

Utvecklingen av nationalstadsparken (M2008/1823/R)

Sammanfattning

" För att godkänna den föreslagna ändringen av lagen kräver Förbundet för Ekoparken att andra lagändringar eller åtgärder vidtas som täpper till de möjligheter att kringgå lagen som finns idag.

" Principen om tillfälligt intrång eller skada är godtagbar.

" Regeln ska vara att sökanden till tillstånd (detaljplan, bygglov, miljötillstånd eller liknande) ska ange hur länge intrånget respektive skadan ska vara och ha undersökt alternativa sätt att minimera tiden.

" Maximal tid för tillfälligt intrång och skada bör i motivtexten anges till "högst ett par år".

" Motiv för tillfälligt intrång eller skada bör vara annat riksintresse. Angeläget allmänintresse är alltför oprecist.

" Samma skaderekvisit bör gälla för tillfälligt intrång och tillfällig skada som för bestående intrång och skada. Detta kan klargöras genom att stryka "obetydligt" i tredje stycket punkt 2.

" Hur återställandet ska gå till ska finnas med i tillståndansökan och kunna prövas på samma sätt som övriga villkor i tillståndet (detaljplan, bygglov, miljötillstånd etc.)

" Följaktligen ska miljökonsekvensbedömningar innefatta såväl de permanenta som de tillfälliga åtgärderna samt åtgärderna för återställande.

" Kraven på detaljplaneläggning och miljötillstånd bör ställa högre i nationalstadsparker än i övriga områden.

" Kretsen av sakägare enligt PBL och MB bör utvidgas till paraplyorganisationer typ Förbundet för Ekoparken.

" Förbundet tillstyrker uppdraget till länsstyrelsen i Stockholms län att ha uppsyn över utvecklingen i nationalstadsparken och att besluta om en vård- och utvecklingsplan för parken

" Förbundet har inget att erinra mot förslaget till namn - Stockholm-Solna Nationalstadspark - men tror att i folkmun kommer det ändå att heta "Ekoparken"

Bakgrund

Lagförslaget i föreliggande PM är föranlett av Vägverkets till regeringen framförda begäran om ändringar i lagen om nationalstadsparken (Miljöbalken 4 kap. 7 §) för att kunna bygga Norra Länken. Fortfarande hävdar visserligen Vägverket att det skulle vara möjligt att bygga en 35 m bred, fyrafilig motorväg, som går som minst 1 m under Bellevueparkens yta, utan att göra intrång i parken. Men, skriver Vägverket, kostnaderna skulle bli mycket höga, mycket högre än som tidigare angivits. Vägverket räknar med att kunna spara minst 800-1200 miljoner kronor på att gräva uppifrån istället för att gräva sig fram under mark. Därav begäran om lagändring.

Vi har svårt att låta bli att påminna om att vi tidigare i remissvar och överklaganden framhållit att Vägverket inte varit trovärdigt när det påstått sig kunna bygga Norra Länken på detta vis. Det är också svårt att låta bli att påpeka att om Stockholms stad låtit bygga Norra Länken enligt de ursprungliga planerna, dvs. under Sveavägen och Cedersdalsgatan istället för att vidhålla dragningen under Bellevuparken så skulle Norra Länken varit färdig för många år sedan och till en betydligt lägre kostnad. Även detta har vi påpekat många gånger tidigare.

En förutsättning för en ändring av lagen är att de många kryphålen samtidigt täpps igen

Lagförslaget föreslår ett tillägg till MB 4 kap. 7 § som går ut på att tillfälliga intrång och skador ska tillåtas. Det väcker frågan om en sådan ändring verkligen behövs när det är uppenbart att den lagen som den fungerar idag inte hindrar vare sig tillfälliga eller permanenta intrång och skador.

En rad åtgärder har under årens lopp vidtagits som inte bara inneburit tillfälliga intrång och skador utan också permanenta sådana. Kryphålen i lagen är många. Exempel på åtgärder som inneburit permanenta intrång och skapat bestående, icke obetydliga skador är

- " åtgärder som inte krävt detaljplan (exempelvis en gc-bro samt gc-väg i det område i anslutning till Fysikcentrum där regeringsrätten tidigare stoppat bilbro och bilväg),
- " åtgärder som inte krävt miljökoncession (exempelvis 3.000 kvadratmeter tryckbankar i Ugglevikens nyckelbiotop),
- " detaljplaner som inte överklagats därför att kretsen av sakägare varit alltför snäv (exempelvis Botan-huset på ängen bakom Naturhistoriska riksmuseet, ett annat färskt exempel är ett ställverk på Fisksjöäng).

Tillfälliga, omfattande intrång har gjorts och tillfälliga, betydande skador förorsakats parken när kraftledningar grävts ned och när fjärrvärmeledningar och gasledningar har lagts om.

Fotbollsplaner anlagda på Ladugårdsgärde utan prövning mot lagen

Ett annat färskt exempel på hur parken hanteras är anläggandet av två fotbollsplaner nedanför Borgen på Ladugårdsgärde. Stockholms stadsbyggnadsnämnd tog i maj 2008 beslut om ett nästan tvåårigt, "tillfälligt" bygglov för två fotbollsplaner på Ladugårdsgärde (Dnr 2008-06390-571). Den ena planen är grusad och den andra med gräs. Båda planerna förutsatte schaktning, utjämning av nivåer, byggande av stödmurar och instängsling på ett område som i huvudsak bestod av naturgräs. Förslaget till beslut har inte remitterats till andra förvaltningar och ej prövats mot MB 4 kap. 7 §. Förslaget ställdes inte ut och kom således inte till vår kännedom förrän det var för sent: det mesta av åtgärderna var då redan genomförda. Markägare och Stockholms stad kan således göra i stort sett vad de vill med parken, när det inte finns andra sakägare i närheten.

Mot denna bakgrund undrar vi varför det behövs en ändring av lagen? Det förefaller som om lagförslaget författare är omedvetna om alla de kryphål som lagen har och om hur flitigt de nyttjas. Om den föreslagna ändringen av lagen verkligen ska syfta till en systematisk reglering av "tillfälliga" ingrepp och skador så måste den ta ett bredare grepp och samtidigt täppa till dessa kryphål. Eljest öppnar den föreslagna lagändringen bara ytterligare en möjlighet att exploatera parken. För att godkänna den föreslagna ändringen av lagen kräver Förbundet för Ekoparken att andra lagändringar eller åtgärder vidtas som täpper till de möjligheter att kringgå lagen som finns idag.

Principen om tillfälligt intrång eller skada är godtagbar

Principen att ett tillfälligt intrång ska kunna göras eller en tillfällig skada ska kunna åsamkas parken förutsatt att parken därefter återställs finner vi eljest vara godtagbar. Det är en princip som vi arbetat efter allt sedan lagen tillkom. Det har varit ett antal åtgärder som vidtagits i parken och som inneburit intrång och som givit upphov till skador som vi inte protesterat eller agerat emot. Vi har inte gjort det av den anledningen att vi på goda grunder kunnat anta att åtgärderna varit tillfälliga och att parken därefter skulle återställas på ett fullgott sätt. Det har gällt nedläggning av rör för gas, vatten- och avlopp, kraftledningar, tillfälliga vägdragningar, instängslingar m.m. Naturligtvis ser vi det som ett steg framåt om alla dylika åtgärder - istället för att vila på osäkra antaganden - finge en tydlig reglering.

Vad är "tillfälligt"?

Vad som är tillfälligt måste kunna variera beroende på åtgärdens omfattning. Men det bör vara regel - inte som PM-författaren skriver "möjligt" - att tidsutdräkten anges i tillståndsbeslut och i detaljplaner och därmed förenade bygglov. Vi vill understryka vad som står i PM: "Det bör dock ställas höga krav på planeringen och genomförandet av åtgärden." (s.26) Genom att regelmässigt ingå i beslut rörande "tillfälliga" intrång och skador säkerställs att tidsutdräkten görs till föremål för redovisning och prövning.

Proportionalitet bör gälla som princip när rimligheten i intrångets eller skadans tidsutdräkt bedöms och bestäms. Små åtgärder - dragning av elkablar, va-ledningar och liknande - ska vara förenade med mycket kort intrångs- eller skadetid. Man bör eftersträva utformningar av åtgärderna så att t.ex. diken läggs igen så snart kablar lagts ned. För stora, mer komplicerade åtgärder måste längre tider accepteras. För Norra Länkens bygge genom Bellevueparken kan det handla om ett par år. Strävan måste alltid vara att göra tiden så kort som möjligt. För att det ska framgå att sökanden valt den rimligt kortaste tiden måste sökanden redovisa olika tillvägagångssätt i tillståndsansökan.

Maximal tid för återställande anges i PM för ett omfattande infrastrukturprojekt till "i vart fall ett par år". Formuleringen lämnar den övre gränsen öppen och kan inte accepteras och

bör ersättas med "högst ett par år". Åtgärder som medför skador som det av naturliga skäl tar lång tid att reparera - t.ex. borttagande eller skadande av stora träd (vare sig det är ädellövträd eller andra för det historiska landskapet och den biologiska mångfalden viktiga träd) - kan därför aldrig accepteras.

Vad är ett "angeläget allmänt intresse"?

I lagförslaget ingår att det inte är vilka åtgärder som helst som får motivera tillfälliga intrång eller skador. Åtgärder som är ägnade att höja parkens natur- eller kulturvärden är en kategori som är lätta att acceptera. Mera problematiskt är åtgärder av "annat angeläget allmänintresse". Någon diskussion om detta begrepp förs inte i PM. Det krävs för att inte vad som helst ska kunna passera som "angeläget allmänintresse".

För det första gäller ett "allmänintresse" och måste då utesluta enskilda intressen, en fastighetsägares, en restauratörs eller någon annan enskilds intresse. En större allmänhet måste ha ett intresse av åtgärden. De ovan nämnda fotbollsplanerna tillmötesgår enligt förbundets uppfattning inte ett tillräckligt brett allmänintresse för att motivera ett tillfälligt intrång eller skada.

Det vore rimligt att istället för allmänintresse anföra andra riksintressen. I andra sammanhang - utom beträffande just kap.4 § 7 - kan riksintressen ställas mot andra riksintressen. Det gäller t.ex. det övergripande behovet av infrastruktur för kommunikation, energiförsörjning, försvarsanläggningar m.m. Vårt förslag till tillägg lyder sålunda:

1. åtgärden höjer parkens natur- eller kulturvärden eller tillgodoser ett annat riksintresse

Vad är "obetydligt"?

Genom att föra in begreppet "obetydlig" i tillägget till § 7 riskerar det grundläggande intrångs- och skaderekvisit i § 7 att ges en ännu vidare tolkning än regeringsrätten givit det idag. Bestående intrång och skada som kan kvarstå efter återställande av parken ska bedömas med den måttstock som redan gäller idag. Genom regeringsrättens utslag har en praxis utbildats om vad som kan betraktas som "obetydliga" intrång eller skador och som därför kan accepteras. Någon utvidgning därutöver kan vi inte acceptera. I.o.m. att regeringsrätten anfört att en "obetydlig" skada ska kunna accepteras, trots det strikta förbudet i § 7, så behöver heller inte detta upprepas i tillägget till paragrafen. Förbundet för Ekoparken föreslår därför att tilläggsparagrafen formuleras på följande sätt:

2. parken återställs så att inget intrång och ingen skada i enlighet med andra stycket kvarstår.

Genom denna formulering förblir intrångs- och skaderekvisitet oförändrat.

Hur säkerställa återställandet?

Verksamhetsutövaren ska ange hur återställandet ska gå till i tillståndsansökningar och detaljplaner. Det ska alltså också redovisas och kunna prövas och överklagas. Återställandet ska ske inom den tid som tillståndet för tillfälligt intrång eller tillfällig skada gäller. Att så ska vara fallet måste tydligt anges i motivtexten till lagen.

Vad kan göras för att täppa till hålen i lagen?

Förbundet ställer som villkor för att acceptera den föreslagna - enligt av oss modifierade - ändringen av lagen om nationalstadsparken att åtgärder eller lagstiftning vidtas för att säkerställa ett enhetligt hanterande av tillfällig intrång och tillfälliga skador i parken (se ovan). Vad kan då göras?

Helst skulle vi se att kraven på detaljplaneläggning och miljötillstånd skulle skärpas för åtgärder inom nationalstadsparker samtidigt som kretsen av sakägare utvidgades att omfatta paraplyorganisationer av det slag som Förbundet för Ekoparken utgör. Båda sakerna är möjliga att genomföra i samband med den förnyade översyn av Plan- och bygglagen som aviserats. Det skulle ligga i linje med att föra in Århus-konventionen i den svenska miljölagstiftningen. Regeringen skulle kunna uttala sig för dylika åtgärder i samband med framläggandet av förslag till ändringar av lagen om nationalstadsparken.

I avvaktan på dylika åtgärder fäster vi visst hopp till den i PM föreslagna kompletteringen av förordningen om hushållning med mark och vatten, som ålägger länsstyrelse i län där det finns en nationalstadspark att ha uppsikt över utvecklingen i parken och att besluta om en vård- och utvecklingsplan för parken.

Visserligen sägs - i referatet av Stockholms läns länsstyrelsens förslag - att en sådan plan "ska inte innebära någon inskränkning i markägares eller sakägares förfoganderätt" (s. 20), vilket torde betyda att planen inte kan reglera detaljplaneläggning och därmed förenade bygglov. Detta är rimligt - detaljplaneärendena och bygglov ska behandlas i enlighet med PBL och MB, varvid bestämmelsen om nationalstadsparken äger tillämpning. Men det är i alla andra fall, som inte regleras av denna beslutsordning, som vård- och utvecklingsplanen ska äga giltighet. En väl utarbetad vård- och utvecklingsplan och en aktiv länsstyrelse skulle därmed i princip kunna täppa till hålen i lagstiftningen. I sammanhanget blir det i länsstyrelseinstruktionen föreslagna Nationalstadsparksrådet och dess sammansättning synnerligen viktigt.

Med ett sådant uppdrag borde länsstyrelsen ha ingripit mot Stockholms stad i anledning av dess bygglov för två fotbollsplaner på Ladugårdsgårde. Denna åtgärd rimmar inte med av Stockholms stad framlagd översiktsplan för nationalstadsparken och den äger inte styrkan av ett tillräckligt brett allmänintresse - riksintresse enligt vår önskan - för att kvalificera för tillfälligt intrång. Detta förutsätter att

länsstyrelsen avdelar tillräckliga resurser för länsstyrelsen att aktivt följa utvecklingen i parken.

Stockholm 2008-07-25

Richard Murray
ordförande

Utlagd 08-07-29