



Till
Stockholms Stadsbyggnadskontor
Box 8314
104 20 Stockholm

Samrådsyttrande avseende Översiktsplan för Nationalstadsparken, stockholmsdelen, Utställningshandling mars 2008

Djurgårdens Hembygdsförening (Dhf) har tidigare (061106) yttrat sig över Förslag till översiktsplan, juni 2006. I yttrandet har vi redovisat enigheten kring Nationalstadsparkens bildande och den massiva politiska förankringen av dess unikt starka lagskydd, såväl lokalt som nationellt. Vår huvudinvändning mot förslaget till översiktsplan var att det illa svarade upp mot de krav på skydd av parkens värden som det förelåg enighet om vid parkens bildande och som kommit till uttryck i regeringens proposition (1994/95:3) om Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården. Sålunda gav förslaget alltför vida ramar för s.k. kompletterande bebyggelse till redan existerande bebyggda områden. Enligt förslaget skulle 1/3 av parkens totalyta upptas av områden där kompletterande bebyggelse kunde tillåtas, något som uppskattningsvis skulle innebära mer än en fördubbling av vad som idag kan betraktas som bebyggt område. Vi konstaterade också att synnerligen allvarliga hot riktades mot Nationalstadsparken genom det nonchalanta sätt på vilket områdena utanför parkgränsen behandlades i förslaget till översiktsplan. Mot denna bakgrund menade vi att det tycktes ha varit möjligheterna till markens nyttjande för exploateringsändamål, inte parkens skydd, som varit planförfattarnas ledstjärna.

Vi konstaterar, när nu översiktsplanen efter remissbehandlingen återkommit för utställning och avslutande samråd, att plandokumentet på många sätt utvecklats och gjorts mer precist. Dock kvarstår, enligt vår bedömning, samma allvarliga hotbild i utställningshandlingen som den vi sökt avvärja genom vårt tidigare yttrande. Vi väljer därför att här helt inrikta oss på att argumentera för förändringar av utställningsförslaget vad avser regleringen i två områden; 1) mer bebyggda och anlagda områden i Nationalstadsparken, och 2) områden gränsande till Nationalstadsparken. Vi menar att förändringar av det framlagda förslaget när det gäller dessa områden är helt nödvändiga om de intentioner som vägledde bildandet av Nationalstadsparken och som återspeglas i dess lagskydd skall kunna fullföljas på avsett sätt.

1) Idag bebyggda och anlagda områden i parken ("bebyggelsezonerna")

Vi måste konstatera att även om några uppenbara missgrepp gällande bebyggelseområdena rättats till, så kvarstår allvarlig kritik vad avser den aktuella utställningshandlingen (ÖP0803). Fortfarande ingår viktiga naturområden i de delar av parken som i översiktsplanen avgränsas och betecknas som mer bebyggda och anlagda och "som avses utgöra sådana zoner inom Nationalstadsparken som kan förändras och kompletteras med ny bebyggelse och anläggningar under förutsättning att detta inte medför skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden" (ÖP0803, s 23).

Det är givetvis inom dessa zoner - där ny bebyggelse av någon omfattning är tänkbar - som de största hoten mot Nationalstadsparken återfinnes. Regeringsrättens domar, förtecknade i bilaga till utställningshandlingen, gäller nästan uteslutande detaljplaneärenden i sådana zoner.

Ett studium av dessa domar visar klart att det underlag för sina bedömningar som rätten haft tillgång till har brister, bl.a. när det gäller allsidigheten. Det är givet att särskilt stora krav måste ställas såväl på fullständigheten och kvaliteten som på åskådligheten och pedagogiken i det underlag som erfordras för att det vid senare detaljplanläggning och bygglovsprövning skall vara möjligt att i rätten på ett framgångsrikt sätt föra parkens talan mot till synes på goda allmänna grunder, (ex.vis mångfald eller stadens utvecklingsmöjligheter) väl underbyggda exploateringsintressen i dessa zoner.

Med utgångspunkt från dessa förhållanden och den omsorg som lagstiftarna lagt i dagen när det gäller att diskutera och klarlägga innebörden av den aktuella lagparagrafens begrepp ”intrång” och ”skada” samt deras påpekande att det krävs omsorgsfulla överväganden när det gäller att i den fortsatta planeringen bedöma såväl vad som utgör ”omedelbar närhet” som att tillse att ”åtgärdernas form och skala samt att karaktären av byggnader i parkmiljö bevaras”, kan inte översiktsplanens bestämmelser anses tillräckliga i sådana delar som enligt planen skall hållas öppna för fortsatt komplettering och utveckling. Med föreliggande skrivning är risken stor att man med successiva beslut minskar de ”gröna” områdena i Nationalstadsparken, något som lagstiftarna i författningskommentarerna ”kraftigt understryker” inte är avsikten. (prop 1994/95:3, s 49)

Om lagskyddet för Nationalstadsparken skall vara effektivt krävs det därför, enligt Dhf's mening, dels en analys som utgår från en helhetssyn på landskapet, omfattande såväl bebyggda som obebyggda områden, dels för varje ”bebyggelsezon” ett specifikt utvecklat underlag som redovisar områdets natur- och kulturvärden, även de immateriella. De på kartan med särskild skraffering redovisade delarna av särskild betydelse för parkens biologiska mångfald kan inte anses tillräckliga. De säger ex.vis ingenting om olika delars betydelse ur ett landskapsbildsperspektiv. Här krävs i stället en allsidig redovisning av landskapets kvaliteter; historiska, estetiska och biologiska, en diskussion av sårbarheten i zonen olika delar samt en bedömning av vilka tänkbara eller planerade kompletteringar eller andra förändringar som dessa delar kan inrymma.

Det förefaller rimligt att i översiktsplanen föreskrives att planläggning, byggande eller andra förändringar i de mer bebyggda och anlagda områdena skall föregås av miljöbedömningar enligt reglerna i miljöbalken och att därvid särskild omsorg ägnas de aspekter som omnämnes i författningskommentarerna till lagskyddets innebörd. De allmänna skrivningar om behovet av miljöbedömning som finns i utställningshandlingen (sid 72 -73) bör alltså kompletteras med en mer tvingande föreskrift av ovanstående innebörd.

2) Områden gränsande till Nationalstadsparken

När det gäller behandlingen av de områden som gränsar till Nationalstadsparken innebär den aktuella skrivningen i utställningshandlingen (sid 31 - 32) en total omskrivning av förslaget text, som utsattes för stark kritik av flera remissinstanser. Länsstyrelsen saknade en analys som klarlägger vilket omland som respektive del av parken behöver för att dess karaktär och värde skall upplevas och bestå, bl.a. innefattande ett klagörande av väsentliga sikt- och landskaps samband. En sådan analys behövs, menade länsstyrelsen, för att ta fasta på att bevara och utveckla parkens kvaliteter och för att tillgodose parkens värden i enlighet med lagstiftarens intentioner i relation till omgivande stadsbygd.

Dhf som också på liknande grunder kritiserat förslaget sätt att behandla parkens omgivning konstaterar att den aktuella beskrivningen av lagskyddet utanför Nationalstadsparkens gräns i utställningshandlingen visserligen är formellt riktig, men att diskussionen om omgivningarna fortfarande i stor utsträckning utgår från vad staden och stadslandskapet har att vinna på närheten till parken. Underlaget för att kunna bedöma om och i vilken utsträckning bebyggelse eller andra åtgärder utanför parken skadar riksintresset Nationalstadsparken saknas fortfarande.

I detta sammanhang kan det vara på sin plats att redovisa vad stadsbyggnadskontoret skriver om lagskyddet för parkens omgivning i det tjänsteutlåtande (2007-04-24) i vilket översiktsplanen redovisas för nämnden inför beslutet om utställning. Kontoret skriver där (Utdrag ur stadsbyggnadsnämndens protokoll 9/2007, s14): "Regeringsrätten har även klargjort att förarbetena till lagstiftningen enbart har en klargörande roll och att kommentarer i förarbetena inte kan minska eller utvidga lagbestämmelsens räckvidd. Det är exempelvis entydigt att lagbestämmelsen enbart avser det avgränsade området och inte dess omgivning. För åtgärder i omgivningarna gäller däremot plan- och bygglagens och miljöbalkens generella hänsyn till riksintressen, d.v.s. att åtgärder utanför riksintresseområdet inte får påtagligt skada de riksintressanta värdena."

Skrivningen tycks antyda att betydligt mildare restriktioner gäller utanför gränsen än innanför. Och visst är restriktionerna avseende markanvändning utanför Nationalstadsparkens gräns mildare än inom området, men... "Plan- och bygglagens regler medför att staten, d.v.s. i första hand länsstyrelsen, kan ingripa om ett riksintresse hotas, oavsett om hotet ligger inom ett område av riksintresse eller i sådan närhet av området att riksintresset hotas. Förslag om tillkommande bebyggelse, anläggningar eller andra åtgärder i områden som direkt gränsar till en nationalstadspark måste därför bedömas med utgångspunkt från att parkens natur- och kulturvärden inte får utsättas för påtaglig skada" (prop 1994/95:3, s 34). Och söker man vad lagstiftaren avser med begreppet påtaglig skada och skillnaden mellan detta begrepp och begreppet skada finner man följande: "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". (prop 1985/86:3, s 171) och "Med skada i den nu aktuella bestämmelsen avses negativ inverkan av någon betydelse för de angivna värdena" (prop 1994/1995:3, s 50). De skillnader som finns när det gäller att rättsligt bedöma bestående skada mellan vad som gäller inom Nationalstadsparken och vad som gäller strax utanför parken är som synes inte så stor att det inte finns anledning att också vid planläggning i områden som gränsar till Nationalstadsparken noggrant analysera och utgå från de krav som det historiska landskapet i parken ställer.

Avgörande för bedömningen av vilka åtgärder i Nationalstadsparkens omgivning som skall kunna tillåtas är således enligt Dhf's mening mindre en fråga om vilket skaderekvisit som används än på vilket sätt parkens värden beskrivs. En beskrivning av parken som biologisk grönyta räcker inte när det gäller att bedöma påverkan på parken av byggande eller andra åtgärder i dess omgivning. Bl.a. i detta sammanhang framstår den av länsstyrelsen beskrivna breda och djupa analysen av parkens landskapliga värden som helt nödvändig.

Liksom för "bebyggelsezonerna" i parken föreslår därför Dhf att det på lämpligt sätt föreskrives att planläggning, byggande eller andra förändringar i områden i Nationalstadsparkens närhet skall föregås av miljöbedömningar enligt reglerna i miljöbalken och att därvid särskild omsorg ägnas de aspekter som omnämnes i författningskommentarerna till lagskyddet för Nationalstadsparken.

Stockholm, den 12 maj 2008

*Jörn Beckmann
Ordförande*

Joel Sachs