

gemensamt med barockens franska trädgårdstukt. En av Gustav III:s närmaste följare, kanslipresidenten Gustaf Philip Creutz, som lät anlägga Tivoliparken, hävdade i likhet med skulptören Johan Tobias Sergel att det pastorala Djurgården i sig liknade en engelsk park.

UNDER STRECKET

Naturreurslagen

Den lagstiftning som antogs för två år sedan i syfte att skydda området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården har inte förhindrat exploatering. Myndigheter och domstolar väljer att vulgärtolka lagstiftningen.

Av JONAS EBBESSON

Den jurist som ägnar sig åt miljö rätt tvingas ibland ställa sig frågan inte bara vilken betydelse lagstiftningen har för skyddet av natur och kulturmiljön, utan också om den har någon betydelse över huvud taget. Frågan aktualiseras bland annat av den rättsliga hanteringen av "Världens första nationalstadspark". Trots den strikta lagstiftning som antogs för två år sedan i syfte att skydda området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården pågår eller planeras just nu fler projekt med negativ inverkan på områdets parklandskap och naturmiljö än innan det fick status av nationalstadspark. Hur kommer det sig att detta rättsliga skydd har fått så begränsat praktiskt genomslag?

Det kanske bästämaste vore att hänvisa till det aktuella miljöproblemet struktur, betona den komplicerade "hotbilden" som kännetecknas av diffusa föreningskällor och ingrepp, peka på att nationalstadsparken redan är hårt

utsatt för en mångfald verksamheter. Och acceptera att så komplexa miljöproblem inte går att få bukt på. I det här fallet vore ett sådant resonemang emellertid inte bara patetiskt utan också felaktigt. Eftersom det inte är de befintliga anläggningarna som just nu hotar parklandskapet och naturmiljön, utan de projekt som planeras, kan misslyckandet inte tillskrivas miljöproblemet karaktär.

Däremot finns två mer betydelsefulla och nära sammanhängande orsaker till varför lagstiftningen om nationalstadsparken hittills inte förhindrat exploateringsprojekt inom området. Den ena består i det oerhört starka politiska tryck som finns för att få till stånd aktuella byggnader och anläggningar - oavsett om detta sker rättsenligt eller ej. I en sådan situation är det olyckligt att myndigheter skall agera som både rättstillämpande organ - genom bedömning huruvida detaljplaner följer plan- och naturresurslagstiftningen - och politiskt verkställande. Detta fordrar stark integritet, vilket lyst med sin frånvaro vid länsstyrelsens bedömning av planer inom nationalstadsparken.

Den andra orsaken är att olika berörda myndigheter - Stockholms stad, länsstyrelsen och regeringen - missförstått vilka rättsliga restriktioner nationalstadsparken medför. Jag menar att detta i sin tur beror på att den rättsliga ut-

le ge illusion av det gränslösa utan att för den skull sätta fysiska gränser. Detta är inte bara givet Piper måg-plågor utan den har tillkommit helt i strid med alla etiska grundsatser som gäller för historiska parker och som även den högsta kulturvårdande myndigheten, riksantikvarieämbetet satt

en nyritad "engelsk park". Den nästa dag väntades en nyritad "engelsk park". Den nästa dag väntades en nyritad "engelsk park". Den nästa dag väntades en nyritad "engelsk park".

negligeras av myndigheterna

formningen av nationalstadsparksbegreppet är ovanlig i svensk rätt (jfr Bengt Hamdahls artikel i DN 31/5).

GRUNDLÄGGANDE FÖR bedömningen av projektets tillåtlighet är följande stadgande om nationalstadsparken i naturresurslagen (NRL):

Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas. (NRL 3:7)

Den rättsliga konstruktionen påminner om det skydd vissa områden kan erhålla i form av reservat eller nationalpark. Nationalstadsparkens integrerade miljö- och kulturskydd innebär emellertid i sig inget totalförbud för mänskliga aktiviteter inom området. Tvärtom, människan utgör en del av dess karaktär och avsikten har inte varit att lamslå all aktivitet inom nationalstadsparken. Samtidigt medför stadgandet naturligtvis tydliga restriktioner mot projekt som skadar parklandskapets karaktär; vissa projekt får över huvud taget inte tillåtas. Någon utbyggnad av tätorten inom området kan inte heller komma ifråga.

Denna "absoluta" karaktär är sällsynt inom svensk miljö- och planlagstiftning. Inte sällan är utgångspunkten snarare att verksamheter och anläggningar tillåts om det kan visas att lokaliseringen är den minst skadliga och att skyddsåtgärder vidtagits. I nationalstadsparken räcker

det inte med att lokaliseringen är den minst skadliga av ett antal alternativ; medför anläggningen likväl intrång i landskapet eller övriga natur- och kulturvärden skall den inte tillåtas.

SKYDDET FÖR nationalstadsparken skiljer sig också från större delen av svensk miljö rätt ifråga om intresseavvägning. I miljöskyddslagen anges uttryckligen att motsärande intressen skall vägas mot varandra (så också i vattenlagen); lagen om kemiska produkter och vissa delar av naturresurslagen är detta implicit. Så är dock inte fallet vid bedömning av verksamheter inom nationalstadsparken. När väl definierats vari det historiska landskapets natur- och kulturvärden består, tillåts ingen avvägning mellan exploaterings- och miljö-/kulturskyddsintressena för bedömning av tillåtligheten. Om projektet medför intrång i parklandskapet eller naturmiljön eller skada på det historiska landskapets värden, får projektet inte komma till stånd. Detta gäller oavsett hur beaktansvärda skäl som talar för projektet.

Det är således inte heller frågan om att göra någon proportionalitetsbedömning mellan skada och nytta; denna är redan gjord av lagstiftaren, som angivit att miljö- och kulturvärdena skall överordnas andra intressen inom området. Det finns anledning att påpeka detta med tanke på att regeringsrätten flitigt börjat åberopa en proportionalitetsprincip i sina senare avgöranden på det miljö rättsliga området.

Fortsättning nästa sida

SVD-96-10-03 (Före regeringens beslut)

Boken finns i bokhandeln och alltid på förnuget

Carlsson Bokförlag

Stora Nygatan 31, 111 27 Stockholm.
Tel 08-411 23 49, Fax 08-796 84 57

UNDER STRECKET

Fortsättning från föregående sida

Sammanfattningsvis är det bara en fråga som skall besvaras vid bedömningen av varje nytt projekt eller ny plan: Medför projektet/planen intrång i parklandskapet eller naturmiljön eller skada på det historiska landskapets natur- och kulturvården? Om så är fallet skall tillstånd nekas.

SÅ LÅNGT TEORIN. Några hittills fattade beslut av länsstyrelsen i Stockholms län och regeringen visar emellertid att man tagit mycket lätt på juridiken. Besluten avser överklagade detaljplaner som antagits av Stockholms stad (som faktiskt också är ålagd att tillämpa NRL i sin planering, men Mats Hulth skrattrar väl när han läser detta).

I ett fall hade länsstyrelsen att ta ställning till en betalstation för den tänkta vägfullen vid Ålkistan på norra Djurgården. För utformningen krävs att en stor del av bergsknallen sprängs bort; ett klart intrång i parklandskapet och naturmiljön. Detta noterade länsstyrelsen, som medgav att läget vid Ålkistan har brister vad avser ingreppet i nationalstadsparken. Den motiverar emellertid sitt beslut – att likväl godta detaljplanen – med att placeringen vid Ålkistan bedömts som "minst störande" ur nationalstadsparksynpunkt, jämfört med andra tänkbara platser.

Länsstyrelsens felslut består i att den utgått från att en betalstation skall få byggas i nationalstadsparken och nöjt sig med att leta efter det minst störande området. Att projektet kanske inte alls får tillåtas enligt NRL reflekterade länsstyrelsen inte över. Så som regeln om nationalstadsparken är utformad räcker det emellertid inte med att andra placeringar av betalstationen skulle medföra större intrång. En anläggning

och familj, lösdriven från skolan, kyrkan, nationen – bettet och allt som har med... varighet att göra. Möjligen handlar den samhällsupplösning som vi bevitnar helt enkelt om detta att allt fler individer leker tafatt med andra i förhållanden, som borde baseras på ansvar och tillit, och smyger sig ur moraliska bindningar ungefär som en hund

nationalstadsparken. Likväl undvek länsstyrelsen i sin motivering helt bedömningen av byggets för- enlighet med NRL. I stället hänvisades direkt till en formulering i regeringens proposition om nationalstadsparken, där den bedömt att nationalstadsparken inte "lorde" hindra etablerade verksamheter från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare anspråkstagna områden. På så sätt undveks ett ställningstagande till om bygget medför intrång i parklandskapet eller naturmiljön, eller skada för det historiska landskapets natur- och kulturvården (något som en mastodontbyggnad av detta slag naturligtvis medför). Även detta ärende ligger för närvarande hos regeringen.

EMELLERTID HAR ÄVEN regeringen hemfallit till att undvika lagtextens kriterier och snabbt hoppa till den bakomliggande propositionen. Så gjordes i beslutet om detaljplan för trafikplats Norra länken inom nationalstadsparken. Denna anläggning kommer att inverka på Bellevueparken söder om Brunnsvikens Stockholm stads detaljplan överklagades först till länsstyrelsen som naturligtvis fastställde planen. Därefter överklagades beslutet till regeringen. Utan att reflektera över förenligheten med NRL:s regel om nationalstadsparken hänvisar regeringen i sitt beslut – till regeringspositionen! En regering bedöms således ett projekt efter formuleringar gjorda av (den förra) regeringen, men åsidosätter helt den lagtext som riksdagen antagit. Detta är anmärkningsvärt ur statsrättslig synpunkt. Regeringen avslag överklagandena med motiveringen att "bestämmelserna om nationalstadsparken får anses vara beaktade på ett godkänt sätt i planärendet". Detta beslut är nu föremål för rättsprövning hos regeringsrätten, som har att ta ställning till i



Illustration: GULJE ENGSTRÖM

som medför intrång i parklandskapet eller naturmiljön får inte komma tillstånd. Punkt. Ärendet ligger nu hos regeringen, och är ännu inte avgjort.

En annan detaljplan inom nationalstadsparken som godkänts av länsstyrelsen (med marginella justeringar) avser det tänkta fysikcentret vid Albanoberget, nära Brunnsvikens. Här planeras byggandet av en drygt 200 meter lång flervåningsbyggnad. Länsstyrelsen gjorde för denna byggnad en särskild prövning huruvida projektet överensstämmer med NRL och natio-

ella förhoppningar om penga och framgång. Alla önskar likbrinnande att en gång få vara bland dem som lyckas höja sig över den slätstrukna massan och få andas den friska luften på toppen.

HENRIK JENSEN
universitetssektor i historia vid Roskilde universitet
Översättning: Håkan Arvidsson

vad mån regeringen brutit mot NRL 3:7 i sitt beslut.

Det genomgående problemet är att myndigheterna negligerar naturresurslagens bedömningskriterier. I stället görs otillåtna avvägningar där utvalda formuleringar i förarbetena ges större betydelse än lagstiftningen. På så sätt urholkas skyddet för nationalstadsparken.

Inte ens den mest välformulerade lagtext kan garantera ett starkt natur- och kulturskydd om berörda myndigheter och domstolar väljer att vulgärtolka lagstiftningen. Så har hittills skett, på grund av ett stort yttre tryck samt en vana hos myndigheterna att i sin bedömning väga motstående intresse mot varandra, för att därefter tillåta projektet med vissa begränsningar i utformningen.

Att delar av nationalstadsparkens framtid är beroende av regeringsrättens rättsprövning är naturligtvis beklämande. Men ännu värre är att miljölagstiftningens betydelse undermineras om inte ens ett av de tydligast definierade områdesskydden i svensk rätt behövs omsättas i kommuners detaljplaner eller beaktas av rätts-tillämpande myndigheter.

Jonas Ebbesson är jur dr och universitetslektor i miljörett.

SvD 96 10 03