

PM 2013:209 RVI (Dnr 001-1512/2013)

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om att ta fram förslag till handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 13 december 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om att ta fram förslag till handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå” hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Per Ankersjö anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har tagit fram förslag till handlingsplan som avser arbetet med grön infrastruktur på regional nivå. Syftet är att redogöra för hur en handlingsplan kan utgöra ett ramverk för att tydligare samla naturvårdsåtgärder i ett geografiskt sammanhang samt stärka gröna samband och bevara biologisk mångfald i landskapet.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Naturvårdsverkets hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har lämnat in kontorsyttranden på grund av kort remisstid. Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har inkommit med ett gemensamt yttrande.

Stadsledningskontoret vill understryka vikten av att förutsättningarna i storstadsregioner hanteras särskilt och att Naturvårdsverket beaktar detta i det fortsatta arbetet.

Exploateringskontoret anser att det är viktigt att förutsättningarna i storstadsregionerna hanteras särskilt för att möjliggöra fortsatt stadsutveckling. Detta är inte tydligt hanterat i Naturvårdsverkets förslag.

Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret anser att det saknas ett klagörande i förslaget att handlingsplanen måste avvägas mot andra allmänna intressen. Stockholms starka expansion kräver en hög detaljeringsnivå på underlaget

för att staden ska klara sin stora befolkningstillväxt med minsta möjliga påverkan på den gröna infrastrukturen.

Mina synpunkter

Regeringen arbetar på flera områden med att ändra lagar och regelverk för att kunna ta hänsyn till regionala skillnader, och särskilt skillnader mellan storstadsregioner och övriga Sverige. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket beaktar storstädernas unika förutsättningar och utmaningar i det fortsatta arbetet.

Det saknas även ett klargörande att handlingsplanerna måste avvägas mot andra allmänna intressen. Stockholms län står inför en historisk expansionsfas med en rekordartad befolkningstillväxt som kräver att ett stort antal bostäder byggs. Bostadsbristen i Stockholmsregionen är redan omfattande och bara i Stockholms stad planeras för 140 000 nya bostäder till och med år 2030. I det kommande arbetet är därför noggrann kunskap avgörande om Stockholm ska klara av att möta de nödvändiga bostadsmålen med minsta möjliga inverkan på den gröna infrastrukturen.

När det handlar om att stärka biologisk mångfald i tätortsnära områden behövs ett operativt och detaljerat kartunderlag. Stockholms erfarenheter av ekologiska landskapsanalyser i bebyggd miljö kan därför vara till nytta i detta sammanhang. Staden deltar för tillfället i ett länsstyrelselett projekt som syftar till att bygga upp en länsövergripande vegetationskartering där Stockholms egen digitala biotopkarta används som förebild. Denna typ av satsning bör stödjas och ingå i en nationell strategi för grön infrastruktur.

Stockholm driver även ett utvecklingsprojekt kallat C/O City som ska öka medvetenheten om möjligheterna med ekosystemtjänster i en urban miljö och utveckla konkreta planerings- och uppföljningsverktyg samt tjänster och produkter som främjar ekosystemtjänster och biodiversitet. Den kunskap som detta projekt har gett upphov till kan även utgöra ett bra underlag till Naturvårdsverkets nationella arbete.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om att ta fram förslag till handlingsplan för grön infrastruktur på regional nivå” hänvisas till promemorian.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 27 november 2013

PER ANKERSJÖ

Bilaga

Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Det är mycket viktigt att en handlingsplan för en regional grön infrastruktur tas fram och får utgöra underlag för regionens utveckling av framförallt transporter och bostäder. Samhällsplaneringens strukturerande effekter är stora. En framsynt planering är därför avgörande för att utveckla en hållbart växande stad och region. Länet är i en historiskt mycket kraftig expansionsfas vilket ökar behovet av underlag som även tar in naturvärden och ekosystemtjänster, något som under lång tid varit eftersatt och nedprioriterat.

Det behövs en annan samhällsplanering än hittills om staden ska kunna växa med 300 000 invånare fram till 2030 och samtidigt bidra till att klimatmålet om max 2 graders temperaturökning uppnås. Man måste finna vägar att minska målkonflikter och istället, genom ökad kunskap och uppfinningsrikedom, skapa synergier mellan naturvärden och andra viktiga allmänna nyttor som till exempel hälsa, bostäder och mobilitet. Det är därför positivt att Naturvårdsverket lägger sådan vikt vid behovet att utveckla samrådsformer och representativitet av olika intressen. Självklart kommer det alltid finnas svåra avvägningar men det är knappast något som Naturvårdsverket kan ge en lösning på.

En regional handlingsplan med kartor över grönstrukturen kan visa på spridningskorridorer, ekosystemtjänster och andra värdefulla naturområden som behöver tas tillvara och hävdas uthålligt. Därmed kan bebyggelseplanering och trafikplanering styras till mer koncentrerade ytor där bostäder följer kollektivtrafikens infrastruktur. Då kan ökad täthet och bättre tillgång till attraktiv kollektivtrafik förenas med att en livskraftig grön infrastruktur upprätthålls och vidareutvecklas.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Åsa Jernberg och Stefan Nilsson (båda MP) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (MP) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har tagit fram förslag till handlingsplan som avser arbetet med grön infrastruktur på regional nivå. Syftet är att redogöra för hur en handlingsplan kan utgöra ett ramverk för att tydligare samla naturvårdsåtgärder i ett geografiskt sammanhang samt stärka gröna samband och bevara biologisk mångfald i landskapet.

Naturvårdsverket har avgränsat uppdraget till att fokusera på de vinster en handlingsplan för grön infrastruktur skulle innebära i form av stärkta ekologiska, ekonomiska och sociala värden i landskapet.

Enligt Naturvårdsverkets förslag till handlingsplan behöver arbetet med grön infrastruktur samordnas, såväl inom som mellan nationella, regionala och lokala nivåer. Vidare behöver det landskapsinriktade arbetet stärkas och tillräckligt med resurser avsättas för att myndigheter, markägare, sektorer och övriga berörda aktörer ska kunna samverka. Av förslaget framgår även att arbetet måste integreras i andra, redan pågående, processer. Exempel på sådana är olika former av åtgärdsprogram, fysisk planering och beslut om exploatering.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret, miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har lämnat in kontorsyttrande på grund av kort remisstid. Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret har inkommit med ett gemensamt yttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av förslaget till hur en handlingsplan för grön infrastruktur kan tas fram på regional nivå.

Kontoret noterar att förslaget, i vissa delar, kan komma att innebära vissa utmaningar för staden. För att möta den kraftiga befolkningstillväxten inom såväl stadens gränser som regionen som helhet har Stockholms stad högt ställda mål för bostadsbyggande. Det innebär att ett flertal avvägningar mellan olika intressen - och då främst i samband med exploatering som sker i och intill gröna ytor - kommer att behöva göras.

Stadsledningskontoret bedömer att väl utformade och tydliga verktyg kan utgöra ett stöd samt förbättra förutsättningarna att ta hänsyn till och planera för biologisk mångfald respektive ekosystemtjänster. Kontoret anser att kunskap om ekosystemtjänster i urbana miljöer är en viktig komponent i stadsutvecklingsprocessen. Kontorets bedömning är att Naturvårdsverkets förslag skulle kunna ge ökad kunskap om ekosystemtjänster och dess värden.

Stadsledningskontoret konstaterar att olika regioner har olika förutsättningar vad gäller arbetet med grön infrastruktur, vilket det regionala arbetet behöver ta särskild hänsyn till och anpassas utifrån. Kontoret vill även understryka vikten av att förutsättningarna i storstadsregioner, däribland stockholmsregionen, hanteras särskilt. Detta för att möjliggöra fortsatt stadsutveckling. De exakta formerna för hur arbetet bedrivs är mindre viktigt än att det bedrivs och lokala förutsättningar måste få vara avgörande i val av former.

Stadsledningskontoret föreslår med hänvisning till det ovan anförda att kommunstyrelsen beslutar att Naturvårdsverkets förslag anses besvarat med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret ser positivt på att ramverk utvecklas och att kunskap om de gröna strukturerna kommer att utvecklas. Stockholm har högt ställda mål att bygga bostäder för att kunna möta den kraftiga befolkningstillväxten. Detta innebär bl.a. att både exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret kommer att behöva göra många avvägningar mellan olika intressen i samband med exploatering på gröna ytor. Bra och tydliga verktyg som stöd i att bedöma gröna funktioners funktion ger bättre förutsättningar att på ett bra sätt ta hänsyn till och planera för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Naturvårdsverkets förslag till arbete med handlingsplaner skulle kunna ge den ökade kunskap om de gröna strukturernas värden som är värdefull vid planering med hänsyn till ekosystemtjänster. Det skulle kunna ge större möjligheter att vid nybyggnation skapa gröna anläggningar som stöder ekosystemtjänster. Kunskap om ekosystemtjänster i urbana miljöer är därför viktigt när vi utvecklar våra städer och viktig för att de regionala handlingsplanerna ska kunna fungera i en storstad som Stockholm.

Staden har ett utvecklingsprojekt C/O City, som är ett Vinnovaprojekt som ska öka medvetenheten om möjligheterna med ekosystemtjänster i urban miljö och städers resiliens. Projektet ska synliggöra och kvantifiera urbana ekosystemtjänster. Utveckla konkreta planerings-/ uppförningsverktyg, tjänster och produkter som främjar ekosystemtjänster och biodiversitet i urbana områden. Verktygen ska kombinera sociala, ekologiska, ekonomiska och tekniska aspekter och ska kunna tillämpas i stadens projekt. Den kunskap som kommer fram i detta projekt bör kunna bra input till Naturvårdsverkets nationella arbete.

Exploateringskontoret vill särskilt peka på att det är viktigt att förutsättningarna i storstadsregioner som Stockholm särskilt hanteras för att möjliggöra fortsatt stadsutveckling. Detta är inte så tydligt hanterat i Naturvårdsverkets förslag. Förutsättningarna skiljer mellan olika regioner i Sverige vilket de regionala handlingsplanerna måste ta särskild hänsyn till och anpassas utifrån.

Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret

Miljöförvaltningens och stadsbyggnadskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 30 oktober 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Förvaltningarna välkomnar initiativet till att satsa på regionala handlingsplaner för grön infrastruktur med fokus på landskapsperspektivet, samt ambitionerna till ökad samordning även med lokala aktörer.

Förvaltningarna har i tidigare yttranden till Miljödepartementet och Naturvårdsverket påtalat vikten av att inkludera tätorterna i landskapsanalysen. Stockholm har både ur ett regionalt och nationellt perspektiv höga naturvärden för artgrupper knutna t.ex. till eklandskap och äldre tallar.

För att kunna arbeta med regional grön infrastruktur på ett relevant och effektivt sätt behöver även den lokala/kommunala strukturen kartläggas, i synnerhet i tätortsnära landskap. Det är på denna nivå som de flesta konkreta besluten om mark- och vattenanvändning samt

skötsel av naturmiljöer fattas. Tätortsnära och urbana landskap är fragmenterade av bebyggelse och väg/spårtrafik som begränsar framkomligheten för både djur- och växtliv och friluftsliv. Detta ökar betydelsen av att upprätthålla en sammanhängande grön infrastruktur där människor har nära till högkvalitativ rekreation och ekologiskt viktiga samband bibehålls.

Den lokala skalan i landskapet är dessutom väsentlig för överlevnaden hos delpopulationer av olika växt- och djurarter. En grön förbindelse kan se funktionell ut i ett större perspektiv, men i praktiken kan spridningsvägen ändå vara blockerad av t.ex. vägar eller bebyggelse som inte framträder i en grövre skala. Omvänt kan lokalt viktiga gröna förbindelser eller förekomster av miljöer och arter "försvinna" i ett större sammanhang.

En förutsättning för att motverka utarmning av den biologiska mångfalden i tätortsnära miljöer är att det finns adekvata analysredskap i den fysiska planeringen och markförvaltningen.

Dataförsörjning

Förslaget om en särskild kunskapssammanställning av relevant data för grön infrastruktur välkomnas. Förhoppningsvis kan Stockholms erfarenheter av ekologiska landskapsanalyser i bebyggd miljö vara till nytta i ett sådant sammanhang.

En viktig förutsättning för ett fruktbart samarbete som lyfts fram i skrivelsen är att skapa en gemensam begreppsgrund samt geografiskt heltäckande underlagsdata för olika analyser. I förslaget avser man ta fram ett övergripande nationellt underlag i form av en landskapsklassificering som kan tillämpas på olika geografiska nivåer.

Det system som beskrivs är en kartering i rutor om 1 km² med parametrar som dominerande kusttyp, topografi, arealer av vatten, skog, tätort, jordbruksmark etc., klimatzoner, geologi m.m. Förvaltningarna vill understryka att för att kunna arbeta med grönstruktur på kommunal/lokal nivå krävs att denna definieras med tillräckligt hög upplösning för att ge adekvata underlag för kommunala beslut. I en växande storstadsmiljö är kraven på underlagets kvalitet och detaljeringsgrad särskilt höga, då de ska kunna användas till detaljerade avvägningar och bedömningar i planerings-sammanhang.

Förvaltningarna efterlyser en tydligare bild av hur den tätortsnära naturen är tänkt att hanteras i analysverktyget samt i vilken grad behoven av upplösning kan tillgodoses. De bakgrundsdata som föreslås i utredningen verkar framför allt kunna användas på nationell nivå. Så snart det handlar om att motverka utarmning av biologisk mångfald med praktiska åtgärder i exempelvis det tätortsnära landskapet, behövs ett mer operativt och detaljerat kartunderlag, oavsett vem som tar fram det.

Som en jämförelse med de föreslagna km²-rutorna kan nämnas att Stockholms stad sedan länge arbetar med vegetationsdata med objekt ner till 0,25 hektars storlek, alltså en 400 gånger högre upplösning. Ett underlag baserat på km²-rutor skulle enbart visa stadens allra största grönområden som "grön infrastruktur", vilket vore till föga hjälp för planeringen av bebyggelseutveckling.

Behovet av en heltäckande, detaljerad regional vegetationskarta i Stockholmsområdet är stort bland kommunerna, vilket bekräftas av en enkätundersökning som nyligen gjorts av Länsstyrelsen i Stockholms län. Stockholms stad deltar i en referensgrupp till ett länsstyrelselett projekt om att bygga upp en länsövergripande, högupplöst vegetationskartering, där bl.a. stadens digitala biotopkarta används som referensmaterial och förebild. Att få till stånd en liknande kartering för hela länet skulle ge mycket goda möjligheter att definiera en grönstruktur och analysera hur landskapet hänger ihop på mellankommunal och regional nivå. Denna typ av satsningar bör stödjas och ingå i en nationell strategi för grön infrastruktur.

Arbetsgång

Den stegvisa tematiska arbetsgång som föreslås är i princip bra, liksom att komplettera analyserna med regionalt och lokalt underlag och kunskap. Viktiga steg som föreslås är att identifiera nyckelfaktorer och "värdetrakter" (områden med koncentration av skyddsvärd

natur, valda utifrån objektivt framställda kartor) samt att analysera landskapets konnektivitet (hur väl det hänger samman ekologiskt). Dock bör typen av underlagsmaterial anges närmare, samt vilken roll det avses spela i definitionen av en fungerande grönstruktur.

Förvaltningarna anser att naturvetenskaplig relevans i landskapsanalyserna, i synnerhet när det gäller begrepp som konnektivitet, är väsentlig. Analysarbetet bör utgå från ekologiskt inriktade, heltäckande vegetationskarteringar och inte från mer subjektiva gränsdragningar eller objektsbundna kartläggningar såsom skyddade områden eller naturvärdesbedömningar av avgränsade objekt. Om underlag i form av heltäckande, högupplöst vegetationsdata saknas bör sådant tas fram så att analyser görs utifrån underlag med tillräcklig ekologisk relevans.

Förslaget att ta med områden med hög förändringstakt eller påverkanstryck i en handlingsplan är mycket viktigt, inte minst för att kunna avgöra var grönstrukturen behöver förstärkas. Att beakta historiska data i landskapsanalysen är också relevant, särskilt för landskapsavsnitt stadda i snabb förändring.

Förvaltningarna anser vidare att man bör identifiera *behov* av åtgärder som ett särskilt steg i arbetsgången, mellan landskapsanalysen och planeringen av åtgärdernas genomförande, så att identifieringen inte påverkas av genomförbarheten.

Avvägning mellan olika intressen

Det saknas i förslaget ett klargörande att handlingsplanerna måste avvägas mot andra allmänna intressen. Stockholms län står inför en närmast historisk tillväxtfas. Bara i Stockholms stad skall det byggas 140 000 lägenheter, vilket innebär en befolkningsökning med närmare 300 000 personer till 2030. Stockholms starka expansion gör än nödvändigare att få en mycket hög detaljeringsnivå. I det kommande arbetet är noggrann kunskap avgörande om vi lyckas klara en så stor befolkningstillväxt med minsta möjliga påverkan på den gröna infrastrukturen.