

Bostadsutskottets betänkande

1984/85:18

om dispositionsplanen för Djurgården

Motionen

I betänkandet behandlas motion 1984/85:2134 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ändring av dispositionsplanen för Djurgården.

Motionären aktualiserar önskemål från Manillaskolan, som är en statlig specialskola för hörselskadade, om att få ta i anspråk mark i anslutning till sitt nuvarande område på södra Djurgården i Stockholm för att anlägga en idrottsplats. Två alternativa förslag föreligger. A resp. B. Alternativ A innebär att idrottsplatsen förläggs öster om en befintlig gymnastikbyggnad, medan alternativ B innebär att den placeras norr om gymnastikbyggnaden. Enligt motionären förordar skolans styrelse och personal att alternativ B väljs. Fördelarna med ett sådant val redovisas. Alternativ B skulle emellertid enligt motionären strida mot den av riksdagen år 1964 fastställda dispositionsplanen för Djurgården, varför denna plan bör ändras.

Uppgifter om markfrågor på Djurgården m. m.

Sedan medeltiden har norra och södra Djurgården i Stockholm stått under kunglig rådighet. Områdena utgjorde sådana kungsladugårdar som enligt 1442 års landslag stod till konungens omedelbara disposition. Bestämmelserna i landslagen avlöstes av föreskrifterna i 77 § 1809 års regeringsform, där det stadgades att konungen icke utan ständernas samtycke fick avhända kronan bl. a. kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar samt att dessa skulle förvaltas enligt de grunder ständerna föreskrev. Genom en skrivelse den 1 december 1809 erbjöd ständerna konung Karl XIII att för bestridande av samtliga kostnader för hovhållning m. m. motta en viss årlig summa. I gengäld skulle konungen till ständerna överlämna förvaltningen och användningen av de kungsgårdar och kungsladugårdar m. m. som tidigare stått under konungens omedelbara disposition. För Djurgården i Stockholm skulle gälla att denna för framtiden skulle förbli under konungens enskilda disposition och att inkomsterna därifrån skulle få användas till Djurgårdens förbättring och förskönande och för underhåll av dess vägar och broar. Inkomsterna skulle däremot inte få användas till avlöningar och gratifikationer till enskilda personer. Erbjudandet antogs av konungen den 26 februari 1810.

Genom flera överenskommelser med Stockholms stad har mark främst på norra Djurgården upplåtits till och efter planläggning exploaterats av staden.

Med anledning av en motion till 1913 års riksdag hemställde riksdagen hos Kungl. Maj:t om en utredning i syfte att reglera stadens och andras intressen av en fortsatt exploatering och det nationella intresset av att bevara främst södra Djurgården som en naturlig park. Utredningsuppdraget resulterade i ett förslag om att stora delar av Djurgården skulle bevaras som ett för allmänheten fritt tillgängligt parkområde. Förslaget blev aldrig föremål för något formellt ställningstagande från statsmakternas sida, men har ändå ansetts vara vägledande i fråga om Djurgårdsmarkens användning.

Till följd av förslag i proposition 1947:248 inrättades Djurgårdsnämnden med uppgift att i samråd med riksmarskalksämbetet och övriga vederbörande myndigheter verkställa en allmän planläggning i fråga om Djurgårdsmarkens användning för parkändamål, statliga och andra offentliga byggnader samt enskild bebyggelse.

Djurgårdsnämnden framlade i januari 1964 ett förslag till dispositionsplan för Djurgården för chefen för kommunikationsdepartementet. I planförslaget uttalades bl. a.:

Dispositionsplanen kan icke hänföras till något av de planinstitut, som regleras i byggnadslagen. Den kan därför icke bli föremål för prövning och fastställelse enligt föreskrifterna i nämnda lag. I formellt hänseende torde planen närmast kunna karakteriseras såsom en markägarens särskilda översiktsplan, avsedd att tjäna till ledning och efterrättelse för de statliga myndigheter, som förvaltar marken eller eljest har att träffa avgöranden angående densamma. Främst berör sålunda planen Kungl. Djurgårdens förvaltning, som inom Riksmarskalksämbetet handhar förvaltningen av Djurgården. Därjämte berörs vissa andra markförvaltande statliga myndigheter. Indirekt berör planen även de statliga myndigheter och organ, som har att utreda och upprätta förslag rörande mark för statlig bebyggelse.

Vid dispositionsplanens upprättande har samråd under hand ägt rum med Stockholms stads vederbörande myndigheter i syfte att planen skall kunna inordnas i en generalplan för staden. Planen bör därför kunna ha det vidare syftet att tjäna som underlag för överenskommelser mellan kronan och staden i frågor, som rör markens närmare planläggning och användning för bebyggelse eller som park ävensom för olika åtgärder i dessa sammanhang. På så sätt kan planen i praktiken ersätta en fastställd generalplan enligt byggnadslagen i de delar överenskommelser med staden föreligger eller ingås. Planen torde därjämte kunna läggas till grund för överenskommelser om följdåtgärder i samverkan mellan kronan och staden särskilt beträffande de områden, som avses vara fritt tillgängliga för allmänheten.

Beträffande södra Djurgården uttalades att det under hela 1900-talet utvecklats en fast praxis att inte medge bebyggelse på den odisponerade marken på södra Djurgården och att tillåta nybyggnad eller tillbyggnad på den för bebyggelse upplättna marken endast i undantagsfall och efter ingående prövning särskilt med hänsyn till miljö och användningssätt. Om Övre Manilla noterades att där sedan början av 1800-talet och numera i statens regi bedrivits undervisning av dövstumma. I dispositionsplanen anvisades vissa utbyggnadsmöjligheter för det fall en då pågående utredning gav vid handen att verksamheten skulle fortsätta.

I anslutning till arbetet med dispositionsplanen för Djurgården ingick Djurgårdsnämnden tillsammans med den till riksmarskalksämberet knutna Djurgårdsförvaltningen två avtal med Stockholms stad angående bl. a. underhåll och upprustning av rekreationsområdena på södra Djurgården och förbättring av trafik och parkeringsförhållandena där. Avtalen skulle gälla under förutsättning av Kungl. Maj:ts och Stockholms stadsfullmäktiges godkännande.

I proposition 1964:183 hemställde Kungl. Maj:t om riksdagens bemyndigande att överföra 5 milj. kr. till Djurgårdsfonden att användas på det sätt som närmare angetts i propositionen. Därmed avsågs de upprustnings- och förbättringsåtgärder som ingick i de båda nyssnämnda avtalen. I propositionen redovisades dispositionsplanens innehåll och gjordes uttalanden rörande såväl Djurgårdsmarkens rättsliga karaktär som inriktningen av markens framtida användning. Sålunda uttalades i propositionen bl. a. följande:

I fråga om den löpande förvaltningen av den kronan allttjämt tillhöriga icke stadsplanlagda Djurgårdsmarken gäller i princip, att den – som en följd av den historiskt betingade dispositionsrätt till marken som tillkommer den regerande konungen – utövas av riksmarskalksämberet genom den till ämbetet knutna Djurgårdsförvaltningen. Denna svarar i princip för markupplåtelser till andra än statliga ändamål, uppbär arrenden etc. för gjorda upplåtelser samt disponerar ifrågavarande medel ävensom vissa räntetäkter samt ersättningar från Stockholms stad till bl. a. park- och vägunderhållet på Djurgården.

Departementschefen ansåg att syftet med dispositionsplanen givetvis inte var att i detalj binda fortsatta överväganden. Han pekade på den då rådande osäkerheten om trafikledernas dragning över Djurgårdsmarken. Planen fick i stället betraktas som en markägarens särskilda översiktsplan som avser att tillhandahålla underlag och ange de allmänna riktlinjerna för den fortsatta behandlingen av markfrågorna. Med denna syn på planen kunde departementschefen i likhet med de remissinstanser som hörts i ärendet i allt väsentligt ansluta sig till planens målsättningar. Någon ytterligare exploatering av marken för nya ändamål borde således inte ske. För den utbyggnad av befintliga institutioner som kunde bedömas bli nödvändig borde största möjliga hushållning iakttas med tillgänglig mark så att intrånget på de för rekreationsändamål tillgängliga områdena begränsas till vad som är absolut nödvändigt. De uppgörelser som träffats med Stockholms stad – och som innebar att staden i princip tog på sig det ekonomiska ansvaret för vägar och renhållning och kronan ansvaret för parkförvaltningen – fann departementschefen rimliga. För det upprustningsarbete som ankom på markägaren syntes en förstärkning av Djurgårdsförvaltningens resurser böra komma till stånd.

Propositionen tillstyrktes av statsutskottet (SU 1964:195). Utskottet fann att den framlagda planen var väl ägnad att läggas till grund för fortsatta ställningstaganden.

Utskottet anslöt sig till den grundsyn som planen gett uttryck åt och underströk särskilt att någon ytterligare exploatering för nya ändamål av den kronan tillhöriga Djurgårdsmarken i princip inte bör ske.

Riksdagen beslöt i enlighet med vad utskottet förordat.

Den på 1809–1810 års överenskommelse mellan ständerna och konung Karl XIII grundade ordningen innebär numera enligt den av H M Konungen den 15 februari 1980 fastställda hovstadgan att chefen för ståthållarämbetet skall ombesörja underhåll, vård och förkovran av till Djurgården hörande byggnader, parker och andra markområden samt handlägga frågor om dispositionen av till Djurgården hörande lägenheter och markområden. De faktiska förvaltningsåtgärderna utförs av Kungl. Djurgårdens förvaltning. Ståthållaren är underställd riksmarskalken, som är chef för hovstaterna.

Djurgårdsnämnden har avvecklats och dess uppgifter har i vissa delar överförts till byggnadsstyrelsen. I enlighet med ställningstagande i proposition 1962:98 har riksmarskalksämbetet utsett en rådgivande nämnd till Djurgårdsförvaltningen i frågor om dispositionen av Djurgårdsmarken, Djurgårdsrådet. I rådet är ståthållaren ordförande och där ingår företrädare föreslagna av Vetenskapsakademien, riksantikvarieämbetet, Stockholms stad, riksgäldsfullmäktige och byggnadsstyrelsen. Rådet sammanträder för närvarande cirka sex gånger per år.

Manillaskolan hemställde i december 1982 hos Djurgårdsförvaltningen att få anlägga en idrottsplan i huvudsak på det område som redovisas i motionen som alternativ B. Frågan behandlades av Djurgårdsrådet vid sammanträde den 18 februari och den 25 mars 1983, varvid rådet båda gångerna förordade att idrottsplatsen förlades inom det för skolan redan upplåtna området, i motionen betecknat alternativ A. Med anledning av ytterligare framställning från skolan togs frågan åter upp på sammanträde med Djurgårdsrådet den 20 oktober 1983. Rådet anförde då att den planerade anläggningen skulle komma att innebära omfattande utfyllnader inom ett känsligt naturområde på södra Djurgården. En redan befintlig idrottsplats vid Djurgårdsbrunn borde enligt rådet kunna utnyttjas av skolan. Rådet stod fast vid tidigare ställningstaganden. Skolan invände att den anvisade idrottsplatsen inte kunde användas i tillräcklig omfattning och begärde en omprövning av rådets ställningstagande. Vid sammanträde den 8 juni 1984 vidhöll dock rådet sin tidigare intagna ståndpunkt.

Utskottet

I motion 2134 (m) föreslås riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ändring av dispositionsplanen för Djurgården i Stockholm.

Motionären – som inte tar ställning till vilket av de alternativa förslagen till förläggning av en ny idrottsplats för Manillaskolan som bör väljas – anför att Djurgårdsförvaltningen inte har befogenhet att frånga den 1964 fastställda

dispositionsplanen för Djurgården. Enligt hans uppfattning vore det olyckligt om en fastlåst dispositionsplan skulle hindra att idrottsplatsen anlades på det mest lämpliga stället.

Utskottet hänvisar till vad som redovisats ovan om 1964 års riksdagsbeslut. Beslutet innebar att riksdagen godtog att vissa medel överfördes till Djurgårdsfonden för att användas till upprustnings- och förbättringsarbeten. Dessa arbeten skulle utföras enligt överenskommelser med Stockholms stad och i överensstämmelse med de uttalanden om markens användning i linje med den framlagda dispositionsplanen som gjordes i propositionen och i statsutskottets utlåtande. Avsikten med dispositionsplanen var inte att den skulle tjäna samma syfte som en plan enligt byggnadslagstiftningen. Utskottet vill framhålla att planen sålunda varken har antagits eller fastställts på ett sådant sätt att den har några rättsverkningar jämförbara med t. ex. en generalplan eller stadsplan. Tvärtom har det påpekats både i planförslaget och i propositionen att planen var avsedd som en markägarens särskilda översiktsplan avsedd att utgöra underlag och ange allmänna riktlinjer för markfrågornas vidare behandling.

På grund av 1809–1810 års överenskommelse tillkommer dispositionsrätten över den kronan tillhöriga Djurgårdsmarken den regerande konungen. Som framgått ovan innebär den nuvarande ordningen enligt hovstadgan att förvaltningen handhas av Djurgårdsförvaltningen under ståthållaren. Frågor om den närmare tillämpningen av dispositionsplanen åvilar det därmed Djurgårdsförvaltningen att avgöra efter hörande av Djurgårdsrådet och i samråd med övriga berörda statliga och kommunala instanser. Som framgått ovan ingår i rådet representanter för vissa statliga myndigheter samt Stockholms kommun.

Som angetts ovan redovisades i dispositionsplanen vissa utbyggnadsmöjligheter för Manillaskolan. Det alternativ B som Manillaskolan enligt motionären önskar se genomfört torde huvudsakligen rymmas inom det markområde som avsatts för Manillaskolan i planen, men sannolikt fordras att även mark avsedd att bevaras som rekreationsområde (naturlig park) tas i anspråk. Dispositionsplanen kan dock inte anses utesluta en placering enligt alternativ B. Utskottet finner emellertid mot bakgrund av vad som redovisats ovan att det inte kan vara någon uppgift för riksdagen att vidare uttala sig om hur planen bör tolkas. Denna uppgift tillkommer närmast Djurgårdsförvaltningen i samråd med berörda intressenter, främst inom Djurgårdsrådet. Vad nu anförts om riksdagens befattning med planen bör riksdagen med anledning av motion 2134 (m) som sin mening ger regeringen till känna.

Av det ovan anförda följer att riksdagen inte bör ta ställning till den i motionen aktualiserade frågan om idrottsplatsens placering. Riksdagen bör sålunda inte uttala sig till förmån för ett av alternativen. Motionen avstyrks i denna del.

Utskottet hemställer

1. beträffande *riksdagens befattning med dispositionsplanen för Djurgården* att riksdagen med anledning av motion 1984/85:2134 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad ovan anförts,
2. beträffande *ändring av dispositionsplanen för Djurgården* att riksdagen avslår motion 1984/85:2134 såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 25 april 1985

På bostadsutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Oskar Lindkvist (s), Rolf Dahlberg (m), Thure Jadestig (s), Magnus Persson (s), Ivar Nordberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Hambræus (c), Margareta Gard (m), Tore Clacson (vpk), Margareta Palmqvist (s), Erik Olsson (m), Rune Evensson (s), Nils Nordh (s) och Olle Grahn (fp).