

Handläggare
Nette Bygren
Telefon: 508 28 866**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2020-06-16, p. 23

Tillsynsrapport 2019 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, Rinkeby-Kista, Enskede-Årsta-Vantör och Älvsjö.

Anna Hadenius
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 elva kommunalt skyddade naturområden i Stockholms stad.

Liksom tidigare år har förvaltningen i tillsynen lämnat synpunkter och följt upp tillstånd och dispenser för olika åtgärder och projekt i reservaten. Förvaltningen har under 2019 gjort tillsynsbesök i samtliga elva reservat vid flera tillfällen. Förvaltningen hanterar också överträdelser som sker samt klagomål som kommer in. Utifrån inspektioner och kontakt med förvaltarna bedömer förvaltningen att allmänhetens efterlevnad av föreskrifter i huvudsak har varit god i reservaten, men med undantag.

En viktig del av tillsynen är rådgivning om bestämmelser och hur förvaltarna praktiskt kan arbeta för att upprätthålla syftet med respektive reservat. Förvaltningen deltar också aktivt i det förvaltningsövergripande arbetet att utreda och inrätta nya reservat. Utöver de kommunala reservaten har miljö- och hälsoskyddsnämnden under året också tagit över tillsynen över stadens strandskyddade områden. Förvaltningen ser behov av ökad kunskapsspridning om vad strandskydd innebär.

Reservatsförvaltarna har under senare år genomfört ett stort antal skötselåtgärder som gett positiva effekter på naturvärden såväl som rekreativa värden. Det är en utveckling i positiv riktning som till stor del kunnat möjliggöras genom de centrala medel som kan sökas för de skyddade områdena. En ökad årlig driftbudget skulle dock möjliggöra en mer långsiktig planering av skötsel och drift.

Besöksstrycket i stadens skyddade områden ökar stadigt år från år i takt med att Stockholm växer. Under våren 2020 är besöksantalet större än någonsin på grund av den pågående pandemin i samhället. Till exempel har mer än dubbelt så många besök jämfört med tidigare år registrerats vid Orhem i Flatens naturreservat. Förvaltningen märker av ett ökat antal frågor och positiva synpunkter, men också ett ökat antal klagomål och konflikter mellan olika intressen i reservaten.

Förvaltningen ser bland annat att det finns ett behov av information och tydlighet om vad som gäller i frågor som cykling, eldning och lösa hundar. Det finns också ett behov av tillgänglighetsåtgärder för att ge fler möjlighet att besöka reservaten. När det gäller problematiken med otillåtna bosättningar behövs ett större grepp i staden för att komma till rätta med de skador på naturmiljön och störningar de innebär.

Bakgrund

Natur- och kulturresevat

Stockholms natur- och kulturresevat är inrättade för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter. Natur- och kulturresevat bildas med stöd av 7 kap. miljöbalken. Varje resevat har särskilda syften och föreskrifter som kan formuleras olika beroende på resevatets karaktär och de värden som ska skyddas. I skötselplanen fastställs hur området ska skötas för att upprätthålla kvaliteterna.

Det finns idag elva kommunalt skyddade naturområden i Stockholms stad, tio naturreservat och ett kulturresevat. Kyrkhamn och Hagsätraskogen är under utredning, och det finns också ett budgetuppdrag att utreda förutsättningarna för skydd av Fagersjöskogen och Storskogen/Ålstensskogen samt en större del av Årstaskogen.

Strandskydd

Miljö- och hälsoskydds nämnden tog under våren 2019 över tillsynen över strandskyddade områden som en konsekvens av att reglementet för stadsbyggnadsnämnden skrevs om. Storleken på den strandskyddade ytan i Stockholms stad är ca 733 ha land och 519 ha vatten.

Tillsyn

Tillsynen av stadens natur- och kulturresevat innefattar

- tillsyn gällande efterlevnad av föreskrifter enligt reservatsbeslut
- hantering och uppföljning av dispens- och tillståndsremisser
- rådgivning, samordning och information.

Tillsynen av stadens strandskyddade områden innefattar att

- hantera inkommande synpunkter/klagomål om åtgärder som strider mot strandskyddet
- genomföra informationsinsatser till stora markägare/nyttjanderättsinnehavare inom staden
- lämna synpunkter i detaljplaneprocessen, i de fall där strandskyddsfrågor är aktuella.

Både reservatstillsynen och strandskyddstillsynen innebär

- hantering och uppföljning av dispens- och tillståndsremisser från stadsbyggnadsnämnden
- åtalsanmälningar vid misstanke om brott mot områdesskydd.

Förvaltningens ekologer följer upp reservatens bevarandestatus genom återkommande inventeringar. Förvaltningen deltar också aktivt i det förvaltningsövergripande arbetet att utreda och inrätta nya reservat. De operativa tillsynstimmarna som förvaltningen debiterat för är upparbetade.

Tillsynsarbetet redovisas område för område i rapporten *Tillsyn i skyddade områden 2019*, bilaga 1

Förvaltningens synpunkter

De flesta som bor och arbetar i Stockholm har nära till naturen. Undersökningar visar också att det rika växt- och djurlivet värderas högt av stockholmarna. De nära och lättillgängliga naturupplevelserna berikar stadslivet och är en uppskattad del i mångas vardag. I Stockholm finns gott om värdefulla tallmiljöer och ekmiljöer med riktigt gamla träd som är unika både i ett nationellt och europeiskt perspektiv. I Stockholm är det också nära till stränder vid havet, Mälaren, mindre sjöar och vattenmiljöer. Under 2019 har miljöförvaltningen uppmärksammat betydelsen av stadens småvatten och våtmarker.

Stockholms skyddade naturområden är en mycket viktig del av stadens blågröna infrastruktur. De utgör så kallade kärnområden i vilka en mångfald arter kan leva hela sin livscykel. Stora sammanhängande områden är en grundförutsättning för stadens rika biologiska mångfald. Det har också lyfts fram i förvaltningens pågående arbete med en handlingsplan för biologisk mångfald.

Naturen i storstaden får 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.

I den kris som pågår i samhället just nu har det blivit ännu tydligare hur stor betydelse våra naturområden har. Reserestriktioner och svårigheter att umgås tätt inomhus har gjort att många utnyttjar möjligheterna att ta sig till ett naturområde i närområdet. Det har inneburit att besöksstrycket i naturreservaten ökat dramatiskt de senaste månaderna. Ett ökat besöksantal har satt ljus på behov, utmaningar och utvecklingsmöjligheter i reservaten, men också på vilken resurs naturen är, och hur det arbete som reservatsförvaltarna lagt ner kommer till nytta.

Efterlevnad av föreskrifter samt dispens- och tillståndsärenden

Förvaltningen har under 2019 gjort tillsynsbesök i samtliga elva reservat vid flera tillfällen. Utifrån inspektioner och kontakt med förvaltarna bedömer förvaltningen att allmänhetens efterlevnad av föreskrifter i huvudsak har varit god i reservaten. Undantagen har främst gällt nedskräpning, skadegörelse, otillåten dumpning av avfall, otillåtna bosättningar, skrotbåtar, okopplade hundar, cykling och motocrosskörning i terräng.

Förvaltningen har också varit drivande och medverkat i arbetet med gränsmarkering av stadens tre senast inrättade naturreservat. I samband med detta har överträdelser noterats på stadens mark, inom reservaten, och dessa handläggs nu av exploateringskontoret.

Miljöförvaltningen har följt upp och gett synpunkter i ett stort antal dispens- och tillståndsärenden i reservaten. Det har bland andra gällt större projekt som rasering av kraftledningar, nedgrävning av fjärrvärmeledningar, anläggning av begravningsplats men även för löpartävlingar, provgrop för besökstolett, anläggning av klätterled, anläggning av stigar och trappa. Alla ärenden nämns under respektive reservat i bilaga 1.

Höjd kvalitet genom skötselåtgärder och satsningar på tillgänglighet.

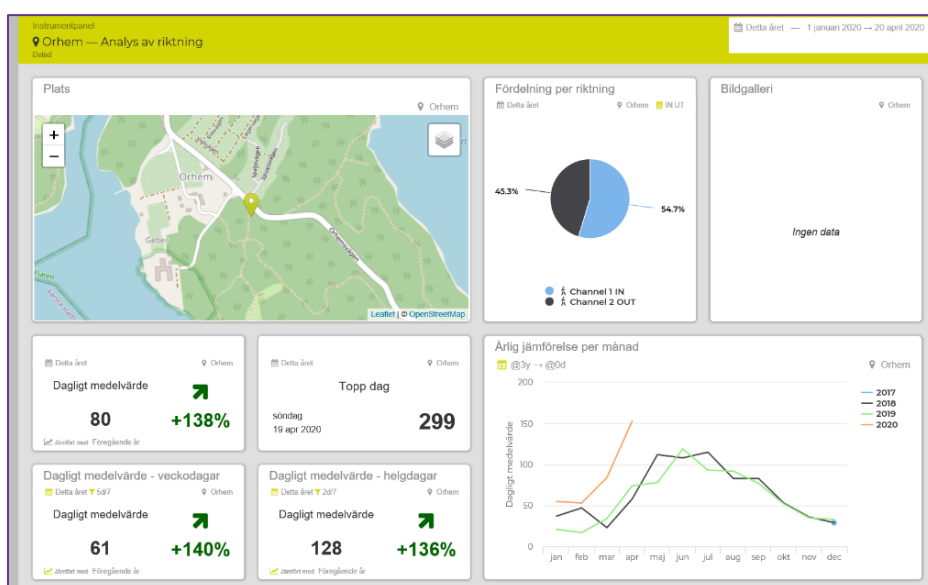
Reservatsförvaltarna har under senare år genomfört ett stort antal skötselåtgärder som gett effekter på naturvärden såväl som rekreativa värden. Det är en utveckling i positiv riktning som till stor del kunnat möjliggöras genom de centrala medel som kan sökas för de skyddade områdena. Liksom tidigare år vill dock förvaltningen framhålla att en ökning av den årliga driftbudgeten vore att föredra. Det skulle möjliggöra en mer långsiktig planering av skötsel och drift i reservaten.

Förvaltningen konstaterar att

- **Antal slåtterytor ökar**
Genom att slå av gräset med skärande, klippande blad i slutet av sommaren, och därefter samla upp gräsklippet, gynnas en artrik gräsmarksflora.
- **Fler ekmiljöer restaureras**
Genom att ta bort träd som växer upp i ekarnas kronor blir de mer solbelysta och ekarna själva såväl som arter som lever i trädens håligheter och bark gynnas. På köpet blir miljöerna också mer tillgängliga för reservatsbesökare.
- **Brynmiljöer öppnas upp**
Genom slyröjning kan rester av äldre ängsmarker friläggas och träd och buskar som växer i brynzonen få mer ljus, vilket gynnar såväl den biologiska mångfalden som upplevelsevärdena.
- **Död ved läggs ut**
Stammar av träd som ramlar lämnas kvar, om det är praktiskt möjligt. Stockar från avverkningar i exploateringsprojekt har lagts ut i flera reservat. Även döda träd är fulla av liv - stående eller liggande. Mängder av fåglar, smådjur, insekter och svampar är helt beroende av död ved.
- **Groddjursdammar anläggs och restaureras**
Flera nya dammar har anlagts i reservaten de senaste åren, vilket är positivt och har inneburit att förutsättningarna för groddjurspopulationerna i dessa områden ökar. Groddjursdammar är också ett mycket populärt utflyktsmål för förskolegrupper och andra besökare.
- **Trygghetsröjningar genomförs så att flera värden gynnas**
Trygghetsröjning och förbättringar av gångvägar och motionsspår har genomförts i de flesta reservat. Med rätt kunskap hos utföraren går dessa röjningar att anpassa så att även naturvärden gynnas, till exempel att ge ökat ljusinsläpp genom att göra högstubbar istället för att fälla ett helt träd.
- **Nya sittbänkar och mötesplatser anläggs**
Sittplatser anpassade till naturmiljön har anlagts i naturreservaten vilket ökat tillgänglighet och upplevelsevärden.
- **Tillgänglighetsanpassning sker**
Flera förvaltare arbetar aktivt med tillgänglighetsanpassningar i reservaten. Två exempel är en tillgänglighetsutredning i Kyrksjölötens naturreservat och tillgänglighetsanpassad naturstig i Flatens naturreservat.
- **Markering av gränser och informationsskyltar har satts ut**
I stadens tre nyaste reservat har reservatsgränsen markerats ut med stolpar och skyltar. Även informationsskyltar, bland annat om död ved och fornlämningar har satts upp, vilket ökar tydlighet och tillgänglighet.

Behov av ytterligare åtgärder framöver

Besöksstrycket i stadens skyddande områden ökar stadigt år från år i takt med att Stockholm växer. Under våren 2020 är besöksantalet större än någonsin, sannolikt p.g.a. Corona-pandemin. Besöksräknare finns vid Orhem i Flatens naturreservat. Där har 138 procent fler besök registrerats jämfört med föregående år. Det innebär att antalet besökare mer än fördubblats. Troligtvis ser det ut på ungefär samma sätt i övriga reservat även om statistik saknas.



Besöksstatistik vid Orhem i Flatens naturreservat. Röd linje visar besök under år 2020.

Förvaltningen märker av ett ökat antal frågor och positiva synpunkter, men också ett ökat antal klagomål och konflikter mellan olika intressen i reservaten.

Förvaltningen ser behov av flera åtgärder och satsningar för att minska oönskad påverkan och slitage på reservaten, samt för att motverka konflikter mellan olika reservatsbesökare. Dessa åtgärder är

- **Tydliggöra reglerna för cykling i reservaten**
Det är idag inte tillåtet att cykla i terräng eller på parkvägar inom Stockholms stad, om det inte är skyltat som en cykelväg. Juridiskt bygger detta i korthet på att all terrängkörning med fordon är förbjuden i Stockholm stad enligt 8 § i de lokala allmänna trafikföreskrifterna och att cykel är ett fordon, enligt 2 § i lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Det är bestämmelser som de flesta Stockholmare inte känner till.

Miljöförvaltningen får kontinuerligt in klagomål om cykling i naturreservat. Klagomålen gäller främst att det cyklas i terräng, konflikter med gående och att informationen om vilka regler som gäller för cykling i reservaten är otydlig och bristfällig.

Förvaltningen anser att det är viktigt att trafikkontoret slutför sitt projekt att skylta upp vanliga cykelvägar i reservaten, tar ansvar för att förtydliga i fält och på hemsidan vilka regler som gäller för cykling inom stadens grönområden, samt finner en juridisk lösning för att kunna tillåta cykling på markerade slingor. Miljöförvaltningens förslag är att man gör en geografiskt kopplad trafikföreskrift för enskilda slingor om detta.

- **Tydliggöra regler om eldning, hundar och cykling i terräng genom skyltar**
Reglerna om att det bara är tillåtet att elda på angiven plats, att hunden ska vara kopplad och att det inte är tillåtet att cykla i terräng följs inte av många reservatsbesökare. Förvaltningen ser ett behov av ökad skyltning.
- **Öka basutbudet i alla reservat**
Miljöförvaltningen har tidigare lyft att det finns en stor potential att utveckla friluftsvärderna i stadens reservat. Enligt Stockholm stads *Strategi för det rörliga friluftslivet* är också det generella målet att öka andelen stockholmare som utövar ett rörligt friluftsliv och att förbättra förutsättningarna för invånarna att utöva ett rörligt friluftsliv.

Ett basutbud i varje reservat kan innebära en allmän toalett, värmestuga och pedagogisk information. Genom detta kan man säkerställa en hög kvalitet på upplevelsen redan vid entrén och möjliggöra att reservaten används året om för fler.

Naturvårdsvakter i alla reservat skulle vara en tillgång och öka tryggheten och minska överträdelser något. En naturvårdsvakt är förordnad av länsstyrelsen och har fått utbildning av polismyndigheten. Trafikkontoret har i egenskap av reservatsförvaltare sedan drygt ett år tillbaka anlitat en naturvårdsvakt som fått förordnande för Igelbäckens kulturreservat och Hansta naturreservat.

- **Hantera bosättningar samordnat**
Flera av stadens reservat har problem med återkommande bosättningar. Det gäller både tätläger och båt-bosättningar.

I en majoritet av reservaten har tillfälliga mindre bosättningar påträffats vid olika tillfällen, men i några av reservaten finns sedan flera år tillbaka ett flertal större, mer permanenta läger. Under 2019 fanns drygt 20 större bosättningar inom reservaten.

Bosättningarna innebär att både naturvärden och rekreativa värden skadas. Träd sågas ned, skräp lämnas och ytor tas i anspråk så att besökare inte vågar sig dit. Bristen på toaletter och andra hygienutrymmen bidrar också till att boplatserna och skogsområdena omkring utgör en olägenhet för människors hälsa. Efter avhysning och städning återkommer bosättningen relativt snart, ofta till samma platser.

Vid klagomål eller inspektion av bosättning kontaktar miljöförvaltningen förvaltaren, enligt den stadsövergripande rutin som finns för avhysning av illegala boplatser. Förvaltningen har också kontakt med socialförvaltningen, och polisen i enskilda fall, för att diskutera åtgärder och situationen som helhet men ser inte att problemen minskar. Miljöförvaltningen anser att staden behöver ta ett större grepp om frågan för en hållbar lösning, i annat fall kommer det att krävas ständig bevakning i naturområdena.

- **Satsa på löpande naturvård**

I de flesta stadsdelar är park- och naturvårdsskötseln utlagd på entreprenad. Det är då ofta samma entreprenör som tar hand om gräsklippning och skräpplockning som naturvårdsröjningar och slåtter, och det är inte alltid tydligt i upphandlingarna vilken kompetens som krävs. Det finns ett starkt önskemål från förvaltarna om en samordning och stöd i dessa upphandlingar.

Det finns också önskemål om utbildning i naturvård för parkförvaltare och entreprenörer. Miljöförvaltningen genomförde under 2019 två utbildningsdagar för parkingenjörer som var uppskattad och kommer under 2020 att erbjuda stadens entreprenörer samma utbildning.

Miljöförvaltningen har under 2018-19 också låtit inventera småvatten i samtliga naturreservat. Inventeringarna har resulterat i förslag på punktinsatser och kontinuerlig skötsel av vattenmiljöerna. Anlagda dammar är skötselkrävande och behöver kontinuerligt rensas från igenväxningsarter som kaveldun och vass. Likaså är det viktigt att se till att vattendjupet behålls så att dammarna inte torkar ut, till exempel genom dämmen. Om igenväxningen gått för långt behöver de också restaureras genom att grävas om. Det är svårt och tidskrävande att hålla efter

kaveldun och vass med manuell rensning, och det krävs också artkunskap hos utföraren så att inte värdefulla arter rensas bort. Med en kontinuerlig skötsel kan stora kostsamma restaureringar göras mer sällan. En svårighet som förvaltare ofta framför är att det är lättare att få medel för investeringar än för den löpande skötsel som följer.

Slut

Bilagor

1. Tillsynsrapport - Tillsyn i skyddade områden 2019