

Yttrande över Miljökonsekvensbeskrivning för fördjupat program för Hjorthagen, Samrådshandling november 2007

Förbundet för Ekoparken anser att föreliggande MKB inte uppfyller de krav som ska ställas på miljökonsekvensbeskrivningar enligt PBL. Inga alternativ till det föreliggande programförslaget har analyserats eftersom själva programmet är programmets syfte och går inte att uppfylla på något annat sätt än genom det föreslagna programmet. Ett nollalternativ används för jämförelser, enligt nästan vilket annat alternativ som helst måste te sig överlägset – således ett styrande, fullständigt ointressant alternativ. De miljökonsekvenser som tämligen ambitiöst redovisas anger klart och tydligt en sådan mängd negativa konsekvenser – bl.a. skador på det historiska landskapets kultur och naturvärden – att det borde påkallat framtagande av bättre alternativ och tydligt visar att det föreliggande programförslaget strider mot lagen om nationalstadsparken. Utan att redovisas öppet styr ekonomin MKB. Ekonomin hör inte till MKB men med den utformning av MKB som Stockholms stad valt blir den styrande. Eftersom den inte redovisas kan den heller inte granskas. Utgångspunkten för programförslaget och den planering som lett fram till förslaget är fel: 5.000 bostäder på Gasverkstomten och i Storängskroken. Utgångspunkten borde istället ha varit de tre riksintressena – Nationalstadsparken, Gasverkets industriarkitektur och bostadsområdet Abessinien. En plan för att tillvarata och utveckla dessa riksintressen i enlighet med Riksdagens uttalade önskemål och riktlinjer hade då kunnat pröva möjligheten att också inrymma både bostäder och arbetsplatser.

Inga alternativ har analyserats i MKB

MB 6 kap. 12 § p.1 föreskriver att en miljökonsekvensbeskrivning ska ange planens eller programmet syfte. Meningen med denna föreskrift är att det ska vara möjligt att studera och jämföra alternativ. MB 6.kap 12§ första stycket föreskriver att rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall identifieras, beskrivas och bedömas. Syftet måste vara överordnat programmet och inte identiskt med detta för att det ska vara möjligt att tänka sig alternativ till programmet. Om programmet är programmets syfte är detta inte möjligt. Då är det bara det föreliggande programmet som kan uppfylla programmets syfte.

Vilket syfte anges för det föreliggande programmet? Det är inte klart uttryckt. Men en välvillig tolkning skulle syftet kunna utläsas av hänvisningen till Stockholms stads strategi att ”bygga staden inåt”, att återanvända redan exploaterad mark och spara värdefulla grönområden för att uppnå målet en långsiktigt hållbar stadsmiljö. Så inleds i alla fall ”Bakgrund” till den föreliggande MKB (s.2 (? onummerat) i ”Sammanfattning”).

Om detta vore det överordnade syfte som programmet ska svara emot så skulle det tillåta många tänkbara alternativ: att lägga ut området som park eller naturmark, att använda området för kultur och hantverk, för lättare industri eller för ett FoU-centrum inriktat på energisparande, liksom det kan användas för bostäder. Allt i syfte ”att bygga staden inåt”.

Vilka är då de alternativ som MKB analyserat? Förutom ett fullständigt ointressant nollalternativ studeras inga andra alternativ än programmets förslag att bygga 5.000 bostäder

samt arbetsplatser. Detta motiveras med att "Inga andra "rimliga" markanvändningsalternativ bedöms vara relevanta för miljöbedömningen." ("Sammanfattning", s.4) I förhållande till det överordnade syftet att "bygga staden inåt" är detta obegripligt. Istället för att använda MKB för att analysera och jämföra konsekvenserna av olika alternativ görs detta val av alternativ i ett annat sammanhang, utanför MKB. MKB hänvisar till bilaga 1, Historik kring tidigare planarbete, beslut och ställningstaganden, där "resonemang kring alternativ" sägs föras. Bilaga 1 är enbart en historik och fyller inte denna funktion.

MKB slår fast att bostadsbebyggelse är det enda alternativet. "Inga andra "rimliga" markanvändningsalternativ, som uppfyller projektets syfte bedöms relevanta för miljöbedömningen." ("Sammanfattning", s. 4) Detta motiveras på följande sätt: "Något annat än blandad stadsbebyggelse bedöms inte relatera till programmets syfte: att bygga en ny stadsdel med i huvudsak bostäder och arbetsplatser." (s.30) Tydligare kan det inte sägas: programmet är programmets syfte. Slutsatsen, att det inte finns något alternativ som är bättre, är då given på förhand.

Det "enda rimliga alternativet" har också en given omfattning, 5.000 bostäder och ett ospecificerat antal arbetsplatser. Det "enda rimliga alternativet" har också en given utformning. MKB prövar varken att variera exploateringsvolymen eller att placera ut den på olika sätt inom området. Endast ett givet programförslag analyseras. Det jämförs med ett totalt ointressant och orimligt nollalternativ. Slutsatsen, att det inte finns något alternativ som är bättre, är då given på förhand.

Utgångspunkt borde ha varit tre riksintressen

Området hyser tre riksintressen: Nationalstadsparken, Gasverkets industribyggelse samt bostadsbebyggelsen Abessinien i Hjorthagen. Det är ovanligt att i ett enda planärende ha tre riksintressen, som är knutna till platsen, att beakta. Utgångspunkten för planering av ett sådant område får inte vara ett på förhand fastlagt program, som betraktar riksintressena enbart som hinder. Planeringen av ett sådant område måste utgå från riksintressena, hur dessa bäst tas till vara och utvecklas. D.v.s. att gestaltningen av landskapsrum och stadsbild i förhållande till respektive riksintresse borde vara utgångspunkt, liksom andra aspekter av riksintresset Nationalstadsparken, fr.a. biologisk mångfald. Hur dessa riksintressen bäst tas till vara och utvecklas borde ha varit programmets utgångspunkt. Huruvida ett sådant program är förenligt med önskemål om bostadsbyggande och i vilken omfattning hade då kunnat prövas på riksintressenas villkor. Planeringen i det föreliggande programmet vänder upp-och-ned på förhållandet riksintressen – bostäder. Bostadsförsörjning är förvisso också ett riksintresse, men är inte knutet till platsen, vilket de andra tre riksintressena är. I det föreliggande programmet behandlas de tre till platsen knutna riksintressena som begränsningar, inte som värden som ska tas till vara och utvecklas. Föreliggande MKB blir därför en prövning av hur stor skada de tre lokala riksintressena kan tåla utan att programmet riskerar att olagligförklaras och vilka eftergifter som då måste göras. Lagligen är det möjligen tillåtet att behandla riksintressen på detta sätt, men det är inte i överensstämmelse med de ambitioner som lagstiftaren givit uttryck för vid tillskapandet av riksintressena.

Miljökonsekvenser som borde påkallat alternativ

MKB redovisar ett antal mycket allvarliga negativa konsekvenser av programmet ("Sammanfattning", s.7-9).

- ”Övergripande landskaps samband kommer att försvagas, vilket bedöms medföra negativa konsekvenser.”
- ”Landskapsrummen vid Fiskartorpet samt i Husarvikens inre del har mycket höga kulturmiljö- och landskapsbildsvärden. Dessa miljöer, med höga kunskaps- och upplevelsevärden och tämligen lantliga karaktärer, bedöms som mycket sårbara. Skalan och placeringen av den bebyggelse som gränsar till dessa landskapsrum bedöms innebära ett sådant visuellt inflytande att konsekvenserna ligger i riskzonen för att vara bestående negativa.”
- ”Husarvikens yttre del och Fisksjöäng bedöms, med hänsyn till områdenas värde och sårbarhet samt förslaget utformning, påverkas negativt vilket bedöms medföra bestående negativa konsekvenser av viss betydelse.”
- ”De förändringar som föreslås inom Storängsbotten respektive i anslutning till landskapsrummet väster om Storängskroken bedöms ligga i riskzonen för bestående negativa konsekvenser av viss betydelse.”
- ”...riskerar föreslagen bebyggelse i Storängsbotten och Storängskroken att medföra att det övergripande rumsliga sambandet i dalstråket försvagas.”
- ”Förslaget bedöms medföra måttliga negativa konsekvenser på områdets kulturvärden av riksintresse, men bedömningen är osäker eftersom programförslaget i denna del är mer översiktligt.”
- ”Ny bebyggelse tillkommer också i direkt anslutning till gasverksområdet. Nu skisserad bebyggelse bedöms i några lägen riskera att upplevas så pass dominant i förhållande till befintlig bebyggelse att bestående negativ inverkan på grundläggande värden kan uppstå.”
- ”Om den skisserade bebyggelsen innebär att Abessiniens visuella inramning eller buffertzon skadas märkbart, skulle detta medföra bestående negativ inverkan på områdets grundläggande värden.”
- ”Av programförslaget framgår även att viss kompletteringsbebyggelse planeras inom utpekade spridningsvägar och inre spridningssamband, såsom i Hjorthagsparken och Storängsbotten. AV MKB:ns analyser framgår att denna bebyggelse sammantaget kan medföra att såväl inre som mer övergripande spridningssamband försvagas på sikt”
- ”Det finns även risk för att befintlig värdekärna nedre Hjorthagsparken isoleras från andra liknande biotoper. Med rätt hänsyn, förstärkningsåtgärder samt anpassning av bebyggelse bedöms dock att de negativa konsekvenserna kan begränsas och att merparten av spridningssambanden kan bibehållas.”
- ”Det är dock tveksamt om förslaget bidrar till att uppnå målet förstärkt biologisk mångfald” (”Sammanfattning” s.15)

Såväl kulturhistoriska värden som naturvärden skadas. Det är möjligt att peka på ytterligare skador och att skadorna är värre än de framställs i MKB. Den uppräknade som MKB gör av negativa konsekvenser och risker är dock fullt tillräcklig för att motivera provandet av andra alternativ. Det är uppenbart att det måste finnas alternativ som är bättre, som inte åstadkommer sådana skador, eller som åstadkommer mindre skador. Syftet med MKB är ju att finna alternativ som ger så små skador som möjligt. Varför har sådana alternativ inte studerats?

Om syftet hade varit att ”bygga staden inåt” finns många alternativ att utveckla programområdet: andra sätt att använda området, alternativ med lägre exploateringsgrad, alternativ som fördelar bebyggelsen på ett annat sätt inom området. Men inga andra alternativ är studerade. Varför?

Svaret står att finna i det ovan citerade syftet: att bygga en ny stadsdel med i huvudsak bostäder och arbetsplatser och att antalet bostäder ska vara 5.000. Detta syfte ger inte utrymme för något alternativ. MKB gör således inte det en MKB ska vara till för: att jämföra föreslaget program med andra alternativ för att se om syftet kan nås på något bättre eller mindre skadligt sätt. I den föreliggande MKB är programmet programmets syfte.

Nollalternativet borde ha utformats till ett realistiskt och intressant alternativ

Nollalternativet bör spegla en trolig utveckling om det aktuella programmet inte genomförs. Det enda alternativ som programförslaget jämförs med är ett nollalternativ som är så utformat att det framstår som fullständigt ointressant. Det nollalternativ som man jämför programförslaget med beskrivs på följande sätt:

- Området kommer att fortsättningsvis sakna detaljplan
- Endast byggnader av ”icke störande” (lättare småindustri, upplag, hantverk etc.) och byggnader såsom tillfälliga mindre baracker och bodar etableras inom området
- Gasverksområdet och Storängskroken kommer liksom idag (efter stadens massiva avverkning, avröjning och asfaltering, vår anm.) tills stora delar sakna vegetation och vara avstängt för allmänheten
- Inga åtgärder antas ske för att ge området ett mer ordnat utseende eller för att säkerställa att allmänheten har tillträde till området under mer trygga och säkra former
- Fortum fortsätter att bedriva sin gasproduktion i norra delen av Gasverksområdet (är inte aktuellt längre, vår anm.)
- De kulturhistoriskt värdefulla gasklockorna till viss del kvarstår outnyttjade
- Viss kulturintressant bebyggelse inom Gasverksområdet förfaller
- Små insatser görs för att sanera området, områden instängslas, ytor hårdgörs etc. Inom områden med s.k. hot-spots görs mer omfattande saneringsåtgärder

Detta är ett i många avseenden ointressant och orealistiskt alternativ. Men det hade med enkla medel kunnat utformas till ett intressant alternativ. Området hade kunnat planeras för nyetablering av mindre hantverks- och industriverksamheter. Det skulle kunna tänkas innebära bl.a.

- att mötet mellan ny och gammal bebyggelse – den kulturhistoriskt intressanta gasverksarkitekturen – hade kunnat ges en passande utformning
- att den pastorala karaktären av landskapet runt Fiskartorpet och runt Husarviken kunnat stärkas
- att de ursprungliga strandlinjerna kunnat återställas
- att spridningsvägarna Ugglebacken-Hjorthagsparken kunnat stärkas
- att riksintresset Abessinien kunnat bevaras ostört
- att de övergripande sambanden i landskapet och dalstråken skulle kunna bibehållas

Att ”saneringsåtgärder för stora delar av området inte behöver vidtas” (s.84) i ett sådant alternativ har mera med ekonomi än med miljökonsekvenser att göra (se nedan).

Också andra bostadsbyggnadsalternativ hade kunnat studeras

Mindre omfattning av antalet bostäder och en annan fördelning inom området Gasverkstomten, Storängskroken, Hjorthagen och Ropsten hade också kunnat prövas som alternativ. Förbundet för Ekoparken och andra ideella organisationer har under ca. två års tid förordat studier av sådana alternativ i dialog med stadsbyggnadskontorets tjänstemän och med politiker ansvariga för stadsbyggnade och även utarbetat skisser på sådana alternativ.

Karaktäristiskt för dessa alternativ är

- att bebyggelse längs södra stranden av Husarviken dras in från stranden, ju lägre den är desto närmare kan den ligga, ju högre den är desto längre bort från stranden måste den ligga
- att bebyggelsen öppnar sig mot stranden och inte är sluten
- att ingen bilväg men väl gång- och cykelväg går längs stranden i ett brett parkstråk
- att Gasverkstomtens västra del i den inre delen av Husarviken lämnas fri från bebyggelse (i enlighet med länsstyrelsen samrådsyttrande 2005-12-01)
- att bebyggelse runt Gasverksparken, Gasverksvillorna, Portvaktsstugan och den äldre gasverksarkitekturen underordnas och anpassas till dessa – gles, låg bebyggelse
- att kraftfullare och högre bebyggelse kan tänkas i östra delen av Gasverkstomten och i anslutning till Ropstens T-banestation
- att även norra delen av energihamnen omvandlas till bostads- och arbetsplatser som ansluter till Ropstens T-banestation
- att stålklockorna görs om till bostäder
- att högre bebyggelse kan prövas i anslutning till stålklockorna
- att ett brett parkstråk lämnas från Ugglebacken mot Hjorthagsparken
- att försök görs att finna lösningar på en överdäckning av Norra Länken för att förbinda Hjorthagen med Storängsbotten och ta bort bullret från bostäderna i Abessinien
- att begränsa bebyggelsen på f.d. S:t Eriksmässans område till en skärm mot järnvägen för att istället bredda spridningskorridoren mot Tessinparken till Ladugårdsgärde
- att lägga Lidingövägen på en viadukt och låta Storängsbotten fortsätta in under denna för att ansluta till grönstråket genom Tessinparken
- att sammanbinda Hjorthagen med den nya bebyggelsen på Gasverkstomten, i Storängskroken och vid Ropsten genom gång- och cykelvägar, en snedhiss vid Ropsten, gator och nya hus i gränsen mellan Hjorthagen och de nya områdena

Alternativ byggda på dessa idéer skulle ha en rad förtjänster jämfört med det föreliggande programförslaget:

- kulturlandskapet kring Fiskartorpet och Husarviken skulle inte skadas utan kunna stärkas
- de stora sammanhangen i landskapet skulle bevaras
- Gasverkets och Abessiniens kulturhistoriskt intressanta bebyggelse skulle framträda och inte underordnas ny bebyggelse
- spridningsvägarna skulle stärkas
- bullerstörningar skulle minska
- Hjorthagen och det nya området skulle integreras
- samtidigt som staden skulle förtätas och ”byggas inåt”, det skulle byggas bostäder och arbetsplatser om och kanske inte i samma omfattning som i det föreliggande programförslaget

Av de utmärkta och väl genomarbetade redovisningar som ingår i MKB om de värden som finns i området framgår med all önskvärd tydlighet att alternativ med dessa förtjänster självklart skulle utkonkurrera det föreliggande programförslaget i en MKB. Av det skälet kan sådana alternativ inte redovisas i en MKB som ska bevisa det föreliggande programförslagets förträfflighet.

Miljökonsekvensbeskrivningens roll i planprocessen

Programmet har stoppats upp och står nu stilla. MKB tillkommer i en situation då Stockholms stad sökt etablera "fait à compli". Så gott som hela planområdet är avröjt, delvis hårdgjort och grundarbeten har redan vidtagits. Markanvisningar för den första detaljplanen har delats ut. Gasverksamheten är på väg att flytta. Länsstyrelsens underkännande av den första detaljplanen i området S-Dp 2001-07633-54 stoppade emellertid upp processen. Staden ansåg sig då tvungen att göra det man bort göra som ett första steg: en MKB. Om en MKB gjorts innan staden kalhuggit och röjt hela området hade den utfallit ännu sämre för det föreliggande programförslaget. I miljökonsekvenserna hade som en mycket stor, negativ post tillkommit ett kraftigt försvagande av spridningskorridorer och biologiska kärnområden. Ca. 1.000 träd har huggits ned.

Nu ges MKB den egendomliga rollen att legitimera ett programförslag som staden redan börjat genomföra och uppenbarligen inte tänker vika ifrån. Alla de svårigheter och negativa konsekvenser som MKB obarmhärtigt visar att programförslaget är behäftat med ska rättas till i den fortsatta processen. Man kan visserligen inte lova mer än att man då ska "överväga fler åtgärder för att öka planförslagets positiva konsekvenser och minska dess negativa konsekvenser." ("Sammanfattning", s.12) Man kommer således inte att kunna undvika negativa konsekvenser, ens om man skulle vidta några ytterligare åtgärder som man kan komma att överväga.

Successivt, i takt med att detaljplaner läggs fram kommer MKB att fördjupas för respektive område. Därför anser man sig nu kunna ge grönt ljus för ett programförslag trots att det har många negativa konsekvenser. Några resonemang som gör det sannolikt att man kommer att kunna eliminera eller i varje fall avsevärt mildra de negativa konsekvenserna förs inte.

För områdena i västra delen av Husarviken och Storängskroken förutskickas att en detaljplan kommer att ställas ut så snart MKB är behandlad. Det är den del av hela området som har de största negativa konsekvenserna. Av det föreliggande programmet att döma kommer denna detaljplan att skilja sig mycket litet från den detaljplan som länsstyrelsen underkände. Enligt MKB ska den då vara försedd med en fördjupad MKB, en utveckling av föreliggande MKB. Då ska, enligt föreliggande MKB, de negativa konsekvenserna ha begränsats. Negativa konsekvenser kommer således att kvarstå, men i vilken omfattning låter sig inte utläsas på grundval av den föreliggande MKB. Detta väcker två frågor:

- 1) Vilket värde har föreliggande MKB om dess slutsatser inom en mycket nära framtid kan ändras?
- 2) Varför har bearbetningar av programmet inte gjorts inför den föreliggande MKB, när de negativa konsekvenserna sägs kunna begränsas genom arbete som ska presenteras i en nära framtid? De negativa konsekvenserna har varit kända länge. Länsstyrelsens yttrande över den förra detaljplanen har kunnat studeras av staden i två år.

Lagligheten prövas inte

I den mycket omfattande MKB ingår inte någon prövning av programförslagets förenlighet med lagen om nationalstadsparken i miljöbalken. Man prövar förslaget mot en mängd andra mål och riktlinjer, men inte mot MB. Det är egendomligt.

”I uppdraget att ta fram denna MKB har det inte ingått att göra en bedömning om Nationalstadsparken och kulturmiljöintressen i området skadas av programförslaget.” (“Sammanfattning”, s.2) Skadebedömningen överlåter MKB till andra att göra.

Lagen om nationalstadsparken har ett skaderekvisit som är absolut. Enligt lagen får ingen skada ske på det historiska landskapets natur- och kulturvärden, hur liten eller tillfällig den än är. I förarbetena anges att åtgärder utanför parken – i likhet med vad som gäller för andra riksintressen – inte får förorsaka parken påtaglig skada. Självfallet är påtaglig skada föremål för tolkning: hur stor skada ska en skada vara för att vara påtaglig? Ingen skada – som gäller inom parken – är givetvis också föremål för tolkning, men lämnar ett mycket litet utrymme för tolkningar.

Skälet till varför MKB inte analyserar huruvida programförslaget förorsakar skada på det historiska landskapets natur- och kulturvärden måste vara att det är alltför uppenbart. Den långa lista av negativa konsekvenser som ovan redovisats innebär just skador. Uppräkningen av negativa konsekvenser är fullt tillräcklig för att inse att programmet inte är förenligt med lagen om nationalstadsparken (MB 4 kap. 7 §). Någon sådan bedömning ger sig denna MKB dock inte in på. Programmet går ut på åtgärder i stor mängd i buffertzonen. Också för dessa redovisas negativa konsekvenser som är mycket påtagliga. Hade MKB relaterat programmet till MB hade man varit tvungen att explicit tala om att programmet förorsakar skador på parken och att det sålunda inte är förenligt med lagen.

Ekonomi ligger utanför MKB men styr den ändå och borde därför redovisas

I formuleringen ”inga andra rimliga markanvändningsalternativ” döljer sig en outtalad variabel som styr hela MKB. Det är ekonomin. Varför andra alternativ inte redovisas och prövas jämte programförslaget beror på att Stockholms stad önskar en så hög avkastning, eller så små kostnader som möjligt för exploateringen. Kostnaderna för att sanera området brukar framhållas, som skäl till den höga exploateringen.

Ekonomi är dock ingenting som ska redovisas i MKB. På det sätt som föreliggande MKB är upplagd kommer ekonomi ändå att styra MKB - men utan att den redovisas. Det gör att MKB blir ett spel för gallerierna. Givetvis ska i slutändan kostnader ställas mot nytta och mot miljöeffekter. Problemet är att det görs redan i MKB och på ett sätt som inte går att granska. Vi har t.ex. från oberoende konsulter erhållit uppgifter om att en utläggning av Gasverkstomten som park skulle kunna göras till en låg kostnad, med beaktande av de saneringskrav som då ska gälla, givet att det görs på rätt sätt. Men detta är inte ett alternativ som får prövas i MKB eftersom det och andra alternativ, inklusive andra exploateringsgrader och utformning av bebyggelsen är bortdefinierat, på för medborgarna okända grunder.

Slutsats

Förbundet för Ekoparken vill med detta yttrande klargöra att MKB för fördjupat program för Hjorthagen inte uppfyller de krav som ska ställas på en MKB. Föreliggande MKB har ändå

den förtjänsten att den klart visar att programmet strider mot lagen för nationalstadsparken och därför inte får genomföras.

Förbundet för Ekoparken

Richard Murray
ordförande