

Handläggare
Nette Bygren
Telefon: 508 28 866**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2017-04-04 p. 19

Tillsynsrapport 2016 för stadens skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna miljöförvaltningens rapport.
- 2 Överlämna rapporten för kännedom till länsstyrelsen, exploateringsnämnden, trafiknämnden, stadsbyggnadsnämnden och stadsmuseet samt till stadsdelsnämnderna i Skarpnäck, Skärholmen, Södermalm, Bromma, Hässelby-Vällingby, Spånga-Tensta och Rinkeby-Kista, Enskede Årsta Vantör och Älvsjö.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms natur- och kulturresevat är inrättade för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter.

Det finns nu nio kommunalt skyddade naturområden i Stockholms stad sedan Älvsjöskogens naturreservat inrättades under 2016. Syftet med miljöförvaltningens tillsyn är att bevaka att skyddsbestämmelserna följs och områdena sköts så att dess värden bevaras.

Förvaltningen har under året med olika intensitet medverkat i pågående arbete med att inrätta nya reservat i Årtaskogen - Årstaholmar, östra Älvsjöskogen, och Rågsved tillsammans med stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Arbetet med Kyrkhamn har stått stilla under året.

Miljöförvaltningen ser en positiv trend vad gäller skötsel- och rekreativa satsningar i reservaten. Det är positivt att förvaltningarna har möjlighet att söka pengar från centrala medelreserven för naturvårdande åtgärder, men

det är önskvärt att resurser för kontinuerlig skötsel av naturmark sätts av i ordinarie budget.

Miljöförvaltningen ser en stor potential i att utveckla friluft- och rekreationsvärdena i stadens reservat och därmed ge bättre förutsättningarna för fler att nyttja stadens grönområden. Förvaltningen föreslår att den strategiska samordningsgruppen för ett Grönare Stockholm får ett uppdrag att tydliggöra ansvar och roller mellan förvaltningar i övergripande planering och genomförande.

Några övergripande frågor som miljöförvaltningen ser som viktiga, men som inte ligger hos någon förvaltning idag är

- marknadsföring av reservaten
- gemensam design för entréer och vägvisare
- riktlinjer för basutbud av service och naturpedagogik.

Bakgrund

Det finns nio kommunalt skyddade naturområden i Stockholm.

Judarskogen, Kyrksjölöten, Hansta, Grimsta, Flaten, Nackareservatet, Sätterskogen och Älvsjöskogen är skyddade som naturreservat. På Järvafältet längs Igelbäcken finns ett kulturresevat.

Natur- och kulturresevat bildas med stöd av 7 kap. miljöbalken för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter. Reservaten har särskilda syften och föreskrifter som kan formuleras olika beroende på reservatets karaktär och de värden som ska skyddas. I skötselplanen fastställs hur området ska skötas för att upprätthålla kvaliteterna. Områdesskyddet innebär att man reglerar markanvändningen för att säkra nuvarande och kommande generationers upplevelser av ett rikt natur- och kulturlandskap. Syftet med miljöförvaltningens tillsyn är att bevaka att skyddsbestämmelserna följs så att områdenas värden bevaras.

I Sverige är artrikedomen ofta större runt städerna än på landsbygden, där många naturtyper rationaliserats bort i det moderna skogs- och jordbruket. I Stockholm finns till exempel ekmiljöer som är unika från ett europeiskt perspektiv, vilket innebär ett särskilt ansvar. Undersökningar visar också att det rika växt- och djurlivet värderas högt av stockholmarna. Biologisk mångfald är grunden för en hållbar naturmiljö som kan förse oss med många ekosystemtjänster. De nära och lättillgängliga naturupplevelserna berikar stadslivet och är en uppskattad del i många vardag. Naturen i storstaden har ett extra högt värde för rekreation i och med att så många människor har tillgång till den. Rekreation är en av många ekosystemtjänster som naturen ger till stockholmarna.

Många vetenskapliga studier visar att de gröna miljöerna kan påverka vår hälsa positivt, till exempel genom att verka stressreducerande i vår vardag. Ett exempel är en stor studie som genomfördes i England under åren 2001 till 2005 där man fann att antalet dödsfall i hjärt- och kärlsjukdomar före pensionsåldern, oberoende av inkomst, var lägre bland människor som bor nära grönområden jämfört med de som bor längre ifrån¹. Det tyder på att god tillgång till grönytor kan kompensera för socioekonomisk ojämställdhet, vilket gör frågan till en viktig samhällsfråga.

Tillsyn

Förvaltningen har under 2016 gjort tillsynsbesök i samtliga nio reservat vid ett flertal tillfällen. Utifrån inspektionerna kan förvaltningen konstatera att efterlevnaden av föreskrifter i huvudsak har varit god. Undantagen har främst gällt nedskräpning, skadegörelse, otillåtna upplag, otillåtna bosättningar, okopplade hundar, cykling i terräng och motocrosskörning i terräng.

De skötselplaner som hör till reservatsbesluten är inte juridisk bindande, men är en vägledning om hur naturmiljöerna bör skötas för att dess värden ska bevaras. Förvaltarna samråder med miljöförvaltningen kring vad i skötselplanerna som ska prioriteras.

Miljöförvaltningen har också följt upp och gett synpunkter i ett stort antal dispens- och tillståndsärenden i reservaten, de flesta för åtgärder som är kopplade till Förbifart Stockholm.

Utöver den ordinarie tillsynen har förvaltningen medverkat i pågående arbete med att inrätta nya reservat i Årtaskogen - Årstaholmar, Östra Älvsjöskogen och Rågsved tillsammans med stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Arbetet med Kyrkhamns naturreservat har stått stilla under året.

Förbifart Stockholm

Samråd med Trafikverket i frågor som rör vägprojektet Förbifart Stockholm har även under 2016 tagit mycket arbetstid i anspråk. Trafikledens sträckning går genom fyra av stadens nio reservat; främst i tunnel, men även i ytläge. Byggnationen har kommit igång i Hansta naturreservat, Igelbäckens kulturresevat och Sätmaskogens naturreservat. Trafikverket samråder med miljöförvaltningen i små och stora frågor som uppkommer under arbetets gång. Exempel på frågor är tillfälliga upplag av jordmassor och förändrat läge för tunnelmynning.

¹ Mitchell R, Popham F. Effect of exposure to natural environment on health inequalities: an observational population study. Lancet. 2008;372:1655-1660

I sitt domslut (i mål nr M 11838-14) den 4 december 2015, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) att Förbifarten medför sådant intrång som ska kompenseras enligt 7 kap. 7 § och 16 kap. 9 § miljöbalken, trots erforderliga skyddsåtgärder. Samtidigt sköt domstolen upp frågan om slutliga villkor om kompensationsåtgärder och meddelade ett utredningsvillkor enligt följande:

Trafikverket ska under prövotiden utreda möjligheten

- *att öka vattenflödet i Sättraån och Skärholmsbäcken. Ett ökat vattenflöde kan bland annat ske genom omledning av dränvatten från tunneln alternativt genom att pumpas från Mälaren*
- *att projektera och genomföra en återmeandring av del av Igelbäcken i Igelbäckens kulturresevat. Under utredningstiden ska Trafikverket ta fram en plan för projektering utifrån äldre kartunderlag, kulturresevatets skötselplan och andra relevanta underlag samt bedöma möjligheten att återmeandra del av sträcka av Igelbäcken.*

Utredningen, som utom de miljömässiga konsekvenserna även ska avse de kostnadsmässiga konsekvenserna, ska tillsammans med förslag på slutliga villkor om kompensationsåtgärder lämnas till mark- och miljödomstolen senast ett år efter att beslutet vunnit laga kraft.

Domen vann laga kraft den 2 mars 2016 vilket innebär att Trafikverket skulle lämna in sin redovisning till MMD före 2 mars 2017. Miljö- och hälsoskyddsnämnden kommer sannolikt att få tillfälle att yttra sig över redovisningen under våren 2017.

Rådgivning och samverkan

Under året har förvaltningens ekologer utfört ett flertal tillsynsbesök tillsammans med förvaltarna i reservatet och då framförallt bidragit med rådgivning rörande lämpliga skötsel- och tillgänglighetsåtgärder. De senaste årens möjlighet för stadsdelsförvaltningarna att söka bidrag från centrala medelreserven till skötsel av reservat har lett till en påtaglig ökning av skötselåtgärder och andra åtgärder i reservaten, vilket är positivt ur såväl natur- som rekreationssynpunkt. Detta har i sin tur lett till ett ökat behov av rådgivning.

Förvaltningen har utöver samarbetet med skötselansvariga för reservaten haft mycket kontakt med övriga centrala förvaltningar i frågor med koppling till

- bostadsprojekt som gränsar till reservaten
- utredning av nya naturreservat
- projekt Förbifart Stockholm
- cykling i naturreservat
- nedläggningen av Barkarby motorstadion

- nya tunnelbanan mot Barkarby
- Järva friluftsbad
- Järva begravningsplats.
- Projektet Pilot Flaten

Pilot Flaten är i linje med uppdraget i 2016 års budget att i samråd med berörda stadsdelsnämnder, idrottsnämnden, utbildningsnämnden och exploateringsnämnden arbeta med att tillgängliggöra reservaten och utveckla och stärka rekreativa och ekologiska värden.

Miljöförvaltningen har under året också tagit fram informationsfoldrar för alla reservat samt foldrar med information om tysta platser som ett resultat av projektet Guide till Tystnaden. Foldrarna är en del i tillgänglighetsarbetet med att öka förutsättningarna för fler att upptäcka stadens grönområden.

Information om reservaten finns annars tillgänglig via stadens hemsida, genom vilken allmänheten också kan nå förvaltningens ekologer via mail. Förvaltningen har denna väg fått in tips på nedskräpning, otillåtna bosättningar och andra aktiviteter i reservaten. Det har också kommit in synpunkter på skötsel av reservaten, regler för hundrastning och cykling.

Utredningar utförda under 2016

Miljöförvaltningen har under sommaren och hösten inventerat förekomsten av död ved i reservaten. En god förekomst av liggande och stående döda stammar, så kallade lågor och rakor, är gynnsam för den biologiska mångfalden. Syftet med förvaltningens undersökningar av rekreation och biologisk mångfald är att fånga upp förändringar i tid, så att åtgärder kan sättas in vid behov. Undersökningen är en del i uppföljningen av reservatens bevarandestatus som sker var femte år.

Resultatet visar att mängden död ved skiljer sig stort mellan olika reservat. Till exempel har reservat som Nackareservatet, Älvsjöskogen, Igelbäcken och Flaten nästan hälften så mycket död ved per hektar jämfört med reservat som Hansta, Judarskogen och Kyrksjölöten. I många områden finns goda förutsättningar för biologisk mångfald knuten till grov död ved, medan det ser sämre ut i andra. Hela rapporten med förslag på åtgärder finns i bilaga 2.

Positiva satsningar i reservaten under 2016

Reservatsförvaltarna har även under 2016 kunnat söka extra medel för skötsel i naturreservaten.

Exempel på naturvårdande insatser som gjorts under året är

- slåtter med upptag på öppna gräsmarker i de flesta reservat
- slåtter kring Råcksta träsk i Grimsta naturreservat
- restaurering av ekmiljöer i Nackareservatet i Stockholm, Flatens naturreservat, Grimsta naturreservat, Judarskogen, Kyrksjölöten och Sätterskogen.
- naturvårdande restaurering av brynzoner
- rensning av groddjursdammar i Judarskogen och Kyrksjölöten

Fler satsningar för att öka tillgängligheten och möjlighet till aktiviteter i reservaten har gjorts under året, till exempel:

- nya entréer i Sätterskogen
- renovering av broar och bryggor vid Skogvaktarkärret och längs Igelbäcken
- fortsatt slyröjning kring motionsspår och gångvägar

Miljöförvaltningen ser att områdenas rekreativa kvaliteter har ökat och kommer att fortsätta att verka för att fler satsningar på rekreation i reservaten kommer till stånd.

Medverkan till nya reservat

Under 2016 har förvaltningens ekologer med olika intensitet deltagit i arbetet med att inrätta reservat i Årtaskogen - Årsta holmar, Kyrkhamn, Rågsved och Östra Älvsjöskogen tillsammans med exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret. Under arbetets gång har förvaltningen bidragit med erfarenheter från tillsynsarbetet och med de kunskapsunderlag som finns tillgängliga.

Enligt nuvarande tidplan ska Årtaskogen-Årsta Holmar naturreservat inrättas under 2017. Ingen detaljerad tidplan finns för övriga reservat.

Tillsynsinsatser 2016 i siffror

Under år 2016 har 2412 arbetstimmar lagts på reservattillsynen mot planerade 1695. De operativa tillsynstimmarna, 1257 h som förvaltningen debiterar för, är upparbetade. En förklaring till att mer tid än planerat lagts på tillsyn är att ärenden med koppling till Förbifart Stockholm har tagit mycket tid i anspråk. Under byggtiden uppkommer många frågor som kräver samråd eller ställningstaganden. Förvaltningens bedömning är att projektet fortsatt kommer att kräva mycket tillsynstid under hela byggtiden.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Kontinuerlig skötsel i reservaten

Idag finns möjlighet för stadsdelarna att söka pengar från centrala medelreserven för naturvårdande åtgärder inom naturreservaten. Det gäller till exempel slåtter av öppna gräsmarker, restaurering av ekmiljöer och utplacering av död ved på bästa sätt. Stadsdelarnas skötselansvariga har då också naturlig tillgång till dialog om skötsel med miljöförvaltningens ekologer i samband med tillsynen i reservaten.

Miljöförvaltningen ser positivt på att förvaltarna har denna möjlighet, men vill framhålla vikten av att stadsdelarna får tillräckliga resurser i sin årliga budget för att kunna genomföra en kontinuerlig skötsel. Naturvårdande slyröjning och gallring är något som bör ske kontinuerligt och inte bara när det har gått så långt att man pratar om restaurering av olika miljöer. En kontinuerlig skötsel gynnar både de biologiska och rekreativa värdena.

Som exempel kan nämnas att möjligheten att lägga upp en skötselplan i reservatens ekmiljöer skulle underlättas med en årlig skötselbudget. Idag vet förvaltningarna inte hur mycket pengar de har att röra sig med förrän en bit in på våren. Eftersom det inte är lämpligt att göra skogliga åtgärder under den känsliga tiden när däggdjur och fåglar får sina ungar, innebär det i praktiken att större delen av arbetet måste göras mellan augusti och december. Om arbetet kan påbörjas redan i januari finns större förutsättningar för förvaltarna, och de entreprenörer de anlitar, att hinna med att följa reservatens skötselplaner.

Det finns inte heller resurser inom stadsdelarnas löpande budget till att sköta de öppna gräsmarker som enligt skötselplanerna behöver slås eller betas för att gynna en varierad flora på ängarna. Slåtter är ett exempel på något som behöver göras varje år för att upprätthålla ytornas biologiska och rekreativa kvaliteter.

Särskilda satsningar på enskilda naturvårdsinsatser

Det finns ett fortsatt behov av enskilda naturvårdsinsatser och projekt för att utveckla reservatens kvaliteter. I samtliga reservat finns behov av restaureringsåtgärder i skogliga miljöer och på öppna gräsmarker som vuxit igen.

Det finns också andra åtgärder som kan stärka områdenas biologiska kvaliteter och gynna den biologiska mångfalden. Ett exempel på sådana projekt är nya groddammar och åtgärder för att återetablera större vattensalamander som genomförts både i Judarskogen och Kyrksjölötens reservat. För sådana åtgärder vore det önskvärt med en fortsatt möjlighet för förvaltarna att söka extra pengar från centrala medelreserven.

Påverkan utanför reservatens gränser

För att upprätthålla kvaliteten och gynna den biologiska mångfalden i stadens naturmark krävs en sammanhängande grönstruktur, men också en anpassad skötsel i olika typer av naturmiljöer. Idag finns möjlighet att söka extra medel för skötsel av naturmark i naturreservaten, men inte för skötsel i övriga naturmiljöer i staden. Om stadens grönområden utanför reservaten sköts på ett anpassat sätt som stärker naturvärdena gynnas även reservatens värden.

Om till exempel de öppna långgräsmarkerna som idag ofta slaghackas ett par gånger om året, istället skulle skötas med slåtter eller bete, och om grova trädstammar som gallras ut i högre utsträckning skulle lämnas kvar som död ved, skulle en mångfald av örter, insekter och fåglar få bättre förutsättningar i hela staden.

Det skulle därför vara en fördel om stadsdelsförvaltningarna framöver även får möjlighet att söka extra pengar för skötsel av prioriterade områden utanför de skyddade områdena. Miljöförvaltningen har under året intervjuat skötselansvariga i samtliga stadsdelar som har förmedlat att det finns ett behov av medel och stöd i prioriteringar av skötselåtgärder. Stadens ekologer kan bidra med underlag för att peka ut prioriterade områden. Miljöförvaltningen har ett arbete igång för att ta fram ett digitalt prioriteringsverktyg som ska kunna kopplas till stadens parkdatabas.

Det är också viktigt att ta hänsyn till reservaten vid planering av bebyggelse i deras närhet och i de samband som utgör stadens mest betydelsefulla ekologiska infrastruktur. Ett exempel är kontakten och spridningszonen mellan Hammarbyskogen och Årstaskogen. Om kopplingen bryts där kommer sannolikt de biologiska värdena i Årstaskogen att utarmas på sikt. Förstärkningsåtgärder inom närliggande spridningszoner och förstärkning av naturmiljöer inom naturreservaten kan också minska påverkan.

Ökad samordning i staden kring rekreation

Miljöförvaltningen ser att det finns en stor potential att utveckla frilufts- och rekreationsvärdena i stadens reservat. Konkreta förslag på åtgärder finns i rapporten *Utveckling av rekreationsvärden i Stockholms naturreservat. Pilotstudie 2012* som togs fram på uppdrag av miljöförvaltningen, samt slutrapporten från förstudien inom projekt Pilot Flaten. För att dessa förslag ska gå från idé till verklighet behövs en samordning i staden. Här kan samordningsgruppen för ett Grönare Stockholm få en viktig roll att i dialog med de centrala förvaltningarna och stadsdelsförvaltningarna ta fram en plan för hur arbetet ska organiseras.

Några övergripande frågor som miljöförvaltningen ser som viktiga, men som inte ligger hos någon förvaltning idag är

- marknadsföring av reservaten
- gemensam design för entréer och vägvisare
- riktlinjer för basutbud av service och naturpedagogik.

Miljöförvaltningen förslår att staden upprättar riktlinjer för entréplatser med ett basutbud för stadens natur- och kulturresevat. Ett basutbud kan innebära en allmän toalett, värmestuga och pedagogisk information. Genom detta kan man säkerställa en hög kvalité på upplevelsen redan vid entrén och möjliggöra att reservaten används året om.

Förvaltningen föreslår att den strategiska samordningsgruppen för ett Grönare Stockholm får ett uppdrag att tydliggöra ansvar och roller mellan förvaltningar i övergripande planering och genomförande.

Trend

Förvaltningen har under 2016 gjort en bedömning av hur naturmiljöerna inom reservaten har förvaltats och hur andra initiativ påverkat de biologiska och rekreativa värdena inom respektive resevat. De senaste årens åtgärder och naturvårdande skötsel har gett en positiv påverkan på biologiska och rekreativa värden i reservaten, även om många miljöer fortfarande är i behov av stora och kostsamma åtgärder.

Slut

Bilagor

1. Tillsynsrapport Tillsyn i skyddade områden 2016
2. Död ved i Stockholms stads natur- och kulturresevat 2016

