

Till
Regeringen/Miljödepartementet

Klagande: Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholm

Saken: Länsstyrelsens i Stockholms län avslag 2009-02-16
av överklagande av kommunfullmäktiges i
Stockholm beslut att anta Dp 2001-07633-54
(ärende 4031-2008-100160/169/170)

Ombud: Richard Murray
Ordförande Förbundet för Ekoparken
Drottningholmsvägen 1
112 42 Stockholm

Som ombud för Naturskyddsföreningen i Stockholms län enligt bilagd fullmakt får jag yrka att regeringen upphäver kommunfullmäktiges i Stockholm beslut om Dp 2001-07633-54 från den 3 november 2008 och därigenom ändrar Länsstyrelsens i Stockholms län beslut att avslå överklagandet från Naturskyddsföreningen i Stockholms län.

Beslutet strider mot miljöbalken (1998:808) 4 kap. 7 § , 4 kap. 1 § punkt 2, 6 kap. 12 § samt förvaltningslagen (1986:223) 20 § och 16-17 §§.

4 kap. 7 § miljöbalken lyder:

Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark. 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.

4 kap. 1 § punkt 2 miljöbalken lyder:

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2-6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. Lag (2001:437).

6 kap. 12§ miljöbalken lyder:

Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11§ skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms.

Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas.

20 § förvaltningslagen lyder:

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

16-17 §§ förvaltningslagen lyder:

16 § En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild.

17 § Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Vårt överklagande av dp 2001-07633-54 baseras således på

- 1) att planen medför skada eller påtaglig skada på Nationalstadsparken och därför är lagstridig (4 kap, 7 §, MB) (bilaga 1),
- 2) att detaljplanen fastställer en enligt 4 kap, 7 § MB och förarbetena i prop. 1994/95:3 olämplig gräns för nationalstadsparken (bilaga 1)
- 3) att länsstyrelsen medger en otillåten avvägning mellan det skydd som stadgas i 4 kap 7 § och intresset av tätorts utveckling genom att tillämpa 4 kap. 1 § punkt 2 miljöbalken på ett ärende som inte omfattar 7 § (bilaga 2)
- 4) att planen bygger på en otillräcklig miljökonsekvensbeskrivning som inte på adekvat sätt identifierar, beskriver och bedömer rimliga utbyggnadsalternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd (6 kap, 12§ MB) (bilaga 3).
- 5) att länsstyrelsen inte anger de skäl som bestämt utgången av ärendet, vilket skall ske enligt förvaltningslagen (20 §). Detta är särskilt allvarligt eftersom det beslut som nu överklagats baseras på två av länsstyrelsen tidigare fattade beslut som strider mot varandra. Länsstyrelsen har heller inte kommunicerat beslut med de klagande, vilket strider mot 16 och 17 §§ förvaltningslagen (bilaga 4).

Sammanfattning

Vi stödjer oss i sak nästan genomgående på av Stockholms stad framtagna utredningar, miljökonsekvensbeskrivningar och andra underlag. Det är anmärkningsvärt att detaljpanelägningen inte beaktat stadens egna utredningar.

Skadar riksintresset

Föreliggande detaljplan medger att åtgärder vidtas som skadar riksintresset nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Norra och Södra Djurgården. Huruvida åtgärderna vidtas inom nationalstadsparken eller i gränsen till nationalstadsparken är inte klarlagt eftersom kommunen ännu inte klarlagt var gränsen

ska gå. Ett förslag är utarbetat (Översiktsplan för nationalstadsparken, Stockholmsdelen, Utställningshandling, mars 2008) som ändrar den gräns som angavs i propositionen (prop. 1994/95:3, s. 85), men beslut är ännu inte fattat. Huvuddelen av detaljplaneförslaget ligger utanför den gräns som nu föreslås. Med den gräns som riksdagen beslöt (karta s.85, prop. 1994/95:3) ligger en betydande del av detaljplanens föreslagna bebyggelse innanför gränsen. Den gräns som kommunen föreslår är dragen med hänsyn till detaljplanen och stadens intresse av att exploatera området och inte med hänsyn till riksintresset. Det är särdeles allvarligt eftersom det berörda området har mycket stor betydelse för nationalstadsparken. Vi yrkar därför att detaljplanen inte fastställs av regeringen med hänvisning till att en lämpligare gräns för nationalstadsparken bör anges.

Också skador på ett riksintresse, som orsakas av åtgärder utanför det område som angetts som riksintresse, är förbjudna. Skaderekvisitet är inte lika starkt som för åtgärder vidtagna inom området. Mot åtgärder vidtagna utanför ett område för riksintresse och som ”påtagligt skadar” detta riksintresse ska staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, enligt Plan- och bygglagen kunna ingripa (prop. 1994/95:3, s. 34). Detta framgår även av Statens naturvårdsverks handbok Riksintresse för natur och friluftsliv (2005:5, s.26).

De värden som skadas är natur- och kulturvärden. Naturvärdena skadas genom att bebyggelse tillåts i en spridningszon för växter och djur som är av strategiskt värde för parken. Att området har denna funktion är omvitnat i en rad av Stockholms stads egna rapporter och planer. Att föreliggande detaljplan medför påtaglig skada genom att tillåta bebyggelse i just detta område blir då ofrånkomligt. Detta medges också i den s.k. fördjupade MKB som utgör underlag för planen. Enligt denna MKB uppstår skador som möjligen kan kompenseras genom åtgärder som ligger utanför planen. Dessa åtgärder, som i så fall borde vara att inte bygga alls i delar av det större stadsutvecklingsområdet, förefaller inte sannolika och regleras i vart fall inte av den föreliggande planen. Vi har goda skäl att anta att Stockholms stad i en nära framtid kommer att lägga fram en detaljplan för den del av stadsutvecklingsområdet som ligger närmast söder om föreliggande detaljplan och att den går ut på en minst lika tät exploatering som den föreliggande. Några kompensande åtgärder är därför inte att vänta. Vi kommer att komplettera vår inlägga så snart staden lagt fram en detaljplan för detta område.

Åtgärder utanför det område som utgör riksintresse skadar också påtagligt riksintressets kulturvärden. Att landskapsrummet kring Karl XI:s fiskarstuga, Kristina-ladan och den inre delen av Husarviken har utomordentligt höga såväl estetiska som kulturhistoriska värden framgår otvetydigt av en mångfald av stadens egna rapporter och planer. I MKB för det större programområdet Hjorthagen anges att skadorna av planerna i detta område är bestående negativa. I den fördjupade MKB som åtföljer planen förklaras att detta är en oundviklig konsekvens av den föreliggande detaljplanen.

Landskapsstrukturen görs genom denna plan och dess troliga fortsättning oläsligt. Överklagandet behandlar enbart föreliggande plan. Men vid en bedömning av denna plan måste samtidigt tas i beaktande planerna för det större stadsutvecklingsområdet.

Gör otillåten avvägning

Länsstyrelsen gör en avvägning mellan riksintresset nationalstadsparken och de intressen som planen syftar till att tillgodose. Någon sådan avvägning medges inte enligt miljöbalken beträffande riksintresset nationalstadsparken.

Bristfällig miljökonsekvensbeskrivning

Processen fram till den föreliggande detaljplanen har varit utomordentligt snårig, komplicerad och långdragen. I enlighet med kraven på MKB borde inom det större stadsutvecklingsområdet alternativa disponeringar av bebyggelse, exploateringsgrader och utformningar ha prövats, särskilt med tanke på de oomtvistat höga miljö- och kulturvärden som berörs. Förutsättningarna för att inom det större stadsutvecklingsområdet göra detta har varit osedvanligt goda. Denna möjlighet har Stockholms stad dock ej utnyttjat. På denna punkt vidhåller länsstyrelsen sin kritik i samrådsyttrande över MKB (för fördjupat program för Hjorthagen, 2008-03-18). Alla övriga alternativ som lanserats under processens gång har avfärdats som orimliga med hänvisning till en på förhand bestämd exploateringsgrad. MKB för det större planområdet och för den föreliggande detaljplanen uppfyller därmed inte kraven på en MKB som ska användas som beslutsunderlag i en så komplicerad och kontroversiell planeringssituation.

MKB bygger vissa resonemang om skadors omfattning på förmodanden rörande kommande detaljplaner som angränsar den föreliggande. Det är givetvis inte möjligt att göra eftersom dessa detaljplaner ännu inte föreligger. Det är också felaktigt. Den föreliggande planen ska bedömas på sina egna meriter och brister. Detta visar hur felaktigt det är att dela upp den plan som i samrådsskedet omfattade även den del som MKB nu tvingas hänvisa till utan att veta vad den kommer att innehålla i två skilda planer.

Den fördjupade MKB som utgör underlag till den föreliggande detaljplanen anger uttryckligen att det inte är möjligt att avgöra dess inverkan på de kulturvärden som Ferdinand Bobergs gasverksarkitektur utgör. Underlaget för ställningstagande i MKB är således ofullständigt.

Fyller inte förvaltningslagens krav

I det beslut att avslå vårt överklagande som vi nu överklagar anför länsstyrelsen varken beträffande vad vi anfört beträffande skador på parken eller brister i miljökonsekvensbeskrivningen några motiveringar. Ingenting sägs som talar om huruvida länsstyrelsen anser de sakförhållanden vi anfört vara felaktiga eller irrelevanta. Länsstyrelsens beslut följer således inte förvaltningslagen och bör därför ogillas.

Länsstyrelsens invändningar mot samrådsförslagets detaljplan (Samrådsyttrande 1.12.2005) omöjliggjorde denna. Stockholms stad har därför modifierat planen. Modifieringarna är dock så små att, enligt vår mening, länsstyrelsens alla invändningar borde kvarstå oförändrade. Att länsstyrelsen därefter, i det beslut som vi överklagat,

accepterat den obetydligt modifierade planen är omöjligt att förstå. Helomvändningen sker utan någon förklaring.

Länsstyrelsen har heller inte kommunicerat beslut som direkt berör vårt överklagande.

Yrkande

Vi yrkar därmed att regeringen upphäver Stockholms stads beslut rörande detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, dp 2001-07633-54, antagen av kommunfullmäktige den 3 november 2008 och därmed ändrar länsstyrelsens beslut (ärende 4031-2008-100160/169/170) att avslå vårt överklagande.

Stockholm 2009-03-25

Richard Murray
Ordf. Förbundet för Ekoparken

Planen skadar riksintresset nationalstadsparkens natur- och kulturvärden

Genom stadgandet i miljöbalken är det utpekade området ett riksintresse. Åtgärder utanför det område som utgör riksintresse får inte vidtas om de påtagligt skadar riksintresset. Skaderekvisitet är inte lika starkt som för åtgärder vidtagna inom området. Mot åtgärder vidtagna utanför ett område för riksintresse och som ”påtagligt skadar” detta riksintresse ska staten, dvs. i första hand länsstyrelsen, enligt Plan- och bygglagen kunna ingripa (prop. 1994/95:3, s. 34). Detta framgår även av Statens naturvårdsverks handbok Riksintresse för natur och friluftsliv (2005:5, s.26).

Man kan med stöd av regeringens proposition (prop. 1994/95:3, s.85) hävda att betydande delar av planområdet bör ligga i nationalstadsparken. Kommunerna gavs efter beslutet om nationalstadsparken i uppdrag att precisera gränserna. En sådan precisering bör ske med målsättningen att skydda riksintresset. Stockholm stad har dröjt med detta beslut i nästa 15 år. Ett förslag föreligger nu som drar gränsen på ett sätt som inte beaktar nationalstadsparkens värden i detta område. Detta är det enda område där kommunen föreslår en kraftig förändring av gränsen i förhållande till den av riksdagen beslutade. Det görs inte i syfte att stärka skyddet av riksintresset. Det görs istället i syfte att bereda plats för exploatering av ett så stort område som möjligt på det f.d. gasverksområdet. På grund av områdets strategiska betydelse för nationalstadsparkens natur- och kulturvärden skadas istället dessa värden.

Även om planen skulle anses ligga utanför det område som ska utgöra nationalstadspark gäller således att den och de åtgärder som följer av den inte får påtagligt skada riksintresset.

Det område som planen avser har stor betydelse för flora och fauna i hela nationalstadsparken genom att utgöra den enda spridningsvägen mellan Norra och Södra Djurgården. Den föreslagna bebyggelsen – och de exploateringsförberedelser som redan företagits – skadar – och har redan skadat – denna spridningsväg. Detta är en påtaglig skada på riksintressets naturvärden.

Området har också stor betydelse för upplevelsen av det historiska landskapet. Exploaterings placering, omfattning och utformningen av bebyggelsen har avgörande betydelse för bibehållandet respektive förlusten av det historiska landskapets kulturhistoriska värden. Den föreslagna bebyggelsen skadar påtagligt det historiska landskapets kulturvärden.

Skador på naturvärdena

Planens område samt hela det större område – Gasverket-Storängskroken – som senare också avses bli föremål för bostadsbyggande ingår i en för nationalstadsparken viktig spridningsväg för växter och djur. I en serie rapporter och planer har detta klarlagts. I dessa rapporter och planer har också slagits fast att spridningsvägen är strategisk (dvs.

den enda för spridning mellan norra och södra Djurgården), svag och att den istället för att försvagas måste förstärkas för att inte den biologiska mångfalden inom nationalstadsparken ska reduceras.

Föreliggande detaljplaneförslag är det första och ska följas av flera i området Gasverket-Storängskroken. I planen kallas detta delområde för Västra delen av Gasverksområdet. Samma område går också under beteckningen *Storängskroken*.

Vi hänvisar till bl.a. följande rapporter och planer:

1. Stockholms stads stadsbyggnadskontors rapport 1997:8 Nationalstadsparkens ekologiska infrastruktur (sid. 25, 35-37). I denna rapport påpekas att det finns områden längs spridningsvägarna som kräver speciell uppmärksamhet. Det gäller bland annat värdekärnor samt svaga länkar, det vill säga områden som är av särskild betydelse för växters och djurs spridningsmöjligheter genom att de utgör en sista länk mellan kärnområdenas och spridningsvägarnas biotoper. Spridningsvägen Gärdet i allmänhet och *Storängskroken* i synnerhet uppfyller båda dessa kriterier. Man menar att åtgärder som leder till ökad uppsplittring bör undvikas och att man istället bör vidta åtgärder som främjar motsatsen. Försvåras spridningsmöjligheterna i *Storängskroken* försvåras de även i de andra områdena eftersom *Storängskroken* utgör en sista länk mellan Norra Djurgårdens kärnområde och Hjorthagsparken respektive Storängsbotten. Föreliggande detaljplan avser området Västra delen av Gasverksområdet och del av Storängskroken. Planerad nästa detaljplan inom programområdet avser Storängskroken. (karta bifogas (fig 1a och 1b)¹) Karta s.34 visar Delområden och värdekärnor i spridningsvägen Gärdet samt vilket skydd och vilka utvecklingsåtgärder som behövs (bifogas fig 1 c²).
2. Länsstyrelsens rapport 2006:13 Landskapsekologisk analys av Nationalstadsparken (sid. 33, 37). I denna rapport framhålls att denna spridningszon är mycket sårbar för bebyggelse och att en förtätning kan få allvarliga konsekvenser för möjligheterna att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden. För att förstärka förutsättningarna för den biologiska mångfalden i Nationalstadsparken rekommenderar man i rapporten bland annat att åtgärder bör vidtagas så att dessa kärnområden och spridningszoner gynnas. (kartor s.28-31)
3. Översiktsplan för Nationalstadsparken Stockholmsdelen, förslag, väntas antas av kommunfullmäktige i maj 2009. I denna översiktsplan, som nyligen antagits av stadsbyggnadsnämnden i Stockholm, är de höga naturvärdena i Nationalstadens kärnområden beroende av fungerande spridningssamband. Spridningszonen över Gärdet-Storängsbotten är särskilt viktig (sid. 16-17). Man anser att i första hand bör dagens värden skyddas eftersom förändringar och skador ofta är irreversibla. I andra hand bör man förstärka spridningssambanden genom restaurering och nyanläggning av natur bland annat i strategiska lägen i samband med ändrad markanvändning. Särskilt värdefull natur och vegetation inom den ekologiska

¹ Av förklaringen framgår att ett mycket stort område som enl. föreliggande plan ska bebyggas utgörs (utgjordes, eftersom området redan röjts på all vegetation) av "Hagmarkslik gräsmark med ädellövträd, ofta grova" samt "Torr/frisk/fuktig gräsmark, öppen och hagmarkslik".

² Område 10b är det som avses bebyggas enl. förliggande detaljplan. "Områden av särskild betydelse för växters och djurs spridningsmöjligheter, genom att de utgör en sista länk mellan Norra och Södra Djurgårdens biotoper, är Hjorthagsparken (10a), Storängskroken (10b)..." (s.35)

midjan mellan norra och södra Djurgården bör så långt som möjligt bevaras och utvecklas även i Nationalstadsparkens omgivningar. (s. 31, vår kursiv)

4. Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS 2010). Båda planbilderna (kartor planbilder Alternativ Fördelad och Tät) anger Hjorthagen-Gärdet som ett av de fyra strategiska gröna sambanden i regionen som ska bevaras och stärkas. Skälet är att de är svaga och riskerar att ytterligare försvagas genom att bebyggelse tränger på från olika håll.
5. Beträffande skador på naturvärden hänvisar vi också till länsstyrelsens kritik i samrådsyttrande 1.12.2005 över S-Dp 2001-07633-54. Skillnaderna mellan samrådsförslaget och utställningsförslaget Dp 2001-07633-54 är obetydliga, varför länsstyrelsens kritik äger oförändrad giltighet. Se underbilaga 4.1.

Av Stadsbyggnadskontorets rapport 1997:8 Nationalstadsparkens ekologiska infrastruktur framgår mycket klart att det allra viktigaste området att bevara värdekärnor och spridningsvägar i och att utveckla dessa i är just det område – *Västra delen av Gasverksområdet och Storängskroken* – som den första detaljplanen för hela programområdet anvisar för exploatering. Särskilt tydligt framgår det av Karta 2 Anspråk på skydd och utveckling inom spridningsvägar och buffertzoner.

I Fördjupning av MKB för föreliggande detaljplan sägs detta mycket klart:

”Planen medför att bebyggelse anläggs i en viktig spridningszon mellan kärnområden på norra och södra Djurgården. Bebyggelsen riskerar att fungera som en barriär och redan idag är de ekologiska sambanden svaga i området....Hur den viktiga spridningszonen påverkas beror, förutom på utformning av aktuell detaljplan, även på hur kommande detaljplan söderut utformas.” (Fördjupning av MKB för detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, utställningshandling april 2008, s.6) Av texten framgår således vikten av detta område som spridningszon.

Av texten framgår således att den föreliggande detaljplanen skadar spridningszonen. Hur stor skadan blir beror på ”kommande detaljplan söderut”. Om detta är att säga att bedömningen av föreliggande detaljplan varken kan eller bygga på ”kommande detaljplan söderut”. Föreliggande detaljplan ska bedömas på sina egna meriter och sina egna brister. ”Kommande detaljplan söderut” har ännu inte presenterats. Den förmodan man kan ha är dock att den ”kommande detaljplanen söderut” kommer att erbjuda en minst lika hög exploatering som den föreliggande och alltså inte erbjuda ringaste kompensation. Detta visar att tekniken att dela upp den plan (S-Dp 2001-07633-54), som i samrådsskedet innehöll också den södra delen, i två separata delar är felaktig och ägnad att omöjliggöra en bedömning av den föreliggande planen.

Planen innebär således påtaglig skada på riksintresset nationalstadsparken och dess naturvärden. Till bilden hör att Stockholms stad genom exploateringsförberedelser redan förorsakat riksintresset stor skada genom att inom planområdet och övriga Gasverksområdet ha avverkat uppskattningsvis 1.000 träd – stora och små – och avlägsnat övrig markvegetation. Förberedande markarbeten har redan raderat ut huvuddelen av de värdekärnor och den naturmiljö som (enl. nyss nämnda karta 2) är viktiga spridningsvägar.

I den föreslagna översiktsplanen ingår ett mindre område med tre villor och omgivande tomtmark i nationalstadsparken, de s.k. gasverksvillorna. Bebyggelsen angränsande gasverksvillorna anläggs på en betongplatta på en kraftig förhöjning av marken. Detta

skapar en barriär, som dels estetiskt är ett fullt ingrepp i landskapet, dels utgör ett allvarligt hinder för djurs spridning i området.

En mer detaljerad beskrivning av ingreppen i naturmiljön ges i underbilaga 1.1.

Skador på kulturvärdena

Planen gränsar till och utgör del av ett område som har mycket höga kulturhistoriska värden. Planen gränsar också till unik industrihistorisk arkitektur. Ett flertal utredningar och rapporter understryker detta. Tre kulturhistoriska värden skadas av planen.

1. Ek- och hagmarkslandskapet med Karl XI:s fiskarstuga.
2. Landskapsstrukturen med Husarviken, dalgångar och höjder
3. Ferdinand Bobergs gasverksarkitektur

Beträffande skador på kulturvärden hänvisar vi också till länsstyrelsens kritik i samrådsyttrande 1.12.2005 över S-Dp 2001-07633-54. Skillnaderna mellan samrådsförslaget och utställningsförslaget Dp 2001-07633-54 är obetydliga, varför länsstyrelsens kritik äger oförändrad giltighet. Se underbilaga 4.1.

1. MKB för fördjupat program för Hjorthagen, beslutshandling april 2008, behandlar konsekvenserna för det historiska landskapets kulturvärden av det mer omfattande utbyggnadsprogrammet för Gasverksområdet, där föreliggande detaljplan är en del. Det är den del som medför de största skadorna på de tre ovan uppräknade värdena. Av MKB framgår att

"... Landskapsrummet vid Fiskartorpet bedöms ha de högsta kunskaps- och upplevelsevärdena av de landskapsrum som gränsar till programområdet. Stora värden finns också i den inre delen av Husarviken. Miljön kring Fiskartorpet representerar mycket stora värden, framförallt från epoken med kunglig jaktpark, men också från perioden med friluftspark. Det gamla kulturlandskapet, med sina öppna ängsmarker och omgivande ek- och skogsbackar, är ett historiskt landskap med lång kontinuitet. Vid Husarvikens norra strandlinje fanns kungens brygga och denna strandlinje har förblivit opåverkad genom seklerna i motsats till den södra strandlinjen där stora utfyllnader gjorts för Gasverket. Husarviken har stor betydelse för landskapsrummets värde eftersom vikens vatten var en förutsättning för kungens fiskarstuga. Här finns förutsättningar att få en upplevelsemässig illusion av att resa bakåt tiden till Karl XI:s jaktpark eller Bellmans 1700-tal. Landskapsrummet vid Fiskartorpet har dessutom stora skönhetsvärden." (sid.51) Se också figur 5.1.8 (s. 51) som märkt ut detta område som ett område "Med mycket stora värden".

Värdena är en sak, hur lätt de kan skadas en annan. Om detta skrivs i MKB (s. 53):
"Landskapsrummet vid Fiskartorpet bedöms ha mycket hög sårbarhet för förändringar i dess närhet. Dels har landskapsrummet mycket höga värden. Dels utgörs landskapsväggen mot programområdet av smala trädridåer, vilka bedöms ha en låg grad av robusthet. Robustheten bedöms vara låg, dels med anledning av att små åtgärder krävs för att avlägsna träden/landskapsväggen, och dels att ridån försvinner på sikt om den inte tillåts åldras naturligt genom att nya träd tillåts växa upp som ersättning för gamla. Av samma skäl bedöms vattenrummet i den inre delen av Husarviken också ha hög grad av sårbarhet för förändringar i dess närhet." Se också figur 5.1.11 (s.53).

Skadorna av bebyggelsen på Gasverksområdet/Storängskroken på området kring Karl XI:s fiskarstuga/Fiskartorpet bedöms bli ”bestående negativa” (figur 5.1.19, s. 58). Detta även sedan det tidigare samrådsförslaget modifierats till det föreliggande utställningsförslaget. I fördjupning av MKB för föreliggande detaljplan förklaras det i sammanfattningen på följande vis:

”Ny bebyggelse söder om Husarviken enligt utställningsförslaget kommer att vara mer eller mindre synlig även om den sänks eller dras tillbaka (OBS! att detta avser ett ytterligare tillbakadragande, i förhållande till det föreliggande utställningsförslaget, i vilket bebyggelsen redan dragits tillbaka något, vår anm.) från Husarviken. För att göra ny bebyggelse mindre synlig från Nationalstadsparken är det därför av vikt att bevara och säkerställa befintliga trädridåer längs Husarviken. Från närområdet kommer ny bebyggelse alltid att vara synlig och påverka upplevelsen av landskapet från Nationalstadsparken, medan bebyggelsens synlighet på längre avstånd påverkas av årstid, trädridåernas bredd och bebyggelsens höjd och färgskala.” (Fördjupning av MKB för detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, utställningshandling april 2008, s.5)

I planen sägs således rent ut att den kommer att medföra ”bestående negativa” konsekvenser för det historiska landskapets kulturvärden, dvs. påtaglig skada.

2. Tidigt i planeringen av detta område lät Stockholms stads stadsbyggnadskontor göra en landskapsanalys (Landskapsutredning för området Hjorthagen-Värtahamnen. Frihamen-Loudden, Anderson Jönsson Landskapsarkitekter AB, februari 2002). Av denna utredning framgick beträffande de delar som berörs av föreliggande planförslag följande:

Att lokalisera, tydliggöra och värna de kulturhistoriska sambanden med omgivande landskap är viktigt vid fortsatt planering av stadsutvecklingsområdet. Det kulturhistoriska landskapets öppna samband och siktstråk längs Storängens dalgångar bör värnas. Norra och södra sidan av Husarviken bör ses som ett kulturhistoriskt landskapligt sammanhang och utvecklas med dessa utgångspunkter som nationalstadsparkens gräns. Fiskartorpets miljö måste särskilt beaktas. Vidga om möjligt Husarvikens öppna vattenyta med utgångspunkt från äldre strandlinjer. Nybebyggelse mot Hjorthagen bör lokaliseras så att den historiska ”ön”- bergets form och tydliga gräns – bevaras.

Bevara och lyft fram de visuellt läsbara dalstråken: Storängen – Storängsbotten – Storängskroken, Fiskartorpet - Fisksjöäng – Husarviken samt Ladugårdsgärdet. Längs Storängens och Husarvikens dalgångar bör Hjorthagen och Ugglebacken förbli dalstråkens väggar och rå över ny bebyggelse för att behålla landskapets identitet och tydlighet. Där dalgångarna möts bör lämnas obebyggt. En grön zon med trädvegetation samt lägre höjd på nya byggnader närmast Husarvikens södra strand förstärker vattenrummets intima småskalighet.

Studera inblickar mot utredningsområdet från nationalstadsparken och anpassa höjd och utbredning av bebyggelse så att upplevelsen av natur- och kulturlandskapet bevaras. De känsligaste avsnitten är inblickar norrifrån över Husarviken.....

I MKB för fördjupat program för Hjorthagen, beslutshandling, april 2008, s. 55 ges denna bedömning:

”Programförslaget innebär att övergripande landskapssamband kommer att försvagas. Sedd från omgivningen kommer föreslagen bebyggelse inom Storängsbotten och Storängskroken att försvaga upplevelsen av dalstråkets övergripande landskapssamband. Föreslagen bebyggelse inom Husarvikens dalgång bedöms i den östra delen jämfört med nuläget delvis komma att störa möjligheterna att uppleva dalgången som en helhet respektive förstå landskapets strukturella uppbyggnad.”

Slutsatsen är att det historiska landskapets värden skadas påtagligt.

3. I samarbete med Stockholms stad gjorde Konsthögskolans Arkitekturskola, avdelningen Restaureringskonst, en utredning om Gasverket i Värtan, Stockholmia förlag, 2006. Bedömningen i denna utredning är att den av Ferdinand Boberg ritade anläggningen utgör ett ”monument för västerländsk industrialisering som skulle kunna ha sin plats på Unescos lista för världsarv.” (s.5)

MKB för fördjupat program för Hjorthagen beslutshandling 2008 gör följande bedömning (s. 71-72):

”Gasverket ligger idag fritt och öppet exponerat mot öster och norr och utgör en storslagen vy i stadslandskapet. Mot söder och väster döljs Gasverket, förutom de höga gasklockorna, av höjder och växtlighet. I förslaget föreslås att den nya bebyggelsen blir hög och tät och placeras främst på de öppna ytorna i norr, öster och väster. På grund av den nya bebyggelsens skala kommer Gasverket till stor del att döljas, vilket förtar dess nuvarande roll i stadsbilden....

I förslaget förutsätts att samtliga klockor ska få nya funktioner, eller rivas och ersättas med nya likartade volymer. Om förändringarna blir för omfattande skulle det utgöra en allvarlig förvanskning av anläggningen. Gasklockorna ska framgent kunna berätta om sin roll i produktionen.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att göra en säker bedömning av programförslagets inverkan på riksintresset Gasverket. Konsekvenserna på Gasverkets kulturvärden behöver därför analyseras djupare i kommande skeden, då programförslagets utformning studerats djupare.”

Det föreliggande planförslaget är en del av det ovan åsyftade programförslaget. Planförslaget berör viktiga delar av Gasverksområdet: gasverksvillorna och Kontorsparken. Den planerade bebyggelsen kommer att ligga i siktlinjerna mot Gasklockorna från norr och väster. Någon fördjupning, i enlighet med MKB för Hjorthagen, i Fördjupning av MKB för föreliggande detaljplan görs inte.

Det är högst troligt att planförslaget skadar riksintresset Gasverket. Huruvida detta är en riktig förmodan eller ej har emellertid inte klarlagts i den till planen hörande MKB. Detta är en så allvarlig brist att kommunfullmäktiges beslut rörande detta planförslag enbart på denna grund måste upphävas.

Otillåten avvägning gentemot riksintresset

”Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2-6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret.” (Miljöbalken 4 kap. 1 §). 7 § är således undantagen. Utvecklingen av befintlig tätort får således inte inkräkta på riksintresset nationalstadsparken.

Ändå anför länsstyrelsen *”att det som Naturskyddsföreningen i Stockholms län och Birgitta Persson anført, vid en vägning mellan deras intressen och de intressen som planen syftar till att tillgodose (tätortens utveckling, vår anm.) inte utgör tillräckliga skäl för att upphäva antagandebeslutet.”* (s.5, Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 2009-02-16). Länsstyrelsen medger således en avvägning som lagen inte tillåter.

Ofullständig MKB

Vårt överklagande av denna detaljplan för 670 lägenheter, som utgör den första i en planerad stadsutbyggnad av 5.000 lägenheter har sin grund i att den översiktliga planeringen för denna stadsutbyggnad inte tar tillräcklig hänsyn till den utomordentligt känsliga miljö där den skall äga rum. Särskilda krav bör – så som bl.a. länsstyrelsen framhållit³ – ställas på planeringen i de delar av stadsutbyggnaden som gränsar till det unikt skyddade riksintresset Nationalstadsparken. Den nu aktuella detaljplanen avser just en sådan del, dessutom en del som i den MKB som upprättats för programområdet utpekats som särskild känslig när det gäller påverkan på landskapsbilden och spridningskorridorerna⁴. Vi hävdar att den antagna detaljplanen på flera sätt medför påtaglig skada på Nationalstadsparken och därför är lagstridig.

Det är vidare högst troligt att planförslaget skadar riksintresset Gasverket. Huruvida detta är en riktig förmodan eller ej har emellertid inte klarlagts i den till planen hörande MKB (se bilaga 1). Vi menar att en undersökning av möjligheterna att genomföra den planerade utbyggnaden på alternativa sätt borde ha påbörjats så snart det blivit uppenbart att den föreslagna stadsutbyggnaden hotade att medföra påtagliga skador såväl på Nationalstadsparken som på Gasverket. Inventering och undersökning av möjliga alternativ utgör en obligatorisk del av varje miljökonsekvensbeskrivning, men de blir av särskilt stor betydelse, när riskerna för allvarliga miljöskador är stora.

MKB för det fördjupade programmet för Hjorthagen, beslutshandling, april 2008 utgör underlag för detaljplanen. Den har sedermera kompetterats med Fördjupning av MKB för detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, Utställningshandling april 2008. Det finns emellertid ingenting i dessa MKB som redovisar och motiverar varför just den aktuella fördelningen av bebyggelsen i stadsutbyggnaden valts.

Stadsbyggnadskontoret skriver i den bedömning av inkomna synpunkter som återfinns i det tjänsteutlåtande med vilket planen överlämnades till kommunstyrelsen (2008-07-28, s10) att man inte bedömer det rimligt att arbeta fram ytterligare alternativ med lägre exploateringsgrad. Sådana alternativ skulle stå i strid med gällande översiktsplan och program för stadsutvecklingsområdet. Vi noterar dels att gällande översiktsplan (ÖP 99, bilaga 2 Stadsutvecklingsområden, s. 13) för Stockholm ingenting säger om exploateringsgraden i området och dels att varken översiktsplanen eller programmet för stadsutvecklingsområdet kan tas för givna, när det gäller att bedöma vilken exploatering som är rimlig med hänsyn till den känsliga miljön inom och invid det område där den planerade bebyggelsen avses placeras, vare sig inom stadsutvecklingsområdet i dess helhet eller inom det område som regleras av den aktuella detaljplanen.

Vi noterar vidare att någon redovisning av alternativ i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap 12§ MB inte återfinnes i något av de MKB-dokument som utgör underlag för detaljplanen. Vi hävdar därför att det inte visats att tillräckliga skäl föreligger för att

³ Samrådsyttrande 051201, sid 2, andra stycket

⁴ Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupat program för Hjorthagen, beslutshandling, april 2008, värdering se s51-53, inkl. fig 5.1.9, bedömda konsekvenser s58-60

välja den föreslagna planutformningen, något som innebär att kommunfullmäktiges antagandebeslut utgår från otillräckligt underlag och följaktligen är lagstridigt.

Våra synpunkter utvecklas nedan i större detalj:

Utgående från vad som stadgas i 6 kap. 12§ MB om innehållet i en MKB är det regel att en MKB avseende en detaljplan identifierar, beskriver och bedömer 1) den betydande miljöpåverkan som planens genomförande antas medföra (i regel ett max-alternativ), 2) att den innehåller en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen inte genomförs (det s.k. 0-alternativet) samt 3) att den identifierar, beskriver och bedömer ett eller flera alternativ som kan betraktas som rimliga med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd (i regel alternativ där man sökt mildra påverkan på miljön). För att underlätta jämförelser mellan de olika planeringsfallens miljöpåverkan med avseende på i 12 §, 6 stycket uppräknade kvaliteter (biologisk mångfald, landskap, etc.) brukar dessa behandlas en i taget, där bedömd påverkan vid de olika planeringsfallen redovisas i tur och ordning, varefter de olika alternativens samlade påverkan på miljön utgör ett underlag för att besluta om den föreslagna detaljplanen skall antagas.

Denna modell tillämpas också i princip i de MKB-dokument som utarbetats för den nu aktuella stadsutvecklingen, dock med ett väsentligt undantag; den miljöpåverkan som identifieras, beskrivs och bedöms, redovisas bara för förslaget och för ett 0-alternativ. Någon jämförelse med alternativ med annan fördelning av bebyggelsen, med lägre eller högre exploateringsgrad och med annan utbyggnadsordning återfinns ej i materialet. Ändå kan flera sådana alternativ identifieras och önskemål om att alternativ skall studeras har, som framgår av den översiktliga MKB'n för programområdet (april 2008, s.34-35), framförts under hela planeringsprocessen av olika intressegrupper. Även länsstyrelsen har framfört önskemål om att alternativ med annan fördelning av bebyggelsen inom exploateringsområdet prövas (Länsstyrelsen i Stockholms län, Samrådsyttranden 1.12.2005 och 2008-03-18)⁵. En omfördelning av bebyggelsen inom exploateringsområdet föreslås också i den översiktliga MKB'n för programområdet som metod att minska miljöpåverkan just i den del som bl.a. omfattas av den nu aktuella detaljplanen (MKB Fördjupat program för Hjorthagen, beslutshandling, april 2008, s.62). I Fördjupat program för Hjorthagen, maj 2008 (s.61 - 67), beskrivs ett antal förslag till alternativ utbyggnad av Hjorthagen-Gasverks-området. Huvuddelen av de där förtecknade förslagen är ägnade att, i förhållande till det antagna detaljplaneförslaget, kraftigt minska påverkan på de mycket stora miljö- och landskapsmässiga värden som återfinns i och i anslutning till det område som omfattas av den nu aktuella detaljplanen. Dessa alternativ hade därför bort beaktas och bort resultera i ett eller flera alternativ som jämförts och bedömts mot den aktuella detaljplanen i alla de avseenden som ska ingå i en MKB.

⁵”Bebyggelsen inom planområdet behöver omfördelas för en exploatering och gestaltning som bättre anpassas och tar hänsyn till Nationalstadsparken, gasverket och Hjorthagen. Mot bakgrund av ovanstående...anser Länsstyrelsen att planförslaget behöver omarbetas.” (Samrådsyttrande över Detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden i stadsdelarna Hjorthagen och Norra Djurgården i Stockholm, S-Dp 2001-07633-54, s.4).

”Länsstyrelsen anser därför vidare att i detta känsliga läge intill Nationalstadsparken med kulturmiljöer av riksintresse att alternativa hushöjder och alternativa sätt att fördela bebyggelsen över området (hela programområdet, vår anm.) kunde ha redovisats.” (Samråd om miljökonsekvensbeskrivning för fördjupat program för Hjorthagen inom Stockholms stad, s.2)

Som skäl för att inte studera och miljökonsekvensbedöma några alternativ med en annan bebyggelsefördelning inom utbyggnadsområdet anför stadsbyggnadskontoret ”En allt för hög exploatering i andra delar av området skulle emellertid kunna få en negativ inverkan på bl.a. landskapsbilden, innebära svårigheter att skapa goda bostadsmiljöer med tanke på solljus, friyor, mm. Att i stället bygga någon annan stans, i ett mer perifert läge eller på jungfrulig mark skulle innebära en negativ miljöbelastning i ett regionalt perspektiv⁶.” I detta avståndstagande identifierar stadsbyggnadskontoret två slag av alternativ. Dessa kan emellertid inte avfärdas med allmänna uttalanden av det slag som staden här och på andra ställen framför⁷. De måste i stället utvecklas och konkretiseras så att deras miljöpåverkan i olika avseenden skall kunna jämföras med och vägas mot förslaget och 0-alternativets miljöpåverkan. Den metodik och den detaljeringsgrad som används vid beskrivningen av förslaget i projektets MKB-dokument måste också användas vid redovisningen och bedömningen av alternativen för att kunna utgöra bas för en rättvisande jämförelse.

Förutom alternativ med en annan bebyggelsefördelning finns anledning att undersöka alternativ med en annan utbyggnadsordning. Ur ett renodlat riskperspektiv måste en strävan vara att börja en exploatering av denna omfattning i ett område där eventuella oväntade konsekvenser för miljön är så små som möjligt. Det område för vilket den aktuella detaljplanen upprättats bedöms i den översiktliga MKB'n för programområdet som framgår på annat ställe i detta överklagande (bilaga 1), i stället vara det ur landskapssynpunkt för Nationalstadsparken (NSP) mest känsliga området i hela den planerade utbyggnaden (som beräknats omfattas av ytterligare 7 detaljplaner). Enligt denna MKB bedöms påverkan i landskapsrummen medföra konsekvenser som ligger i riskzonen till bestående negativa⁸. Detta rimmar illa med vad som stadgas om åtgärder i områden gränsande till NSP och som föranlett vissa, men enligt vår bedömning otillräckliga justeringar i den aktuella detaljplanen, något som klart framgår ovan och i underbilaga 4.1.

Det borde i alla händelser stå klart för planförfattaren att stor tveksamhet måste råda om huruvida de justeringar som gjorts är tillräckliga för att undvika skador på riksintresset Nationalstadsparken. På grund av denna och andra osäkerheter gällande konsekvenserna för miljön av den stora förändring som den aktuella planläggningen innebär, hävdar vi att man bör börja exploateringen i ett mindre känsligt område. Detta för att så tidigt som möjligt få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare icke identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas. På detta sätt ökar sannolikheten att uppföljning av den miljöpåverkan som planen faktiskt medför och som kommunen enligt 6 kap.18§ MB är skyldig att göra, blir till nytta vid en kommande planläggning av det aktuella området och risken sålunda minskas för att irreparabla skador uppkommer i denna särskilt känsliga omgivning.

I sitt avvisande av vårt överklagande till kommunen (Beslut 2009-02-16) konstaterar länsstyrelsen i Stockholms län i första stycket under rubriken Formalia att kommunen

⁶ Tjänsteutlåtade 2008-07-28, s9. Stadsbyggnadskontoret torde här åsyfta alternativ med lägre exploateringsgrad som skisseras av de intresseorganisationer som yttrat sig kritiskt om den föreslagna exploateringen, ex.vis det förslag som lämnats av den s.k. Husarviksgruppen 051124 (redovisad i Fördjupat program för Hjorthagen, diskussionsunderlag, upplaga 2, maj 2008, sid 63).

⁷ En liknande sammanfattande bedömning finns i programmet för utbyggnadsområdet (aa, sid 67) och citeras i områdets miljökonsekvensbeskrivning (beslutshandling, april 2008, sid 35).

⁸ Översiktlig MKB, Beslutsunderlag april 2008, sid 58 – 61 (gäller landskapsrum A och B)

enligt 5 kap. 18§, andra stycket PBL låtit upprätta en miljökonsekvensbeskrivning eftersom man bedömt att detaljplanen medför en betydande miljöpåverkan och att denna "miljökonsekvensbeskrivning beskriver nuläget samt den påverkan som blir följden såväl om den föreslagna detaljplanen genomförs som om ett nollalternativ genomförs". Här kan konstateras att länsstyrelsen ingenting nämner om någon beskrivning av vilken påverkan som blir följden av rimliga alternativ. Som ovan framgått, saknas sådana redovisningar helt i materialet. Något underlag för en seriös bedömning av rimliga alternativs miljöpåverkan och för jämförelser mellan sådana alternativ och den föreslagna detaljplanen finns helt enkelt inte. Vi menar därför att länsstyrelsen saknar underlag att hävda, som man ändå gör i nästa stycke i sitt beslut 2009-02-16, "att miljökonsekvensbeskrivningen på ett godtagbart sätt behandlar rimliga alternativ".

Vi hävdar i stället att de allmänna diskussioner om alternativ som diskuteras – men inte miljöbedöms - i miljökonsekvensbeskrivningen och i det fördjupade programmet för Hjorthagen inte motsvarar de krav som stadgas avseende alternativredovisning i 6 kap. 12§ MB, Som ovan framhållits anges i lagen att en miljökonsekvensbeskrivning avseende en detaljplan skall identifiera, beskriva och bedöma ett eller flera alternativ som kan betraktas som rimliga med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd. De beskrivningar av olika alternativ som miljökonsekvensbeskrivningen hänvisar till på sidorna 34 – 35 och som återfinns på sidorna 61 – 67 i det fördjupade programmet för Hjorthagen motsvarar på intet sätt de krav som lagen ställer. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen - som utgör ett nödvändigt underlag för planförslaget - är bristfällig, så är kommunfullmäktige förhindrad att anta planförslaget. Beslutet att anta planförslaget måste därför upphävas.

Även avsaknaden av beskrivning och analys av de konsekvenser som planförslaget förväntas medföra på riksintresset Gasverket innebär en sådan osäkerhet att vi menar att beslutet att anta planen måste upphävas.

Länsstyrelsens beslut uppfyller inte förvaltningslagens krav

Förvaltningslagen (1986:223) 20 § lyder

Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Undantag medges men är inte tillämpliga i detta fall. Länsstyrelsens beslut går i detta fall den klagande emot, det finns inga sekretesskäl eller annat som kan utgöra grund för att medge undantag för länsstyrelsen att motivera beslutet. Då ska länsstyrelsen motivera sitt beslut.

Länsstyrelsen har inte motiverat sitt beslut. Att enbart påstå att den klagande har fel kan inte anses utgöra en godtagbar motivering. Meningen med stadgandet är att ge den klagande möjlighet att invända om myndigheten fattat beslut på felaktiga grunder. För att kunna klaga måste av beslutet framgå vilka grunderna är.

Motiveringen har också en annan funktion som är viktig ur rättssäkerhetsynpunkt. Det ska vara möjligt att förutse lagtillämpningen. Endast om grunderna för beslutet anges är det möjligt att förutse hur myndigheten kan komma att behandla snarlika ärenden. Eftersom länsstyrelsen fattat två helt motstridiga beslut i detta ärende är detta en särskilt allvarlig brist (underbilaga 4.1).

Vi har, som en av grunderna för vårt överklagande, anfört att någon redovisning av alternativ i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap 12§ MB inte återfinnes i något av de MKB-dokument som utgör underlag för detaljplanen. Länsstyrelsen bemöter detta enbart genom att påstå ”...att miljökonsekvensbeskrivningen på ett godtagbart sätt behandlar rimliga alternativ och redogör för detaljplanens miljökonsekvenser”(Länsstyrelsen i Stockholms län, beslut 2009-02-16, s.4). Länsstyrelsen refererar inte till något dokument, ger något exempel som belägg eller för något resonemang som stödjer påståendet. Påståendet saknar således motivering.

Vi har, som en andra grund för vårt överklagande, anfört att planen förorsakar skada eller påtalig skada på nationalstadsparken. Länsstyrelsen hänvisar i sitt beslut på denna punkt till ett tidigare fattat beslut av den 4 december att någon prövning av antagandebeslutet enligt 12 kap. PBL inte ska ske. Detta beslut innebär, enligt länsstyrelsen, ”att exploateringen enligt detaljplanen går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning enligt bestämmelserna i miljöbalken och med hänsyn till riksintressen samt till de boendes och övrigas hälsa” (Länsstyrelsen i Stockholms län, beslut 2009-02-16, s.5). Länsstyrelsen ger inte någon ytterligare motivering. Motiveringen ska således stå att finna i det beslut av den 4 december till vilket länsstyrelsen hänvisar. För det första kan då noteras att detta beslut inte kommunicerats med de klagande. Det strider mot såväl 16 som 17 §§ förvaltningslagen (1986:223). För det andra kan noteras att detta beslut saknar alla former av argumentation eftersom det enbart består av en stämpel på kommunfullmäktiges till länsstyrelsen inskickade beslutet

att anta detaljplanen. Även detta Länsstyrelsens centrala påstående saknar således motivering.

Vi har i vårt överklagande anfört ett antal sakförhållanden. Länsstyrelsen har inte berört något enda av dessa sakförhållanden. Det går därför inte att veta vad länsstyrelsen baserar sitt beslut på för grunder: om de sakförhållanden vi anfört är felaktiga eller om de, i enlighet med lagstiftningen, saknar relevans för frågan. Någon grund för att överklaga länsstyrelsen beslut ges därigenom inte, ej heller någon vägledning för liknande situationer. Detta förfarande skapar ett rättslöst tillstånd.

Länsstyrelsens bedömningar

Länsstyrelsen i Stockholms län yttrade sig över detaljplaneförslag från 30 augusti 2005 för samma område (Samrådsyttrande 1.12.2005). Detta detaljplaneförslag omfattade ett område som är dubbelt så stort som det föreliggande detaljplaneförslaget. Förutom området vid den innersta, västra delen av Husarviken, ingick i den föregående detaljplanen ett lika stort område söder därom.

Länsstyrelsen underkände detaljplanen S-Dp 2001-07633-54 i flera avseenden och bedömde att planförslaget måste omarbetas, att bebyggelsen måste omfördelas inom planområdet (som då var dubbelt så stort som i det föreliggande planförslaget) och att miljökonsekvensbedömningen måste kompletteras i viktiga avseenden.

| <i>Fråga</i> | <i>Länsstyrelsens invändningar</i> |
|--|--|
| Ek- och hagmarkslandskapet med Karl XI:s fiskarstuga | <p>”...en massiv stadsmur direkt inpå Nationalstadsparken och den lantliga Fiskartorpsmiljön med Karl XI’s fiskestuga”</p> <p>”Landskapet kring Fiskartorpet och Husarviken kommer att utsättas för en stor påverkan genom att den kraftiga stadsfronten tillsammans med störningar som ljud och ljus från bebyggelsen blir ett alltför dominerande inslag i denna småskaliga miljö.”</p> |
| Kulturvärden | <p>”Länsstyrelsen anser att den storskaliga kvartersstruktur som föreslås svårligen låter sig förenas med ett bevarande av industrihistoriska värden i Gasverksområdet, bl.a. ett bibehållande av begripliga sammanhang mellan de olika delarna i gasverkets produktionsanläggning...”</p> <p>”Bebyggelsen inom planområdet behöver omfördelas ... för att ta hänsyn till Nationalstadsparken, gasverket och Hjorthagen”</p> |
| Landskapsstrukturen | <p>”...på grund av att viktiga aspekter ur miljökonsekvensbeskrivningen samt stadens landskapsutredningen från 2002 inte redovisas och beaktas i detaljplaneförslaget, anser Länsstyrelsen att planförslaget behöver omarbetas.”</p> <p>”...vikten av att utforma området med hänsyn till ...landskapets struktur...bibehålla synliga samband och</p> |

| | |
|----------------------------|--|
| | dalstråken läsbara...bör få genomslag i större omfattning..” |
| Bebyggelsens fördelning | ”Områdena närmast Nationalstadsparken i planområdets nordvästra del borde behandlas som en övergångszon utan exploatering.” |
| Spridningszon | ”...exploateringen görs i en spridningszon...” ”Den föreslagna detaljplanen behöver...innehålla redovisning till hur spridningskorridorer kan förstärkas” |
| Miljökonsekvensbeskrivning | ”...kulturmiljöaspekterna inte behandlats... vilket är en anmärkningsvärd brist med tanke på berörda riksintressen” |
| Alternativ | ”...en exploatering intill ett sådant här känsligt natur- och kulturlandskap behöver föregås av en bred och genomlysande diskussion om olika alternativ att använda och gestalta området...” |

Dessa brister föranledde Stockholms stad att ta fram ett fördjupat program för hela Hjorthagen (november 2007). Detta gjordes med ambitionen att revidera byggnadsprogrammet för att tillmötesgå länsstyrelsens och andras invändningar på följande sätt:

- Sänka och dra tillbaka bebyggelsen från Nationalstadsparken och Husarvikens innersta del
- Pröva en omfördelning av exploateringen med hänsyn till projektekonomi inom ramen för denna etapp
- Nyansera bebyggelsens höjd generellt i hela detaljplaneområdet
- Se över kvartersstrukturen generellt för att förstärka ekologiska och visuella samband mellan Hjorthagen och Nationalstadsparken

När Länsstyrelsen sedan yttrar sig över Miljökonsekvensbeskrivningen för detta program (Samrådsyttrande 2008-03-18) vidhåller länsstyrelsen väsentliga delar av sin kritik, såsom

- 1) ”att i detta känsliga läge intill Nationalstadsparken med kulturmiljöer av riksintresse att alternativa hushöjder och alternativa sätt att fördela bebyggelsen över området (som i detta program omfattar hela Hjorthagen, min anm.) kunde ha redovisats.”
- 2) ”..det är svårt att få en överblick över hur till exempel spridningsvägarna påverkas av planerad bebyggelse..”
- 3) ”...programförslaget samtidigt anses innebära negativa konsekvenser genom bland annat en uppsplittring av särskilt värdefulla biotoper och till försvagade spridningsvägar...” ”framgår det relativt klart att nollalternativet är mindre negativt än programförslaget sett till hur exempelvis planerad bebyggelse kommer att påverka värdekärnor och spridningsvägar.”

Stockholms stad tar därefter fram ett nytt Fördjupat program för Hjorthagen, diskussionsunderlag, maj 2008 samtidigt som en detaljplan för halva delen av det tidigare detaljplaneförslaget ställs ut, dvs. det nu föreliggande detaljplaneförslaget.

Syftet med att utvidga planområdet i den övergripande planeringen för hela Hjorthagen kunde ha varit att studera omfördelning av bebyggelsen, i enlighet med länsstyrelsens uppfattning. Men så sker inte, vare sig i det första programmet eller det andra (vi återkommer till det nedan). Ej heller förändras bebyggelsen nämnvärt i det nya detaljplaneförslaget (vi återkommer till det nedan).

I MKB till den första versionen av det Fördjupade programmet för Hjorthagen (MKB för fördjupat program för Hjorthagen, Samrådshandling november 2007) tvingas Stockholms stad medge att negativa konsekvenser kommer att uppstå för Nationalstadsparken när det gäller landskapets grundläggande kulturhistoriska värden: *”Det bedöms vidare finnas förutsättningar att bearbeta förslagets utformning i det fortsatta planarbetet så att de negativa konsekvenserna minimeras.”* (s.52) Således: negativa konsekvenser kommer att kvarstå, även om de förhoppningsvis ska minimeras.

När sedan samma formulering återkommer i MKB för Fördjupat program för Hjorthagen, beslutsunderlag, april 2008, är det uppenbart att till och med Stockholms stad erkänner att det blir skador och att man inte lyckats göra något åt dessa skador på tiden mellan de båda programmen och utarbetandet av den nya detaljplanen. Fortfarande blir det ”Bestående negativ konsekvens” enligt figur 5.1.19 (s.59).

Skadorna av bebyggelsefronten är omöjliga att eliminera. Staden har haft flera år på sig att försöka göra detta men inte lyckats.

Obegriplig omsvängning

Länsstyrelsen har också yttrat sig över den nya detaljplanen och finner då att ”Den tillkommande bebyggelsen bedöms nu vara förenlig med riksintressena för kulturmiljövården (3 kap 6 § miljöbalken) och Nationalstadsparken (4 kap. 7 § miljöbalken).” (Länsstyrelsen, Utställningsyttrande 2008-06-13) Mot bakgrund av tidigare avgivna invändningar och de mycket små förändringar (se nedan) av detaljplanen som gjorts i den del som länsstyrelsen tidigare ansåg skulle lämnas oexploaterad samt att planförfattarna alltså vidgår att det måste bli skador på kulturlandskapet är denna omsvängning obegriplig. Det är värt att lägga märke till att denna mycket uppseendeväckande omsvängning görs utan någon egentlig argumentering.

Vilka förändringar har gjorts i detaljplanen?

Detaljerad jämförelse mellan planförslaget från 2005-08-30 och det planförslag som är föremål för överklagan.

I detta avsnitt vill vi visa att ändringarna i den föreliggande detaljplanen i förhållande till den av länsstyrelsen – och andra – underkända detaljplanen är så marginella att alla tidigare resta invändningar kvarstår. Vi behandlar de väsentliga förändringarna i tur och ordning:

- Dra tillbaka bebyggelsen från Nationalstadsparken och Husarvikens innersta del:

Avståndet har ökat från ca 20 meter till ca 30 meter. Framför husen finns i båda fallen en gata. Biltrafik kommer således att röra sig längs södra stranden av Husarviken. Det är huvudsakligen grön/promenadstråket som blivit något bredare. I planområdets sydvästra del har ett smalt (ca 15 meter) grönstråk tillkommit genom att bebyggelsen förskjutits något mot nordost. Förändringarna är så obetydliga att de inte innebär någon väsentlig förbättring för landskapsbild, kultur- och naturvärden och påverkan på Nationalstadsparken. Anmärkningarna att skydda strandzonen samt minska påverkan på Nationalstadsparken kvarstår.

- Sänka bebyggelsen, minska exploateringsgraden, förändra bebyggelsefronten ("massiv stadsmur") direkt in på Nationalstadsparken och Fiskartorpsmiljön med Karl XI:s fiskestuga:

Det väsentliga här, för synintrycket och upplevelsen av byggnadsvolymer med utgångspunkt från Nationalstadsparken, är byggnadshöjden som mäts till takfoten vilket innebär att avståndet till taknocken blir ett annat beroende på takets utformning, lutning och husets bredd/djup. Taklutningen skall vara 5-25 grader (enligt planbestämmelserna). En taklutning av 25 grader ger en ökning av byggnadshöjden (mätt till taknocken dvs huset totala höjd) på 2-3 meter.

Kvarterstrukturen är något ändrad jämfört med planen från 2005. Kvarteren utformas med en slutenhet mot områdets centrala delar och en mer öppen bebyggelse mot park och natur (mot Nationalstadsparken och Husarviken).

Bostadsbebyggelsen uppförs generellt i sex våningar med en mot gata indragen sjunde våning. Indragningen är ca 2,5 meter. I den ursprungliga detaljplaneförslaget är högsta byggnadshöjden genomgående 26,5 meter (över stadens nollnivå). I den reviderade detaljplanen är högsta byggnadshöjd 27 meter. Husen närmast Nationalstadsparken i planområdets nordvästra del (mot Husarviken) är byggnadshöjden 22,5-23 meter (fem våningar med en mot gatan indragen sjätte våning) och i samma kvarter (ca 80 meter från Husarviken) är byggnadshöjden maximala 27 meter (sju våningar).

Som framgått har således några hus närmast Nationalstadsparken blivit något lägre (3,5 – 4,0 meter). De bakomliggande (sett från Nationalstadsparken) i samma kvarter har blivit lite högre (0,5 meter). I och med att dessa kvarter "brutits upp" så kommer de höga husen (27 meter) att på flera ställen komma i direkt blickfång. Den visuella påverkan har inte påtagligt förändrats.

Som nämnts tillkommer höjden till taknocken vilket har betydelse för upplevelsen av husens volym och påverkan på landskapsbilden.

Den omfördelning till andra områden inom stadsutvecklingsområdet som har skett är alltför begränsad – ca 20 procent lägre byggnadsyta – för att kunna "rädda" landskapsbilden och den brutala påverkan på Nationalstadsparken som detaljplanen tillåter. "Sänkningen" av bebyggelsen närmast Nationalstadsparken och Husarviken är inte av den digniteten att Miljöbalkens bestämmelser och innebörd angående skyddet av Nationalstadsparken uppfylls.

Att förändringen är marginell framgår väl av illustrationerna i Fördjupning av MKB för detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, Utställningshandling april 2008. Figurerna

2a (tidigare samrådsförslag) och 2b (utställningsförslag) ger ungefärligen samma intryck. Samma sak gäller figurerna 3a (tidigare samrådsförslag) och 3b (utställningsförslag). (figurerna bifogas⁹)

- Se över kvartersstrukturen generellt för att förstärka ekologiska och visuella samband mellan Hjorthagen och Nationalstadsparken:

Viss förändring av kvarterstrukturen har skett som dock inte förbättrar det visuella sambandet mellan Hjorthagen och Nationalstadsparken (se föregående avsnitt). Inte heller uppfylls kraven på att skydda än mindre förbättra (vilket är nödvändigt) den viktiga spridningskorridoren mellan Norra och Södra Djurgården. Tvärtom tar bebyggelsen viktiga värdekärnor och mark som skulle kunna återställas i grönt skick efter stadens avröjning i anspråk. Skadorna på spridningszonen är oförändrat påtagliga.

Samma invändningar som länsstyrelsen reste mot den tidigare detaljplanen kan resas mot denna detaljplan. Länsstyrelsens omsvängning är obegriplig.

⁹ Illustrationsbilaga till detaljplan för del av Norra Djurgårdsstaden, Etapp 1 , s8-9.