

PM 2015:55 RV (Dnr 304-967/2014)

Ekosystemtjänster i en expansiv region – strategi för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län

Remiss från Länsstyrelsen i Stockholms län

Remisstid den 16 april 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ekosystemtjänster i en expansiv region – strategi för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Länsstyrelsen har inom ramen för miljömålsdialogen presenterat ett förslag på strategi för miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län” med titeln Ekosystemtjänster i en expansiv region.

Strategin belyser de utmaningar som länet står inför där den biologiska mångfalden ska värnas samtidigt som länet befinner sig i en expansiv fas. Det finns många målkonflikter, vilket strategin belyser, men den lyfter även fram möjliga lösningar samt vilka aktörer som bedöms ha rådighet och ansvar över dessa. Stockholms stad berörs i huvudsak av de delar som rör fysisk planering och infrastrukturplanering, skötsel av parker och naturområden samt områdesskydd.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret är överlag positivt till förslaget, men konstaterar att finansieringsfrågor saknas i strategin.

Exploateringskontoret anser att remissförslaget är välskrivet, tydligt och konkret och innehåller många bra åtgärdsförslag, goda exempel, beskrivning av ansvarsroller och positiva trender. Kontoret anser dock att det finns vissa förbättringsmöjligheter.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är positiv till remissversionen men anser att vissa av åtgärderna som föreslås behöver bli mer operativa.

Stadsbyggnadskontoret anser också att förslaget är bra, men framhåller att vissa av åtgärdsförslagen är diffusa och att det därför är oklart om i vilken utsträckning de kommer att leda till måluppfyllnad.

Mina synpunkter

Det är viktigt att lyfta fram stadsledningskontorets konstaterande om att bevarandet och stärkandet av den biologiska mångfalden kommer att vara förenligt med faktiska kostnader. Detta då synliggörande av faktiska kostnader ger en möjlighet att lösa de målkonflikter som uppstår i skapandet av en hållbart växande storstad i en expansiv region.

Här anser jag att strategin på ett mer konkret sätt bör kompletteras med ett verktyg för hur målkonflikter ska hanteras. Ett sådant verktyg bör på ett tydligt sätt knyta an till de ekonomiska, praktiska och miljömässiga konsekvenser av de olika alternativ som står mot varandra. I det sammanhanget är också viktigt att synliggöra de kostnader som förlusten av ekosystemtjänster och biologisk mångfald faktiskt innebär.

”Gröna kilar” har varit definierande inom regionplaneringen i över 20 år men hittills saknas i stort sett jämförbara data om tillståndet för grönstrukturen och dess utveckling över tiden. När ett analysinstrument eller verktyg för att lösa eventuella målkonflikter utformas är det därför viktigt att säkra möjligheten att följa grönstrukturens utveckling.

Därutöver vill jag lyfta fram att även gröna tak, gröna väggar och gårdar bör ingå i begreppet grön infrastruktur.

I övrigt hänvisar jag till förvaltningars tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Ekosystemtjänster i en expansiv region – strategi för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län” hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 9 april 2015

KATARINA LUHR

Bilaga

”Ekosystemtjänster i en expansiv region – strategi för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Strategin består av sex åtgärdsområden; *Grön infrastruktur och markens historia, Ekosystemtjänster, Odlingslandskap och jordbruk, Skogar och skogsbruk, Vatten, övergödning och skadliga ämnen* samt *Natur för folkhälsa och friluftsliv*.

Åtgärdsområdena preciseras med beskrivningar av utmaningar, exempel på lösningar/åtgärder samt vilka aktörer som bedöms ha rådighet över respektive åtgärd.

Kommunerna har enligt förslaget ett uttalat ansvar i majoriteten av de föreslagna åtgärderna, både enskilt och i samverkan med andra. Kommunernas översiktsplaner lyfts särskilt fram som ett viktigt strategiskt styrdokument där hänsyn till biologisk mångfald kan tas med tidigt i planprocesser.

Strategin belyser utmaningarna som uppstår i takt med att storstadsregionen förväntas bli större de kommande åren och därmed blir påfrestningarna på den biologiska mångfalden större. Fyra av de sex åtgärdsområdena har stor relevans för Stockholms stad och nämns i korthet nedan.

Inom åtgärdsområdet grön infrastruktur lyfter strategin fram åtgärder som kommunerna kan vidta för att planera för fortsatt skydd och utveckling av gröna kilar och spridningskorridorer. Insatser föreslås för existerande områden och dess skötsel.

Ekosystemtjänster, dvs tjänster som naturen utför åt människan i form av dagvattenhantering, bullerdämpning och upptagande av koldioxid mm, utgör ett åtgärdsområde. Bland de föreslagna kommunala åtgärderna ryms insatser som har tydlig koppling till klimatanpassning. Strategin tar upp gröna tak och dagvattendammar som exempel. Vidare föreslås ett utökad användande av grönytefaktorer i nybyggnation.

Inom vatten, övergödning och skadliga ämnen föreslås insatser om öppen dagvattenhantering och skydd enligt strandskyddsreglerna.

De åtgärder som rör kommuner inom åtgärdsområdet natur för folkhälsa och friluftsliv, siktar på att skapa mer naturområden invid förskolor och äldreboenden, binda samman naturupplevelsestråk samt att förbättra skötseln av befintlig bostadsnära natur.

Redogörelsen för åtgärdsförslagen ställs alla mot regionens snabba tillväxt av befolkning och utbyggnad av infrastruktur och bostäder som följd. Konflikterna uppstår inte enbart i valet mellan mindre önskvärda alternativ utan även mellan åtgärdskategorierna kan det finnas konflikter.

Utmaningen kan kort sammanfattas med att målet om biologisk mångfald ska värnas samtidigt som bostäder och utbyggnad av kollektivtrafik kommer att vara en större prioritering.

Strategin inkluderar inte finansieringsfrågor för strategins genomförande.

Beredning

Ärendena har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 februari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar länsstyrelsens strategi och konstaterar att strategin tagits fram i bred dialog med företrädare från länets aktörer. En länsgemensam bild över utmaningar och lösningar är en förutsättning för måluppfyllelse där många aktörer förväntas bidra.

Stadsledningskontoret uppskattar strategins disposition där beskrivningar av de olika utmaningarna följs av förslag till lösningar och att dessa i sin tur följs av ett förslag till ansvarsfördelning bland länets aktörer. Detta skapar en värdefull helhetsbild där rollfördelningen är särskilt viktig, inte minst som en påminnelse för kommunerna kring det egna ansvaret samt vilka aktörer som bör föra en dialog för att nå resultat.

Stadsledningskontoret kan konstatera att förslaget ligger väl i linje med stadens målsättningar inom området. Ett stort antal av de föreslagna åtgärderna har redan vidtagits av staden och det är positivt att dessa nu föreslås spridas till övriga delar av länet. Staden har bedrivit ett intensivt arbete med ekosystemtjänster och grönytefaktorer ibland annat Norra Djurgårdsstaden och detta har väckt stort intresse, både lokalt och internationellt. I Stockholms stads budget för 2015 har stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden fått i uppdrag att tillsammans ta fram en strategi för ekosystemtjänster och grönytekomensation för hela staden.

Vidare har staden för avsikt att revidera ett stort antal styrdokument, däribland Översiktsplanen, som lyfts fram som särskilt viktig i strategin. Därmed finns det möjligheter att inarbeta strategins prioriteringar i ett strategiskt skede. Staden skall även arbeta fram en klimatanpassningsplan. Ekosystemtjänster kan med fördel nyttjas som klimatanpassningsåtgärder och därmed samtidigt gynna den biologiska mångfalden. Det finns många exempel på den här typen av åtgärder som utöver dessa konkreta tekniska egenskaper också tillför estetiska värden som förskönar stadsmiljön.

Strategins syfte är att underlätta för måluppfyllnad till 2020, vilket är en kort tidshorisont. Strategin anger att förslaget skall följas av konkret riktade åtgärdsprogram samt en uppföljning byggd på utbyte av erfarenheter och goda exempel. Strategins tänkta fortsättning är vagt framställd vilket är en brist med tanke på att startegen skyndsamt måste omsättas i handling. Bevarandet och stärkandet av den biologiska mångfalden kommer att vara förenligt med faktiska kostnader.

Stadsledningskontoret konstaterar att finansieringsfrågor saknas i strategin. Strategin fokuserar på åtgärdsområden och prioriterade åtgärder. Slutliga avvägningar ska göras i efterföljande beslut av lokala aktörer, där huvudsakliga målgrupper är kommuner och regionala myndigheter. Stockholms stad har en mycket hög tillväxttakt samtidigt som ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet ska präglade stadens utveckling. Bostadsbyggnadsmålet tillsammans med utvecklad infrastruktur är högt prioriterat liksom höga ambitioner för minskad klimatpåverkan. Strategin med dess efterföljande åtgärdsprogram kommer att, tillsammans med andra för staden relevanta styrdokument, få utgöra grund för prioriteringar.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att det är viktigt att lyfta fram komplexiteten och de målkonflikter som oundvikligen uppstår i skapandet av en hållbart växande storstad i en expansiv region.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen ” Ekosystemtjänster i en expansiv region - Strategi för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv i Stockholms län ” anses besvarad med vad som sägs i detta tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 januari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret anser att remissförslaget är välskrivet, tydligt och konkret och innehåller många bra åtgärdsförslag, goda exempel, beskrivning av ansvarsroller och positiva trender. För att uppnå önskad effekt med strategin finns dock förbättringsmöjligheter.

Övergripande förbättringsmöjligheter

Återkommande i texten sägs syftet med strategin vara att belysa målkonflikter och att visa på möjliga lösningar. Här skulle texten vinna på att om man istället uttryckte att syftet med strategin vara att belysa möjliga lösningar på målkonflikter. Genom att vända på ordföljden blir texten mer positivt laddad.

Åtgärderna för respektive åtgärdsområde är presenterade på ett överskådligt sätt och pekar på en rad viktiga utmaningar, men vissa av åtgärdsförslagen är ännu ej förankrade i exempelvis planeringsprocessen, såsom de gröna kilarnas utpekade gröna samband och spridningsvägar. Dessa behöver värnas och utvecklas vid lokalisering av bostadsbebyggelse och infrastruktur. Metoden för detta är ännu ej färdigutvecklad. Härigenom råder en osäkerhet om huruvida målen kommer att uppnås. Vidare har regionala miljömålsrådet pekat ut fyra preciseringar av målet som särskilt angelägna för länet. I strategin nämns inte de övriga, som därför helt saknar åtgärdsförslag.

Slutligen måste en välgenomtänkt strategi för uppföljningen av strategin delges. Om inte tydliga krav på uppföljning finns kopplat till strategin kommer strategin troligtvis tappa mycket av sin kraft. Vidare kommer det vara svårt att se vilken inverkan strategier som denne i praktiken har för vårt gemensamma arbete.

Gällande åtgärdsområde Grön infrastruktur

I begreppet grön infrastruktur borde även annan infrastruktur än parker, natur- och vattenområden inkluderas, såsom gröna tak, väggar och gårdar. Inte minst i de tätbebyggda delarna av regionen kan ofta sådana ytor ha en viktig roll för växt- och djurlivet.

I stadsutvecklingsprojekten är det många olika mål som ska uppfyllas, som miljömål, sociala mål, natur- och kulturmiljöhänsyn. Ett sätt att underlätta intresseavvägningen är att ha adekvata planeringsunderlag. Därför är det viktigt att ta fram en länsäckande biotop/vegetationskarta av samma typ som finns i Stockholms stad, då det är en förutsättning för att kunna analysera och följa upp funktionerna i den biologiska mångfaldens värdekärnor och spridningsvägar.

Gällande åtgärdsområde Ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är relevant för Stockholms stad i stadsutvecklingsprojekt. I Stockholms stads budget för 2015 har stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden, fått i uppdrag att ta fram en strategi för ekosystemtjänster och grönytekomensation.

I Norra Djurgårdstaden har Stockholmsstad utvecklat och arbetat med grönytefaktor. Det görs för att gynna satsningar på ekosystemtjänster i samband med exploateringar. Det pågår ett arbete med att utveckla grönytefaktorn så den kan användas i alla exploateringsprojekt i Stockholms stad. Det har även förts en diskussion i Norra Djurgårdstaden att utveckla och använda grönytefaktorn för allmän platsmark. Exploateringskontorets förslag/Remissmaterialet

Det är betydelsefullt att jobba vidare med de riktade åtgärdsprogrammen för de åtgärder som kan identifieras i strategin. Angeläget är att ansvariga aktörer och en tidplan kopplas till åtgärdsprogrammen föra att kunna användas i stadsutvecklingsprocessen.

Exploateringskontorets förslag/Remissmaterialet

Det är betydelsefullt att jobba vidare med de riktade åtgärdsprogrammen för de åtgärder som kan identifieras i strategin. Angeläget är att ansvariga aktörer och en tidplan kopplas till åtgärdsprogrammen föra att kunna användas i stadsutvecklingsprocessen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 januari 2015 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret anser att remissförslaget är välskrivet, tydligt och konkret och innehåller många bra åtgärdsförslag, goda exempel, beskrivning av ansvarsroller och positiva trender. För att uppnå önskad effekt med strategin finns dock förbättringsmöjligheter.

Övergripande förbättringsmöjligheter

Återkommande i texten sägs syftet med strategin vara att belysa målkonflikter och att visa på möjliga lösningar. Här skulle texten vinna på att om man istället uttryckte att syftet med strategin vara att belysa möjliga lösningar på målkonflikter. Genom att vända på ordföljden blir texten mer positivt laddad.

Åtgärderna för respektive åtgärdsområde är presenterade på ett överskådligt sätt och pekar på en rad viktiga utmaningar, men vissa av åtgärdsförslagen är ännu ej förankrade i exempelvis planeringsprocessen, såsom de gröna kilarnas utpekade gröna samband och spridningsvägar. Dessa behöver värnas och utvecklas vid lokalisering av bostadsbebyggelse och infrastruktur. Metoden för detta är ännu ej färdigutvecklad. Härigenom råder en osäkerhet om huruvida målen kommer att uppnås. Vidare har regionala miljömålsrådet pekat ut fyra preciseringar av målet som särskilt angelägna för länet. I strategin nämns inte de övriga, som därför helt saknar åtgärdsförslag.

Slutligen måste en välgenomtänkt strategi för uppföljningen av strategin delges. Om inte tydliga krav på uppföljning finns kopplat till strategin kommer strategin troligtvis tappa mycket av sin kraft. Vidare kommer det vara svårt att se vilken inverkan strategier som denne i praktiken har för vårt gemensamma arbete.

Gällande åtgärdsområde Grön infrastruktur

I begreppet grön infrastruktur borde även annan infrastruktur än parker, natur- och vattenområden inkluderas, såsom gröna tak, väggar och gårdar. Inte minst i de tätbebyggda delarna av regionen kan ofta sådana ytor ha en viktig roll för växt- och djurlivet.

I stadsutvecklingsprojekten är det många olika mål som ska uppfyllas, som miljömål, sociala mål, natur- och kulturmiljöhänsyn. Ett sätt att underlätta intresseavvägningen är att ha adekvata planeringsunderlag. Därför är det viktigt att ta fram en länstäckande biotop/vegetationskarta av samma typ som finns i Stockholms stad, då det är en förutsättning för att kunna analysera och följa upp funktionerna i den biologiska mångfaldens värdekärnor och spridningsvägar.

Gällande åtgärdsområde Ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster är relevant för Stockholms stad i stadsutvecklingsprojekt. I Stockholms stads budget för 2015 har stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden, fått i uppdrag att ta fram en strategi för ekosystemtjänster och grönytekompensation.

I Norra Djurgårdsstaden har Stockholmsstad utvecklat och arbetat med grönytefaktor. Det görs för att gynna satsningar på ekosystemtjänster i samband med exploateringar. Det pågår ett arbete med att utveckla grönytefaktorn så den kan användas i alla exploateringsprojekt i Stockholms stad. Det har även förts en diskussion i Norra Djurgårdstaden att utveckla och använda grönytefaktorn för allmän platsmark. Exploateringskontorets förslag/Remissmaterialet

Det är betydelsefullt att jobba vidare med de riktade åtgärdsprogrammen för de åtgärder som kan identifieras i strategin. Angeläget är att ansvariga aktörer och en tidplan kopplas till åtgärdsprogrammen föra att kunna användas i stadsutvecklingsprocessen.

Exploateringskontorets förslag/Remissmaterialet

Det är betydelsefullt att jobba vidare med de riktade åtgärdsprogrammen för de åtgärder som kan identifieras i strategin. Angeläget är att ansvariga aktörer och en tidplan kopplas till åtgärdsprogrammen föra att kunna användas i stadsutvecklingsprocessen.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 februari 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret anser att remissförslaget är välskrivet, tydligt och konkret och innehåller många bra åtgärdsförslag, goda exempel, beskrivning av ansvarsroller och positiva trender. Åtgärderna är presenterade på ett överskådligt sätt. Åtgärderna pekar på en rad viktiga utmaningar, men vissa av åtgärdsförslagen är diffusa och det är därför oklart om i vilken utsträckning de kommer att leda till måluppfyllnad.

Fokus i strategin ligger på biologisk mångfald eftersom detta är en strategi för att uppfylla miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv”. Titeln ”Ekosystemtjänster i en expansiv region” kan bli missvisande då andra ekosystemtjänster behandlas endast översiktligt. Regionala miljömålsrådet har pekat ut fyra preciseringar av målet som särskilt angelägna för länet. I strategin nämns inte de övriga, som därför helt saknar åtgärdsförslag. Även ”Gynnsam bevarandestatus” är relevant för Stockholms län.

Åtgärdsområde Grön infrastruktur

Förslagen till åtgärder inom grön infrastruktur är bra och angelägna. I begreppet grön infrastruktur borde dock även annan infrastruktur än parker, natur- och vattenområden inkluderas, såsom gröna tak, väggar och gårdar. Inte minst i de tätbebyggda delarna av regionen kan ofta sådana ytor ha en viktig roll för växt- och djurlivet.

Viktiga åtgärder som föreslås är att ta fram en regional överenskommelse om vilka mosaiker av naturtyper som regionen har ett särskilt ansvar för. I en växande region är det svårt att både uppfylla olika miljömål och sociala mål och samtidigt skydda samtliga naturområden och arter. Att ta fram en länstäckande biotop/vegetationskarta av samma typ som finns i Stockholms stad är också helt nödvändigt eftersom det är en förutsättning för att kunna analysera och följa upp funktionerna i den biologiska mångfaldens värdekärnor och spridningsvägar. Först därefter kan åtgärden att ”värna värdekärnor och spridningsvägar”, som föreslås i strategin, konkretiseras.

Åtgärdsområde Ekosystemtjänster

Åtgärdsområdet är relevant för Stockholms stad, inte minst i den fysiska planeringen. Frågan om ekologisk kompensation är komplicerad. I Stockholms stads budget för 2015 har stadsbyggnadsnämnden tillsammans med exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskydds-nämnden, fått i uppdrag att ta fram en strategi för ekosystemtjänster och grönytekomensation.

Inom projektet C/O City som Stockholms stad driver, har en vägledning (Ekosystemtjänster i stadsplaneringen – en vägledning) tagits fram som innehåller goda exempel (vägledningen och många andra rapporter finns i den länk till C/O City projektet, som angivits i strategidokumentet). I vägledningen föreslås ett arbetssätt som även kan tillämpas vid kartläggning. Det finns idag inte någon enhetlig metodik eller vägledning för kartläggning av ekosystemtjänster. En kartläggning bör göras utifrån de behov som finns, både med avseende på vilka ekosystemtjänster som behövs och för vem. I Stockholms stad pågår ett första steg i att försöka kartlägga ett urval ekosystemtjänster.

Stockholms stad använder en grönytefaktor för att gynna satsningar på ekosystemtjänster vid nybebyggelse som vidareutvecklats från Malmö till Norra Djurgårdsstaden. Grönytefaktorn för Norra Djurgårdsstaden bearbetas för närvarande för att kunna användas för hela Stockholms stad.