



Uppsala kommun

Samråd om detaljplan för Gymnastiken och Flustret, Uppsala kommun, Uppsala län

Kommunens ärendenummer: 2020-002478

Redogörelse för ärendet

Kommunen har översänt rubricerat detaljplaneförslag för samråd enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Detaljplanen utförs med utökat förfarande.

Länsstyrelsen delar kommunens bedömning om att planen kan komma att medföra betydande miljöpåverkan. Ett avgränsningssamråd kring miljökonsekvensbeskrivningen har hållits och länsstyrelsen har i yttrande daterat den 4 april 2023 (dnr 402-1666-23) framfört synpunkter i ärendet.

Syftet med planförslaget

Syftet med detaljplanen är att möjliggöra en ny byggnad för hotell och restaurang samt en utvidgning av Flustrets befintliga restaurang- och nöjesanläggning.

Överensstämmelse med översiktsplanen

Enligt Uppsala Kommuns Översiktsplan (2016) ligger planområdet inom innerstaden, där det ska finnas en hög koncentration av kvalitativa miljöer, kultur, handel, kontor, service och bostäder. Planområdet ingår i de delar av innerstaden som betecknas som särskilt värdefull kulturmiljö som ska värnas och göras levande och tillgänglig.

Enligt kommunens innerstadsstrategi, som är en fördjupning av översiktsplanen från 2016, ingår planområdet i det karaktärsområde som är beskrivet som "park och institutionsstaden". Enligt riktlinjerna för området ska hushöjderna hållas nere för att behålla stadssiluetten och värdefulla siktlinjer mot slottet och domkyrkan. Vid förtätning ska områdets höga kulturvärden värnas utifrån

platsens själ, gestaltning och historia. Det kan i vissa fall innebära att det nya sticker ut. I andra fall kan det innebära att det nya inordnar sig i ett befintligt arkitektoniskt koncept.

Planförslaget överensstämmer med den övergripande inriktningen i översiktsplanen som handlar om att möjliggöra en hög koncentration av kultur och service i innerstaden. Det är däremot en tolkningsfråga om huruvida förslaget överensstämmer med de inriktningar som handlar om att värna befintliga kulturmiljövärden. Då detaljplanen hanteras med utökat förfarande finns det dock inget krav på att planförslaget måste överensstämma med översiktsplanen.

Frågor som bevakas av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL

Riksintresse för kulturmiljö

Länsstyrelsen bedömer att förslaget innebär en mycket stor negativ påverkan på riksintresset för kulturmiljövård Uppsala stad och riskerar att påtagligt skada detsamma. Den föreslagna planen medför byggnadsvolymer och byggnadshöjder som länsstyrelsen bedömer kommer att utgöra ett märkbart massivt tillskott som negativt påverkar befintliga kulturmiljövärden. Den byggda kulturmiljöns relation till park och stadsrum, med slottets monumentalitet i fonden, kommer att få en påtagligt minskad läsbarhet vad gäller byggnadernas fria förhållande till stadens kvarter. Ur flera vypunkter är påverkan på stadsbild och siluett betydande.

De positiva konsekvenser för kulturmiljön som förslaget anses generera bedömer länsstyrelsen mycket väl kan åstadkommas med mer nedtonade och varsamma åtgärder.

Konsekvenser för riksintresset

Planområdet och dess närmaste omgivning vid Svandammen och Stadsträdgården präglas idag av byggnader som alla är välkända delar av Uppsala. Svettis och Bollhuset är uttryck för riksintresset Uppsala stad och Svettis är dessutom skyddat som byggnadsminne. Flustret och Bollhuset har höga symbol- och samhällshistoriska värden. Byggnaderna ingår i en särskilt värdefull bebyggelsemiljö.

Planförslaget innebär att en av Uppsalas mest välkända och mest centralt belägna platser omvandlas på ett genomgripande sätt. Bollhuset rivs, vilket skadar ett av riksintressets uttryck för lärdomsstaden. Hotellbyggnaden får ett framträdande läge och blir ett dominerande inslag i den lokala stadsbilden genom kraftigt avvikande höjd och volym. Även Flustret är ett uttryck för riksintresset, och den stora tillbyggnaden på södra sidan mot stadsträdgården kommer dölja nuvarande Flustret från stadsträdgården och beröva den gamla festpaviljongen dess karaktär av trädgårdspaviljong. Svettis och Flustret fråntas rollen som solitärer i denna del av staden och underordnas istället det nya bebyggelsekomplexet. Planförslaget innebär att den nuvarande bebyggelsens dominans i stadsbilden minskar och att bebyggelsens placering och inbördes rumsliga samband påverkas negativt.

Länsstyrelsen bedömer att åtgärderna medför att läsbarheten av riksintresset minskar genom att följande uttryck försvagas.

- Centralmaktens, domkyrko- och lärdomsstadens bebyggelse och miljöer från medeltiden fram till idag.
- Bebyggelse-, kommunikations- och stadsplanestruktur som visar på stadens uppkomst och utveckling.
- Bebyggelsens utformning, placering och inbördes rumsliga samband.
- Den monumentala bebyggelsens dominans i stadsbilden genom siktlinjer och vyer längs gator, från torgrum och från Fyrisån.
- Föreslagen ny bebyggelse kommer vidare att påtagligt skymma viktiga vyer mot framför allt Uppsala slott.

Sammantaget medför åtgärderna en uppenbar risk för påtaglig skada på riksintresset. Länsstyrelsen anser därför att planförslaget behöver omarbetas. Tillkommande bebyggelse ska anpassas till riksintresset, stadsbilden och kulturmiljön i fråga om placering, skala (volym/höjd) och gestaltning. Bollhuset bör om möjligt bevaras som en viktig årsring av byggnadsminnet Svettis och ett uttryck för riksintresset. Att bollhuset rivs innebär dock inte i sig att påtaglig skada uppstår på riksintresset.

Centralmaktens och lärdomsstadens bebyggelse och miljöer representeras i planområdet av Svettis och Bollhuset, och till en del

också av Flustret. Även om det finns en omfattande och mångfacetterad bebyggelse som är relaterad till nämnda miljöer, ska påverkan på riksintressets värden inte bara bedömas i sin helhet utan också i sina delar.

Riksintresset Uppsala stad lyfter bland annat fram Uppsalas långa historia som lärdomssäte och bildningsort. Uppsala har länge varit en utpräglad skolstad varför byggnader, anläggningar och miljöer från olika tidsåldrar vittnar om den vetenskapliga och pedagogiska verksamheten som varit och är en central del av staden och dess historia.

Idrottsanläggningen "Svettis" invigdes 1910 som motionsanläggning för universitetets studenter och anställda. Detta idrottshus för studenter var den första sporthallen i modern mening i Sverige. Studenternas förklarades som byggnadsminne år 1993. Direkt i anslutning till Svettis finns annexet Bollhuset, där det omtalade bollhusmötet ägde rum år 1939. Mötet arrangerades av studentkåren vid Uppsala universitet, en majoritet av de närvarande studenterna protesterade mot att Sverige skulle ta emot judiska akademikerflyktingar från Nazityskland då dessa ansågs hota studenternas framtida arbetsmarknad. Frågan om att byggnadsminnesförklara även Bollhuset avslogs år 2014, på grund av att dåvarande ägare motsatte sig detta. Länsstyrelsen bedömer att Bollhuset är av byggnadsminnesklass och initierade därför frågan på nytt år 2023 i samband med att Bollhuset bytte ägare. Också nuvarande ägare har därefter motsatt sig en byggnadsminnesförklaring.

Länsstyrelsen bedömer att Svettis, Bollhuset och Flustret tillsammans med Stadsträdgården utgör viktiga delar av riksintressets uttryck som lärdomsstad. Byggnaderna är placerade i ett fritt läge mellan Svandammen och stadsträdgården samt ligger i påfallande närhet till Uppsala slott.

Planförslaget medför en radikal omvandling av platsen för existerande byggnader och deras relation till stadsparken. Enligt länsstyrelsens bedömning förändras skalförhållanden så att föreslagen ny bebyggelse kommer att dominera platsen, på bekostnad av nu existerande arkitektoniska och rumsliga kulturmiljövärden.

Enligt planförslagets konsekvensbedömning påverkas stadens struktur genom den mer storskaliga och delvis stadsmässiga bebyggelsen söder om Svandammen, där en småskalighet

fortfarande underlättar förståelsen för den historiska gränsen mellan stad och park. Länsstyrelsen vill starkt poängtera att förlusten av läsbarheten av denna historiska gräns medför betydande negativa konsekvenser för utpekade riksintressevärden.

Föreslagen ny bebyggelse kommer vidare att påtagligt skymma viktiga vyer mot framför allt Uppsala slott. Det bör framhållas att utpekade värdefulla siktsektorer, i både riksintressebeskrivning och Uppsalas innerstadsstrategi, inte enbart ska ses från sina mest avlägsna punkter utan är avgörande i själva stadsmiljön. Enligt innerstadsstrategins riktlinjer för park och institutionsstaden ska hushöjder hållas nere för att behålla stadssiluetten och värdefulla siktlinjer mot slottet och domkyrkan. Bedömningen att detaljplanen inte innebär en påverkan på stadens siluett sett från stadens infartsvägar är korrekt men dessa avlägsna vyer är i det aktuella fallet av liten betydelse för påverkan på riksintressets värden. Som påpekas i kulturmiljöutredningen utgör slottet och domkyrkan viktiga landmärken i centrala Uppsala, och är särskilt framträdande när man rör sig utmed Fyrisån.

Planbeskrivningen lyfter på ett bra sätt de förutsättningar som bör gälla i ett av Uppsalas mest omtyckta områden, såsom krav på en utformning med hög arkitektonisk kvalitet som tar hänsyn till platsens publika karaktär och känsliga kulturmiljö. Länsstyrelsen kan dock inte instämma i att planförslaget lever upp till den ambition som formuleras; att formspråket av tillkommande byggnader i sin helhet ska utföras med stor omsorg och ta särskild hänsyn till Gymnastikhuset som den dominerande gestalten mot Sjukhusvägen. Länsstyrelsens bedömning är att hotellbyggnaden inte tar hänsyn till Gymnastikhuset som dominerande gestalt. Samma bedömning gäller hur planförslaget påverkar Flustret.

Länsstyrelsen understödjer planförslagets positiva ambitioner vad gäller att omvandla baksidan mot Stadsträdgården till en aktiv framsida, bland annat genom att skapa en tydlig parkentré och koppling mellan Svandammen och Stadsträdgården genom ett nytt torg. Detta gäller vidare förbättrade möjligheter att röra sig genom kvarteren, och på så sätt tillgängliggöra kulturmiljön.

Strandskydd

Länsstyrelsen håller med om att det föreligger särskilda skäl för att upphäva strandskyddet med hänvisning till att området redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften (7 kap. 18 c § 1 miljöbalken).

Av förarbetena till paragrafen utgör mark som har tagits i anspråk oftast av etablerad tomtplats runt bostadshus. En ersättningsbyggnad för samma ändamål som en befintlig eller nyligen avlägsnad byggnad kan även vara skäl för upphävande (prop. 2008/09:119 s. 105). I departementsserien *Ett förnyat strandskydd* framgår även att den nya användningens inverkan på strandskyddets syfte bör jämföras med det tidigare nyttjandet. Som exempel på situationer när sådana skäl kan finnas kan nämnas när den nya formen av ianspråktagande medför att allmänhetens rätt till tillträde till ett tidigare ianspråktaget område förbättras eller i vart fall inte påtagligt försämras. Likaså kan skäl för upphävande föreligga om den nya verksamheten avser att ta i anspråk ett område som är av litet intresse för allmänheten, även om det i och för sig är tillgängligt enligt allemansrätten. Detta kan t.ex. vara fallet om området utgörs av hårdgjorda ytor eller är påtagligt påverkat av verksamhet som har bedrivits tidigare (Ds 2005:23 s. 62).

Länsstyrelsen kan konstatera att Flustrets tillbyggnad utgör en ersättning av befintlig byggnad som avses rivas. Ändamålet är en utvidgning av befintlig restaurang- och nöjesanläggning, vilket innebär att användningen är densamma som idag.

Strandskyddet avses även upphävas inom ytorna runt Flustret där bebyggelse inte får uppföras. Marken närmast Svandammen och mellan Flustret och Gymnastikhuset utgörs idag främst av parkerings- och angöringsytor tillhörandes verksamheten. Här finns även staket uppsatt, vilket gör att det är svårt att röra sig i öst-västlig riktning genom området. Även om det finns gräsytor inom planområdet närmast stadsträdgården påverkas deras kvalitet av de befintliga byggnaderna som har sina baksidor vända mot parken. Vid en jämförelse mellan den nya användningens inverkan på strandskyddets syften och tidigare nyttjande kan det därför konstateras att allmänhetens rätt till tillträde inte kommer att försämras. Passagen mellan Flustret och Gymnastiken kommer istället att planläggs som allmän platsmark och Flustret kommer även fortsättningsvis att användas för verksamhet av publik karaktär som inte avhåller människor från att röra sig nära in på byggnaden. Grundat på ovanstående anser länsstyrelsen att särskilda skäl föreligger för att upphäva strandskyddet enligt 7 kap. 18 c § 1 miljöbalken.

För att uppfylla kraven i 4 kap. 17 § PBL behöver dock kommunen motivera varför intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Strandskyddsintresset består av såväl allmänhetens friluftsliv som växt- och djurlivet.

Översvämningsrisk

Planområdet riskerar att påverkas vid översvämning från Fyrisån samt vid skyfall. Vid en sammanvägd bedömning utifrån platsens specifika förutsättningar, sannolikheten för översvämning samt dess förväntade konsekvenser bedömer länsstyrelsen att risken för översvämning är acceptabel.

Ett medskick är att översvämningsrisken behöver hanteras för den kulvert som planeras mellan Flustret och Gymnastiken så att kulverten inte utgör risk för personskada vid översvämning. Frågan bedöms kunna hanteras i projekteringskedet och kan exempelvis lösas genom extra utrymningsväg eller övervakning som larmar om höga vattennivåer.

Övriga rådgivande synpunkter

Krav på underhåll enligt 8 kap. 14 § PBL

Enligt det nollalternativ som beskrivs i MKB:n finns i dagsläget inte några planer på att underhålla de befintliga byggnaderna. Ett troligt scenario bedöms vara att byggnaderna kommer att förfalla ytterligare och att området kommer att utnyttjas allt mindre och kommer fortsatt att upplevas som otryggt. Här bör påminnas om fastighetsägarens underhållsskyldighet, och särskilt för byggnadsminnet Svettis kan framhållas att enligt byggnadsminnets skyddsföreskrifter ska byggnaden underhållas så att den inte förfaller, och vidare att vård- och underhållsarbeten ska utföras med traditionella byggnadsmaterial och metoder på sådant sätt att det kulturhistoriska värdet inte minskar.

Naturvård

Av planhandlingarna framgår att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska genomföras vad gäller skyddsvärda träd. När en naturmiljö väsentligen förändras till följd av att en detaljplan upprättas anser länsstyrelsen att det är lämpligt att det i planhandlingarna beskrivs hur hänsynsreglerna i miljöbalken beaktas. Samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan då anses vara uppfylld. Detta förutsätter dock att underlaget är tillräckligt.

Miljökonsekvensbeskrivningen och tillhörande utredning om trädmiljön inom planområdet beskriver området på ett tydligt sätt samt föreslår flera skydds- och kompensations- och skadeförebyggande åtgärder (kap. 10 MKB). Länsstyrelsen anser att underlaget är tillräckligt för att planprocessen ska kunna ersätta ett separat samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsen anser dock att kommunen ska redogöra tydligare i planbeskrivningen hur genomförandet av föreslagna skydds-, kompensations- och skadeförebyggande åtgärder säkerställs, vilken aktör som är ansvarig samt hur uppföljning kommer att ske.

Vattenskyddsområde

Av planhandlingarna framgår att dispens från vattenskyddsföreskrifterna kommer att krävas för markarbeten som pålning och schakt. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att dispens från vattenskyddsföreskrifterna söks och hanteras innan detaljplanen antas. Det finns annars en risk för att länsstyrelsen ställer krav i miljöbalksprövningen som inte är förenliga med detaljplanen eller att dispens nekas och planen inte kan genomföras.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av chef för samhällsavdelningen Kristina Jansson med planhandläggare Anna Silver som föredragande. I den slutliga handläggningen har också chef för plan- och bostadsenheten Asmah Ismaal, chef för kulturmiljöenheten Roger Edenmo, kulturmiljöhandläggare Henrik Gartz, miljöskyddshandläggare Sylvia Fernandez, chef för enheten för vatten och naturtillsyn Ulrika Gunnesby och klimatanpassningssamordnare Emelie Holm medverkat.

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Sändlista

Trafikverket: trafikverket@trafikverket.se

Naturvårdsverket, registrator@naturvardsverket.se