillåtlig. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. ansluter sig även till Götiska Förbundets ställningstaganden i frågan, (dnr. 0635/11, 0486/13, Aktbeteckning: 2-55281, 2-5282), som har ställt sig negativ till anläggandet av den aktuella järnvägen på grund av dess medförande av påtagliga skador på diverse kulturfastigheter i Göteborg. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. ställer sig frågande till varför vare sig länsstyrelsen eller Göteborgs kommun har bemött dessa invändningar under planärendenas hantering. Detta särskilt med beaktande av att det inte är tillåtet att vidta kompensationsåtgärder för att godta förekomsten av påtaglig skada på riksintressen.
- 4.3.7 I sammanhanget vill Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. understryka att ett av delmålen med det aktuella projektet, och därmed den nu aktuella järnvägstunneln, är att "stadsmiljön bevaras". Det bör ifrågasättas på vilket sätt Trafikverket menar att stadsmiljön kommer att bevaras genom att anläggandet av en järnvägstunnel som medför påtagliga skador på ett stort antal riksintresseområden för kulturmiljövård. Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. kommer anläggandet av nämnda järnvägstunnel snarare att få motsatt effekt. Ingreppen kommer dessutom ske på ett sådant sätt att skadorna i många fall är irreversibla. Mot bakgrund av detta bör den antagna detaljplanen och detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln upphävas.

## 4.4 Felaktig avvägning mellan olika riksintressen

- 4.4.1 Såsom ovan har redogjorts för innehåller ett flertal av de områden i Göteborgs innerstad som berörs av den nu antagna detaljplanen och detaljplaneändringen, kulturmiljöer som är skyddade som riksintressen för kulturmiljövård. Dessa kulturmiljöer får, enligt 3 kap. 6 § MB, inte skadas påtagligt av byggnation eller andra infrastrukturprojekt. I förevarande fall är dock även den planerade järnvägstunneln utpekad som ett riksintresse för kommunikation enligt 3 kap. 8 § MB, vilket innebär att det härvid rör sig om två oförenliga riksintressen inom samma geografiska område. För att avgöra konflikten mellan flera riksintressen på samma plats föreskrivs i 3 kap. 10 § MB vissa kriterier för hur avvägningen mellan skyddet av oförenliga riksintressen ska ske. Enligt 3 kap. 10 § MB gäller följande.



- 4.4.2 *"Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde 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 företräde. Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap".*
- 4.4.3 Enligt 3 kap. 10 § MB ska därmed det riksintresse som bäst tillgodoser miljöbalkens målsättning i 1 kap. 1 MB samt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ges företräde vid bedömningen. I förevarande fall fordras således en avvägning mellan å ena sidan behovet av att skydda riksintressen för kulturmiljövård gällande nu aktuella platser i Göteborg, och å andra sidan behovet av att skydda riksintresset för kommunikation, dvs. den aktuella järnvägen. Det riksintresse som minst tillgodoser målsättningen och hushållningsbestämmelserna får således tåla även påtagliga skador.
- 4.4.4 Det följer av lagkommentaren till 3 kap. 10 § MB (Wolters Kluwer, Zeteo) att avvägningen mellan motstående riksintressen blir mycket fri och i princip densamma som enligt 3 kap. 1 § MB, det vill säga att en avvägning ska göras mellan å ena sidan intresset av att bevara ett mark- eller vattenområde för framtiden och å andra sidan värdet av att ta det i anspråk för visst ändamål. Det framgår av lagtexten att det långsiktiga tidsperspektivet har stor betydelse, liksom möjligheten att finna lösningar som tillgodoser flera intressen. Bedömningen ska, i enlighet med balkens målsättning, innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden. Även Sveriges internationella åtaganden ska beaktas i prioriteringen av riksintresse. Det sagda finner stöd i prop. 1985/86:3, s. 78-79, samt prop. 1997/98:45, del 2, s. 35 som föreskriver att en god hushållning på lång sikt bör utgöra grunden för avvägningen mellan konkurrerande riksintressen.
- 4.4.5 Enligt SOU 2015:99, "Planering och beslut för hållbar utveckling", s. 257-258, måste en bedömning av om det rör sig om "oförenliga ändamål" göras innan en avvägning mellan riksintressen kan ske. Enligt nämnda utredning innebär uttrycket "oförenliga ändamål" att hävdandet av ett riksintresse leder till påtaglig skada på ett annat riksintresse. Således är det enbart när skyddet för ett riksintresse medför påtaglig skada på ett annat riksintresse som 3 kap. 10 § MB ska tillämpas. Enligt utredningen ska så snart olika riksintressen berörs och dessa påverkar varandra negativt, göras en samlad bedömning med tillämpning av den aktuella bestämmelsen. I betänkandet understryks vidare att när en avvägning av olika motstående riksintressen företas innebär detta att riksintressena inte visas den hänsyn som är syftet med bestämmelserna. Områden för riksintressen är sådana området som innehåller särskilda värden som i olika avseenden är unika för landet. Dessa unika värden är därmed sammankopplade med de specifika områdena. Vid tillämpning av bestämmelserna om riksintressen är det därför påverkan på områdenas värden som ska bedömas och som inte får påtagligt skadas.
- 4.4.6 Eftersom det i förevarande fall ostridigt rör sig om en sådan situation där två olika riksintressen konkurrerar med varandra måste därmed en sådan avvägning ske som

anges i 3 kap. 10 § MB. Såväl Göteborgs kommun som länsstyrelsen har företagit en avvägning mellan de aktuella riksintressena i enlighet med 3 kap. 10 § MB, i samband med sina respektive beslutsfattanden. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. ställer sig dock frågande till om den hittills företagna avvägningen, innebärande slutsatsen att riksintresset för kommunikation har ansetts viktigare än riksintresset för kulturmiljövård, har genomförts på ett godtagbart sätt, samt huruvida alla föreliggande omständigheter gällande aktuella riksintressen för kulturmiljövård i området verkligen har tagits hänsyn till, detta särskilt med beaktande av ovan redovisad brist på helhetsbedömning samt erforderlig utredning kring påtaglig skada och negativa kumulativa effekter på kulturmiljövården till följd av projektet.

## *Uttekande av riksintresse för järnväg*

- 4.4.7 Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. kan det därutöver ifrågasättas om riksintresset för kommunikation i förevarande fall verkligen bör anses väga tyngre än riksintresset för kulturmiljövård. Detta bland annat med hänsyn till att den nu planerade järnvägen i Göteborgs stad pekades ut som riksintresse för kommunikation först 2006, det vill säga samma år som förevarande detaljplaneprocess tog avstamp, till skillnad från riksintressena för kulturmiljövård, som har varit utpekade som riksintressen under en mycket lång tid.
- 4.4.8 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill även understryka att, till skillnad från andra typer av riksintressen, tycks järnväg automatiskt erhålla status som riksintresse, utan att tillräcklig utredning först har genomförts kring den slutliga placeringen, eller en plats faktiska lämplighet för anläggningen. I SOU 2015:99 föreskrivs att uppgifter gällande områden som är av riksintresse för bland annat järnvägskommunikationer ska lämnas av Trafikverket, vilket även framgår av 2 § andra stycket 9 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. I SOU 2015:99, s. 145 ff. påpekas även att Trafikverket har svårigheter med att uppge hur många riksintressen som myndigheten totalt har pekat ut, bland annat eftersom järnvägsstråk är uppdelade i bandelar och delsträckor.
- 4.4.9 Som utgångspunkt för bedömningen av riksintressen för kommunikation utformade de dåvarande fyra trafikverken och Boverket, gemensamma och övergripande kriterier till ledning vid utpekande av riksintressen för kommunikation, vilka bygger på det så kallade funktionsbegreppet, där bland annat framgår att mark- och vattenområden för såväl befintliga, planerade, som för vissa framtida kommunikationsanläggningar kan pekas ut som riksintresse.
- 4.4.10 Med utgångspunkt i dessa kriteriet har det senare, för varje trafikslag, utvecklats egna kriterier för vägledning vid utpekande av riksintressen. För att skapa ett gemensamt synsätt har Trafikverket sedan 2012, i samarbete med Boverket och länsstyrelserna, påbörjat framtagande av nya trafikslagsövergripande kriterier. I detta översynsarbete har bland annat konstaterats att det krävs mer precisa och detaljerade kriterier för utpekandena, samt att Trafikverkets kriterier ska leda till ett mindre omfattande



riksintresseutpekande än idag, eftersom nästintill alla anläggningar är utpekade som riksintressen.

- 4.4.11 Av SOU 2015:99, s. 145 ff., följer vidare att när Trafikverket preciserar ett riksintresse ska detta följas av ett fördjupat planeringsunderlag som visar de värden som riksintresset avser att skydda, samt hur dessa ska beaktas. Vidare framhålls att en sådan precisering ska innehålla en beskrivning av nuvarande trafiksituation, redogörelse av trafikprognoser och utvecklingsmöjligheter för anläggningen, samt en beskrivning av riksintressets markanspråk och områden som påverkar eller påverkas av riksintresset, exempelvis bullerutsatta områden. Av slutbetänkandet framgår därutöver att till varje riksintresse ska finnas en funktionsbeskrivning, vilken har till huvudsakligt syfte att beskriva varför anläggningen är av riksintresse. Funktionsbeskrivningen är ofta på en övergripande nivå och bör därför betraktas som en övergripande förklaring av kommunikationsanläggningens funktion.

#### *Avsaknad av funktionsbeskrivning*

- 4.4.12 Det aktuella riksintresset för kommunikation pekades ut 2006, i samband med att detaljplaneprocessen startade. Trots detta tycks det inte finnas någon vidare funktionsbeskrivning att tillgå för det aktuella riksintresset. Avsaknaden av detta material har resulterat i att det inte finns någon möjlighet att se vad som avses skyddas eller på vilken grund det aktuella riksintresset har utpekats. Detta bristande underlag bör ställas i relation till de mycket tydligt utpekade riksintressena för kulturmiljövård som finns i det aktuella området. För dessa utpekanden återfinns tydliga beskrivningar kring de platsernas specifika värden, samt hur dessa ska bevaras och syftet med desamma.
- 4.4.13 I Trafikverkets PM 2010-11-17 "Riksintressen för trafikslagets anläggningar", räknas de specifika kriterierna som gäller just för utpekande av järnväg som riksintresse upp. Bland annat nämns "särskild regional betydelse". Utöver detta PM tillhandahåller Trafikverket ett beslut, 2013-02-20, om uppdatering av riksintressen för trafikslagets anläggningar. I detta beslut återfinns dock ingen hänvisning till förevarande järnväg eller tillhörande funktionsbeskrivning. I Trafikverkets karttjänst över riksintressen kan visserligen urskiljas att den nu planerade järnvägssträckningen finns utpekad som "planerat" riksintresse för järnväg – dock återfinns inte heller här någon funktionsbeskrivning eller annan motivering till själva utpekandet. Trafikverket har således enbart kortfattat uppgett att "Västlänken" utgör riksintresse för kommunikation, någon funktionsbeskrivning eller annan motivering verkar dock inte finnas att tillgå, vilket gör det svårt att urskilja det bakomliggande syftet och grunderna med detsamma.
- 4.4.14 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill även framhålla att det ett flertal gånger under detaljplaneprocessens gång tydligt har påvisats att det inte finns något behov av att anlägga järnvägstunnel på just den nu tilltänkta sträckan, utan att det snarare har handlat om fyra stycken alternativa sträckningar (se exempelvis

förstärkningsalternativet), vilka alla har utgjort tänkbara alternativ. Att den nu valda sträckningen, utan vidare motivering, har klassats som riksintresse är därmed även på denna punkt anmärkningsvärt.

- 4.4.15 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill återigen påtala att anläggandet av den nu aktuella järnvägen kommer att medföra påtaglig och irreversibel skada för omkringliggande riksintressen för kulturmiljövård i Göteborg. Det är i aktuellt fall ostridigt att den planerade järnvägen kommer att anläggas i direkt närhet till ett flertal områden i Göteborgs stad som omfattas av riksintresse för kulturmiljövård. Med anledning av detta är det beaktansvärt att den nu valda sträckningen av järnvägen utsågs som mest lämplig. Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. bör den valda järnvägssträckningen strakt ifrågasättas, då andra föreslagna sträckningar hade inneburit mindre skada på riksintressena för kulturmiljövård, vilka därmed, i enlighet med bedömningen i 3 kap. 10 § MB, borde utretts närmare.
- 4.4.16 Därutöver bör framhållas att det följer av prop. 1985/86:3 s. 75, s. 167, att det gäller att finna lösningar som förenar teknisk och ekonomisk effektivitet med social omtanke och hushållning med naturresurserna. Anläggningar av förevarande slag bör så långt möjligt förläggas till områden där intrånget blir så litet som möjligt för biologisk produktion, för bevarandebestämmelserna och för intresset av en god bebyggelsemiljö. Att finna lämpliga eller åtminstone godtagbara lokaliseringar kräver som regel betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter i samhället.
- 4.4.17 Mot bakgrund av det ovan sagda är det vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § MB således uppenbart att det som är långsiktigt och främst tillgodoser hushållningsbestämmelserna i miljöbalken i förevarande fall är riksintressena för kulturmiljövård, och inte det relativt nyinrättade riksintresset för kommunikation, vilket tycks sakna tydlig motivering. Den avvägning som både Göteborgs kommun och länsstyrelsen har företagit bör därmed inte ses som godtagbar i förhållande till de omfattande skador som det aktuella projektet förväntas att medföra på omkringliggande riksintressen för kulturmiljövård, samt det faktum att riksintressena för kulturmiljövård inte har getts tillräckligt med utrymme i aktuell process. Sammanfattningsvis kommer den tilltänkta järnvägen att påverka Göteborgs innerstad med alla de kulturmiljövärden som finns där i en omfattande grad – vilket i sin tur kommer att leda till påtagliga skador. Att godta den nu aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen står därmed i strid med 3 kap. 10 § MB.
- 4.4.18 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill även understryka att ovanstående resonemang blir därtill mer övertygande om man därtill ser till de påstådda nyttorna med det aktuella riksintresset för kommunikation, vilka inte kommer att uppnås i aktuellt fall. Det har bland annat anförts att anläggandet av järnvägen kommer öka kapaciteten på järnvägsnätet och underlätta resandet i Västsverige, avlasta Göteborgs centralstation, gynna flödet av godstransporter till och från Göteborgs hamn, medföra effektivare transporter och att fler målpunkter nås i Göteborg, bidra till en konkurrenskraftig kollektivtrafik, samt öka det kollektiva resandet (se avsnitt 4.7 ff.).

#### **4.5 Antagandet av detaljplanen och detaljplaneändringen står i strid med regeringens tillåtlighetsbeslut**

4.5.1 Vidare vill Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. fästa länsstyrelsens uppmärksamhet vid att den nu antagna detaljplanen och detaljplaneändringen står i strid med villkoren i regeringens tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. MB. I regeringens tillåtlighetsbeslut avseende järnvägstunneln föreskrivs nämligen följande villkor gällande kulturmiljön:

*”Den inom korridoren närmare lokaliseringen och utformningen av Västlänken ska, efter samråd med Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs kommun, planeras och utföras så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas. Berörda fornlämningar ska så långt möjligt bevaras, synliggöras och införlivas i den nya anläggningen”.*

4.5.2 Av regeringens beslut framgår att negativa konsekvenser för kulturmiljön så långt möjligt ska begränsas. Det framgår även att regeringen har gjort bedömningen att den nu aktuella järnvägstunneln inte kommer att medföra påtaglig skada på kulturmiljön om nämnda villkor uppfylls. Att anta en detaljplan som inte beaktar villkoren i regeringens tillåtlighetsbeslut kan således inte godtas.

4.5.3 Eftersom den nu aktuella detaljplanen samt detaljplaneändringen, enligt kulturmiljöutredningar från såväl 2006 som 2014, kommer att medföra påtagliga skador på majoriteten av de skyddsvärda riksintressena för kulturmiljövård i centrala Göteborg kan antagandet av densamma inte anses stå i överrensstämmelse med regeringens tillåtlighetsbeslut. Eftersom regeringens tillåtlighetsbeslut måste beaktas i den efterföljande tillståndsprövningen av järnvägstunneln har det således varit felaktigt av Göteborgs kommun att anta detaljplanen samt detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln. Det är endast om det finns särskilda skäl som länsstyrelsen får tillåta en mindre avvikelser från ett tillåtlighetsbeslut som gäller en väg eller järnväg, 17 kap. 8 § MB. Uppenbart är att det i förevarande fall inte handlar om någon mindre avvikelse i den mening som framgår av fast praxis samt lagstiftarens intentioner med bestämmelsen.

4.5.4 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill vidare understryka att länsstyrelsen, i egenskap av planmyndighet i ärendet, till en början hade en mycket strikt inställning till aktuell järnvägstunnel och i detaljplaneprocessens initiala skede motsatt sig antagandet av planen. Att länsstyrelsen sedan, i processens senare skede, har ändrat sin uppfattning och nu anser att detaljplanens påverkan på kulturmiljön är acceptabel är anmärkningsvärt, eftersom inget nytt underlag som skulle länsstyrelsens initiala bedömning har tillkommit. Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. bör länsstyrelsens ändrade uppfattning ifrågasättas, särskilt med beaktande av att länsstyrelsen ändock anser att detaljplanen och detaljplaneändringen, kommer att medföra påtagliga skador på kulturmiljön i Göteborg.

- 4.5.5 Av länsstyrelsens senaste beslut gällande tillstyrkan av den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen kan följande utläsas gällande påverkan på kulturmiljön:

*”Sträckningen innebär dock att en stor andel av de bevarade delarna av 1600-talsstaden Göteborg liksom många träd i berörda parker och Nya allén från 1800-talets stadsplanering kommer att tas bort. Förlusterna och påverkan på kulturmiljöer och fornlämningar innebär irreversibla ingrepp i befästningsverken som delar av den yttre försvarsanläggningen vid skansen Lejonet, öster respektive väster om Gullberget, resterande bevarade delar av bastion Gustavus Primus och utanförliggande pålspärr och sänkverk, delar av bastion Christina Regina, omfattande delar av fältvallen i Haga, delar av Masthamnen vid Packhusplatsen och Stora Hamnkanalen samt omfattande delar av Johannebergs landeriträdgård. Omfattande ingrepp kommer även att göras i park- och allémiljöer vid Bergslagsbanans stationspark och Kungsparken/Nya allén. Länsstyrelsen anser att skadan på riksintresset kommer bli påtaglig även om den begränsas så långt möjligt inom vald sträckning genom anpassning av anläggningen.”*

- 4.5.6 Ovanstående citat påvisar att länsstyrelsen, såsom redan har nämnts, anser att den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen kommer att medföra påtagliga skador på kulturmiljön i Göteborg. Trots detta väljer länsstyrelsen att tillstyrka detaljplanen, eftersom riksintresset för kommunikation antas väga tyngre i förevarande fall. Vad som dock inte framgår av länsstyrelsens beslut är på vilket sätt länsstyrelsen menar att antagandet av en detaljplan, som medför påtaglig skada på kulturmiljön i Göteborg, är förenlig med regeringens tillåtlighetsbeslut avseende järnvägstunneln. Som ovan nämnts är tillåtligheten av den aktuella järnvägen avhängigt att järnvägstunneln *”utför[s] så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, inklusive parker och grönområden, så långt möjligt begränsas”*. Det framstår således som uppenbart att tillåtlighetsvillkoret inte har beaktats i länsstyrelsens beslut.

- 4.5.7 Enligt Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är det av stor vikt att länsstyrelsen nu, i egenskap av överprövningsinstans, beaktar villkoret i regeringens tillåtlighetsbeslut och säkerställer att antagande av järnvägstunneln i Göteborg endast sker om negativa konsekvenser från kulturmiljön kan begränsas. Att detta även är ett krav enligt 3 kap. 6 § andra stycket MB tål i sammanhanget att upprepas.

- 4.5.8 I ljuset av det ovan sagda bör även Riksantikvarieämbetets yttrande angående regeringens tillåtlighetsbeslut och dess krav på efterföljande detaljplan belysas. Enligt Riksantikvarieämbetet behöver Trafikverket *”presentera en tolkning av Regeringens villkor och förankra denna tolkning hos tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen. En sådan tolkning återfinns inte i förslaget till järnvägsplan”* (yttrande, Riksantikvarieämbetet, Anders Hedlund. PM TRV 2013/92333 s. 20). Riksantikvarieämbetet bedömer att villkorets innebörd behöver klarläggas innan järnvägsplanen slutförs och fastställs. Detta eftersom regeringens villkor i tillåtlighetsbeslutet är av avgörande betydelse för hur hänsynstagandet till kulturmiljön ska säkerställas vid genomförandet av den aktuella järnvägstunneln. Med hänsyn till att Riksantikvarieämbetet inte anser att nu gällande detaljplan och detaljplaneändringen innehåller erforderlig beskrivning av hur

regeringens villkor ska uppfyllas har Riksantikvarieämbetet beslutat att inte lämna några synpunkter på det aktuella förslaget till järnvägsplan (yttrande, Riksantikvarieämbetet, Anders Hedlund. PM TRV 2013/92333 s. 20).

- 4.5.9 Att Riksantikvarieämbetet anser att den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen inte lever upp till regeringens villkor i tillåtlighetsbeslutet kan inte bortses från. Det som Riksantikvarieämbetet härvid har påtalat utgör en allvarlig brist i detaljplaneprocessen. Med beaktande härav förefaller det anmärkningsvärt att Riksantikvarieämbetets påtalanden har förbisetts av såväl länsstyrelsen som Göteborgs kommun.
- 4.5.10 Sammantaget vill Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. understryka att den nu aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen inte är förenliga med villkoret i regeringens tillåtlighetsbeslut avseende föreslagen järnvägstunnel. Eftersom villkoren i regeringens tillåtlighetsbeslut är bindande har det varit otillåtet av Göteborgs kommun att anta detaljplanen och detaljplaneändringen i dess nuvarande skick.

## 4.6 Betydande olägenheter

- 4.6.1 Det framgår av 1 kap. 3 § andra stycket lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (LBJ) att hänsyn ska tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg. En estetisk utformning ska eftersträvas. Av 1 kap. 4 § LBJ framgår vidare att en järnväg ska ges ett sådant läge och utformas så att ändamålet med järnvägen uppnås med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad. Hänsyn ska härvid tas till såväl stads- och landskapsbilden som till natur- och kulturvärden.
- 4.6.2 Om en järnvägsplan medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk, föreskriver 1 kap. 4 § andra stycket att planen ska utformas på så vis att de fördelar som kan uppnås med järnvägen överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda. De fördelar som uppnås måste vid en avvägning överväga de nackdelar som uppstår för enskilda. Vidare gäller enligt 1 kap. 5 § andra stycket LBJ att en järnväg inte får byggas så att syftet med skyddsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för användning av bebyggelse, mark eller vatten motverkas.
- 4.6.3 Utöver ovan angivna bestämmelser ska även 2 kap. PBL tillämpas vid planläggning av järnväg samt vid prövning av ärenden om byggande av järnväg, se lagkommentaren till 1 kap. 4 a § LBJ (Wolters Kluwer, Zeteo). Enligt lagkommentaren omfattas såväl själva planeringsarbetet som den slutliga prövningen av ärendet av bestämmelsen.
- 4.6.4 Enligt den hänvisningsvis gällande 2 kap. 9 § PBL får planläggning av mark- och vattenområden inte ske så att den innebär en betydande olägenhet för de boende i området som påverkas av uppförandet av den nu aktuella järnvägstunneln. Av MÖD 2013:1 följer vidare att ett områdes karaktär och förhållandena på orten ska tillmätas

betydelse för bedömningen av om en åtgärd kan anses medföra betydande olägenhet eller inte.

- 4.6.5 Enligt prop. 1985/86:1 s. 484 kan toleransnivån gällande betydande olägenhet variera mellan olika platser. Boende i ett glesbebyggt område ska således inte behöva tåla lika mycket som boende i tätbebyggt område. Trots att domstolen endast kan pröva den placering som ansökan avser, ansåg Mark- och miljööverdomstolen i mål nr. P 149-14 att möjligheten till alternativa placeringar ändå kan ha betydelse för bedömningen av om en åtgärd medför betydande olägenhet eller inte. Sammantaget har mark- och miljödomstolen i förevarande fall haft en skyldighet att bemöta risken för att omständigheterna i det aktuella fallet medför en betydande olägenhet för de boende i området. Eftersom så inte har skett har mark- och miljödomstolens dom varit felaktig. Även här har Göteborgs kommun undgått att genomföra en grundlig bedömning av sakomständigheterna i målet.
- 4.6.6 I 2 kap. 9 § PBL markeras dessutom att den avser sådan omgivningspåverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet. I denna del är det naturligt att bedömningarna av vilka olägenheter eller risker som kan godtas anpassas till de bedömningar som görs vid prövning enligt miljöbalken i likartade fall. Avsikten är inte att "betydande olägenheter på annat sätt" ska innebära någon förändring i förhållande till nuvarande praxis.
- 4.6.7 Bestämmelsen syftar till att tydligt ange att hänsyn till omgivningen ska tas vid planläggning av mark- och vattenområden. Vidare framgår att bestämmelsen inte som tidigare gäller konsekvenserna av den avsedda användningen enbart av byggnader utan också när det gäller hur de mark- och vattenområden som en viss planläggning eller lokalisering reglerar allmänt kommer att användas.
- 4.6.8 I förevarande fall kommer anläggandet planerade järnvägstunneln att medföra ett antal betydande olägenheter både för enskilda och näringsidkare som bor, driver näring eller på annat sätt regelbundet vistas i det aktuella anläggningsområdet. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att Göteborgs kommun inte i tillräcklig utsträckning har redogjort för dessa olägenheter, eller på vilket sätt dessa ska undvikas för att behålla en god tillvaro för människors säkerhet och hälsa.

#### *Buller, stömljud och vibrationer*

- 4.6.9 Under den långa tid som anläggandet av järnvägstunneln beräknas pågå kommer människor och verksamheter under olika skeden att utsättas för både omfattande buller, stömljud och vibrationer. Mot bakgrund av detta anser Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. att det i aktuellt fall krävs stängare villkorsregleringar avseende just buller, stömljud och vibrationer. Dessa villkorsregleringar bör till stora delar inriktas på tidsbegränsningar; exempelvis för reglering avseende när på dygnet de mest intensiva störningarna ska undvikas inom olika områden beroende på hur byggnader i närheten utnyttjas, eller hur långa perioder störningar över en viss nivå kan godtas utan att boende ska erbjudas ersättningsbostad.



- 4.6.10 I aktuellt fall kommer arbetena med järnvägstunneln att bedrivas alla vardagar mellan 07-22, samt lördagar, söndagar, helgafnarn och helgdagar mellan 07-19 under en period av minst sex år i respektive arbetsområde, en omfattning som Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. inte anser som godtagbar med hänsyn till de olägenheter som detta kommer att medföra. Bullernivåerna beräknas därtill att uppgå till upp till 90 dB(A) ekvivalentnivå vid fasad, vilket är en anmärkningsvärt hög decibelnivå. Därtill kommer arbetet att utföras i öppna schakt på 2,2 km av tunnelns sträckning, vilket medför att bullernivån kommer att upplevas som än mer påfrestande för de som stadigvarande vistas i anläggningsområdet. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill understryka att villkorsregleringen avseende arbetstid i förevarande fall är viktig i och med att nämnda schakt kommer vara öppna i direkt närhet till såväl kontors- som bostadsbebyggelse, främst vid Östra och Västra Nordstan, runt Hagakyrkan och runt Korsvägen, där många människor, inklusive barn som generellt är mycket mer ljudkänsliga än vuxna individer, stadigvarande vistas.
- 4.6.11 I byggskedet kommer även stomljud från bergsborrning att överstiga 45 dB(A) inomhus. Även detta arbete kommer att bedrivas under samma tider som gäller för arbeten i öppna schakt. Därutöver kommer stomljud att uppstå i driftskedet, vilka utan stomljudsisolerande insatser kommer att överstiga 45 dB(A) och kan komma upp i 63 dB(A) inomhus i de byggnader som ligger ovanför tunneln. I den aktuella järnvägsplanen anges fyra olika nivåer av stomljuddämpning, dock framgår inte vilken av dessa nivåer som ska tillämpas, med hänvisning till att detta är en kostnadsfråga som ska avgöras i ett senare skede. Även nämnda omständigheter utgör betydande olägenheter för de som stadigvarande bor, idkar näring eller på annat sätt stadigvarande vistas i anläggningsområdet. För att olägenheterna ska kunna accepteras krävas det ytterligare villkorsreglering avseende buller, stomljud och vibrationer för att den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen ska kunna godtas.
- 4.6.12 Tilläggsvis bör anföras att det, utöver buller under anläggningsfasen, kommer att uppstå buller från den aktuella järnvägstunneln under efterkommande driftsfas. Exempelvis finns risk att ventilationsschakt ger upphov till störande buller, främst vid Västra Nordstan, Hagakyrkan och runt Fogelbergsparken. Föreningen Trädplan m.fl. vill härvid framhålla att långvarigt störande buller kan påverka människors hälsa genom hörselskador, sömnstörningar, koncentrationsstörningar, förhöjt blodtryck och huvudvärk. Även effekter på koncentration, inlärning och psykosocial hälsa kan påvisas av långvarigt buller. Nämnda olägenheter kan inte accepteras före det har redogjorts för på vilket sätt dessa olägenheter ska undvikas, eller i vart fall begränsas, för att behålla en god tillvaro för människors säkerhet och hälsa.

#### *Inverkan på trafik och tillgänglighet*

- 4.6.13 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill även framhålla att den planerade järnvägstunneln kommer medföra omfattande negativ inverkan på trafiksituation i Göteborgs kommun under dess anläggningsfas. Tunnelns sträckning norr, väster och söder om Göteborgs innerstad, i kombination med byggnation i ett flertal öppna schakt,

kommer ge upphov till en kraftigt negativ inverkan på trafiksituationen för samtliga trafikslag, samt för den generella tillgängligheten i centrala Göteborg. Eftersom anläggningsfasen planeras pågå i nio år kommer påverkan på trafik och tillgänglighet att bli betydande. Även här krävs således ytterligare utredning avseende hur olägenheterna ska undvikas, eller vart fall begränsas, före den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen kan antas.

- 4.6.14 Under anläggningsfasen av järnvägstunneln kommer det dessutom att, parallellt, pågå ett stort antal andra omfattande byggprojekt i centrala Göteborg. Bland annat planeras stora byggprojekt i Gullbergsvass, Frihamnen och Norra Masthugget, samt byggnation av den nya Hisingsbron och överdäckningen av väg E45. Samtliga av dessa byggprojekt kommer att ske i nära anslutning till den aktuella järnvägstunneln. Till den omfattande nedsättning av trafikkapaciteten på såväl större leder som mindre gator, ska även medräknas en ökad mängd arbetsfordon samt en tillkommande mängd bussar som ersätter bortfallet i den spårbundna trafiken. Områdena som kommer att påverkas väsentligt är bland annat området runt centralstationen, området mellan Haga station och Korsvägen, samt området runt Liseberg om Almedal.
- 4.6.15 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att Göteborgs kommun inte har uppvisat någon plan för hur en godtagbar tillgänglighet till centralt belägna funktioner, handel och arbetsplatser ska kunna upprätthållas i och med anläggandet av järnvägstunneln. Även av denna anledning bör den nu antagna detaljplanen och detaljplaneändringen inte ha antagits i dess befintliga skick, eftersom olägenheterna är så pass betydande att de faller utanför ramen för vad som kan ses som acceptabelt enligt gällande bestämmelser i 1 kap. LBJ och 2 kap. PBL samt fast praxis på området.

### *Grundvattensänkning och sättningsskador*

- 4.6.16 Anläggandet av den nu aktuella järnvägstunneln kommer att medföra grundvattensänkning, och därmed även stora risker för sättningsskador i bostadshus och annan bebyggelse i centrala Göteborg (Sweco, Geoteknisk utredning för detaljplan järnvägstunneln Västlänken; Tunnelmynningar, schakt m.m. (0635/11, 2014-11-10)). En stor andel av Göteborgs centrala byggnader är äldre stenhusbebyggelse, grundlagda på rustbädd av trä ovanpå träpålar. Pålningen är delvis utförd med pålar ner till fast botten, delvis med så kallade kohesionspålar som endast är nedslagna i leran. Vid en grundvattensänkning i områden med trägrundläggning kommer den övre delen av pålarna att utsättas för syretillförsel, varvid svamp- och bakterieangrepp kan uppstå. Angreppen påverkar på sikt hållfastheten i pålverket och ger upphov till sättningar i ovanpåliggande byggnader. Risken för sättningsskador är att anses som en betydande olägenhet för de som bor och/eller stadigvarande idkar näring i de berörda områdena. Exempelvis är risken stor för att dessa människor kommer att tvångsevakueras för sina boenden och lokaler.
- 4.6.17 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill fästa länsstyrelsens uppmärksamhet vid att nämnda risk för sättningsskador inte har utretts tillräckligt under



detaljplaneprocessens gång, trots att riskerna är såväl allvarliga som överhängande. I granskningsutlåtandet hänvisas det visserligen till att Trafikverket kommer att vidta åtgärder för att förhindra skador enligt ovan beskrivna risker, men av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att en utförligare undersökning av influensområdet för grundvattensänkningen behöver göras. Hittills finns det alltså inte något tillförlitligt underlag gällande risken för grundvattensänkning och sättningskador vid anläggandet av den aktuella järnvägstunneln. Med anledning härav föreligger det starka skäl till att ifrågasätta såväl miljökonsekvensbeskrivningen samt därmed förenligt underlagsmaterial som antagandebesluten i dess helhet.

- 4.6.18 Sammantaget kommer anläggandet av den nu aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen medföra grundvattensänkning och sättningskador, vilket i sin tur medför betydande olägenheter för de som bor, idkar näring eller på annat sätt regelbundet vistas i det aktuella anläggningsområdet. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att Göteborgs kommun inte har redogjort för dessa olägenheter tillräcklig utsträckning, eller förklarat på vilket sätt olägenheterna ska undvikas för att behålla en god tillvaro för människors säkerhet och hälsa. Att anta en detaljplan samt detaljplaneändring som inte tillgodoser skyddet för människors säkerhet och hälsa står därmed i strid med bestämmelserna i 1 kap. 1-5 § LBJ samt 2 kap. 9 § PBL.

#### 4.7 Olämplig lokalisering och avsaknad av samhällsnytta m.m.

- 4.7.1 Mot bakgrund av vad som ovan har presenterats kan fastställas att den nu antagna detaljplanen jämte detaljplaneändringen gällande järnvägstunneln står i strid mot det grundläggande lämplighets- och lokaliseringskravet i 1 kap. 4 § LBJ jfr 2 kap. 6 § MB, bland annat med hänsyn till den grad av intrång och olägenhet som projektet innebär, inte minst i förhållande till de oskäliga kostnaderna för dess genomförande.
- 4.7.2 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av den bestämda uppfattningen att den nu antagna detaljplanen jämte detaljplaneändring kommer, tvärt emot Trafikverkets egna antaganden, att medföra omfattande negativa konsekvenser för samhällsekonomin och stadsutvecklingen i Göteborg, vilket sammanfattningsvis innebär att den tilltänkta järnvägstunneln grundar sig i ett mycket dåligt avvägt beslut. Beträffande de negativa konsekvenser som projektet kommer att medföra för bland annat samhällsekonomi och stadsutvecklingen hänvisar Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. till [bilaga 1](#).

#### 4.8 Processuella fel under detaljplaneprocessens gång

##### *Formella fel under samrådsprocessen*

- 4.8.1 Det framgår av 5 kap. 13 § PBL att kommunen, under samråd gällande detaljplaneförslag, ska redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse samt hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får

låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget endast om det är uppenbart obehövt. Enligt 5 kap. 12 § PBL ska samrådet syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan från allmänheten.

- 4.8.2 Föreningen Trädplan m.fl. vill understryka att de formella kraven på samråd enligt 5 kap. 12-13 §§ PBL delvis har förbisetts i förevarande planprocess. För det första har Göteborgs kommun underlåtit att presentera samtligt planunderlag under samrådsprocessen. Som ett tydligt exempel på detta kan anges att ett flertal viktiga kalkyler avseende projektets kostnader och således dess samhällsnytta inte har presenterats samt att det helt och hållet saknats information om planens geotekniska förutsättningar. För de berörda sakägarna i ärendet har det således varit mycket svårt att övergripa detaljplanens effekter, som är själva syftet med samrådsförfarandet. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. ställer sig även frågande till lämpligheten i att samråd gällande förevarande planprocess företogs före regeringens tillåtlighetsbeslut presenterades. Även detta material bör rimligen ha presenterats under samrådet för att de berörda sakägarna skulle ha beretts möjlighet till erforderlig överblick av planerna och dess effekter, jfr. prop. 2011/12:118, s. 107
- 4.8.3 Härtill kan det dessutom ifrågasättas huruvida det material och de beräkningar som presenterats av Trafikverket under samrådet överhuvudtaget är korrekta (se [bilaga 1](#)). Även denna omständighet medför att formella fel begåtts under samrådsprocessen.

#### *Formella fel under remissförfarandet*

- 4.8.4 Även under den tid som förevarande planärende låg ute på remiss saknades det viktiga handlingar i remissunderlaget. Det sagda medför att länsstyrelsen samt de myndigheter som yttrat sig över detaljplanen och detaljplaneändringen inte har haft tillgång till samtligt underlag i ärendet. Även detta talar för att det har förekommit formella fel under detaljplaneprocessens gång. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. vill understryka att exempelvis Trafikverkets vetenskapliga prognosunderlag och simuleringar av resenärsmängder inte finns med som underlag i samband med remissbehandlingen, vilket måste ses som anmärkningsvärt, eftersom den ligger till grund för Trafikverkets ursprungliga ansökan om detaljplaneläggning.

#### *Formella fel vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivning*

- 4.8.5 Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. önskar därtill fästa länsstyrelsens uppmärksamhet vid att Göteborgs kommun, vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen i förevarande ärende, har underlåtit att företa samråd med angränsande kommuner angående avgränsningen av den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen. Det framgår av 6 kap. 13 § 2 stycket MB att samråd med de kommuner som berörs av planen måste ske. I det här fallet kommer åtminstone Partille och Mölndals kommun att beröras av planen med tanke på planens påverkan på bland annat sjöfarten (under anläggningsperioden) samt trafikförhållandena och övrig kommunikation (under såväl

anläggnings- som driftperioden). Med tanke på den aktuella järnvägens framtida kopplingar till Boråsbanan kommer även Borås kommun att beröras av planen. Att samråd gällande planen i förevarande fall inte har skett med någon av dessa kommuner utgör en omfattande brist och belyser ytterligare ett formellt fel i förevarande planprocess.

- 4.8.6 Det bör tilläggas att den miljökonsekvensbeskrivning som tagits fram gällande järnvägstunneln varken ger en tillräcklig beskrivning av kumulativa effekter, eller på annat sätt en erforderlig helhetsbild av tunnelns påverkan. Det framgår av 6 kap. 3 § första stycket MB att en miljökonsekvensbeskrivning ska redogöra för bland annat de sammantagna, kumulativa, effekterna som en åtgärd medför för människors hälsa och för miljön. Den nu aktuella miljökonsekvensbeskrivningen, som inte innehåller någon sådan beskrivning, är med andra ord felaktigt utförd. Även detta är anmärkningsvärt och medför att den aktuella detaljplanen och detaljplaneändringen inte borde ha antagits före revidering av miljökonsekvensbeskrivningen har företagits. Länsstyrelsen bör således upphäva den antagna detaljplanen och detaljplaneändringen, samt tillse att kommande miljökonsekvensbeskrivning i ärendet blir korrekt och lagenligt utförd.

## 4.9 Övrig påverkan

- 4.9.1 Utöver vad som ovan har redogjorts för gällande betydande påverkan på människors hälsa och säkerhet kommer betydande negativ påverkan även att uppstå i naturmiljön. Såväl parker som rekreationsområden, träd och övriga natur- och grönområden i Göteborgs innerstad kommer att påverkas av antagandet av den aktuella detaljplanen samt detaljplaneändringen, på ett sätt som återges närmare i [bilaga 2](#).

## 5 SAMMANFATTNING

*Järnvägstunneln kommer att medföra påtaglig skada på riksintressen för kulturmiljövård*

- 5.1 För varje område som är utpekad som riksintresse föreligger ett starkt skydd som medför att påverkan på riksintressen endast får ske efter noggrann avvägning och att behovet av att skydda dessa intressen aldrig får ställas mot övriga allmänna intressen. En viktig del i Göteborgs stadsmiljö är de natur- och kulturhistoriska värdena, vilka är särskilt framträdande i stadskärnan med omgivande grönstråk. I förevarande fall är det 19 stycken skyddade kulturmiljöer som kommer att påverkas, eller åtminstone negativt påverkas, av anläggandet av den aktuella järnvägstunneln. Den tilltänka järnvägstunneln kommer därmed att påtagligt skada, samt medföra irreversibla skador för ett flertal riksintressen för kulturmiljövård i Göteborg, vilket strider mot 3 kap. 6 § MB.
- 5.2 Med beaktande av att de aktuella riksintressena för kulturmiljövård utgör unika kulturmiljöarv, för vilket det inte finns någon motsvarighet i landet, bör stor

restriktivitet råda vad gäller antagande av detaljplaner som riskerar att skada desamma. Eftersom järnvägstunneln kommer påverka hela stadsmiljön i en negativ riktning, där landskapets läsbarhet och kulturhistoriska sammanhang kommer att gå förlorad, kommer inte heller delmålet att "stadsmiljön ska bevaras" att kunna uppnås. Mot bakgrund av detta är Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. av uppfattningen att länsstyrelsen bör upphäva den antagna detaljplanen samt detaljplaneändringen gällande den aktuella järnvägstunneln.

## *Riksintressena för kulturmiljövård väger tyngre än riksintresset för kommunikation*

- 5.3 Enligt 3 kap. 10 § MB ska vid konkurrens mellan riksintressen det riksintresse ges företräde som bäst tillgodoser miljöbalkens målsättning i 1 kap. 1 MB samt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. I aktuellt fall pekades riksintresset för kommunikation ut 2006, trots detta tycks det varken återfinnas någon funktionsbeskrivning eller annan motivering att tillgå för det aktuella riksintresset. Avsaknaden av detta material har resulterat i att det inte finns någon möjlighet att se vad som avses skyddas eller på vilken grund det aktuella riksintresset har utpekats, vilket bör ställas i relation till de mycket tydligt utpekade riksintressena för kulturmiljövård som finns i det aktuella området och som har förelegat under mycket lång tid. För riksintressena för kulturmiljövård återfinns tydliga beskrivningar kring de platsernas specifika värden, samt hur dessa ska bevaras och syftet med desamma.
- 5.4 Mot bakgrund av det ovan sagda framgår det med all tydlighet att riksintressena för kulturmiljövård i Göteborg väger väsentligt tyngre än det nu utpekade riksintresset för kommunikation, vilket även blir slutsatsen vid en korrekt avvägning mellan riksintressena enligt vad som föreskrivs i bestämmelserna i 3 kap. 10 § MB samt dess förarbeten.

## *Detaljplanen och detaljplaneändringen står i strid med regeringens tillåtlighetsbeslut*

- 5.5 Antagandet av aktuell detaljplan samt detaljplaneändringen står vidare i strid med villkoret om kulturmiljöbevarandet i regeringens tillåtlighetsbeslut avseende den aktuella järnvägstunneln, detta eftersom varken detaljplanen eller detaljplaneändringen är utformade på ett sätt som gör att villkoret i regeringens tillåtlighetsprövning kan uppfyllas, det vill säga att lokaliseringen och utformningen av järnvägstunneln ska planeras och utföras så att negativa konsekvenser för kulturmiljön och stadsmiljön i övrigt, så långt möjligt begränsas. Med beaktande av vad som ovan har anförts kommer järnvägstunneln att medföra påtaglig skada på många av kulturmiljöerna i Göteborgs kommun, där ingenting har gjorts för att begränsa dessa skador. Såväl länsstyrelsen som Göteborgs kommun tycks ha undgått att beakta vad som föreskrivs i villkoret till regeringens tillåtlighetsbeslut, vilket strider mot såväl 17 kap. MB som rättssäkerhetsprincipen. Med anledning av detta bör länsstyrelsen upphäva de felaktiga antagandebesluten.

*Järnvägstunneln kommer att medföra betydande olägenheter för människors hälsa och säkerhet*

- 5.6 Den antagna detaljplanen samt detaljplaneändringen kommer därutöver att medföra betydande olägenheter, såsom buller, vibrationer, sättningskador och ökade trafikförhållanden för både närboende, näringsidkare, samt övriga personer som regelbundet vistas i det aktuella anläggningsområdet. Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. är av uppfattningen att Göteborgs kommun inte har redogjort för dessa olägenheter tillräcklig utsträckning, eller förklarat på vilket sätt olägenheterna ska undvikas för att behålla en god tillvaro för människors säkerhet och hälsa. Att anta en detaljplan som inte tillgodoser skyddet för människors säkerhet och hälsa står i strid med bestämmelserna i 1 kap. 1-5 § LBJ samt 2 kap. 9 § PBL samt fast praxis på området. Även på denna grund bör länsstyrelsen upphäva den nu antagna detaljplanen och detaljplaneändringen.

*Järnvägstunneln är inte samhällsekonomiskt hållbar*

- 5.7 Den antagna detaljplanen och detaljplaneändringen kommer dessutom att medföra omfattande negativa konsekvenser för samhällsekonomin, samhällsnyttan och stadsutvecklingen i Göteborg, detta då den beräknade samhällsnyttan med järnvägstunneln är grovt överskattad. Exempelvis kommer projektet vid anläggningsfasen att resultera i ett omfattande koldioxidutsläpp, vilket kommer vara betydligt högre än den koldioxidminskning som beräknas under driftsfasen. Att anläggandet dessutom kommer att medföra en total kostnad på drygt 40 miljarder kronor, men enbart generera en samhällsnytta på endast 20 procent av detta belopp, inte kan förbises. Sammantaget är det tydligt att de syften som ligger bakom antagandet av detaljplanen och detaljplaneändringen inte kan uppnås. Länsstyrelsen bör därmed upphäva antagandebesluten och möjliggöra för projekteringen av andra, mer lönsamma och skonsamma, järnvägsalternativ.

*Detaljplaneprocessen har förgåtts av processuella fel*

- 5.8 Den nu antagna detaljplanen och detaljplaneändringen bör upphävas även på processuella grunder, eftersom ett flertal formella fel har begåtts under detaljplaneprocessen. De formella kraven på samråd i 5 kap. 12 och 13 §§ PBL har eftersatts, dels eftersom Göteborgs kommun har underlåtit att presentera samtligt planunderlag under samrådsprocessen, dels då material och beräkningar som presenterats under samrådet innehållit grova felaktigheter, både vad gäller fakta och uppskattade värden. Göteborgs kommun har därtill underlåtit att företa samråd med berörda angränsande kommuner angående avgränsningen av den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen, vilket utgör ett formellt fel i detaljplaneprocessen i enlighet med 6 kap. 13 § 2 stycket MB. Därutöver saknar den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen erforderlig beskrivning av de kumulativa effekter som järnvägstunneln riskerar att medföra för människors hälsa och miljön, vilket även detta utgör ett formellt fel enligt 6 kap. 3 § MB.

## *Sammanfattande skäl till att upphäva detaljplanen samt detaljplaneändringen*

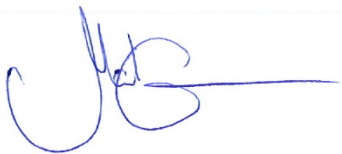
- 5.9 Mot bakgrund av ovanstående, samt med hänsyn till samtliga i ärendet åberopade omständigheter, är Föreningen Trädplan Göteborg m.fl. av den bestämda uppfattningen att fördelarna med järnvägstunneln klart understiger nackdelarna med densamma. Eftersom det dessutom saknas lagligt stöd för att anta en detaljplan som strider mot såväl miljöbalken som plan- och bygglagen och lagen om byggande av järnväg bör Kommunstyrelsens i Göteborgs kommun antagandebeslut upphävas.

## **6 BILAGOR**

- 6.1 Planernas negativa påverkan på samhällsekonomin, samhällsnyttan och stadsutvecklingen ([bilaga 1](#)).
- 6.2 Planernas negativa påverkan på rekreationsområden, träd och övriga natur- och grönområden ([bilaga 2](#)).

---

Göteborg, såsom ovan



Giedre Jirvell  
Jur.kand.



Olivia Cromwell  
Jur. kand.



Josefine Gotting  
Aff.jur. mag.