



2017-07-09

Norrköpings kommun
Stadsbyggnadskontoret
Fysisk Planering
601 81 Norrköping
fysiskplanering@norrkoping.se

Överklagan av Detaljplan Marmorbrottet 1:21 (berg- och dalbanan Wildfire) inom Kolmården i Norrköpings kommun

Antaget av kommunfullmäktige i Norrköping 2017-06-19, § 106.

Sammanfattning

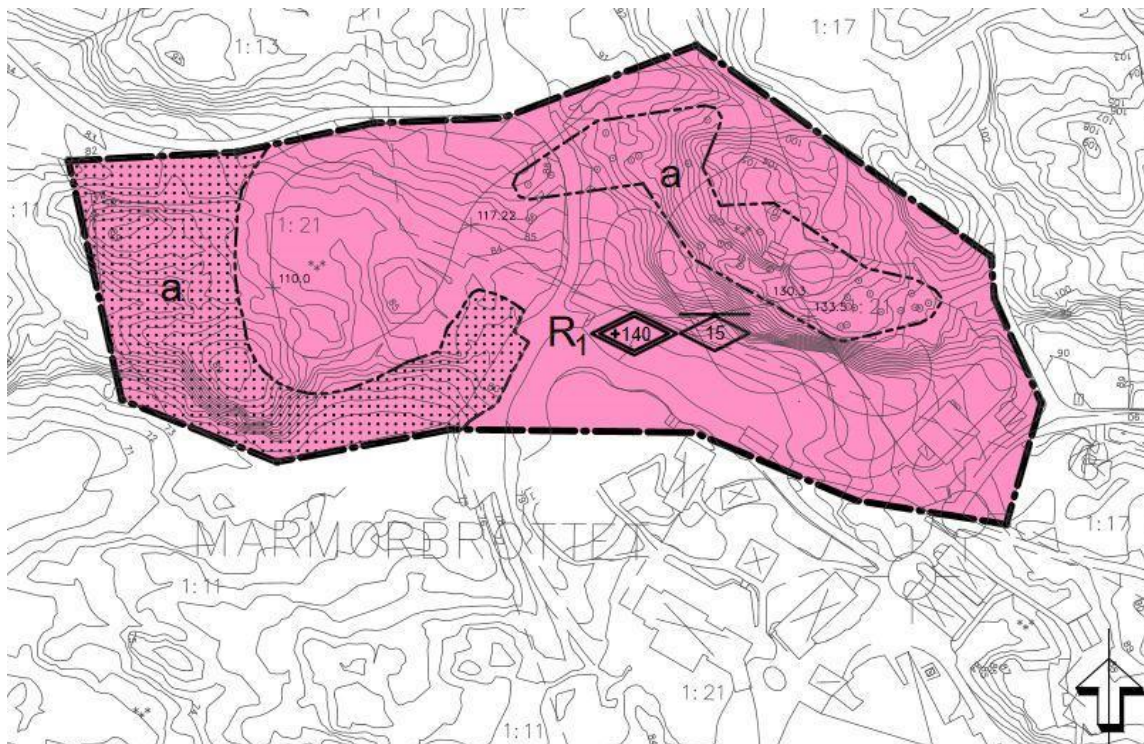
Naturskyddsföreningen Norrköping yrkar på att detaljplanen upphävs.

De synpunkter vi framförde i vårt granskningsutlåtande har inte helt blivit tillgodosedda. För att detaljplanen ska beviljas anser vi att:

- 1) Kontroll och uppföljning av bullerstörningarna från Wildfire och övriga attraktioner behöver säkerställas i planen.
- 2) Åtgärder för att förbättra trafiksituationen ska detaljplaneläggas.
- 3) En fördjupad bedömning om påverkan på berguv och pilgrimsfalk samt påverkan av kumulativa effekter bör genomföras.
- 4) Naturvärdesinventeringarna behöver göras mer heltäckande och enligt nationell standard.
- 5) Alternativa placeringar av Wildfire måste utredas.

Bakgrund

Områdets naturvärden är höga och dokumenterade bland annat vid bildandet av Marmorbrottets naturreservat och Natura 2000-områden. Hela området väster om Djurparken är riksintresseklassat för friluftsliv. Slingor av Östgötaleden går nära Djurparkens gränser. Naturskyddsföreningen anser att berg- och dalbanan Wildfire är olämpligt placerad i den riksintresseklassade Kolmårdsbranten.



Från plankartan. Berg- och dalbanans utsträckning är markerad med en tunn linje. I områdena med beteckningen a krävs marklov för fällning av träd med större diameter än 30 cm och återplantering krävs. Prickad mark får ej bebyggas.

Motivering

1) Naturskyddsföreningen anser att Naturvårdsverkets riktlinjer om buller i friluftsområden ska gälla utanför Djurparken eftersom området är klassad som riksintresse för friluftsliv. Bullerutredningen (Tyréns, 2017) visar att delar av området utanför Djurparken inte uppfyller de värdena. Närboende har dessutom mätt upp högre ljudnivåer än vad som presenteras i bullerutredningen och som detaljplanen inte har tagit hänsyn till. Platsen för Wildfire är strategiskt vald för att rikta ljudet från banan ut från parken mot friluftsområdet och Natura 2000-området.

Uppföljning och kontroll av buller för samtliga attraktioner ska vara säkerställt i detaljplanen och vilka åtgärder som ska vidtas för att minimera uppkomsten av buller för att detaljplanen ska kunna antas. Detta saknas i detaljplanen, som till exempel uppföljning av buller och effekter på djurparkens djur. En redogörelse över vilka åtgärder som ska vidtas på anläggningen och övriga attraktioner för att reducera ljudnivåerna måste ingå i detaljplanen.

2) Detaljplanen belyser och beskriver trafikfrågorna men de är inte detaljplanelagda. Naturskyddsföreningen yrkar därmed på att trafikfrågorna ska detaljplaneläggas. Wildfire bidrar till en ökad trafikmängd till Djurparken i och med ett ökat besöksantal. Trafiksituationen till Djurparken och kring entréområdet och parkeringarna måste lösas innan detaljplanen kan antas. Gång- och cykelbanor behöver byggas för att förebygga olyckor och för att bilismen till Djurparken ska kunna minska. Kollektivtrafiken till Djurparken behöver även effektiviseras så att besökare med bil minskar.

Naturskyddsföreningens uppfattning har stöd i Trafikverkets samrådsyttrande där det står: "Trafikverket anser att den planerade utbyggnaden borde hanteras med detaljplan och inte

bygglov eftersom då skulle helheten lösas, inklusive parkeringssituationen samt flödet av oskyddade trafikanter vid länsväg 903.” Denna del av Trafikverkets yttrande är uteslutet från Stadsbyggnadskontorets samrådsredogörelse, och är inte kommenterade av Stadsbyggnadskontoret.

I skälen till Mark- och miljööverdomstolens dom P 6782-15 skrev domstolen i detta sammanhang följande angående behovet av detaljplanering av trafikfrågorna - inte bara för berg- och dalbanan utan även för hela Kolmården:

”Aktuellt beslut om bygglov har överklagats av ett stort antal sakägare. De klagande har framfört synpunkter angående byggnationens inverkan på omgivningen i form av bl.a. ökad trafik och buller. Av vad som förekommit i målet framgår att trafiksituationen vid Kolmårdens djurpark är ansträngd och att berg- och dalbanan enligt uppskattning av kommunen bidrar till en ökning av trafikintensiteten med ca 500 bilar per dag. Anläggningen behöver kompletteras med såväl parkeringslösningar som åtgärder avseende tillfarten till djurparken. Bolaget har anfört att det pågår en planering vad avser åtgärder för att förbättra trafiksituationen i området och att vissa av dessa åtgärder redan har genomförts samt att planeringen vad gäller trafiklösningar bör ske i ett större sammanhang. Mark- och miljööverdomstolen finner att de åtgärder som behöver vidtas för att förbättra trafiksituationen är omfattande, påverkar ett stort antal sakägare, kräver kommunens medverkan och att det inte är lämpligt att dessa prövas inom ramen för prövning av en ansökan om bygglov. Vidare är åtgärder av detta slag typiskt sett av väsentlig betydelse för sakägarna och de boende i grannskapet och bör därför prövas vid en detaljplanläggning.”

Naturskyddsföreningen är av uppfattningen att den aktuella detaljplanen inte uppfyller domstolens krav på detaljplanering av trafikfrågorna. Som grund anges huvudsakligen att detaljplanen avser ett lokalt avgränsat element av Kolmårdens verksamhet, men att trafikfrågorna som tas upp i planbeskrivningen reglerar förhållanden utanför det aktuella detaljplanområdet. För att stödja detta vill Naturskyddsföreningen anföra ett flertal resonemang som har stöd i Plan- och bygglagen samt i förarbetena till den aktuella och den äldre Plan- och bygglagen.

Enligt 4 kap. 1 § Plan- och bygglagen reglerar en detaljplan de genom planen avgränsade mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk. I 4 kap. 2 § uppges att en kommun ska pröva med en detaljplan ett mark- och vattenområdes lämplighet för bebyggelse, byggnadsverk samt bebyggelsemiljöns utformning. Bestämmelsen i 4 kap. 13 § syftar till att parkeringsmöjligheter får regleras i en detaljplan. I förarbetena till den äldre Plan- och bygglagen redogör departementschefen för att parkering brukar utgöra viktiga inslag av bebyggelsemiljön och ska behandlas på ett integrerat sätt, inte minst för att det kan krävas bygglovsplikt för parkering.¹ Parkerings- och trafikfrågor har en betydande inverkan på omgivningen så att det krävs en detaljplanering för områden som reglerar dessa frågor.²

¹ Prop. 1985/86:1 S. 163: ”Parkerung utgör regelmässigt ett viktigt inslag i planarbetet. Biluppställningsplatser är ytkrävande och har betydelse för tillgänglighet, säkerhet och miljön i bebyggelseområdena. I stadsförnyelsearbetet utgör parkeringsfrågorna ett viktigt inslag. För att dessa frågor skall kunna behandlas planmässigt kommer jag senare att föreslå bygglovsplikt för att ta i anspråk mark för parkeringsplatser (avsnitt 12.1.3) samt möjligheter att ställa krav på fastighetsägarna när det gäller parkeringsmöjligheterna i den befintliga bebyggelsen. Detaljplanen bör behandla bebyggelsemiljön som helhet och på ett integrerat sätt. Därför anser jag att bestämmelser i detaljplan skall kunna behandla utformningen av den yttre miljön även när det gäller parkeringsplatser.”

² Prop. 2009/10:170 s. 195: ”Sammanfattningsvis anser regeringen att detaljplanekravet i huvudsak bör vara formulerat som i dag. En detaljplan ska således också fortsättningsvis upprättas för ny sammanhållen

Frågan är då om en detaljplan får reglera bebyggelse och bebyggelsemiljön utanför själva detaljplanens område.

I 4 kap. 30 § stadgas att en detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankartan) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. I förarbetena anges det att själva detaljplanen (det vill säga detaljplankartan) är juridiskt bindande, dock inte planbeskrivningen.³ Detta understryks i kommentaren till 4 kap. 31 §, eftersom planbeskrivningen endast utgör en beskrivning av hur detaljplanen ska förstås och genomföras.⁴ Naturskyddsföreningen hävdar således att den i planbeskrivningen upptagna trafikregleringen inte uppfyller lagkraven. Trafikregleringen kommer inte vara juridiskt bindande, eftersom den hänför sig till ett område utanför detaljplanen.

Stöd för detta påstående finns även i efterföljande bestämmelser i Plan- och bygglagen. I 4 kap 32 § sägs att den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen, alltså plankartan. Den trafikreglerade miljön som avses med planbeskrivningen finns dock utanför detaljplanens område. I paragrafens andra stycke sägs dessutom att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Detaljplanens syfte är att reglera bebyggelse med en berg- och dalbana och den därmed uppkommande påverkan på miljön. Detaljplanen har dock ingen regleringsmöjlighet för hela Kolmårdens trafikfrågor utan kan möjligen endast redogöra för den delen av trafiken som uppkommer i och med den aktuella detaljplanens förverkligande i form av en tillbyggnad till den bestående verksamheten.

Vidare regleras i 4 kap. 33 § själva planbeskrivningens innehåll. Enligt första styckets första punkt, om planeringsförutsättningarna, ska en planbeskrivning ”innehålla bl.a. en sammanfattning och värdering av sådana separata utredningar rörande fastighets- och bebyggelseförhållanden, vegetations- och grundförhållanden, va-försörjning, trafikförhållanden m.m., som har legat till grund för planarbetet, dvs. det planeringsunderlag som har haft väsentlig betydelse för planens utformning.”⁵ Naturskyddsföreningen hävdar att denna bestämmelse omöjligen kan avse utformning av trafikförhållanden utanför detaljplanens område.

Enligt den aktuella bestämmelsens tredje punkt ska planbeskrivningen dessutom redogöra för hur planen för det aktuella området ska genomföras. Av bestämmelsens andra och tredje stycket framgår dessutom uttryckligen att planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen. Det ska vidare framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

Naturskyddsföreningen upprepar sin kritik att detaljplanen för berg- och dalbanan inte kan

bebyggelse, för bebyggelse som ska förändras eller bevaras och som behöver regleras i ett sammanhang liksom för nya enstaka, bygglovspliktiga byggnadsverk vars användning får en betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.”

³ Prop. 2009/10:170 s. 433: ”Detaljplanen är till skillnad från planbeskrivningen juridiskt bindande och därmed också överklagbar.”

⁴ A.a., s. 434:” Enligt förslaget är det tillräckligt med en planbeskrivning som innehåller både en beskrivning av hur planen ska förstås och hur den ska genomföras. Planbeskrivningen ska finnas tillsammans med planen. Detta innebär att den ska fogas till planen utan att vara en del av planen.”

⁵ Didón m.fl., Plan- och bygglagen, Zeteo, kommentar till 4 kap. 33 §, version 2016-12-13.

reglera användning av hela Kolmårdens trafikmiljö såsom den är upptagen i planbeskrivningen. Trafikens påverkan på närmiljön berör ställningen av grannar och andra sakägare och utgör en utformning av det offentliga rummet. Vidare måste markens lämplighet för trafikändamål undersökas separat från den aktuella detaljplanen. Därför behöver en sådan reglering stöd i en detaljplan för hela Kolmården och inte endast inom ett fragment av den sammanlagda verksamheten.

I samband med detta påminner Naturskyddsföreningen om kravet på tydlighet när det gäller hur en detaljplan reglerar miljön. Detta innebär att en planbestämmelse ska vara tolkningsbar vid bygglovprövning eller andra åtgärder i samband med genomförandet av detaljplanen och måste därför blivit upptagen i ett juridiskt bindande dokument.⁶

I förarbetena till den äldre Plan- och bygglagen redogörs också för att en detaljplan ska reglera vad som är allmän plats och vad som är kvartersmark för att tydliggöra hur markanvändningen ska äga rum.⁷ Inte minst är frågan om huvudmannaskapet för gator, gång- och cykelvägar, parkeringar och ytterligare allmänna platser i anslutning av Kolmården av betydelse för reglering och utformning av detaljplanreglerade områden.⁸

Slutligen vill Naturskyddsföreningen framhäva att tydlig detaljplanering av trafikfrågorna i en eventuell detaljplan för hela Kolmården skulle säkerställa behovet av medborgarnas möjlighet till inflytande. Ett sådant dokument skulle också tillgodose behovet av precision för att

⁶ Se Mark- och miljööverdomstolens dom, den 2016-09-07 i mål nr P 2012-16: ”Enligt 4 kap. 32 § andra stycket PBL ska den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt tydligt framgå av planen. Detta s.k. tydlighetskrav motiveras av att allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärenden i stor utsträckning är beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd (prop. 1985/86:1 s. 166). Kravet på tydlighet när det gäller hur planen reglerar miljön innebär att en planbestämmelse ska vara tolkningsbar vid bygglovprövning eller andra åtgärder i samband med genomförandet av detaljplanen. Hur omfattande regleringen i en detaljplan bör vara beror bl.a. på vad man vill uppnå med planen, förhållanden inom planområdet och i dess omgivning m.m. Regleringens omfattning bör inte vara större och detaljeringsgraden inte högre än vad som behövs i varje enskilt fall. Kommunen kan inom en viss ram välja vilka frågor man önskar lösa på detaljplanestadiet och vilka man anser böra hållas öppna för ställningstagande i samband med prövningen av lov. Denna valfrihet är viktig eftersom kunskapen om de projekt som detaljplanen ska reglera varierar beroende på arten av den planerade markanvändningen och hur nära förestående ett genomförande är (a. prop. s. 154 f.). Kommunen har således en viss frihet vad gäller planens detaljeringsgrad. Att en detaljplan har en förhållandevis låg detaljeringsgrad behöver därför inte innebära att tydlighetskravet trätts för när.”

⁷ Prop. 1985/86:1 s. 155: ”Användningen av olika områden bör alltid regleras i detaljplan: När jag nu går in på de obligatoriska kraven på detaljplanens innehåll vill jag börja med redovisningen av markens användning. Det är av grundläggande betydelse att detaljplanen klart anger inte bara de ändamål för vilka olika områden skall användas utan också gränserna för områdena. Det innebär till att börja med att det måste framgå om ett visst område utgör allmän plats som är disponibel för allmänheten eller kvartersmark som markägaren i princip råder över eller vattenområde. Något mer utvecklat skall dessa tre huvudkategorier enligt min mening omfatta följande: – mark för allmänna platser, såsom gator, torg, vägar, parker och grönområden, – kvartersmark som bl.a. innefattar dels områden för enskilt bebyggande och för allmänt ändamål, dels dagens, specialområden utom vägmark och vattenområden, t.ex. områden för järnvägs-, luft- och sjötrafik, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser samt skydds- och säkerhetsområden, – vattenområden, t.ex. hamn, badplats. Inom dessa tre huvudkategorier bör en ytterligare specificering av markanvändningen kunna göras med stöd av PBL.”

⁸ Prop. 2009/10:170 s. 198: ”Enligt de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 4 § och 6 kap. 26 § plan- och bygglagen är huvudregeln att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser inom områden med detaljplan om det inte finns särskilda skäl. Kommunen kan emellertid besluta att kommunen inte ska vara huvudman. Med denna ordning måste det framgå av detaljplanen om kommunen har beslutat att avstå från huvudmannaskapet för de allmänna platserna. Bestämmelserna avser alltså de allmänna platserna och den är inte tillämplig på vägar och grönområden m.m. på kvartersmark. Syftet med bestämmelserna är att kommunen inte utan vidare ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet.”

möjliggöra förståelse av de planerade trafiklösningarnas utformning.⁹

3) En komplettering av Berguv genomfördes genom besök i februari, mars och april (Calluna, 2017). Vi delar inte utredningens bedömning utan anser att Berguv häckar inom 5000 meter från Wildfire. Vi delar inte heller utredningens slutsat att klipphäckande fåglar som Berguv och Pilgrimsfalk inte påverkas av bullret från Wildfire.

Den 15 maj gjordes ett platsbesök vid en boplat för pilgrimsfalk ca 2770 meter från Kolmårdens djurpark. Pilgrimsfalk har häckat på platsen år 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 och 2016. Under platsbesöket konstaterades fyra kalla ägg utspridda på bokhyllan. Enligt expertutlåtande är det mest troliga att en berguv har slagit en ruvande hona. Boplaten ligger inom berguvreviret och mänskliga störningar kan ligga bakom att pilgrimsfalkarna valt boplat mera öster ut från djurparken.

Enligt Naturhistoriska riksmuseets yttrande går det inte att göra en generell bedömning av hur Berguv och Pilgrimsfalk påverkas av buller och mänsklig aktivitet utan är individuellt betingat. Olika individer reagerar olika på störning och båda arterna är störningskänsliga. Det finns även risk att andra fågelarter missgynnas av detaljplanen, vilka inte har utretts. Förlust av bytesdjur kan påverka bevarandestatusen för Berguv och Pilgrimsfalk.

Experterna menar att Kolmårdsbranterna inte tål störningar av den omfattning som detaljplanen förespråkar om arterna ska fortleva där i gynnsam bevarandestatus. Enligt Miljöbalken ska verksamhetsutövaren visa att verksamheten inte påverkar gynnsam bevarandestatus.

Viktigt att lyfta fram är även att hur framtida och nutida kumulativa effekter påverkar fågelarterna. Det är problematiskt att detaljplanen enbart inkluderar Wildfires påverkan på fågelarterna. En utökad markexploatering i form av fler attraktioner kan leda till tröskeffekter som resulterar i en större påverkan än vad Callunas utredning anger.

4) Tidigare och tillkommande naturvärdesinventeringar bedöms som bristfälliga. Inventeringen inför bygglov 2014 genomfördes när området redan var avverkat och markberedningar och grundläggningsarbeten redan gjorts för berg- och dalbanan. Habitatet för rödlistade marklevande arter hade redan förstörts. En analys av det som förstörts saknas i detaljplanens tillhörande handlingar. Inventeringen som genomfördes i november 2016

⁹ Prop. 1985/86:1 s. 166: ”Medborgarinflytande ställer krav på tydlighet - Allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärendena är i stor utsträckning beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Ju högre preciseringsgrad planerna får, ju mer begripliga blir konsekvenserna och desto närmare den enskilde kommer de. I samma grad ökar benägenheten att delta i planeringsdebatten. För den enskilde är planläggningen närmast före byggandet det skede där intresset att medverka vanligen är starkast. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd, dvs. kan göra sig gällande innan förutsättningarna för bebyggelseutformningen i praktiken är låsta. Bestämmelser som på detta sätt lägger grunden för medborgarinflytandet bör alltså som utredningen föreslår tas in i PBL. Bestämmelserna har ett pedagogiskt värde och bör syfta till att de handlingar som skall ligga till grund för den offentliga behandlingen, nämligen samrådet och utställningen, blir lättillgängliga och begripliga för mottagaren.”

Se även Prop. 2009/10:170 s 194: ”En prövning genom detaljplanläggning ger möjligheter till en samlad bedömning av samband och konsekvenser av avsedda förändringar i ett större sammanhang. Genom planprocessen garanteras att berörda myndigheter, allmänheten och olika intressenter får inflytande i processen. Den slutligt antagna detaljplanen ger den enskilde markägaren rätt att bygga enligt planen - byggrätt - och tydliga spelregler för ansvarsfördelningen mellan kommunen och enskilda fastighetsägare, byggherrar m.fl. vid genomförandet, samtidigt som de s.k. grannerättsliga förhållandena klaras ut.”

gjordes med snö på marken vilket gör att det inte går att inventera samtliga arter i området. Kompletterande inventeringar genomförs under våren 2017. Dessa inventeringarna är inte heller tillräckligt täckande för de arter som kan förekomma på platsen. Den kompletterande inventeringen av groddjur under våren 2017 sker inom ett begränsat område, ett våtmarksområde i planområdets södra del, gäller bara en rödlistad groddjursart, större vattensalamander. Den nationella standarden för inventering och övervakning av rödlistade groddjur kräver fler och återkommande insatser för att kunna ge ett mått på eventuella förändringar i vattensalamandrarans utbredning, förekomst och status ur ett landskapsperspektiv. Den kompletterande inventeringen behöver också beakta samtliga i regionen förekommande groddjursarters förekomst inom Djurparksområdet och inbegripa karteringar och bedömningar av spridningsvägar, födosöks- och övervintringsmiljöer för arterna. Förutom större vattensalamander (*Triturus cristatus*) är även åkergroda (*Rana arvalis*) med förekomst i regionen en skyddad och hänsynskrävande art enligt EU:s art- och habitatdirektiv.

5) Kommunen har inte tillräckligt utrett alternativa placeringar och utformningar för berg- och dalbanan. På sidan 17 i Miljökonsekvensbeskrivningen anges givetvis att man har tagit hänsyn till parkens utformning och möjlig påverkan på djuren i parken. Det saknas dock en redovisning av de hänsynstaganden till andra samhällsliga intressena och naturvärdena som finns innan- och utanför själva parken. En tecknad, illustrerad karta över djurparken är i vart fall otillräcklig för att redogöra för ett så komplext beslutsfattande. Slutligen saknas studier samt redovisningar för de överväganden som ledde fram till det slutliga huvudalternativet samt utredningar om eventuella alternativa utformningar av berg- och dalbanan (se Prop. 1997/98:45 s. 700 f., jfr. NJA 2009 s. 321).

Slutord

Djurparken har köpt ett nytt område utanför tidigare parkgräns och utvidgat djurparkområdet för att bygga en del av banan. Omfattningen av det nya området är inte redovisat i planhandlingarna och miljökonsekvensbeskrivningen. Det är en stor brist eftersom banans miljöpåverkan ska belysas i planprocessen och möjliga åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka den eventuella negativa miljöpåverkan av anläggningen ska utredas enligt Mark- och miljööverdomstolens dom.

Detaljplaneringen och utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen har inte föregåtts med adekvata undersökningar. Därför har inte rätta slutsatser kunnat tas och tillräckligt med kompensatoriska åtgärder fastlaggs.

Stefan Arrelid
Naturskyddsföreningen Norrköping
Ordförande
stefan.arrelid@telia.com tel 072-728 20 75

Postmottagare
Stefan Arrelid, Fjärdingstad Hestadback, 61029 Vikbolandet
Information om Naturskyddsföreningen <http://snfnorrkoping.se/>