



Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2008/09:110 Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark samt två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen 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 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 att parken återställs så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada.

Den nya bestämmelsen är avsedd att träda i kraft den 1 maj 2009.

I den ena motionen yrkas avslag på regeringens förslag. I den andra motionen yrkas dels ändringar i lagförslaget, dels vissa kompletterande åtgärder.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag och avslår motionerna.

I betänkandet finns 3 reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	6
Avslag på propositionen	6
Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark	7
Kompletterande åtgärder	9
Reservationer	13
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (v)	13
2. Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark, punkt 2 (mp)	13
3. Kompletterande åtgärder, punkt 3 (mp)	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Propositionen	16
Följdmotionerna	16
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	17
<i>Bilaga 3</i>	
Reservantens lagförslag	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motion 2008/09:C10.

Reservation 1 (v)

2. Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken. Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:110 och avslår motion 2008/09:C11 yrkandena 4 och 5.

Reservation 2 (mp)

3. Kompletterande åtgärder

Riksdagen avslår motion 2008/09:C11 yrkandena 1–3, 6 och 7.

Reservation 3 (mp)

Stockholm den 24 mars 2009

På civilutskottets vägnar

Carina Moberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Carina Moberg (s), Inger René (m), Johan Löfstrand (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Lennart Petterson (c), Christina Oskarsson (s), Jan Ertsborn (fp), Hillevi Larsson (s), Gunnar Sandberg (s), Yvonne Andersson (kd), Anti Avsan (m), Egon Frid (v), Eva Sonidsson (s), Jan Lindholm (mp), Katarina Brännström (m), Mats Sander (m) och Camilla Lindberg (fp).

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

I 4 kap. 7 § första stycket miljöbalken anges att området Ulriksdal–Haga–Brunnsviken–Djurgården är en nationalstadspark. Enligt bestämmelsen i andra stycket får inom en nationalstadspark 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. I förslaget till 4 kap. 7 § miljöbalken (prop. 1994/95:3) anfördes att ett sådant synsätt inte bör hindra verksamheter inom eller intill nationalstadsparken från att utvecklas och fungera. Beträffande Norra länken med anslutningar anfördes att en utbyggnad under vissa förutsättningar bör kunna förenas med vad som föreslås i ärendet. En förläggning i tunnelläge under nationalstadsparken och en utformning av till leden hörande anordningar ovan jord på ett sätt som inte skadar området natur- och kulturvärden angavs vara sådana förutsättningar. Vad som sålunda anfördes föranledde inga invändningar från riksdagens sida (bet. 1997/98:JoU20).

En förläggning av Norra länken i tunnelläge under nationalstadsparken var således tanken när nationalstadsparken bildades. Därefter har det visat sig att byggandet av en 155 meter lång jordtunnel genom rörtryckning är mer tekniskt komplicerat och kommer att bli mycket dyrare än vad man planerat. Vägverket överväger därför att i stället anlägga en tunnel genom schaktning från markytan. Enligt den praxis som utvecklats hos Regeringsrätten (RÅ 1997 ref. 18) hindrar bestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken även tillfälliga verksamheter och åtgärder som kan innebära ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada, även om det långsiktiga skyddet för nationalstadsparken inte försvagas.

Vägverket anmälde i februari 2008 till Miljödepartementet att bestämmelsen om nationalstadsparken i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken behöver ändras för att man ska kunna genomföra tunneln i ett öppet schakt från markytan. 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. Vad som sålunda redovisats ligger till grund för den nya bestämmelsen i den aktuella propositionen.

I propositionen föreslår regeringen – efter att ha hört Lagrådet – att riksdagen antar framlagda förslag till ny bestämmelse i miljöbalken.

Regeringens förslag och de förslag i två motioner som väckts med anledning av propositionen finns i *bilaga 1* och lagförslagen i *bilaga 2*.

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.

Utskottets överväganden

Avslag på propositionen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om avslag på regeringens lagförslag.

Jämför reservation 1 (v).

Motionen

Wiwi-Anne Johansson m.fl. (v) föreslår i motion C10 att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna motiverar förslaget med dels att argumenten för att genomföra en lagändring är bristfälliga, dels att det finns en överhängande risk att det ursprungliga syftet med 4 kap. 7 § miljöbalken urholkas. Som skäl för att avslå regeringens lagförslag anför motionärerna följande.

- Avtalet om byggandet av Norra länken tecknades med förutsättningar som var förenliga med lagen.
- Regeringens lagförslag strider mot nuvarande lagstiftnings syften.
- En lagförändring öppnar möjligheter för ytterligare intrång i parken, vilket riskerar att hota parkens bevarande.
- En felräkning vid prospekteringen av Norra länken är inte skäl nog för att genomföra omvälvande lagförändringar och riskera Nationalstadsparkens unika värden och lagstiftade skydd.

Utskottets ställningstagande

När det gäller motion C10 konstaterar utskottet att den inte innehåller några förslag om hur de uppkomna tekniska och ekonomiska problem som uppstått vid byggandet av jordtunneln ska hanteras. I propositionen däremot lämnas förslag på en möjlig lösning av den situation som uppstått. Enligt utskottets mening föreligger ingen risk för att det ursprungliga syftet med 4 kap. 7 § miljöbalken skulle urholkas med regeringens förslag.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund förslaget i motionen om att avslå propositionen. Riksdagen bör således avslå motion C10.

Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår motstående motionsförslag.

Jämför reservation 2 (mp).

Propositionen

I propositionen föreslås således en ny bestämmelse, 4 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken, som ska göra det möjligt att vidta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark. Regeringen anger som skäl till förslaget att en lagändring behövs för att det ska bli möjligt att vidta åtgärder som i dag inte är förenliga med bestämmelsen om nationalstadsparker i andra stycket. Ändringen innebär 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.

Motionen

Jan Lindholm m.fl. (mp) föreslår i motion C11 att riksdagen beslutar om att ändra föreslagen lydelse av 4 kap. 7 § tredje stycket första punkten miljöbalken på så sätt att ”angeläget allmänt intresse” ersätts med ”riksintresse” (yrkande 4). På så sätt förtydligas att tillfälliga intrång inte ska ske slentrianmässigt med hänvisning till allmänintresse.

I motion C11 föreslås också att föreslagen lydelse i andra punkten samma lagrum ändras på så sätt att ”det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada” ersätts med ”inget intrång och ingen skada i enlighet med andra stycket kvarstår” (yrkande 5). Enligt motionärernas mening är det onödigt och förvirrande att i lagen införa begreppet obetydlig skada. Det riskerar att tolkningen av ”skada” blir ännu vidare än i dag. ”Inget intrång” och ”ingen skada” tolkas i dag så att det medger ”ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada”. Genom att skriva in det i lagen riskerar ”obetydligt” att dubbleras. Att ”obetydlig skada” står i lagtexten lämnar ett tolkningsutrymme som kan variera från fall till fall, med risk för att exploatörer ser möjligheten att komma billigt undan och inte till fulla återställa skadan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning när det gäller behovet av en ny bestämmelse i 4 kap. 7 § miljöbalken så att det blir 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 anser utskottet, liksom regeringen, att parken ska åter-

ställas efter att åtgärden har utförts och att något varaktigt intrång i parklandskap eller naturmiljö inte bör godtas. För att kravet på återställande inte ska få orimliga konsekvenser, bör det såsom regeringen föreslagit begränsas så att det inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada efter återställandet.

Vad gäller motion C11 yrkande 4 vill utskottet erinra om att det i propositionen anges att det under remissbehandlingen av förslaget till regeringen bl.a. 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. Det har också framförts att formuleringen ”angeläget allmänt intresse” till viss del strider mot huvudsyftet med 4 kap. 7 § miljöbalken 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 § miljöbalken om att ge en nationalstadspark ett samlat och långvarigt skydd kvarstår enligt regeringens och utskottets mening oförändrat eftersom det inte blir tillåtet att vidta åtgärder som orsakar någon bestående negativ inverkan på en nationalstadsparks värden.

Vad därefter gäller motion C11 yrkande 5 är regeringens avsikt med lagändringen 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 framhåller regeringen att parken ska 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. Utskottet anser dock att det är tydligare och mer förutsebart att regeln om vad som är tillåtet kommer till uttryck i lagtexten. Lagrådet har också lämnat regeringens lagförslag utan erinran.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund förslagen i motion C11 yrkandena 4 och 5 om att 4 kap. 7 § miljöbalken ska ges en annan utformning än den regeringen förordat.

Sammanfattningsvis så bör riksdagen således med bifall till propositionen anta regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken och avslå motion C11 yrkandena 4 och 5.

Kompletterande åtgärder

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om kompletterande åtgärder till regeringens lagförslag.

Jämför reservation 3 (mp).

Propositionen

I propositionen anges att ett undantag från skyddsbestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken endast bör komma i fråga för en åtgärd som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada. Enligt regeringen följer det av kravet på tillfällighet att det inte kan vara fråga om en åtgärd 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.

Enligt propositionen bör en utgångspunkt 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 en åtgärd. 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 anmälningss- ärende 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.

I propositionen anges att kravet på att det endast får vara fråga om ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i sig inte innebär någon 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. Av 4 kap. 1 § miljöbalken följer att exploateringsföretag och andra ingrepp i en nationalstadspark inte får komma till stånd om de påtagligt skadar området 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).

Ett undantag från skyddsbestämmelsen i 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken bör enligt propositionen endast gälla för åtgärder som medför att parkens natur- eller kulturvärden höjs eller för åtgärder som tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. Regeringen anser att det skulle föra för långt att införa undantag för åtgärder som innebär bestående intrång om intrånget är mer än obetydligt. Bara åtgärder som tillgodoser allmänna intressen ska vara 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 § miljöbalken 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.

I propositionen framhålls att en miljökonsekvensbedömning ska göras för åtgärder och verksamheter i en nationalstadspark som kräver tillstånd enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken. Även för detaljplaner ska i vissa fall en sådan bedömning göras. I de miljökonsekvensbeskrivningar som då ska upprättas bör det enligt regeringen 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 anmälningsärende enligt 9 kap. miljöbalken ska det, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, finnas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap.

I fråga om skador på parkens naturvärden ändrar den föreslagna bestämmelsen enligt propositionen 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.

Möjligheten att tillåta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång eller en tillfällig skada i en nationalstadspark bedöms i propositionen 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 kommer 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.

Motionen

I motion C11 anför Jan Lindholm m.fl. (mp) att motionärerna kan acceptera lagförslaget under förutsättning att andra lagändringar görs som stärker det generella skyddet av parken, så att inte exploatering av parken underlättas ytterligare.

Motionärerna föreslår med anledning av detta ett tillkännagivande om att kraven på detaljplanläggning och miljötillstånd bör ställas högre i nationalstadsparker än i övriga områden (yrkande 1). Om syftet med den föreslagna lagändringen är att mer systematiskt reglera tillfälliga ingrepp, bör enligt motionärerna kraven på detaljplanläggning och miljötillstånd skärpas. Annars riskerar den nu föreslagna lagen att öppna ytterligare möjligheter att exploatera nationalstadsparken.

I motionen föreslås vidare ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som stärker det generella skyddet av nationalstadsparker (yrkande 2). Enligt motionärerna bör, för att kunna tillåta tillfälligt intrång i nationalstadsparker, det generella skyddet för nationalstadsparken stärkas för att täppa till de möjligheter som finns att kringgå lagen.

Motionärerna föreslår dessutom ett tillkännagivande om att tidsbegränsning bör införas för ett tillfälligt intrång och en tillfällig skada (yrkande 3). Motionärerna anser att en tydligare reglering av tidsbegränsningen måste göras.

Motionen innehåller också förslag på ett tillkännagivande om att verksamhetsutövaren bör åläggas att finansiera återställandet genom en i förhand fastställd finansieringsgaranti (yrkande 6). Motionärerna framhåller att ett tillstånd för åtgärder vars skador inte kan återställas inte bör komma i fråga; verksamhetsutövaren bör därför i förväg åläggas att finansiera återställandet.

Slutligen föreslår motionärerna ett tillkännagivande om att miljökonsekvensbeskrivningar ska innefatta såväl permanenta som tillfälliga åtgärder samt åtgärder för återställande (yrkande 7). Motionärerna anser att det av en miljökonsekvensbeskrivning ska, inte bara bör, framgå hur återställandet ska gå till. En sådan miljökonsekvensbeskrivning ska innefatta såväl permanenta som tillfälliga åtgärder.

Utskottets ställningstagande

När det gäller motion C11 yrkandena 1 och 2 så har frågan om en ändring av det nuvarande skyddet av nationalstadsparker inte varit föremål för behandling i propositionen. Det anges dock att den föreslagna möjligheten

till undantag för tillfälliga åtgärder inte ska inverka på det långsiktiga skydd som en nationalstadspark har genom 4 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. I vissa avseenden bör ändringen, enligt regeringens bedömning, i stället kunna innebära att dessa värden höjs. Enligt utskottets mening finns inte någon anledning att med anledning av propositionen föreslå någon åtgärd av riksdagen.

Såvitt gäller motion C11 yrkande 3 noterar utskottet att det i propositionen anges att en utgångspunkt alltid bör vara att ett intrång eller en skada i en nationalstadspark ska begränsas så mycket som möjligt i tiden och att det alltid bör ställas höga krav på planeringen och genomförandet av åtgärden. Där anges olika sätt att reglera tillfällighetskravet i samband med prövningen av en åtgärd. 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. Motionsyrkandena får enligt utskottet anses tillgodosedda med vad som angetts i propositionen.

När det sedan gäller motion C11 yrkande 6 vill utskottet erinra om att det i propositionen anges att krav på att det berörda området ska återställas i praktiken innebär en begränsning av vilka åtgärder som är tillåtna. Ju mer ingripande åtgärden är, desto svårare blir det att återställa parken. Av 4 kap. 1 § miljöbalken följer att exploateringsföretag och andra ingrepp i en nationalstadspark inte får komma till stånd om de påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. Det ställs således sådana krav på återställande att ett tillstånd för åtgärder som orsakar skador som inte kan återställas inte bör komma i fråga. Enligt utskottet får motionsyrkandena mot bakgrund av detta anses tillgodosedda av vad som angetts i propositionen.

När det slutligen gäller förslaget i motion C11 yrkande 7 framhålls i propositionen att en miljökonsekvensbedömning ska göras för åtgärder och verksamheter i en nationalstadspark som kräver tillstånd enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken. Även för detaljplaner ska i vissa fall en sådan bedömning göras. I de miljökonsekvensbeskrivningar som 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. Motionsyrkandena får enligt utskottet anses tillgodosedda med vad som sålunda angetts i propositionen.

Utskottet anser sammanfattningsvis att riksdagen bör avslå motion C11 yrkandena 1–3, 6 och 7.

Reservationer

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (v)

av Egon Frid (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:C10.

Ställningstagande

Regeringens förslag för att möjliggöra en schaktning för tunneln strider mot nuvarande lagstiftnings syften. En lagförändring öppnar möjligheter för ytterligare intrång i parken, vilket riskerar att hota parkens bevarande. En felräkning vid prospekteringen av Norra länken är inte skäl nog för att genomföra omvälvande lagförändringar och riskera Nationalstadsparkens unika värden och lagstiftade skydd. Argumenten för att genomföra en lagförändring är mot denna bakgrund bristfälliga, och det finns en överhängande risk i att det ursprungliga syftet urholkas.

Riksdagen bör därför avslå proposition 2008/09:110. Riksdagen bifaller därmed motion C10.

2. Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark, punkt 2 (mp)

av Jan Lindholm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i 4 kap. 7 § miljöbalken med den ändringen att bestämmelsen får den lydelse som reservanten föreslår i bilaga 3. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:C11 yrkandena 4 och 5 samt bifaller delvis proposition 2008/09:110.

Ställningstagande

Miljömålen bör vara styrande för samhällsplaneringen. Därför kan kritik framföras mot bygget av Norra länken som kommer att öka kapaciteten för klimatförstörande vägtrafik på bekostnad av klimatsmarta investeringar, i t.ex. kollektivtrafik, som bidrar till att nå målet om en begränsad klimatpåverkan och ett flertal andra miljömål. Den typ av investeringar som borde prioriteras som riksintresse är i stället de som har strategisk betydelse.

delse för att minska klimatpåverkan. När nu bygget av Norra länken är beslutat och på väg att genomföras måste fokus sättas på de miljökonsekvenser denna lagändring får för nationalstadsparker generellt, och inte på den övergripande frågeställningen om en klimatsmart samhällsplanering som berör Norra länken. Vägverket har kommit fram till att bygget av Norra länken kan göras cirka en miljard kronor billigare genom ett ”tillfälligt intrång”. Med anledning av detta föreslår nu regeringen att tillfälliga intrång ska kunna göras i nationalstadsparker. Detta lagförslag kan accepteras under förutsättning att andra lagändringar görs som stärker det generella skyddet av parken, så att inte exploatering av parken underlättas ytterligare.

Enligt regeringens förslag ska tillfälligt intrång tillåtas i de fall åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. Uttrycket ”angeläget allmänt intresse” i första punkten i den föreslagna bestämmelsen är för godtyckligt och bör därför bytas ut mot ”riksintresse”. På så sätt förtydligas att tillfälliga intrång inte ska ske slentrianmässigt med hänvisning till ett allmänintresse.

Regeringen föreslår vidare att det inte får kvarstå mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada efter återställandet. Regeringen hänvisar till den praxis som utvecklats i rättsliga prövningar. Därför är det onödigt och förvirrande att i lagen införa begreppet ”obetydlig skada” i andra punkten i den föreslagna bestämmelsen. Det finns risk att tolkningen av ”skada” blir ännu vidare än i dag. ”Inget intrång” och ”ingen skada” tolkas i dag så att det medger ”ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada”. Genom att skriva in det i lagen riskerar ”obetydligt” att dubblas. Att ”obetydlig skada” står i lagtexten lämnar ett tolkningsutrymme som kan variera från fall till fall, med risk för att exploatörer ser möjligheten att komma billigt undan och inte till fullo återställa skadan. En sådan skrivning skulle göra skaderekvisitet oförändrat.

Riksdagen bör därför, med bifall till motion C11 yrkandena 4 och 5 samt med delvis bifall till proposition 2008/09:110, anta regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken med den ändringen att bestämmelsen får den lydelse som föreslås i *bilaga 3*.

3. Kompletterande åtgärder, punkt 3 (mp)

av Jan Lindholm (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:C11 yrkandena 1–3, 6 och 7.

Ställningstagande

När nu regeringen föreslår en generell lagändring av föreskrifterna för nationalstadsparker som innebär att tillfälliga intrång ska accepteras, krävs en motsvarande åtgärd för att täppa till de kryphål som finns i lagen redan i dag. Annars riskerar det lagstadgade skyddet för nationalstadsparker att successivt urholkas. Avsikten, som regeringen ger uttryck för, är inte att lagändringen ska ge upphov till större skador, men genom lagförslagets olyckliga utformning finns en sådan risk. Redan nu fungerar lagen på ett sätt som gör att tillfälliga och till och med permanenta intrång och skador inte hindras.

Om syftet med den föreslagna lagändringen är att mer systematiskt reglera "tillfälliga" ingrepp, så behöver befintliga kryphål täppas igen. Annars riskerar den nu föreslagna lagen att öppna ytterligare möjligheter att exploatera parken. En tydlig åtgärd för att täppa till de kryphål som i dag finns är att kraven på detaljplaneläggning och miljötillstånd skärps för åtgärder inom nationalstadsparker.

För att kunna tillåta tillfälligt intrång i nationalstadsparker, bör även det generella skyddet av nationalstadsparker stärkas för att täppa till de möjligheter som finns att kringgå lagen.

Regeringen menar att vad som är ett tillfälligt intrång ska regleras från fall till fall, t.ex. genom tidsbegränsning av tillstånd enligt miljöbalken. Formuleringen att intrånget ska "begränsas så mycket som möjligt" är för svag, och det finns risk för godtycklighet i bedömningen. I stället bör en tydligare reglering av tidsbegränsningen göras.

Tillstånd för åtgärder vars skador inte kan återställas bör inte komma i fråga. Verksamhetsutövaren bör därför åläggas att finansiera återställandet genom en i förhand fastställd finansieringsgaranti. Detta för att säkerställa att de medel som anslås för skötsel av nationalstadsparken inte används till att återställa tillfälliga intrång eller tillfälliga skador.

Regeringen föreslår att det bör framgå i miljökonsekvensbeskrivningen hur återställandet ska gå till. Formuleringen är inte tillräckligt skarp. Därför bör det anges i motivtexten till lagen att verksamhetsutövaren ska ange hur återställandet ska gå till i miljökonsekvensbeskrivningen, samt att miljökonsekvensbeskrivningen ska innefatta såväl de permanenta som de tillfälliga åtgärderna.

Regeringen bör omgående återkomma till riksdagen med kompletterande förslag i enlighet med vad som nu redovisats.

Vad som anförts ovan bör riksdagen, med bifall till motion C11 yrkandena 1–3 samt 6 och 7, som sin mening ge regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2008/09:110 Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Följdmotionerna

2008/09:C10 av Wiwi-Anne Johansson m.fl. (v):

Riksdagen avslår proposition 2008/09:110 Tillfälliga åtgärder i en nationalstadspark.

2008/09:C11 av Jan Lindholm m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kraven på detaljplaneläggning och miljötillstånd bör ställas högre i nationalstadsparker än i övriga områden.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som stärker det generella skyddet av nationalstadsparker.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tillfälligt intrång och skada bör tidsbegränsas.
4. Riksdagen beslutar att motiv för tillfälligt intrång eller skada bör vara annat riksintresse enligt följande lydelse i 4 kap. 7 § miljöbalken: 1. Åtgärden höjer parkens natur- eller kulturvärden eller tillgodoser ett annat riksintresse.
5. Riksdagen beslutar att 4 kap. 7 § miljöbalken ges följande lydelse: 2. Parken återställs så att inget intrång och ingen skada i enlighet med andra stycket kvarstår.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verksamhetsutövaren ska finansiera återställandet genom en i förhand fastställd finansieringsgaranti.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att miljökonsekvensbedömningar ska innefatta såväl de permanenta som de tillfälliga åtgärderna samt åtgärderna för återställande.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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.

BILAGA 3

Reservantens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Regeringens förslag

Reservantens förslag

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 <i>angeläget allmänt intresse</i> , och	1. åtgärden höjer parkens natur och kulturvärden eller tillgodoser ett annat <i>riksintresse</i> , och
--	--

2. parken återställs så att <i>det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada</i> .	2. parken återställs så att <i>ingen intrång och ingen skada i enlighet med andra stycket kvarstår</i> .
---	--