



Till  
Miljöminister Lena Ek

2012-09-10

Vi önskar med denna skrivelse och vår uppvaktning på torsdag informera Dig om i vilket prekärt tillstånd Kungliga nationalstadsparken befinner sig i 17 år efter dess tillkomst.

Problemet har två rötter: 1) Lagen respekteras inte av kommuner, verksamhetsansvariga inom parken och exploatörer och 2) Länsstyrelsen i Stockholms län avsätter på tok för litet resurser för att sköta sin uppsikt över parken. En bråkdel av alla de problem som vi dagligen brottas med i parken redovisas nedan för att illustrera detta.

### **Detaljplaneförslag för Albano strider mot lagen**

Stockholms stads planering för Albano präglas av lagtrots. Samrådsförslaget innehöll bygge av torn i Albano-skogen "(intrång i parklandskap och naturmiljö)" och ett par hundra meter långt upplyst tak, vida synligt över Haga och Brunnsviken ("skada det historiska landskapets natur- och kulturvärden").

Det utställda förslaget strider mot Miljöbalken 4 kap 7 § på följande punkter:

- 1) Det skadar det historiska landskapets natur- och kulturvärden. De bestående skadorna på kulturlandskapet skulle bli betydande om det skulle genomföras.
- 2) Det innebär intrång i naturmiljö.
- 3) Det skadar spridningsvägarna inom parken och därmed den biologiska mångfalden.

Det utställda förslaget strider mot lagens syfte så som det givits uttryck i förarbetena:

- 4) Det ändrar området huvudstruktur och landskapsstrukturen.
- 5) Planförslaget innebär mycket stora huskroppar som inte kan betecknas som "hus i park".
- 6) Det tillåter nya byggnader och anläggningar som inte behövs för att befintliga verksamheter ska kunna fungera, bl.a. en mycket stor andel bostäder. Behovet av de nya byggnaderna och anläggningarna har inte styrkts.
- 7) 100.000 kvm nya lokaler och 1.000 lägenheter är en mycket stor byggnadsvolym som inte kan karaktäriseras som "ett begränsat antal nya byggnader".
- 8) Den befintliga verksamheten inom området är idag ingen. Den utgjordes tidigare av industri- och lagerlokaler. Någon befintlig verksamhet för undervisning och bostäder har aldrig funnits inom området.
- 9) Det bebyggda området utvidgas.
- 10) Det är inte ägnat att förstärka nationalstadsparkens natur-, kultur- och rekreationsvärden eller att värna den biologiska mångfalden, tvärtom.

## Förslag till vård- och utvecklingsplan först 17 år efter bildandet

Kungliga nationalstadsparken instiftades 1 januari 1995. Ännu är ingen vård- och utvecklingsplan antagen. Ett förslag har äntligen utarbetats av länsstyrelsen. Det är starkt ifrågasatt av Stockholms stad.

Solna stad tog relativt snart efter instiftandet av parken fram en översiktsplan i enlighet med riksdagens uppdrag. För Stockholm tog det 15 år att göra detsamma. Det har fördröjt arbetet med att vårda och utveckla parken i enlighet med propositionens tankar.

På eget initiativ har några av fastighetsförvaltarna och de ideella organisationerna bildat ett skötselråd, som ska ta hand om de löpande skötselåtgärderna. Länsstyrelsen anser sig inte ha resurser för detta.

Länsstyrelsens rör inte med uppsikten över alls om händer i parken. I praktiken skapas rätten på marken genom "fait à compli".

18 år efter bildandet kommer ett besökscentrum förhoppningsvis att invigas.

## Stockholms stad ifrågasätter lagen

Stockholms stad har genom Centerns miljöborgarråd Per Ankersjö svarat på länsstyrelsens förslag till vård- och utvecklingsplan för nationalstadsparken (Borgarrådsberedningens PM 2012:99 RVI, Dnr 304-595/2012) att man anser att lagen om nationalstadsparken gör *"att våra universitetsområden inte får växa i takt med behoven"* och att detta *"inte är rimligt eller önskvärt"*. Stockholms stad vill således att lagen ska ändras. Det är ganska uppseendeväckande. Och som sin och stadens uppfattning anför borgarrådet Ankersjö att *"vackra utsikter inte får gå före människors behov av bostäder"*, vilket i klartext betyder att han och staden inte respekterar lagens stadgande att *"det historiska landskapets natur och kulturvärden inte får skadas"*. Vidare *"motsätter sig även staden uppfattningen om att nationalstadsparken är omgiven av en buffertzon som innebär att ingenting får byggas utanför parken som kan synas inifrån densamma."* Var Ankersjö och staden har fått denna uppfattning ifrån är svårt att veta. Buffertzonen ska skydda riksintresset nationalstadsparken, på samma sätt som andra riksintressens buffertzoner. Det betyder t.ex. att spridningsvägar till parken måste skyddas och det kan ibland – när det gäller särskilt känsliga siktlinjer – innebära begränsningar i vad som kan byggas, med hänsyn till det historiska landskapets kulturvärden. Centern respekterar således idag inte den lag som centerpartisten Görel Thurdin, som miljöminister, lade fram för riksdagen och fick dess enhälliga beslut på. Det är mycket tråkigt. Samtidigt är det välgörande att staden så tydligt säger att den inte respekterar lagen – det är ju något vi tyckt oss skönja i väldigt många ärenden utan att det sagts klart ut.

Avgörande för parkens öde blir nu om länsstyrelsen står fast vid sina formuleringar i förslaget eller om den viker sig för Stockholms stads oblyga propå att riva upp lagen.

## Länsstyrelsens prövning rättsosäker

Länsstyrelsen underkände förslaget till detaljplan för Norra Djurgårdsstaden ( samrådsyttrande 1.12.2005 på S-Dp 2001-07633-54) och anförde bl.a.

*"Länsstyrelsen anser att en lättare exploatering invid Husarvikens strand än vad planförslaget utvisar är nödvändig för att påverkan på såväl landskapsbild, miljön runt Husarviken som spridningskorridorer inte skall innebära påtaglig skada på Nationalstadsparkens natur-och*

*kulturvärden. Områdena närmast Nationalstadsparken i planområdets nordvästra del borde behandlas som övergångszon utan exploatering.”*

Sammanfattningsvis bedömde Länsstyrelsen *”att den föreslagna bostadsbebyggelsen, såsom den gestaltas i detta förslag, inte torde kunna tillkomma utan påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövården (Bobergs gasverk, Abessiniens funkisbebyggelse) och skada på riksintresset Nationalstadsparken.”*

Efter byte av landshövding och en marginell justering av detaljplanen hade länsstyrelsen inga invändningar.

## **Länsstyrelsens lagtolkning felaktig**

*”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.

## **Regeringen ger inget stöd**

Norra Djurgårdsstaden överklagades till regeringen. Naturskyddsföreningen (ombud Richard Murray, ordf. Förbundet för Ekoparken) m.fl. anförde 1) skador på spridningsvägarna från Norra till Södra Djurgården och 2) skada på det historiska landskapets kulturvärden.

De höga naturvärdena och risken för skador på spridningsvägarna intygades i vidhängande MKB: *”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)

Regeringen avslog överklagandet med motiveringen att *”planen försöker säkerställa spridningsvägarna genom att skapa nya trädplanterade ytor”* (M2009/1401/F/P, s.5). Detta var regeringens alldeles egen tolkning som alltså inte hade någon grund i detaljplaneförslaget eller i MKBn. Det uttrycktes i MKBn en förhoppning att kommande detaljplan söderut i området skulle kompensera för den skada den överklagade detaljplanen skulle förorsaka – vilket är något helt annat. Ett helt regelvidrigt resonemang – att godkänna en detaljplan med hänvisning till en ännu ej presenterad annan detaljplan – som regeringen svalde.

Skadorna på de omvittnat höga kulturvärdena bedömdes bli bestående negativa i den vidhängande MKBn:

*”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.” (MKB, s.53)*

Skadorna av bebyggelsen på Gasverksområdet/Storängskroken på området kring Karl XI:s fiskarstuga/Fiskartorpet bedömdes bli *”bestående negativa”* (MKB, figur 5.1.19, s. 58).

Regeringen fann trots detta att vad som anförts om påverkan på natur- och kulturmiljöer eller skada på riksintressen inte utgjorde skäl att upphäva planbeslutet.

## **Högsta förvaltningsdomstolen lämnar utrymme för stora ingrepp i parken**

I nästa instans avlogs överklagandena också. Här ska bara Högsta förvaltningsdomstolens motivering på en enda punkt refereras eftersom den visar hur snävt Högsta förvaltningsdomstolen tolkar *”skada”* och *”påtaglig skada”* i lagens mening.

I propositionen definierades skada på följande sätt:

*”Skaderekvisitet har inskränkts från ’påtaglig skada’ till enbart ’skada’. Med begreppet påtaglig skada avses åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på de skyddade intressena eller som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på dessa /.../ Med skada i den nu aktuella bestämmelsen avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena.” (Prop. 1994/95:3, s 49) ”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)*

Högsta förvaltningsdomstolen ger begreppet *”påtaglig skada”* en mycket snäv och speciell innebörd.

I domen skriver man: *”Från nationalstadsparkens närområde kommer bebyggelsen alltid att vara synlig genom alridån. Det är ofrånkomligt att ett antal sex och sjuvåningsbyggnader placerade i nära anslutning till parken på ett markant sätt påverkar synintrycken i den omedelbara närheten. En bedömning av vad som ska anses innebära påtaglig skada på kulturmiljön i nationalstadsparken kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening dock inte enbart utgå ifrån synintrycket från en viss plats utan en helhetsbedömning bör göras varvid parken måste ses i sitt sammanhang.” (s.16, mål 3663-10).*

Således: bara för att parkens värden skadas på en plats är det inte skäl att anse detta lagstridigt. Och: eftersom det förekommer bebyggelse på andra håll i och runt parken betyder ny sådan bebyggelse inte att parken skadas. Det är en tolkning som ger utrymme för mycket stora ingrepp i parken.

## **Spridningsvägarna är hotade**

RUFS 2012 och När, vad och hur? Svaga samband i stockholmsregionens gröna kilar (Stockholms läns landsting, rapport 5:2012) visar tydligt på behovet att skydda och stärka spridningsvägen Järvakilen ända in till Södra Djurgården. Istället försvagas Järvakilen och dess fortsättning i nationalstadsparken fortlöpande och på många sätt:

- Norra Djurgårdsstadens kraftiga försämring av grönstrukturen i spridningsvägen mellan norra och södra Djurgården
- planer finns på att dra Erik Dahlbergsgatan vidare över Storängsbotten
- kv Tre Vapen i ”midjans” smalaste punkt vid Sportfältet planeras för bebyggelse
- Albano bebyggs med motsvarande 17 hötorgsskrapor

- vad händer med Sörentorp när Polisen lämnar över till ett privat fastighetsbolag (Solna har redan släppt fram två stora träningshallar för nationella insatsstyrkan, flyttat Sörentorpet och byggt kyrkogårdsadministrativa byggnader på grön mark utan att ens meddela länsstyrelsen)
- Förbifart Stockholm lägger ytterligare en barriär tvärs över Järvakilen

## Vad kan regeringen göra?

Situationen börjar likna den som området stod inför i början av 1990. Den ledde då, tack vara Görel Thurdin och en sympatiskt inställd regering i övrigt till lagen om nationalstadsparken. När Du denna lag, som i princip är stark, men i praktiken fungerar mycket bristfälligt genom att kommuner, verksamhetsansvariga och exploatörer inte respekterar lagen – inkl. dess förarbeten – domstolarna tar lätt på miljöbalken och länsstyrelsen varken håller en rak kurs eller satsar tillräckligt med resurser för att klara sitt uppdrag att utöva uppsikt över parken och verka för dess vård och utveckling.

Vi önskar därför att regeringen gör något åt detta. Nedan är fyra förslag:

Ge Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera hur lagen fungerat och basera därefter en skrivelse till Riksdagen på denna utvärdering.

Lägg ett uppdrag till kommunerna att samplanera Järvakilen ända in till Södra Djurgården tillsammans med Trafikverket för förstärka denna spridningsväg. Vägverket och Banverket gjorde år 2006 en utredning på uppdrag av regeringen om hur barriärer skulle kunna undanröjas i det tre storstäderna. Barriärerna i Järvakilen bedömdes som de mest angelägna att åtgärda. Det gäller bl.a. att frilägga Igelbäckens dalgång och ge den planskilda passager under motorvägar och järnvägar. Mindre åtgärder går ut på att freda kilen ända in till Södra Djurgården.

Ålägg Länsstyrelsen i Stockholm att årligen lämna en rapport om utvecklingen i nationalstadsparken.

Tillse att länsstyrelsen avsätter tillräckligt med resurser för att kunna hålla en fungerande uppsikt över parken och att kunna verka för parkens skötsel och utveckling i enlighet med riksdagens och regeringens uppdrag.

Richard Murray  
ordf.

Henrik Waldenström  
ledamot