

Regeringen
Näringsdepartementet

Dnr N 2015/5242

Överklagande av Länsstyrelsens i Stockholm beslut den 18 juni 2015 att upphäva kommunfullmäktiges i Stockholm beslut den 16 februari 2015, § 18, att anta detaljplan för fastigheten Väbeln 3, Dp 2010-14527-54

Efter medgivet anstånd får staden anföra följande.

Yrkande

Staden yrkar att Regeringen upphäver länsstyrelsens beslut och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för prövning av överklagandena av detaljplanen.

Utveckling av talan

Länsstyrelsen har gjort en felaktig bedömning av förslagets konsekvenser för Nationalstadsparken. Länsstyrelsen har inte beaktat de utredningar som har gjorts i planärendet om områdets naturvärden och förslagets konsekvenser.

Planens syfte är att möjliggöra en utveckling av den befintliga verksamheten inom fastigheten Väbeln 3 med fler studentbostäder och att genomföra det så att de svaga biologiska spridningssambanden i området stärks. Staden anser att det underlag som redovisats i ärendet visar att förslaget kan genomföras utan intrång i Nationalstadsparkens parklandskap eller naturmiljö och utan att åtgärderna medför någon skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt.

Komplettering inom ett befintligt bebyggelseområde

För att skydda Nationalstadsparkens huvudstruktur har staden utarbetat en fördjupad översiktsplan¹ som redovisar vilka områden som bör skyddas som parklandskap och naturmiljöer respektive de områden som präglas av mer omfattande bebyggelse och anläggningar.

¹ Översiktsplan för Nationalstadsparken, Stockholmsdelen. Stockholms stad 2009.

Indelningen utgår från förarbetena (prop. 1994/95:3). Planförslaget berör inte och medför inget intrång i de områden som utgör parklandskap eller naturmiljö. Åtgärderna sker helt inom ett befintligt bostadsområde "Gärdesstaden" och gränsar till ett annat i huvudsak exploaterat område "Idrottsparken" som ligger norr om Lidingövägen.

Förslaget innebär att ett befintligt bostadsområde kan utvecklas genom att en fastighet som är bebyggd med studentbostäder kompletteras med till- och påbyggnader på befintliga hus som rymmer ca 400 nya studentbostäder. Tillbyggnaderna tar begränsad markyta i anspråk och skadar inga naturvärden på platsen. De försämrar inte heller viktiga spridningssamband mellan norra och södra Djurgården, vilket tydligt framgår av en spridningsanalys (se nedan).

Lagstiftarnas avsikt har varit att befintliga verksamheter i Nationalstadsparken ska kunna utvecklas. I förarbetena anförts på s. 45:

Det framgår av bestämmelsen att områdets huvudstruktur med natur- och bebyggelseområden inte får ändras. Skyddet hindrar däremot inte etablerade verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att fungera. Inom ramen för skyddet bör det vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader inom bostadsområdena och inom områdena med byggnader för högre utbildning och vetenskaplig forskning, museiverksamhet, idrott och rekreation liksom att bygga om och anpassa byggnaderna efter sådana verksamheters behov.²

Bristen på studentbostäder är mycket stor i Stockholm och det är mycket svårt att finna nya platser att bygga sådana på, i synnerhet i närheten av högskolorna i eller intill Nationalstadsparken. Nyproducerade studentbostäder måste klara snäva ekonomiska ramar för att bli överkomliga för studenter. Av dessa skäl är det särskilt angeläget att kunna komplettera befintliga studentbostadsområden genom tillbyggnader. Förslaget för Väbeln 3 innebär ett tillskott med 400 nya studentbostäder, och tillgodoser därmed ett mycket viktigt allmänt intresse.

Bebyggelsens utformning och placering

Länsstyrelsen gör gällande att detaljplanen kommer att ta naturmark i anspråk på ett betydande sätt. Det är en felaktig bedömning. Förslaget innebär dels att de tre befintliga skivhusen byggs på med 2-3 våningar, dels att tillbyggnader görs vid skivhusens gavlar (vid A, B och C enligt figur 1). Tillbyggnaderna på gavlarna berör endast ca 7 % av de gröna ytorna mellan vägen och befintliga hus på sträckan från parkeringen vid Väbeln 2 till Tegeluddsvägen och T-

² Se även HFD 2011:14

banebron.³ Samtidigt rivs en länkbyggnad mellan två av skivhusen så att nord-sydliga spridningssamband underlättas.

De tre tillbyggnaderna A-C är olika långa. De ligger inom fastighetsgränsen och sträcker sig omkring 6 meter, 13,5 meter respektive



Figur 1. Ortofoto över området vid Lidingövägen med fastighetsgränsen till Väbeln 3 markerad. Den vegetationsklädda marken utmed Lidingövägen avgränsas i väster av parkeringen vid Väbeln 2 och i öster av T-banebron och trafikplatsen vid Tegeluddsvägen. Den utgör en 15-30 meter bred zon utmed trafikleden. De delar som ligger inom fastigheten ligger i huvudsak på utfyllnadsmassor från tidigt 1960-tal.

17,5 meter framför de befintliga skivhusens gavlar mot norr (se figur 2). Det innebär en mycket begränsad förändring av de befintliga byggnadernas fotavtryck på marken på ca 2 700 kvm. Tillbyggnaderna A-C utvidgar fotavtrycket med omkring 500 kvm. Samtidigt innebär rivningen av länkbyggnaden mellan två av skivhusen att fotavtrycket minskar med ca 390 kvm. Det innebär att det tillkommande markanspråket på grund av planförslaget är marginellt (110 kvm) och motsvarar en ökning av fotavtrycket med 4 %.

³ Grönytan mellan Väbeln 2 och Tegeluddsvägen är ca 7 300 kvm. Förslaget innebär att ca 500 kvm bebyggs. Den berörda marken ligger på utfyllnadsmassor som lades upp när befintliga byggnader på Väbeln 3 uppfördes 1961.

De tre tillbyggnaderna är anpassade så att de ligger på mark som utgörs av en brant bestående av upplagda massor.⁴ Dessa massor lades upp när nuvarande byggnader vid Väbeln 3 uppfördes 1961 i samband med utbyggnaden ett underliggande garageplan. Den är bevuxen med yngre lövträd och sly, vilket framgår av den trädinventering som har gjorts (se nedan). Endast små ytor närmast de befintliga skivhusen berörs. De ytor som tas i anspråk har i sin helhet låga naturvärden. Förslaget har begränsats så att den nedre delen av vegetationen närmast Lidingövägen, som inte består av massutfyllnad och som innehåller några äldre och värdefulla träd, inte ingår i planområdet⁵ (se även figur 3).



Figur 2. Illustration med tillbyggnaderna markerade med gul färg och byggnadsdelar som rivs med blå skraffering. Fastighetsgränsen till Väbeln 3 anges med blå linje. Illustrationen hämtad från s. 14, PM Naturvärden och spridningssamband, Ekologigruppen 2015-09-01

Förslagets utformning är ett resultat av att projektet ändrades efter samrådet. Samrådsförslaget innebar fem våningars påbyggnader på

⁴ Innebörden av begreppet naturmiljö var föremål för prövning i RÅ 1998 not 101. Regeringsrätten fann att i begreppet naturmiljö ligger att det ska vara fråga om ett område av en viss storlek och att en mindre yta med enstaka träd i en i övrigt helt exploaterad omgivning inte kan betecknas som naturmiljö. Det aktuella området som regeringsrätten inte betecknade som naturmiljö utgjordes av en sluttning bestående av utfyllnadsmassor. Ett trettiotal träd berördes varav åtta äldre tallar och i övrigt yngre aspar.

⁵ Se PM Naturvärden och spridningssamband, Ekologigruppen 2015-09-01

befintliga skivhus. Länsstyrelsen var i sitt samrådsyttrande⁶ kritisk till påbyggnaderna och angav att de kommer att uppfattas som en mycket påtaglig skalförskjutning. Länsstyrelsen bedömde att planen med samrådsförslagets utformning inte var förenlig med riksintresset. För att tillgodose länsstyrelsens synpunkter bearbetades förslaget inför utställningen så att påbyggnaderna sänktes till två-tre våningar. Samtidigt kompletterades förslaget med tillbyggnaderna på skivhusens gavlar mot norr, för att det reviderade förslaget skulle innehålla ungefär samma antal studentbostäder.



Figur 3. Flygbild från 1961 över Gärdet och Storängsbotten strax efter att studentbostäderna byggdes. Bilden visar markuppfyllnaderna framför studentbostadshusen och att det enbart är marken utanför fastigheten och planområdet som innehåller äldre vegetation. Foto av Oscar Bladh, hämtat från www.stockholmskallan.se.

Förslagets konsekvenser för områdets kvalitet som habitat och funktion för spridningssamband

Länsstyrelsen har bedömt att förslaget innebär att den vegetations-skärm utmed Lidingövägen som blir kvar ger försämrade kvaliteter som habitat och försämrad funktion som spridningssamband för växter och djur. Detta är en felaktig slutsats som saknar stöd av de inventeringar och analyser som har utförts på plats och som har redovisats i underlaget för planen. Vegetationen med enstaka äldre träd närmast vägen ligger utanför planområdet och påverkas inte.

⁶ Länsstyrelsens samrådsyttrande 2011-07-01 s. 3

De grönytor som tillbyggnaderna vid A-C berör består av en uppfylld slänt med vegetation som saknar värde som habitat och inte har betydelse för spridningssamband.

En inventering av träd har utförts 2013 (Trädinventering Arbor Konsult AB 2013-10-09). Inventeringen redovisas dels som en tabell över befintliga träd, dels som en kartbild med träden utprickade och med markering av vilka som berörs av förslaget.⁷ Träden i området har karaktäriserats som unga eller vuxna träd. Inget träd har bedömts vara gammalt, utom en död huggstubbe av skogsek.

Förslaget innebär att nio träd fälls på Väbeln 3. Inget av de träd som fälls har bedömts ha stort bevarandevärde. Flertalet har en stamdiameter som inte överstiger 4 dm. De träd som fälls är sex almar, varav några redan har drabbats av almsjuka, två lönnar och en björk.

Länsstyrelsens bedömning beträffande försämring av spridningsvägarna är inte giltig för de spridningsfunktioner som är av primär betydelse för bevarande av Nationalstadsparkens naturvärden av riksintresse. De är främst kopplade till att Nationalstadsparken omfattar ett av Sveriges främsta eklandskap med arter och spridning kopplade till ekträd. Någon påverkan på dessa intressen uppkommer inte då planförslaget inte berör några ekträd. Som underlag för planen har gjorts en särskild spridningsanalys⁸ för Väbeln 3 med fokus på den svaga spridningslänken över Gärdesstaden och särskild inriktning på eklevande insekter. Inriktningen har valts bland annat med hänsyn till länsstyrelsens samrådsyttrande 2011-07-01 s. 1:

De höga naturvärdena i Nationalstadsparken som helhet är beroende av väl fungerande spridningssamband. Planområdet för Väbeln 3 (och Väbeln 2) ligger i ett sådant kritiskt avsnitt (en midja) för spridning. Ytan har definierats som extra viktig för rörelser av eklevande arter mellan södra och norra Djurgården.

Spridningsanalysen visar att länsstyrelsens bedömning saknar grund. I spridningsanalysen redovisas befintliga ekmiljöer i omgivningarna till Väbeln 3 från Stockholms stads ekdatabas. Av kartbilden (figur 5) framgår att det saknas ekmiljöer inom sådant avstånd från studentbostadshuset att området idag kan antas fylla någon spridningsfunktion för eklevande insekter. Resultatet av spridningsanalysen visar att Gärdets funktion som spridningslänk mellan södra och norra Nationalstadsparken är bristfällig på grund av att substrat

⁷ Samma kartbild återges på sid 8 i PM Naturvärden och spridningssamband, Ekologigruppen 2015-09-01.

⁸ Spridningsanalys kvarteret Väbeln 3. Eklevande insekter. Ekologigruppen 2014-02-27

i form av död ved och mulmträd⁹ saknas. I analysen redovisas på s. 17 ett antal åtgärder som kan genomföras för att stärka spridningssambanden. De har tagits som utgångspunkt för hur planförslaget är avsett att genomföras:

En ombyggnation av fastigheten Våbeln 3 enligt nuvarande planförslag kommer troligen att vara positivt för spridningsmöjligheterna då det skulle öppna upp en lucka mellan studenthusen där länkbyggnaden idag bildar en barriär. Det viktigaste är dock att åtgärder genomförs för att förbättra habitatkvalitet för arter knutna till död ekved och mulmträd. Fastigheten hyser i dagsläget inga lämpliga habitat för eklevande insekter. En förbättring av spridningsvägarna är beroende av kvalitetshöjande åtgärder i området

Förslaget förstärker de svaga spridningssambanden

De åtgärder som föreslagits kommer att utveckla naturvärdena på fastigheten på kort och lång sikt då sjuka almträd tas ned och ersätts med främst ek samt habitatförbättrande åtgärder i form av ekveddepåer och mulmholkar¹⁰ vidtas. Det innebär att fastigheten, som idag har låga naturvärden, får större betydelse för bevarandet av Nationalstadsparkens unika ekskogskaraktär och de växter och arter som hör till eklandskapet. Förslaget innebär även positiva konsekvenser för nord-sydliga spridningssamband mellan norra och södra Djurgården, genom att en länkbyggnad rivs så att det öppnas en lucka genom bebyggelsen. Den främsta riktningen hos önskad spridning är nord-sydlig genom studentbostadsområdet, inte i öst-västlig utmed Lidingövägen, eftersom det helt saknas förutsättningar för källhabitat öster om planområdet.

Vilket underlag ska ligga till grund för bedömningen?

Länsstyrelsen har grundat sin bedömning på generella antaganden och inte på de utredningar och analyser som har gjorts. Ekologigruppen har sammanställt en förtydligande PM om naturvärden och spridningssamband¹¹ som bifogas yttrandet, **bilaga 1**. Promemorian innehåller ett bemötande av länsstyrelsens argument för upphävande av detaljplanen av de experter som medverkat vid tidigare utredningsunderlag om områdets naturvärden. I promemorian kritiseras länsstyrelsen för att ha hänvisat till den fördjupade översiktsplanens mycket mer generella antaganden och inte till en egentlig spridningsanalys (se PM s. 4). Detta trots att länsstyrelsen i gransk-

⁹ Mulmträd är ihåliga träd som innehåller mulm. Den består framför allt av lös, murken ved. Där finns också ofta exkrementer från vedlevande insekter, fåglar och fladdermöss, gamla fågelbon samt rester av döda djur. I mulmen lever en artrik och särpräglad fauna.

¹⁰ Lyckade försök har gjorts att använda mulmholkar för att förbättra livsmöjligheter för eklevande insekter. Holkarna ska vara rejält tilltagna och fylls med en blandning av eksågspån, löv, halm, spillning samt eventuellt rester från döda djur.

¹¹ PM - naturvärden och spridningssamband, Ekologigruppen 2015-09-01

ningsyttrandet¹² till den fördjupade översiktsplanen anger att den är av översiktlig karaktär och inte fullt ut kan påvisa konsekvenser eller användas som underlag för detaljplaner och tillståndsprövning.

Den nu föreliggande planens översiktliga karaktär gör att konsekvenserna fullt ut inte kan förutses vilket påverkar planens värde som underlag för en detaljplan och/eller tillståndsprövning. De mer exakta avgränsningarna av de olika delområdena och dess innehåll måste göras i samband med kommande detaljplanering och tillståndsprövning utifrån lagens formulering.

Staden hävdar att den fördjupade översiktsplanen är avsedd att användas i en helt annan skala än den aktuella detaljplanen. Därför kan den inte användas som motiv för länsstyrelsens beslut att upphäva detaljplanen, när slutsatserna motsägs av mer detaljerade analyser på platsen.

Sammanfattning av områdets betydelse med avseende på naturvärden

- Förslaget är anpassat så att de tre tillbyggnaderna ligger i en brant bestående av upplagda massor. Dessa massor lades upp när nuvarande byggnader vid Våbelsn 3 uppfördes 1961 i samband med utbyggnaden ett underliggande garageplan. Den är bevuxen med yngre lövträd och sly.
- Endast små ytor närmast de befintliga skivhusen berörs. De ytor som tas i anspråk har i sin helhet låga naturvärden.
- Inga värdefulla träd tas ned. Nio träd i branten behöver tas ned om förslaget genomförs, men inget av dem hör till kategorierna värdefulla, skyddsvärda eller särskilt skyddsvärda träd. Flera av dem är almar som redan är drabbade eller kommer att drabbas av almsjukan.
- Planförslaget är utformat så att den nedre delen av vegetationszonen, som innehåller några äldre och värdefulla träd, inte berörs.
- De åtgärder som föreslagits kommer att utveckla naturvärdena på fastigheten på kort och lång sikt då sjuka almträd tas ned och ersätts med främst ek, samt habitatförbättrande åtgärder i form av ekveddepåer och mulmholkar.
- Förslaget innebär positiva konsekvenser för nord-sydliga spridningssamband mellan norra och södra Djurgården, genom att en länkbyggnad rivs så att det öppnas en lucka genom bebyggelsen. Den främsta riktningen hos önskad spridning är nord-sydlig, inte öst-västlig, då det inte finns något källhabitat öster om planområdet.

Staden hävdar att den begränsade påverkan på vegetationen vid gavlarna på de befintliga husen saknar betydelse för Nationalstads-

¹² Länsstyrelsens granskningsyttrande 2008-06-13

parkens naturvärden och medför inte någon försämring av spridningssambanden mellan norra och södra Djurgården. Om förslaget genomförs kommer den svaga spridningsvägen mellan norr och söder istället att förstärkas på ett betydelsefullt sätt. Förslaget innebär att enstaka träd utan stort naturvärde tas bort och schaktning i mark som består av utfyllnad från tidigare byggnation. Det är inte fråga om naturmark i den meningen som avses i 4 kap 7 § miljöbalken. Sådana åtgärder inom ett befintligt bebyggelseområde är inte otillåtna i Nationalstadsparken och kan inte i ett helhetsperspektiv anses medföra någon skada på Nationalstadsparkens natur- och kulturvärden. Förslaget står därmed inte i konflikt med lagstiftningens skydd för riksintressen. Avvägningen mellan den lokala påverkan på viss vegetation och det stora behovet av studentbostäder ligger därmed inom kommunens handlingsutrymme att avgöra. Det innebär att det saknas grund för länsstyrelsens beslut att upphäva antagandet av detaljplanen med stöd av 12 kap. 1 och 3 §§ plan- och bygglagen (1987:10).