

Regeringens proposition

2008/09:110



Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark

Prop.
2008/09:110

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2009

Fredrik Reinfeldt

Andreas Carlgren
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen 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 en nationalstadspark. Det ska vara fråga om åtgärder som leder till en höjning av en parks 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 en nationalstadspark oförändrat liksom kravet att parkens natur- och kulturvärden inte får gå förlorade.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 maj 2009.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Bakgrund och gällande rätt.....	5
5	Förslag.....	8
6	Konsekvenser.....	14
7	Författningskommentar.....	16
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	18
Bilaga 2	Remissinstanserna.....	19
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	20
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	21
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 22 januari 2009.	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

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.

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 parkens natur- och 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.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2009.

3 Ärendet och dess beredning

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 i bestämmelserna om nationalstadsparken diskuterades vid ett möte i mars 2008 med företrädare för Näringsdepartementet, Miljödepartementet, Vägverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Stockholms kommun, Djurgårdsförvaltningen och Förbundet för Ekoparken. I promemorian Utvecklingen av nationalstadsparken (Ds 2008:60) har Miljödepartementet presenterat ett förslag till en ny bestämmelse i 4 kap. 7 § miljöbalken. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2008/1823/R).

Lagrådet

Förslaget har granskats av Lagrådet som lämnade förslaget utan erinran (*bilagor 3 och 4*).

4 Bakgrund och 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 §.

Förarbetena till bestämmelserna om nationalstadsparken

I propositionen om nationalstadsparken Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården (prop. 1994/95:3) anfördes i huvudsak följande. Syftet med nationalstadsparken är att områdets huvudstruktur i fråga om natur- och bebyggelseområden inte får ändras. Nya byggnader och anläggningar som inte behövs för att befintliga verksamheter ska kunna fungera bör i princip inte medges. Skyddet bör däremot inte hindra etablerade verksamheter inom eller intill parken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråktagna områden. 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. Det bör också vara möjligt att bygga om och anpassa befintliga byggnader efter verksamhetens behov. Byggnadsområdena får således inte utvidgas, men väl kompletteras om kompletteringarna inte medför skada på områdets natur- och kulturvärden. Ombyggnad, upprustning eller annan förändring av väg- och järnvägsanslutningarna till Lidingö och Värtahamnen–Frihamnen samt av kraftledningarna från Värtaverket motverkas inte heller av skyddet. Sådan förnyelse av infrastrukturen i området bör vidare vara möjlig att utföra som sammantaget medför en förbättring av miljön inom parken eller som möjliggör en väsentlig förbättring för hälsa och miljö i fråga om en infrastrukturanläggning som berör parken. Utvecklingen i parken bör sammantaget inriktas på att förstärka områdets natur-, kultur- och rekreationsvärden och att värna den biologiska mångfalden (prop. 1994/95:3 s. 43).

Genom förläggning av Norra länken med anslutningar i tunnällage under nationalstadsparken och genom att utforma de anordningar ovan jord som hör till länken på ett sätt som inte skadar områdets natur- och kulturvärden, bedömde regeringen att en utbyggnad av Norra länken med anslutningar bör kunna förenas med propositionens förslag (prop. 1994/95:3 s. 45).

Regeringsrättens prövning av ärenden som rör Norra länken m.m.

Bestämmelserna om nationalstadsparken har tillämpats i flera ärenden enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, som upphävdes när lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut trädde i kraft den 1 juli 2006. Regeringsrätten har bl.a. rättsprövat några beslut av regeringen om detaljplaner enligt plan- och bygglagen (1987:10) som reglerar markanvändningen vid byggandet av Norra länken.

I ett rättsfall från 1997 fann Regeringsrätten att en planerad byggnation av en del av Norra länken vid Bellevueparken i Stockholms kommun inte var förenlig med bestämmelsen om nationalstadsparken (RÅ 1997 ref. 18). Regeringsrätten anförde:

”Regeringsrätten finner med hänsyn till vad som sålunda förekommit anledning att först konstatera att lagtexten inte innehåller någon begränsning i fråga om skyddet mot intrång eller skada exempelvis så att detta skulle gälla bara mot intrång eller skada som är av bestående karaktär. Det finns inte heller någon regel som gör det möjligt att godkänna en åtgärd som medför intrång eller skada på den grunden att åtgärden samtidigt har positiva effekter på natur- eller kulturmiljön i andra avseenden. En annan sak är att åtminstone skaderekvisitet i sig synes lämna ett visst utrymme för att man vid bedömningen av åtgärdernas karaktär skall kunna se till helhetsverkan och således bortse från helt tillfälliga eller annars obetydliga negativa effekter.

I förevarande fall innebär detaljplanen att det blir möjligt att anlägga en ca 35 meter bred trafikled i tunnel genom nationalstadsparken. Tunneln skall delvis anläggas i ett öppet schakt från markytan. Sistnämnda del av tunneln går bl.a. på en sträcka av ca 100 meter inom ett område som är bevuxet med träd och annan vegetation och som har parkkaraktär. Inom detta område blir det alltså möjligt att fälla träd och ta bort vegetation och jord så att ett djupt schakt skapas. Det framstår som helt klart att dessa åtgärder innebär ett intrång i nationalstadsparkens parklandskap och naturmiljö.”

I ett annat avgörande som rörde nationalstadsparken uttalade Regeringsrätten 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 (RÅ 1998 not. 101).

Efter Regeringsrättens avgörande 1997 upphävde regeringen detaljplanebeslutet. Stockholms kommun antog den 15 mars 2004 en detaljplan för del av Norra länken (Norrtull–Roslagstull) som efter överklagande till länsstyrelsen och regeringen också blev föremål för rättsprövning i Regeringsrätten (dom den 26 februari 2007 i mål nr 4292-06). Regeringsrätten fann sammanfattningsvis att regeringens beslut, som innebar att kommunens och länsstyrelsens beslut om detaljplanen fastställdes, inte stred mot 4 kap. 7 § miljöbalken.

Behov av att kunna vidta vissa åtgärder i en nationalstadspark

Vägverket har i skrivelser till Näringsdepartementet och Miljödepartementet redovisat en reviderad beräkning av totalkostnaden för Norra länken och behovet av en ändring i bestämmelserna om nationalstadsparken i 4 kap. 7 § miljöbalken. En anledning är att byggandet av en 155 meter lång jordtunnel inom nationalstadsparken vid Bellevueparken i Stockholms kommun efter provborrningar och kompletterande utredningar har visat sig mer tekniskt komplicerat än vad som tidigare varit möjligt att förutse. Projektet har bedömts bli avsevärt dyrare än vad som tidigare redovisats. Kostnaderna för tunnelbygget skulle enligt Vägverket bli lägre 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 schaktning

från markytan för anläggande av en tunnel inte är möjlig enligt gällande rätt, finns det enligt Vägverket ett behov av en ändring i 4 kap. 7 § miljöbalken.

Den praxis som utvecklats genom Regeringsrättens avgöranden innebär ett långtgående skydd för nationalstadsparker. Som Regeringsrätten konstaterade i rättsfallet RÅ 1997 ref. 18 är skyddet enligt lagtexten inte begränsat till att gälla enbart mot intrång eller skada som är av bestående karaktär. Skyddet innebär i princip även ett hinder mot tillfälliga verksamheter och åtgärder som kan innebära intrång i parklandskap eller naturmiljö eller som kan skada en parks natur- eller kulturvärden. Lagtexten ger inte heller utrymme för undantag från skyddet för åtgärder som syftar till att höja en parks natur- eller kulturvärden.

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 en nationalstadspark försvagas.

5 Förslag

Regeringens förslag: 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* och *Kungl. Tekniska högskolan (Institutionen för fastigheter och byggande)* har anförts att det finns skäl att överväga en komplettering av förslaget som gör det möjligt att även beakta nyttan av ett bestående intrång, t.ex. ett bulterskydd. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har påpekat att flertalet åtgärder som med förslaget kan utföras i parken inte omfattas av någon formell prövning och att det är oklart hur dessa åtgärder och miljöpåverkan från dem ska hanteras. Länsstyrelsen har vidare framfört att parkens ekologiska funktioner behöver lyftas fram ytterligare. *Kammarkollegiet* har framfört att åtgärder som kan tillåtas enligt förslaget fortfarande kan vara otillåtna enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Enligt *Naturvårdsverket* är tanken med den nuvarande bestämmelsen att parkens värden inte ska vägas mot andra allmänna intressen vilket inte överensstämmer med förslaget. Verket har också framfört att det bör utvecklas ytterligare vilka skador som inte får uppkomma och hur de tillfälliga skadorna ska återställas. *Boverket* har påpekat att det inte är möjligt att använda bestämmelserna om tillfällig markanvändning i plan- och bygglagen (1987:10) för att reglera tillfällighetskravet och att inte heller bestämmelserna om tillfälliga bygglov kan användas för att hantera tillfällighetskravet. Boverket har vidare framfört att det inte är möjligt att i ett beslut om detaljplan föreskriva att återställande ska ske direkt. *Naturhistoriska riksmuseet* och *Stockholms kommun* har framfört att det är angeläget att vad som menas med ”tillfällig/tillfälligt” och ”intrång” förtydligas för att undvika att tolkningsut-

rymmet blir för stort. *Svenska Turistföreningen* har anfört att uttrycket ”angeläget allmänt intresse” bör preciseras ytterligare. För att tiden för intrånget eller skadan ska minimeras har *Svenska Turistföreningen* och *Djurgården–Lilla Värtans miljöskyddsförening* föreslagit ett tillägg innebärande att det ska vara frågan om ”helt” tillfälligt intrång eller tillfällig skada. De har också framhållit behovet av en s.k. buffertzona kring parken. *Förbundet för Ekoparken* har påpekat att det vidtas åtgärder i parken utan formell prövning. Vidare har förbundet framfört att ”angeläget allmänt intresse” bör bytas ut mot ”riksintresse”, att tidsutdräkten för en åtgärd alltid bör anges i beslut om tillstånd, detaljplan eller bygglov och att det redan följer av praxis att obetydliga intrång kan medges varför det inte behöver upprepas i bestämmelsen. *Kommittén Gustavianska parken* har efterfrågat en tydligare åtskillnad mellan åtgärder som höjer parkens värden och de som tillgodoser andra allmänna intressen. Kommittén har föreslagit att ett medgivande till de senare åtgärderna bör ges endast om det finns synnerliga skäl och efter ett särskilt dispensförfarande. *Föreningen Östermalm* har avstyrkt förslaget med motiveringen att det medför en stor risk för att parkens natur- och kulturvärden kan gå förlorade. Flera remissinstanser har framfört att verksamhetsutövaren bör inkomma med ett underlag som visar hur återställandet ska gå till och visa att det inte kommer att återstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Skälen för regeringens förslag

En lagändring behövs för att det ska bli möjligt att vidta åtgärder som i dag inte är förenliga med bestämmelsen om nationalstadsparker i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Ändringen bör innebära ett undantag för åtgärder som tillfälligt har en påverkan på en nationalstadspark och som kan vidtas utan att det nuvarande långsiktiga skyddet för nationalstadsparker går förlorat.

Statliga och kommunala myndigheter prövar om en åtgärd är förenlig med skyddet för nationalstadsparker

Vid övervägandena om hur ett undantag bör utformas finns det anledning att närmare se på de sammanhang som den nuvarande bestämmelsen tillämpas i.

Bestämmelserna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. miljöbalken anger allmänna intressen som ska beaktas i avgöranden av markanvändningsfrågor enligt bestämmelser i miljöbalken och enligt andra lagar som på olika sätt reglerar användningen av mark- och vattenområden. Bestämmelserna riktar sig inte direkt mot enskilda utan ska tillämpas av de myndigheter som ansvarar för prövningen enligt miljöbalken och andra lagar som hänvisar till 3 och 4 kap. Reglerna i 3 och 4 kap. tillämpas endast när det särskilt hänvisas till dem. Skälet är att det knappast är möjligt för enskilda markanvändningsintressenter att göra sådana planeringsöverväganden som måste ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna, utan att överväganden av detta slag på ett meningsfullt sätt endast kan göras i anslutning till ett prövningsförfarande hos myndigheter (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 9).

Regleringen av nationalstadsparker i 4 kap. 7 § miljöbalken innebär ett skydd för nationalstadsparkers natur- och kulturvärden när en ändrad markanvändning aktualiseras genom t.ex. en arbetsplan enligt väglagen (1971:948), en detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) eller ett tillstånd enligt miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Några remissinstanser har anfört att det är ett problem att reglerna endast tillämpas i vissa mål och ärenden eftersom det medför att det är möjligt att utan formell prövning vidta åtgärder i en nationalstadspark. Exempel på åtgärder som nämns är trädfällning och schaktning.

Genom ändringar i 1 och 2 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2007 har det gjorts tydligt att 3 och 4 kap. miljöbalken är tillämpliga även i anmälningsärenden som gäller miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet liksom vid anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (prop. 2005/06:182 s. 124). Ett exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd är större schaktningar (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 150). I beredningen av detta lagstiftningsärende har det inte kommit fram något som visar att det är nödvändigt att ytterligare utöka tillämpningsområdet för 3 och 4 kap. generellt eller enbart för 4 kap. 7 § miljöbalken.

Den lagtekniska utformningen

En nationalstadspark har höga natur- och kulturvärden och stor betydelse för de närboende och andra som söker sig till parken för rekreation. Bestämmelsen i 4 kap. 7 § miljöbalken innebär ett starkt skydd för parklandskapet och naturmiljön på både kort och lång sikt. För att behålla ett starkt skydd för nationalstadsparker skulle det kunna övervägas att införa regler om en särskild dispensprövning för åtgärder som endast tillfälligt utgör ett intrång i eller skadar en park. En dispensprövning skulle ge förutsättningar för en noggrann granskning på förhand av hur stor inverkan åtgärden har på en parks natur- och kulturvärden, med möjlighet att ange villkor som minimerar intrånget och skadan.

Det kan dock invändas mot en sådan ny dispensprövning. För det första passar regler om dispens inte in i hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, eftersom de bestämmelserna – med sina förbud – inte riktar sig direkt till den som vill vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet utan endast riktar sig till de myndigheter och kommuner som har skyldighet att tillämpa hushållningsbestämmelserna när de prövar tillståndsfrågor eller planerar enligt andra regler. För det andra skulle en ny dispensprövning innebära att ett nytt förfarande införs för projekt som ofta redan omfattas av flera prövningar av olika myndigheter och med möjligheter till överklaganden i flera instanser.

En ändring bör därför utformas som en i lagtexten direkt formulerad generell möjlighet för åtgärder som inte medför mer än tillfälliga intrång eller skador.

Åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada

Ett undantag från skyddsbestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör gälla endast för åtgärder som innebär tillfälligt intrång eller

tillfällig skada. Det följer av kravet på tillfällighet att det inte kan vara fråga om åtgärder som på ett varaktigt sätt inverkar på parklandskapet, naturmiljön eller natur- och kulturvärdena, om inte intrånget är att anse som obetydligt eller skadan obetydlig.

Vad som menas med tillfälligt intrång eller tillfällig skada får bedömas i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör dock alltid vara att ett intrång eller en skada i en nationalstadspark ska begränsas så mycket som möjligt i tiden. Det bör alltid ställas höga krav på planeringen och genomförandet av åtgärden.

Det finns olika sätt att reglera tillfällighetskravet i samband med prövningen av åtgärden. Enligt miljöbalken är det möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd. Vidare kan en prövningsmyndighet som villkor för ett tillstånd eller som föreläggande om försiktighetsmått i ett anmälningsärende ange när platsen för intrånget eller skadan senast ska vara återställd. Den ordinarie tillsynsmyndigheten har ett ansvar för att ingripa om det tillfälliga intrånget blir mer långvarigt än vad som följer av exempelvis ett tillstånd eller föreläggande enligt miljöbalken.

Möjligheterna att i en detaljplan tidsbegränsa intrånget eller skadan är inte lika tydliga som enligt miljöbalken eftersom intrånget eller skadan ofta är en följd av själva genomförandet av detaljplanen.

Kravet på att det endast får vara fråga om ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada innebär i sig ingen direkt begränsning i fråga om vilka åtgärder som får vidtas. Ett krav på att det berörda området ska återställas innebär dock i praktiken en begränsning av vilka åtgärder som är tillåtna. Ju mer ingripande åtgärden är, desto svårare blir det att återställa parken. Regeringen återkommer till frågan om återställande längre fram.

Som Kammarkollegiet har påpekat innebär också 4 kap. 1 § miljöbalken en begränsning av hur stort intrånget eller hur stor skadan får vara. Av bestämmelsen följer att exploateringsföretag och andra ingrepp i en nationalstadspark inte får komma tillstånd om de påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. Av förarbetena framgår att det även inbegriper åtgärder som tillfälligt kan ha stor negativ inverkan på de skyddade intressena och att bedömningen bör utgå från de samlade natur- och kulturvärdena inom hela parken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 36).

Stockholms kommun m.fl. remissinstanser har efterfrågat ett förtydligande av vad som menas med intrång. Av förarbetena till 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår att kravet på att ny bebyggelse och nya anläggningar endast får vidtas om det kan ske utan intrång, innebär att ny oexploaterad mark inte får tas i anspråk för bebyggelse eller nya anläggningar (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 41). Med skada avses enligt förarbetena en negativ inverkan av någon betydelse på de värden som anges i bestämmelsen. Innebörden av begreppen intrång och skada är redan preciserade i förarbetena och används nu inte i någon annan betydelse.

Åtgärder som höjer natur- eller kulturvärdena eller som behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse

Ett undantag från skyddsbestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör gälla endast för åtgärder som medför att parkens natur- eller kulturvärden höjs eller för åtgärder som tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse.

En åtgärd som leder till en höjning av parkens natur- eller kulturvärden kan vara att göra ett sådant tillfälligt intrång i parken som behövs för att ta bort en teknisk utrustning som förfular parklandskapet, t.ex. kan det behövas ett omfattande arbete med mer än obetydliga störningar i parklandskapet eller naturmiljön för att ta bort en oönskad kraftledning.

En annan åtgärd som skulle kunna aktualiseras är att sätta upp ett bullerskydd mot angränsande trafikleder. Ett sådant skydd skulle kunna höja parkens värden väsentligt. Uppförandet av skyddet skulle samtidigt kunna kräva att markytan jämnas ut på vissa platser och att viss vegetation tas bort. En sådan påverkan på parken bör normalt ha endast en marginell inverkan på parkens naturvärden. Från ett par remissinstanser har synpunkten framförts att ett bullerskydd innebär ett bestående intrång och att, även om den sammantagna effekten är positiv för parken, det är tveksamt om bestämmelsen ger utrymme för en sådan åtgärd.

Regeringen anser att det skulle föra för långt att införa undantag för åtgärder som innebär bestående intrång om intrånget är mer än obetydligt. Huruvida ett bullerskydd medför mer än ett obetydligt intrång i parklandskapet eller naturmiljö beror på hur det utformas och var i parken det byggs. Om ett bullerskydd ordnas så att det enbart medför ett obetydligt intrång, bör de åtgärder som behöver vidtas för att uppföra och bibehålla bullerskyddet kunna omfattas av den föreslagna möjligheten att vidta åtgärder som innebär endast ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada.

Bara åtgärder som tillgodoser allmänna intressen är tillåtna. En åtgärd som endast tillgodoser ett företags eller enskildas intressen omfattas inte av bestämmelsen. Allmänhetens intresse ska vara angeläget. Bedömningen av vilka allmänna intressen som kan anses som angelägna ska ske restriktivt och mot bakgrund av huvudsyftet med 4 kap. 7 § om att ge natur- och kulturvärden i en nationalstadspark ett samlat och långsiktigt skydd. För att kunna anses som ett angeläget allmänt intresse bör det avse en åtgärd som inte endast kortvarigt, utan långsiktigt innebär fördelar för samhället.

Under remissbehandlingen av förslaget har det framförts att uttrycket ”angeläget allmänt intresse” borde ersättas med ”riksintresse”. Regeringen anser dock att uttrycket ”angeläget allmänt intresse” är bättre eftersom flera av de riksintressen som anges i 3 kap. miljöbalken knappast kan komma i fråga i en nationalstadspark, t.ex. rennärning och yrkesfiske. Naturvårdsverket har framfört att formuleringen ”ett annat angeläget allmänt intresse” till viss del strider mot huvudsyftet med 4 kap. 7 § och dess förarbeten eftersom parkens värden enligt gällande bestämmelse inte ska vägas mot andra allmänna intressen.

Den omständigheten att det med den nya bestämmelsen blir tillåtet att i en nationalstadspark vidta vissa tillfälliga åtgärder som tillgodoser angelägna allmänna intressen innebär inte att olika allmänna intressen får vägas mot varandra. Huvudsyftet med 4 kap. 7 § om att ge en nationalstadspark ett samlat och långvarigt skydd kvarstår oförändrat eftersom det inte blir tillåtet att vidta åtgärder som orsakar någon bestående negativ inverkan på en nationalstadsparks värden.

Avsikten med lagändringen är att det ska bli möjligt att vidta vissa åtgärder som tillfälligt inverkar på en nationalstadspark utan att det nuvarande långsiktiga skyddet för parken förändras. För att upprätthålla det långsiktiga skyddet ska parken återställas efter att åtgärden har utförts. Något varaktigt intrång i parklandskap eller naturmiljö bör inte godtas. För att kravet på återställande inte ska få orimliga konsekvenser, bör det begränsas på så sätt att det inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada efter återställandet. En sådan reglering stämmer överens med den praxis som utvecklats hos Regeringsrätten och enligt vilken det är möjligt att i samband med bedömningen av om skada uppkommit bortse från obetydliga negativa effekter. Några remissinstanser har framfört att det saknas anledning att i författningstexten upprepa vad som redan gäller enligt praxis. Regeringen anser dock att det är tydligare och mer förutsebart att regeln om vad som är tillåtet kommer till uttryck i lagtexten.

För åtgärder och verksamheter i en nationalstadspark som kräver tillstånd enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken ska en miljökonsekvensbedömning ske. Även för detaljplaner ska i vissa fall en sådan bedömning göras. I de miljökonsekvensbeskrivningar som då ska upprättas bör det framgå hur återställandet ska gå till. Den som vill utföra en åtgärd måste visa att det inte kommer att kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada. Prövningsmyndigheten ska bedöma om underlaget i den delen är tillräckligt och om kravet på återställande kommer att kunna uppfyllas. Även i ett anmälningssärende enligt 9 kap. miljöbalken ska det, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, finnas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. I ett detaljplaneärende kan kommunen, inom de ramar som följer av 5 kap. plan- och bygglagen (1987:10), genom planbestämmelser i detaljplanen ange det önskade slutresultatet. Enligt 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska länsstyrelserna ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska beaktas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Reglerna innebär också att länsstyrelsen särskilt ska verka för att riksintressena tas till vara när bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende.

Av 4 kap. 5 § respektive 5 kap. 22 § plan- och bygglagen följer att länsstyrelsen ska verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses vid såväl kommunens översiktsplanering som vid detaljplaneläggning. Enligt 4 kap. 9 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen under utställningstiden av kommunens översiktsplan avge ett granskningsyttrande av vilket bl.a. ska framgå om förslaget inte tillgodoser riksintressena. Länsstyrelsen ska också enligt 12 kap. 1 § pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Om länsstyrelsen beslutat att pröva kommunens beslut och vid denna prövning finner att riksintressena inte tillgodosetts ska länsstyrelsen enligt 12 kap. 3 § plan- och bygglagen upphäva kommunens beslut.

Att det inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada efter återställandet innebär att det endast finns ett litet utrymme för ett bestående intrång eller en bestående skada. Vad som menas med mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada får avgöras i det enskilda fallet. Vissa byggnader har ett särskilt skydd enligt bestämmelserna om byggnadsminnen i 3 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., men även i fråga om andra byggnader bör det inte anses förenligt med bestämmelsen att ta bort eller flytta en byggnad som har betydelse för parkens kulturvärden. Stor restriktivitet bör också gälla i fråga om att flytta en byggnad till en annan plats i parken och flytta tillbaka den när den tillfälliga åtgärden har utförts, eftersom en sådan flytt kan leda till skador på byggnaden som är svåra eller omöjliga att reparera.

I fråga om skador på parkens naturvärden ändrar den föreslagna bestämmelsen inte det skydd som kan finnas för särskilt skyddsvärda arter på grund av särskilda bestämmelser om detta i miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Det kan även i fortsättningen komma att krävas en särskild prövning enligt sådana bestämmelser. I övrigt får det prövas vilken bestående skada på parkens naturvärden som den tillfälliga åtgärden kan ge upphov till. Intrång eller skada på vegetation som t.ex. gräsytor och naturligt föryngrade eller anlagda buskage och planteringar bör kunna återställas förhållandevis snabbt och enkelt så att det inte återstår någon eller i vart fall endast en obetydlig skada eller ett obetydligt intrång efter återställandet.

När det är fråga om att bedöma tillåtligheten av åtgärd som innebär borttagande av träd, får en bedömning göras utifrån vilket eller vilka slags träd som påverkas och om trädet är ekologiskt, estetiskt eller kulturhistoriskt värdefullt. Ädellövträd, och då främst gamla ekar, har ofta höga biologiska värden. Även för andra trädslag måste det dock ske en bedömning från fall till fall. Om prövningsmyndigheten bedömer det som förenligt med bestämmelsen att ta bort träd, bör dock kravet på återställande anses innebära att nya träd ska planteras.

Vid exempelvis grävning i ett vattenområde eller bortledning av grundvatten måste man bedöma hur den tillfälliga åtgärden påverkar de djur- och växtarter som är beroende av vattenmiljön och om vattenmiljön kommer att återställas naturligt eller om det behövs särskilda insatser för återställandet. Vissa delar av nationalstadsparken har stor betydelse som spridningskorridorer för djur och växter. För att en åtgärd ska vara tillåten i ett sådant område, måste områdets funktion som spridningskorridor kunna återställas.

6 Konsekvenser

Nationalstadsparken

Möjligheten att tillåta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark bedöms komma att tillämpas i ett fåtal sammanhang för tillfälliga åtgärder som inte är tillåtna enligt den nuvarande bestämmelsen. Dessa åtgärder kan ha en viss inverkan på parklandskap och naturmiljö. De tillfälliga åtgärdernas omfattning kom-

mer dock att begränsas av kravet på att återställa parken så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada. Möjligheten till undantag inverkar inte på det långsiktiga skydd som en nationalstadspark har genom 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. I vissa avseenden bör ändringen i stället kunna innebära att dessa värden höjs. De tillfälliga intrång och de tillfälliga skador som blir tillåtna med den nya bestämmelsen bedöms inte ha mer än en liten inverkan på en nationalstadsparks natur- och kulturvärden och på allmänhetens möjligheter att använda en sådan park för rekreation.

De myndigheter som prövar om en tillfällig åtgärd är förenlig med den föreslagna bestämmelsen har ett ansvar för att noggrant bedöma om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Den som avser att utföra åtgärden ansvarar för att det finns ett tillräckligt underlag i ärendet. Det kan exempelvis behövas åtgärder som gör att allmänheten fortfarande har tillgång till parken, t.ex. genom tillfälliga gångvägar. Särskilt vikt bör läggas på redovisningen av hur parken ska kunna återställas så att det inte kvarstår mer än en obetydlig skada.

Hittills har det inrättats endast en nationalstadspark. Det har diskuterats om att inrätta sådana parker även i Trollhättan och Uppsala. Det kan finnas en oro för att det skydd som gäller för en nationalstadspark försvårar utförandet av samhällsnyttiga åtgärder eller åtgärder som på lång sikt höjer parkens natur- och kulturvärden. Att tillåta vissa tillfälliga ingrepp i en nationalstadspark skapar ett utrymme för att utföra åtgärder som tillgodoser angelägna allmänna intressen eller höjer parkens värden, samtidigt som det långsiktiga skyddet för värdefulla parklandskap och naturmiljöer i ett tätortsområde finns kvar.

Myndigheter, kommuner, regeringen och miljödomstolar

Prövningen av om en åtgärd är tillåten enligt det nya tredje stycket i 4 kap. 7 § miljöbalken ska ske enligt den prövningsordning som gäller i dag. Bestämmelsen kan innebära att verksamhetsutövare söker tillstånd till eller anmäler åtgärder som är förbjudna enligt bestämmelsens nuvarande lydelse, men som kan anses tillåtna enligt den nya bestämmelsen. Lagändringen kan sålunda medföra att nya ärenden initieras. Ett exempel är att ändringen kan leda till att Stockholms kommun utarbetar en ny detaljplan för Norra länken. I det sammanhanget har länsstyrelsen ett särskilt ansvar att tillvarata statens intressen i fråga om bl.a. projektets inverkan på nationalstadsparken.

Konsekvenserna för kommuner, myndigheter, domstolar och regeringen till följd av den nya bestämmelsen bedöms som marginella.

Statsfinansiella konsekvenser

De fåtal ärenden som kan aktualiseras hos t.ex. länsstyrelsen ryms inom befintliga ramar för statsbudgeten.

Den föreslagna bestämmelsen bör kunna förenkla byggandet av Norra länken vid Bellevueparken i Stockholms kommun. Anläggandet av en jordtunnel där skulle enligt Vägverket bli mindre kostsam om det inte sker genom rörtryckning utan genom schaktning från markytan. Den kostnad som skulle kunna undvikas med den enklare tekniken beräknas

av Vägverket till mellan 800 och 1 200 miljoner kronor. Vägverket ansvarar för att finansiera de rimliga åtgärder som – enligt vad som kommer fram i samråd med länsstyrelsen – behöver vidtas för att återställa parken när de blir aktuella att genomföras.

Enskilda, företag och organisationer

Bestämmelserna om nationalstadsparker är inte direkt riktade till enskilda och företag. Skyddet för parken får dock en betydelse vid prövningar enligt ett flertal lagar som är knutna till 3 och 4 kap. miljöbalken. Prövningar enligt den nya bestämmelsen ska göras inom ramen för den ordinarie prövningsordningen. Förslaget bedöms inte öka den administrativa kostnaden för företag.

Bestämmelsen har inga direkta konsekvenser för organisationer som har ett intresse av frågor som rör nationalstadsparken. I den mån bestämmelsen tillämpas i ärenden hos myndigheter och kommuner har organisationer, på det sätt som gäller redan i dag, möjlighet att få insyn i ärendet och lämna synpunkter på åtgärder som kan ha betydelse för parkens natur- och kulturvärden. Sådan medverkan kan bidra till ett förbättrat faktaunderlag inför bedömningen av ärendet.

7 Författningskommentar

4 kap. 7 §

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och innebär att det blir möjligt att under vissa förutsättningar vidta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark. Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln om det skydd som gäller för en nationalstadspark enligt andra stycket.

Tillfällighetskravet i den nya bestämmelsen innebär att det långsiktiga skyddet enligt andra stycket är oförändrat. Vad som är att anse som en tillfälligt intrång eller tillfällig skada får avgöras i varje enskilt fall. Vid den bedömningen får hänsyn tas till vilken slags åtgärd som prövas och hur stor inverkan åtgärden tillfälligt har på den berörda platsen. Ett mer omfattande infrastrukturprojekt, t.ex. byggandet av en tunnel, förutsätter en längre tids inverkan på parken än vad en tekniskt enklare åtgärd medför. För ett sådant infrastrukturprojekt bör kunna godtas en byggtid på i vart fall några år. Det bör ställas höga krav på planeringen och genomförandet av åtgärden.

Undantaget gäller endast åtgärder som medför att parkens natur- eller kulturvärden höjs eller åtgärder som tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. Exempel på åtgärder som kan anses höja parkens värden är nedgrävning av kraftledningar eller uppsättande av bullerplank. Kravet på att endast åtgärder som tillgodoser allmänna intressen är tillåtna innebär att ett företags eller enskildas intressen aldrig kan utgöra skäl för undantag. Infrastrukturprojekt kan vara ett angeläget allmänt intresse. Ett exempel är byggandet av en jordtunnel vid Bellevueparken i Stockholm, som inom ramen för vägprojektet Norra länken uppenbarligen avser att tillgodose ett angeläget allmänt intresse.

Kravet på återställande innebär att det endast finns ett litet utrymme för ett bestående intrång eller bestående skada. Att det framgår att det efter återställandet inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada är en anpassning till gällande rätt (jfr RÅ 1997 ref. 18 och RÅ 1998 not. 101). Prop. 2008/09:110

Sammantaget ger bestämmelsen utrymme för en större tillfällig inverkan på parken än vad som hittills varit möjligt. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.

Promemorians lagförslag

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

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.

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 parkens natur- och 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Remissinstanserna

Ståthållarämbetet, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (miljödomstolen), Polishögskolan, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens fastighetsverk, Kammarkollegiet, Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande, Kungliga Vetenskapsakademien, Naturvårdsverket, Boverket, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Affärsverket Svenska Kraftnät, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Stiftelsen Skansen, Danderyds kommun, Lidingö kommun, Nacka kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Trollhättans kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Jönköpings kommun, Sveriges Kommuner och Lands-ting, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Ornitologiska förening, Svenska Turistföreningen, Friluftsförbundet, Akademiska hus AB, Stockholms Handelskammare, Rådet till skydd för Stockholms skönhet, Förbundet för ekoparken, Djurgården–Lilla Värtans miljöskyddsförening, Haga-Brunnsvikens vänner, Kommittén för Gustavianska parken, Östermalms hembygdsgörelse, Djurgårdens hembygdsgörelse, Stockholms läns hembygdsgörelse, Stallmästaregårdens båtsällskap, Wenner-Gren Stiftelserna, Vasakronan, Stiftelsen Vetenskapsstaden.

Lagrådsremissens lagförslag

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 7 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

7 §

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.

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 parkens natur- och 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-12-02

Närvarande: F.d. justitierådet Inger Nyström, regeringsrådet Nils Dexe och justitierådet Lars Dahllöf.

Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark

Enligt en lagrådsremiss den 27 november 2008 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Malin Larsson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträdet den 22 januari 2009.

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Ask, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling.

Föredragande: Carlgren

Regeringen beslutar proposition 2008/09:110 Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark.