



PM 2008:144 RII (Dnr 303-1408/2008)

Utvecklingen av nationalstadsparken

Remiss från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen om ”Utvecklingen av nationalstadsparken” överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Mikael Söderlund anför följande.

Ärendet

Vägverket anmälde i december 2007 till Näringsdepartementet en reviderad beräkning av totalkostnaden för att bygga Norra länken, delvis beroende på behovet av en 155 meter lång jordtunnel vid Bellevueparken i Stockholms kommun (Regeringskansliets dnr N2007/10353/IR). Bellevueparken omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 7 § miljöbalken om nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården. Vägverket anmälde i februari 2008 till Miljödepartementet att bestämmelserna om nationalstadsparken behövde ändras för att kunna genomföra tunneln i ett öppet schakt från markytan (dnr M2008/933/R).

Frågan om en ändring av bestämmelserna om nationalstadsparken diskuterades vid ett möte i mars 2008 med företrädare för Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Vägverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms stad, Djurgårdsförvaltningen och Förbundet för Ekoparken. Efter fortsatt beredning av frågan inom Regeringskansliet, inklusive med företrädare för Kulturdepartementet, har den aktuella promemorian upprättats i Miljödepartementet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har på uppdrag av regeringen arbetat fram ett program för utvecklingen av området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården (Rapport 2006:11, Framtidens Nationalstadspark). Programmet, som består av två delar, har utarbetats i samarbete med berörda aktörer. I den första delen redovisas förutsättningar och utvecklingsidéer för att bevara och utveckla nationalstadsparken. I den andra delen, som är ett handlingsprogram, har länsstyrelsen föreslagit författningsändringar i syfte att stärka arbetet med att bevara och utveckla nationalstadsparken. I mars 2008 har länsstyrelsen i en skrivelse till Miljödepartementet (dnr M2008/1328/Na) föreslagit att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården ges namnet Stockholm–Solna nationalstadspark.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden

samt Norrmalms stadsdelsnämnd och Östermalms stadsdelsnämnd. Ett kontorsytt-
rande har utarbetats av stadsledningskontoret i samråd med exploateringskontoret,
miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, Norrmalms och Östermalms stadsdels-
förvaltningar och trafikkontoret. För att kunna behandla ärendet politiskt, (remissti-
den sträcker sig från 23 maj till 28 juli), kommer yttrandet bara att behandlas i kom-
munstyrelsen och anmälas till respektive nämnd i efterhand.

Stadsledningskontoret är positivt till författningsförändringarna och anser att det
är positivt med en lagändring i miljöbalken som öppnar upp för angelägna tillfälliga
åtgärder. Promemorians lagmotiv rörande ändringen i miljöbalken bör dock förtydli-
gas eller justeras så att det blir tydligare vad som menas med begreppen ”*tillfäl-
ligt/tillfällig*” samt ”*intrång*”. Detta måste klargöras för att undvika att tolkningsut-
rymmet vid eventuella prövningar blir så stor att delar av själva syftet med lagänd-
ringen riskerar att gå förlorat.

Mina synpunkter

Stockholm är unikt i sin blandning av stenstad, vatten och natur. Belägen på öar mel-
lan åsar och förkastningar har staden fått sin speciella karaktär och topografi. Stock-
holm är en stad som lockar både turister och nya stockholmare att flytta in. En av
dagens stora utmaningar är att skapa en ändamålsenlig infrastruktur som passar sta-
dens nya kostym, samtidigt som naturvärden kan skyddas och utökas. Ett av de vikti-
gaste stadsnära grönområdena är Nationalstadsparken. Parken är i sig en stor attrak-
tion och en av få i sitt slag i hela världen. Som en jämförelse är parken sex gånger så
stor som Central Park i New York.

Med föreliggande lagförslag får parken ett starkt skydd samtidigt som åtgärder
som höjer parkens naturvärden eller på annat sätt är särskilt viktiga för det allmänna
kan genomföras i området. Jag vill understryka att det är centralt att parken återställs
efter intrång. Det är angeläget att begreppen ”*tillfällig/tillfälliga*” samt ”*intrång*” för-
tydligas. I klartext innebär lagförslaget att den kraftledning som löper genom parken
nu kan ges tillstånd att nedgrävas och att bygget av Norra Länkens tunnel under par-
ken kan genomföras.

En nedgrävning av kraftledningen skulle liksom ett fullbordande av Norra Länken
kraftigt förbättra naturvärdena i parken. Med Norra Länken avlastas Valhallavägen,
Lidingövägen och Björnnäsvägen som löper vid och igenom parken. Med trafiken i
en tunnel istället för igenom parken skapas dessutom en bättre framkomlighet, färre
köer och därmed bättre luft i stora delar av Stockholm.

Jag ser mycket positivt på föreliggande lagförslag då det moderniserar skyddet för
nationalstadsparken samtidigt som staden tillåts växa och naturvärdena kan höjas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen om ”Utvecklingen av nationalstadsparken” överlämnas
och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 10 juni 2008

MIKAEL SÖDERLUND

Bilaga

Remiss från Miljödepartementet om utvecklingen av nationalstadsparken

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. avslå föredragande borgarrådets svar på remissen
2. besvara remissen enligt följande:

Det är positivt att nationalstadsparken uppmärksammas och att flera aktörer gemensamt går ihop för att bevara och skydda dess unika värden. Här är det nya nationalstadsparksrådet ett viktigt forum för diskussion. Det är även bra att länsstyrelsen ges uppsikt över utvecklingen och ges i uppdrag att ta fram en vård- och utvecklingsplan för nationalstadsparken

Ärendet gäller även en förändring av miljöbalken med utgångspunkt från Vägverkets svårigheter med att bygga Norra länkens tunnlar genom Nationalstadsparken. Lagändringen omfattar hela Nationalstadsparken och även alla eventuella tillkommande nationalstadsparker.

Det bör göras skillnad på redan existerande tekniska installationer och bebyggelse inom parken och förslag till ny exploatering av nationalstadsparkers områden. Vid förändring av redan existerande objekt inom parken kan det finnas möjligheter till att göra en bedömning att natur- och kulturvärden kan höjas vid en förändring.

Dock finns det skäl att tro att det blir ytterst svårt att återställa natur- och kulturvärden vid ny exploatering i området. Frågan är om denna typ av åtgärder kan bedömas såsom tillfälliga, när de kan pågå i flera år. Det råder även osäkerhet huruvida stora infrastrukturprojekt i anslutning till nationalstadsparker kan återställas. Det är problematiskt att tolka vad ett ”obetydligt intrång” eller ”obetydlig skada” egentligen innebär. Det visar bl a erfarenheter från exploatering i andra delar av staden som tar delar av grön- och naturområden i anspråk. Debatten om vad som är skälig och tillräcklig kompensation och återställande av dessa grön- och naturområden pågår kontinuerligt.

När det gäller nationalstadsparken bör den, liksom nationalparker, betraktas såsom ett ytterst värdefullt område med riksintresse. Det är inte förenligt med byggandet av nya vägar genom området. Vi är emot byggandet av Norra länken och anser att nationalstadsparken hotas av reservatet för Österleden, det måste strykas i översiktplanen.

Nationalstadsparken är ett av Stockholms mest värdefulla områden. Här förenas kvaliteter som många uppfattar som det bästa med Stockholm - skön natur, kulturhistoriska miljöer, unika nöjesattraktioner, glittrande vatten och stadspulsen om hörnet.

Enligt stadsledningskontorets yttrande ska Stockholms översiktsplan ”bidra med en helhetssyn på hur lagskyddet ska tillämpas”. Den ska även ge en vägledning till hur intrång och skada ska bedömas i relation till landskapets natur- och kulturvärden.

I det nu föreliggande förslaget till Stockholms stads översiktplan för Nationalstadsparken tas dock inte dessa unika värden tillvara. Istället ligger alltför stor tyngdpunkt vid att hitta exploateringsmöjligheter genom att tänja på lagen och att stycka upp området i bebyggelse-, park- och naturbitar. Det är i allt för hög grad inriktad på att hitta möjligheter till utökad exploatering och ett försvar för tidigare ingrepp i Nationalstadsparken, i stället för den efterlängtdade visionen för hur natur- och kulturvärden ska bevaras och utvecklas inom nationalstadsparken.

Genom att dessutom avgränsa eller indela området i mer eller mindre exploateringsbara områden har hela idén med Nationalstadsparken missförstått. Med denna zonindelning frångår man helhetsperspektivet och det är ytterst tveksamt om föreliggande förslag är förenligt med själva grundtanken i lagen.

Även exploateringar utanför Nationalstadsparken kan skada dess värden. Gränzonerna är känsliga och samtidigt viktiga både estetiskt och ekologiskt. Riksintressefrågan måste få större tyngd i bedömningar av planer i parkens omedelbara närhet.

Vi anser att nationalstadsparkens värdefulla kultur- och naturmiljö ska förädlas och göras mer tillgänglig. Stockholms stad bör ta initiativ till att tillsammans med samtliga aktörer och verksamheter inom området utveckla Nationalstadsparken till stadens största attraktion.

En marknadsföringsstrategi bör tas fram för Nationalstadsparken, för att öka intresset hos boende och verksamma i området, och förädla upplevelsena än mer för stockholmarna och turisterna. Nationalstadsparken bör ses som en tillgång som turistmagnet och ett andningshål.

I Nationalstadsparken förenas på så sätt en attraktiv stad, ekonomiska intressen till att bevara dess värden, rekreation och hälsa för stockholmarna och bevarandet av ekosystemtjänster och biologisk mångfald.

För övrigt är det oacceptabelt att ett så viktigt ärende som nationalstadsparken skickas ut som extraärende dagen innan beslut i kommunstyrelsen och att ärendet bygger enbart på tjänstemannautlåtande som anmäls till politikerna i nämnderna i efterhand. Det krävs någon tid till begrundan och diskussion för att kunna göra ett väl avvägt ställningstagande i denna fråga.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande anfördes av *Per Ankersjö* (c) enligt följande:

Centerpartiet har inga invändningar mot förslaget som främst syftar till att tillåta en enklare och för skattebetalarna billigare lösning vid anläggandet av Norra länken genom Bellevue. Om man dessutom kan gräva ned en kraftledning med följden att parkens värden förbättras är det också positivt.

Däremot utgår Centerpartiet från – och har förstått – att förändringen av lagtexten inte på något sätt förenklar tillkomsten av en Österled genom Nationalstadsparken.

ÄRENDET

Vägverket anmälde i december 2007 till Näringsdepartementet en reviderad beräkning av totalkostnaden för att bygga Norra länken, delvis beroende på behovet av en 155 meter lång jordtunnel vid Bellevueparken i Stockholms kommun (Regeringskansliets dnr N2007/10353/IR). Bellevueparken omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 7 § miljöbalken om nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården. Vägverket anmälde i februari 2008 till Miljödepartementet att bestämmelserna om nationalstadsparken behövde ändras för att kunna genomföra tunneln i ett öppet schakt från markytan (dnr M2008/933/R).

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafik- och renhållningsnämnden samt Norrmalms stadsdelsnämnd och Östermalms stadsdelsnämnd.

Ett kontorsyttrande har utarbetats av stadsledningskontoret i samråd med exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, Norrmalms och Östermalms stadsdelsförvaltningar och trafikkontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 juni 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Regler om en nationalstadspark infördes den 1 januari 1995 i lagen om hushållning med naturresurser m.m. och finns i dag i 4 kap. 7 § miljöbalken. Området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården, som omfattar mark och vattenområden i Stockholms, Solna och Lidingö kommuner, är den hittills enda nationalstadsparken. Reglerna innebär ett starkt skydd för parken. Regeringsrätten har konstaterat att skyddet enligt lagtexten inte är begränsat till att gälla enbart mot intrång eller skada som är av bestående karaktär utan att skyddet gäller i princip även som hinder mot tillfälliga åtgärder som kan innebära intrång i parklandskap eller naturmiljö eller som kan skada parkens natur- eller kulturvärden.

De nu föreslagna författningsändringarna har initierats dels av Vägverkets skrivningar till Närings- och Miljödepartementen avseende Norra länken och de besparingar projektet bedöms kunna göra om en öppen schakt-metod är möjligt för sträckningen genom Bellevueparken dels av Länsstyrelsens arbete med ett program, Framtidens Nationalstadspark, för utvecklingen av området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

I Miljödepartementets promemoria föreslås en ny bestämmelse i 4 kap. 7 § miljöbalken som gör det möjligt att vidta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i nationalstadsparken. Det ska vara fråga om åtgärder som leder till en höjning av parkens natur- eller kulturvärden eller som tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. En förutsättning är också att parken återställs så att det inte kvarstår mer än en obetydlig skada eller ett obetydligt intrång. Med den nya bestämmelsen är det långsiktiga skyddet för nationalstadsparken oförändrat liksom kravet att parkens natur- och kulturvärden inte får gå förlorade.

Bestämmelserna om nationalstadsparken ska även i fortsättningen tillämpas av de ordinarie prövningsmyndigheterna, t.ex. av kommunen vid antagande av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller av prövningsmyndigheten vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Det finns anledning att stärka arbetet med att bevara och utveckla nationalstadsparkens

värden genom att ta fram en övergripande vård- och utvecklingsplan för hela parken. Länsstyrelsen föreslås få i uppgift att fastställa en sådan plan. Länsstyrelsen föreslås också få ett övergripande ansvar för att följa parkens utveckling och samordna parkens olika aktörer.

Inrättandet av ett nationalstadsparksråd inom Länsstyrelsen i Stockholms län föreslås formaliseras genom bestämmelser i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. I förordningen får området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården namnet Stockholm–Solna nationalstadspark.

Stadsledningskontoret är positivt till författningsförändringarna och anser att det är positivt med en lagändring i miljöbalken som öppnar upp för angelägna tillfälliga åtgärder. Promemorians lagmotiv rörande ändringen i miljöbalken bör dock förtydligas eller justeras så att det blir tydligare vad som menas med begreppen ”*tillfälligt/tillfällig*” samt ”*intrång*”. Detta måste klargöras för att undvika att tolkningsutrymmet vid eventuella prövningar blir så stor att delar av själva syftet med lagändringen riskerar att gå förlorat.

Ärendets beredning

Detta yttrande har tagits fram av stadsledningskontoret i samråd med exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, Norrmalm och Östermalm stadsdelsförvaltningar och trafikkontoret.

För att kunna behandla ärendet politiskt, (remisstiden sträcker sig från 23 maj till 28 juli), kommer yttrandet bara att behandlas i kommunstyrelsen och anmälas till respektive nämnd i efterhand.

Bakgrund

Vägverket anmälde i december 2007 till Näringsdepartementet en reviderad beräkning av totalkostnaden för att bygga Norra länken, delvis beroende på behovet av en 155 meter lång jordtunnel vid Bellevueparken i Stockholms kommun (Regeringskansliets dnr N2007/10353/IR). Bellevueparken omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 7 § miljöbalken om nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården. Vägverket anmälde i februari 2008 till Miljödepartementet att bestämmelserna om nationalstadsparken behövde ändras för att kunna genomföra tunneln i ett öppet schakt från markytan (dnr M2008/933/R).

Frågan om en ändring av bestämmelserna om nationalstadsparken diskuterades vid ett möte i mars 2008 med företrädare för Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Vägverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms stad, Djurgårdsförvaltningen och Förbundet för Ekoparken. Efter fortsatt beredning av frågan inom Regeringskansliet, inklusive med företrädare för Kulturdepartementet, har den aktuella promemorian upprättats i Miljödepartementet.

Länsstyrelsen i Stockholms län har på uppdrag av regeringen arbetat fram ett program för utvecklingen av området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården (Rapport 2006:11, Framtidens Nationalstadspark). Programmet, som består av två delar, har utarbetats i samarbete med berörda aktörer. I den första delen redovisas förutsättningar och utvecklingsidéer för att bevara och utveckla nationalstadsparken. I den andra delen, som är ett handlingsprogram, har länsstyrelsen föreslagit författningsändringar i syfte att stärka arbetet med att bevara och utveckla nationalstadsparken. I mars 2008 har länsstyrelsen i en skrivelse till Miljödepartementet (dnr M2008/1328/Na) föreslagit att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården ges namnet Stockholm–Solna nationalstadspark.

Remissen

Gällande rätt

Bestämmelser om en nationalstadspark infördes den 1 januari 1995 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och finns i dag i 4 kap. 7 § miljöbalken. Då inrättades den hittills enda nationalstadsparken, området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården.

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. Bestämmelsen ger ett samlat och långsiktigt skydd mot exploateringsföretag för särskilt utpekade områden i tätortsregioner där parklandskap, naturmiljöer och bebyggelsemiljöer flätas samman till

unika historiska landskap.

Av 4 kap. 1 § miljöbalken framgår att en nationalstadspark i sin helhet är av riksintresse. Enligt den paragrafen får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd endast om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Det undantag som anges i 4 kap. 1 § andra stycket för utvecklingen av befintliga tätorter eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret gäller inte för en nationalstadspark. Reglerna i 4 kap. 1 § innebär sammantaget ingen begränsning av det skydd mot exploateringsföretag som följer av 4 kap. 7 §.

Behov av att kunna vidta vissa tillfälliga åtgärder i nationalstadsparken

Vägverket har i skrivelser till Näringsdepartementet och Miljödepartementet redovisat behov av reviderad totalkostnad för Norra länken och av en ändring av bestämmelserna om nationalstadsparken i 4 kap. 7 § miljöbalken. En anledning till detta är att byggandet av en 155 meter lång jordtunnel inom nationalstadsparken vid Bellevueparken i Stockholms kommun har efter provborringar och kompletterande utredningar visat sig mer tekniskt komplicerat än vad som tidigare varit möjligt att förutse. Projektet har bedömts bli avsevärt dyrare än vad som tidigare redovisats. Tunnelbygget skulle enligt Vägverket bli billigare om bygget inte sker genom rörtryckning utan schaktning från markytan. Den speciella tekniken med rörtryckning har tidigare valts för att bygget inte skulle skada en gräsyta och vissa träd och planteringar inom parken. Den ökade kostnad som skulle kunna undvikas med den enklare tekniken beräknas till mellan 800 och 1 200 miljoner kronor. Enligt Vägverket skulle en sådan teknik också ta bort riskerna med ett utförande i mark med svåra grundvattenförhållanden. Eftersom byggandet av en schaktad tunnel inte är möjligt enligt gällande rätt, finns det enligt Vägverket ett behov av en ändring i 4 kap. 7 § miljöbalken.

Regeringsrätten konstaterade i rättsfallet RÅ 1997 ref. 18 att skyddet enligt lagtexten inte är begränsat till att gälla enbart mot intrång eller skada som är av bestående karaktär. Skyddet innebär även ett hinder mot tillfälliga verksamheter och åtgärder som kan innebära tillfällig intrång i parklandskap eller naturmiljö eller som kan skada parkens natur- eller kulturvärden. Lagtexten ger inte heller utrymme för undantag från skyddet för åtgärder som syftar till att långsiktigt höja parkens natur- eller kulturvärden. En sådan åtgärd skulle kunna vara att gräva ned en kraftledning som förfular parklandskapet. Ett sådant arbete skulle under en period kunna ge upphov till mer än obetydliga skador och störningar i nationalstadsparken genom buller, uppkörda gräsmattor och annan påverkan på vegetationen.

Mot bakgrund av det anförda finns det ett behov av att under vissa förutsättningar kunna tillåta åtgärder som ger upphov till ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada utan att det långsiktiga skyddet för nationalstadsparken försvagas.

Förvaltning av en nationalstadspark och samverkan i frågor som rör parken bevarande och utveckling

I det handlingsprogram som Länsstyrelsen i Stockholms län tagit fram på uppdrag av regeringen (Rapport 2006:11, Framtidens Nationalstadspark) har länsstyrelsen konstaterat att bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken inte reglerar frågor om en nationalstadsparks utveckling och skötsel. Länsstyrelsen har framfört att bestämmelsen skyddar områdets värden endast när förändringar aktualiseras genom planer, bygglov eller när tillståndspliktiga åtgärder prövas enligt miljöbalken eller andra lagar. I syfte att stärka arbetet med att bevara och utveckla en nationalstadspark har länsstyrelsen föreslagit följande. Länsstyrelsen ska få ansvaret att fastställa en vård- och utvecklingsplan som ska klarlägga principer och långsiktiga mål för parkens utveckling. Planen ska i stor utsträckning bygga på markförvaltarnas befintliga planer och program, liksom på de översiktsplaner som kommunen tar fram. Riktlinjer m.m. som anges i dessa dokument ska sammanfogas så att vård- och utvecklingsplanen, på en mer övergripande nivå, kan ge en helhetsbild som grund för inriktning och prioriteringar vad gäller en nationalstadsparks skötsel, underhåll och utveckling. Planen ska vara väl förankrad och beslut om planen ska inte innebära någon inskränkning i markägares eller sakägares förfoganderätt. Ansvar för genomförandet av markåtgärder ska ligga på respektive markförvaltare. För att samordna aktörerna i parken bör ett nationalstadsparksråd inrättas.

Efter att länsstyrelsen överlämnat handlingsprogrammet har ett nationalstadsparksråd inrättats där Länsstyrelsen i Stockholms län har ordförandeskap och sekretariat. Övriga representanter i rådet är Stockholms stad, Solna stad, Ståthållarämbetet, Statens Fastighetsverk, Akademiska Hus, Vasakronan samt de ideella föreningarna Förbundet för Ekoparken och Kommittén för Gustavianska Parken. Rådet är inte beslutande utan ett informationsforum där frågor om områdets skydd, vård, förvaltning och utveckling diskuteras.

Länsstyrelsen har i en skrivelse till Miljödepartementet framhållit vikten av att nationalstadsparken får ett bestämt namn. I dag används ”Ekoparken” och ”Nationalstadsparken” som parallella benämningar. Länsstyrelsen har tagit fram tre namnförslag: ”Nationalstadsparken”, ”Nationalstadsparken Stockholm–Solna” och ”Stockholms nationalstadspark”. Förslagen har remitterats till Institutet för språk- och folkminnen, Lantmäteriverkets ortsnamnfunction, Riksantikvarieämbetet, Lidingö kommun, Solna kommun och Stockholms kommun. Inget av de tre namnförslagen tillstyrktes av samtliga remissorgan. Förslaget Nationalstadsparken Stockholm–Solna kunde, om det vändes till Stockholm–Solna nationalstadspark, accepteras av samtliga remissinstanser utom Lidingö stad. Länsstyrelsen har bedömt att det faktum att endast en begränsad del av parken (Fjäderholmarna) ligger i Lidingö kommun kan motivera att Lidingö utelämnas i namnet.

Författningsändringar

Förslaget innebär förändringar i en lag, miljöbalken, och två förordningar rörande instruktioner avseende länsstyrelsens arbete med nationalstadsparker, för den kompletta lagförslagstexten, se avsnitt 2 i promemorian (Bilaga 1).

Författningsändringarna är ett resultat av två parallella oberoende processer; dels Vägverkets skrivningar till Närings- och Miljödepartementen avseende Norra länken och de besparingar projektet bedöms kunna göra om en öppen schakt för tunnlar genom Bellevueparken är möjligt och dels av länsstyrelsens arbete med ett program för utvecklingen av området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården, Rapport 2006:11, Framtidens Nationalstadspark.

Ändring i miljöbalken

4 kap. 7 § miljöbalken föreslås få en ny bestämmelse som innebär att en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark får vidtas, om åtgärden höjer parkens natur- eller kulturvärden eller tillgodoser ett annat väsentligt allmänt intresse och parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, mm.

Länsstyrelsen föreslås ha uppsikt över utvecklingen i en nationalstadspark och fastställa en vård- och utvecklingsplan för parken. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2009.

Ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Ett nationalstadsparksråd föreslås inrättas inom Länsstyrelsen i Stockholms län och den nuvarande nationalstadsparken i området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården får namnet Stockholm–Solna nationalstadspark. Förordningen föreslås träda i kraft den 1 september 2008.

Stadsledningkontorets synpunkter

Allmänt

Ändringen i miljöbalken har initierats av Vägverket på grund av svårigheterna med att bygga Norra länkens tunnlar utan att göra ett öppet schakt i Bellevueparken. Lagförslaget öppnar upp för ett annat förfarande i detta enskilda projekt, men det är viktigt att notera att lagändringen omfattar hela nationalstadsparken och även alla eventuella tillkommande na-

tionalstadsparker.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att ändringen i miljöbalken rent lagtekniskt utformats som en generell ändring direkt i lagtexten istället för ett förfarande med särskild dispensprövning. Detta innebär att inga nya prövningsförfaranden behöver införas utan bestämmelserna om en nationalstadspark kommer även fortsättningsvis att tillämpas av de ordinarie prövningsmyndigheterna, t.ex. av kommunen vid antagande av en detaljplan (eller detaljplaneändring).

Generellt anser stadsledningskontoret att de föreslagna författningsändringarna är positiva. Ändringen i miljöbalken öppnar upp för tillfälliga åtgärder som kan vara angelägna att genomföra och länsstyrelsens ansvar som övergripande samordnare av frågor rörande nationalstadsparker förtydligas i aktuella förordningar.

Kontoret anser dock att det finns ett par viktiga punkter i förslaget rörande miljöbalken som bör förtydligas för att den skall kunna få avsedd effekt. Detta preciseras nedan.

Ändring i miljöbalken

Föreslagen ny lagtext i 4 kap. 7 § miljöbalken:

”Trots bestämmelsen i andra stycket får en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark vidtas, om

- 1. åtgärden höjer parken natur- eller kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse, och*
- 2. parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.”*

Stadsledningskontoret ser positivt på den möjlighet till tillfälliga intrång för angelägna åtgärder som lagändringen föreslår. Åtgärder som kräver tillfälliga intrång men som efter återställande höjer parkens natur- eller kulturvärden kan enligt promemorian exempelvis vara:

- Borttagande av tekniska installationer som förfular landskapet, t.ex. förläggning av befintlig luftburen kraftledning under mark
- Bullerskydd mot angränsande trafikleder

Även för infrastrukturprojekt som tillgodoser ett angeläget intresse kan tillfälliga intrång tillåtas. Miljödepartementet tar exempelvis upp Norra länken som ett exempel som ”uppenbarligen avser att tillgodose ett angeläget allmänt intresse”. I och med detta skulle Norra länkens tunnlar genom Bellevue kunna byggas genom ett öppet schakt från ytan med betydande tids- och kostnadsbesparingar samt minskade tekniska risker som följd och återställas så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Begreppen intrång och skada respektive tillfälligt intrång och tillfällig skada

Stadsledningskontoret konstaterar att den föreslagna ändringen om att tillåta tillfälligt intrång och tillfällig skada bygger på begreppen intrång i parklandskap eller naturmiljö respektive skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden i gällande lagtext. Erfarenheterna hittills är att det hade varit en fördel om begreppen intrång och skada kunde ha gjorts tydligare redan i lagtexten. Genom att Nationalstadsparkens lagskydd avser ett historiskt landskap av en omfattande storlek och komplext innehåll med stora friområden, anlagda parker, bebyggda stadsdelar, evenemangsområden, universitetscampus m.m. är det sannolikt svårt att tydliggöra lagtexten. Såsom avsågs i förarbetena då lagskyddet för nationalstadsparken infördes 1995, får en precisering av kommunernas översiktsplaner ge vägledning för hur lagskyddet ska tillämpas. Uttalanden från förarbetena samt Regeringsrättens domar hittills i ett antal överprövade beslut om antagande av detaljplan ger i sin tur vägledning för översiktsplaneringen.

För Stockholms del kommer ett förslag till översiktsplan för Nationalstadsparken att läggas fram för antagande i kommunfullmäktige hösten 2008. Översiktsplanen bidrar med en helhetssyn på hur lagskyddet ska tillämpas. Den anger markanvändningen i stort och markerar de delar av nationalstadsparken som utgör parklandskap och naturmiljö där intrång inte

får ske. Planen beskriver vidare översiktligt det historiska landskapets natur- och kulturvärden för nationalstadsparken som helhet men ger också signaler om för vilka värden som inte får skadas lokalt, inom olika delområden.

Översiktsplanen ger en relation till hur begreppen intrång och skada ska bedömas och därmed även till bedömningen till nu föreslagna begrepp - tillfälligt intrång i parklandskap och naturmiljöer respektive tillfällig skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden.

Med områdets varierade innehåll är den lokala bedömningen av skada eller tillfällig skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden viktig, kanske också avgörande. Betydelsen av ett enskilt träd kan därför variera beroende på i vilket område och sammanhang det står. Det är svårt att se att det generella resonemanget i promemorian om olika trädarters betydelse är generellt tillämpligt.

Norra länken

Ändringen av 4 kap. 7 § miljöbalken är initierad av Vägverket på grund av de tekniska svårigheterna med att dra Norra länken genom Bellevue utan att göra ett öppet schakt. Miljödepartementet konstaterar i avsnitt 4.2 att *"Mot bakgrund av det anförda finns det ett behov av att under vissa förutsättningar kunna tillåta åtgärder som ger upphov till ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada utan att det långsiktiga skyddet för nationalstadsparken försvagas"*.

Ett av syftena med lagändringen är med andra ord att möjliggöra intrång av tillfällig art som tillgodoser angelägna allmänna intressen, som exempelvis Norra länken, under förutsättning att man återställer så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Kravet på **intrång** finns inte definierat i själva lagtexten och anger heller ingen begränsning av själva intrånget. Begreppet intrång behandlas dock på ett flertal ställen i lagmotivet, ibland genom exemplifieringar som öppnar för olika tolkningar. Detta gäller speciellt hanteringen av träd.

Staden kommer redan i samband med detaljplaneändringen för Norra länken (delen Norrtull-Roslagstull) behöva ta ställning till vad den nya lagen innebär. Då det nya lagförslaget lämnar stort utrymme för tolkning kring obetydligt intrång och en obetydlig skada behöver en väl avvägd bedömning göras för vilka tillfälliga intrång som är förenliga med den nya miljöbalken. Att gå igenom ett prövningsförfarande till högsta instans och där få avslag kommer att innebära en tidsfördröjning vilket därmed riskerar att förskjuta öppnandet av hela Norra länken.

För att undvika en sådan situation anser stadsledningskontoret att promemorians lagmotiv bör förtydligas eller justeras vad gäller begreppet **intrång** och då speciellt vad som gäller för borttagandet av träd.

Tillfälligt intrång eller tillfällig skada

Kravet på **tillfälligt/tillfällig** finns inte definierat i själva lagtexten och anger heller ingen tidsbegränsning av själva intrånget. Begreppet tillfälligt/tillfällig tas bland annat upp i promemorian på sidan 26: *"Ett mer omfattande infrastrukturprojekt, t.ex. byggandet av en tunnel, förutsätter en längre tids inverkan på parken än vad en tekniskt enklare åtgärd gör. För ett sådant infrastrukturprojekt bör kunna godtas en byggtid på i vart fall ett par år."*

Stadsledningskontoret anser att själva byggtiden bör bedömas för varje enskilt fall och prövas av ordinarie prövningsmyndighet. Vid detaljplanering är det t.ex. lämpligt att reglera tillfällig användning av mark och bestämma under vilken tid användning får pågå. Den byggtid på ett par år som nämns i promemorians text, kan för vissa åtgärder komma att vara för kort för att vara genomförbar under rimliga förutsättningar. Det är naturligt att byggtiden bedöms i förhållande till vilka konsekvenser den tillfälliga markanvändningen får lokalt, samt att åtgärder särskilt vidtas för att minska effekterna

Eventuellt ändrad prövningsordning för ärenden enligt miljöbalken

Nytt prövningsförfarande för planärenden enligt PBL har föreslagits enligt proposition 2006/07:98 "Ny instansordning för PBL-ärenden". Beslut är ännu inte fattat, men förslaget kan innebära att ett eventuellt överklagande av detaljplanen för Norra länken kan komma att följa den nya prövningsordningen länsstyrelsen, miljödomstolen och miljööverdomstolen. Nuvarande prövningsordning är länsstyrelsen, regeringen och regeringsrätten. Om detta kommer att ha någon påverkan på tidsutdräkt och hantering av en eventuell prövning är svårt att uttala sig om.

Stadens ansvar i samband med lagändringen

Stadens ansvar att bedöma hur de nya bestämmelserna enligt miljöbalken skall hanteras och uppfyllas innebär bland annat;

Att, i de fall kommunen är verksamhetsutövare, göra bedömningarna av vilka ingrepp i nationalstadsparken som är tillåtna enligt miljöbalken samt att beskriva hur återställandet skall genomföras för att det inte skall kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Att, som plan- och bygglovmyndighet, tillämpa miljöbalkens regler vid prövning enligt PBL.

Ändring i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, mm.

Länsstyrelsen föreslås få i uppdrag att ha uppsikt över utvecklingen i nationalstadsparker samt besluta om en vård- och utvecklingsplan. Detta bör inte innebära någon förändring av markägarens bestämmanderätt över bland annat hur löpande underhåll och skötsel i en nationalstadspark skall hanteras eftersom förordningen inte kompletterats med några ersättningsregler. Det är viktigt att de kommuner och markägare som har det ekonomiska ansvaret fortfarande har beslutanderätt i dessa frågor.

Ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Stadsledningskontoret ser positivt på att inrättandet av ett nationalstadsparksråd formaliseras och att det finns ett permanent samordningsorgan och forum för informationsutbyte i frågor rörande nationalstadsparken. Rådet har redan inrättats och kommunstyrelsen har beslutat (KS 2006-09-06) att stadsbyggnadsdirektören skall representera staden i nationalstadsparksrådet.

Stadsledningskontoret konstaterar att det, av länsstyrelsen, föreslagna namnförslaget Stockholm-Solna nationalstadspark överrensstämmer med det av stadsbyggnadsnämnden förordade namnförslaget (SBN 2008-02-07, §82).

Förslag

Stadsledningskontoret är positivt till författningsförändringarna och anser att det är positivt med en lagändring i miljöbalken som öppnar upp för angelägna tillfälliga åtgärder. Promemorians lagmotiv rörande ändringen i miljöbalken bör dock förtydligas eller justeras så att det blir tydligare vad som menas med begreppen "tillfälligt/tillfällig" samt "intrång". Detta måste klargöras för att undvika att tolkningsutrymmet vid eventuella prövningar blir så stor att delar av själva syftet med lagändringen riskerar att gå förlorad.

Slut