

Handläggare
Anna Edström
Telefon: 08-508 28 760

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2021-05-25, p. 12

Tillsynsrapport 2020 för stadens skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna miljöförvaltningens tillsynsrapport.
- 2 Överlämna tillsynsrapporten för kännedom till länsstyrelsen, exploateringsnamnden, trafiknamnden, stadsbyggnadsnamnden och stadsmuseet samt till stadsdelsnämnderna i Skarpnäck, Skärholmen, Södermalm, Bromma, Hässelby-Vällingby, Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista, Enskede-Årsta-Vantör och Hägersten-Älvsjö.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholm stads elva natur- och kulturresevat är inrättade för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter. Miljö- och hälsoskyddsnamnden har tillsyn över reservaten och deltar också aktivt i det förvaltningsövergripande arbetet att utreda och inrätta nya reservat samt biotopskyddsområden. Namnden har även tillsyn över stadens strandskyddade områden.

Förvaltningen, på delegation från nämnden, har lämnat synpunkter i tre strandskyddsärenden och 35 nya dispens- och tillsynsärenden i reservaten. Antalet större och fleråriga projekt har ökat i takt med att staden växer. Inom ramen för tillsynen har förvaltningen därför också lagt ner mycket tid på att följa upp villkor i beslut från tidigare år samt delta i processer inför kommande dispensansökningar. Genom att bidra med kunskap om respektive reservats förutsättningar kan verksamhetsutövaren anpassa planerad ansökan så att negativ påverkan kan begränsas.

År 2020 särskiljer sig från tidigare år när det gäller allmänhetens efterlevnad av föreskrifter och andra bestämmelser, som vanligtvis är relativt god. Pandemin våren 2020 medförde en snabb och oväntat stor ökning av både vana och ovana reservatsbesökare. Det är positivt och i linje med stadens ambition att tillgängliggöra reservaten. Det är också ett kvitto på de gröna områdenas betydelse för närboende. Det har dock även inneburit slitage, trängsel, nedskräpning och olovlig eldning.

Reservatsförvaltarna har under senare år genomfört ett stort antal skötselåtgärder som har gynnat såväl natur- som rekreativa värden.

Förvaltningen ser behov av följande förbättringar:

- Öka basutbudet i varje reservat genom tillgängliga entréer, besökstoletter och information
- Möjliggör en naturvårdsvakt i varje reservat
- Tydliggör reglerna för cykling i reservaten genom lokal trafikföreskrift.
- Fler och tydliga skyltar om eldning, hundar och stigcykling
- Hantera bosättningar samordnat
- Satsa på löpande naturvård genom krav vid upphandling av driftentreprenör samt genom ökad årlig driftbudget för mer långsiktig planering av skötsel.
- Ställ krav på externfinansierad kontrollant vid uppföljning av reservatsvillkor vid större projekt
- Öka kunskapen om strandskyddets förekomst, syften och regler

Bakgrund

Natur- och kulturresevat, Natura 2000 och naturminnen
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. Skötselplanen är vägledande, men inte juridiskt bindande.

Det finns idag elva kommunalt skyddade naturområden i Stockholms stad, tio naturresevat och ett kulturresevat. Delar i tre av resevaten är också utpekade som Natura 2000-områden enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Dessa förvaltas av berörda stadsdelsförvaltningar, förutom Hansta och Igelbäcken som

förvaltas av trafikkontoret. Det finns också två naturminnen, Johannedals flyttblock samt Pålsundsberget, som ingår i tillsynen av skyddade områden.

Tillsynen av stadens natur- och kulturresevat innefattar:

- följa upp efterlevnad av syften, föreskrifter, dispenser- och tillstånd enligt reservatsbeslut,
- lämna synpunkter på dispens- och tillståndsremisser från stadsbyggnadsnämnden,
- informera om föreskrifterna,
- hantera klagomål om åtgärder som strider mot föreskrifterna,
- åtalsanmäla vid misstanke om brott mot områdesskydd.

De operativa tillsynstimmarna som förvaltningen debiterat för är upparbetade 2020. Utöver tillsynen sker också skötselrådgivning, samordning samt uppföljning av bevarandestatus i syfte att kunna tillgodose förutsättningarna för reservatens syften.

Tillsynsarbetet och rådgivningen för natur-och kulturresevat, inklusive N2000, samt naturminnen, redovisas i rapporten *Tillsyn i skyddade områden 2020*, bilaga 1.

Utredning av nya områdesskydd ligger utanför tillsynen. Under 2021 planeras förslag till beslut om att inrätta Hagsätraskogens naturresevat och att utvidga Årstaskogen – Årsta holmar naturresevat. Det pågår också sedan tidigare uppdrag att utreda Kyrkhamn som naturresevat och att utreda förutsättningarna för naturresevat i Fagersjöskogen och Storskogen/Ålstensskogen samt att utreda förutsättningarna för kommunala biotopskyddsområden. Förvaltningen har deltagit aktivt i dessa utredningar under 2020.

Strandskydd

Miljö- och hälsoskydds-nämnden har sedan 2019 tillsynen över strandskyddsområden. Storleken på den strandskyddade ytan i Stockholms stad är ca 733 ha land och 519 ha vatten.

Tillsynen av stadens strandskyddsområden innefattar att

- följa upp efterlevnad av dispensbeslut från stadsbyggnadsnämnden,
- lämna synpunkter på dispensremisser från stadsbyggnadsnämnden,
- informera om strandskyddet,
- hantera klagomål om åtgärder som strider mot strandskyddet,

- åtalsanmäla vid misstanke om brott mot områdesskydd.

Miljönämndens tillsyn av efterlevnad av beslut har debiterats per timme enligt gällande taxa 2020. Tillsynsarbetet för strandskydd redovisas i rapporten *Tillsyn i skyddade områden 2020*, bilaga 1.

Förvaltningens synpunkter och förslag

De flesta som bor och arbetar i Stockholm har nära till naturen. Undersökningar visar att det rika växt- och djurlivet värderas högt av stockholmarna. I Stockholm finns gott om värdefulla tall- 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.

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, vilket framgår av stadens handlingsplan för biologisk mångfald.

Efterlevnad av föreskrifter

Förvaltningen har under 2020 gjort tillsynsbesök i samtliga elva reservat vid flera tillfällen. Förvaltningen bedömer att år 2020 särskiljer sig från tidigare år när det gäller allmänhetens efterlevnad av föreskrifter och andra bestämmelser, som vanligtvis är relativt god. Pandemin våren 2020 medförde en snabb och oväntat stor ökning av både vana och ovana reservatsbesökare. Det är i grunden positivt och i linje med stadens ambition att tillgängliggöra reservaten. Det är också ett kvitto på de gröna områdenas betydelse för närboendes möjlighet till rekreation och välmående.

Baksidan av det stora besöksstrycket i reservaten innebar dock att det på flera platser har uppstått slitage och trängsel samt en stor ökning av nedskräpning och olovlig eldning. Både reservatsbesökare och reservatsförvaltare har efterfrågat en ökad tydlighet om vilka regler som gäller, till exempel frågor om var man får grilla, tälta, ta med hunden eller cykla. Utifrån tillsynen kan förvaltningen konstatera att antalet inkomna synpunkter, klagomål och överträdelser har ökat under året i och med pandemin.



Diagrammet visar antal passager vid Orhem, Flatens naturreservat, enligt förvaltarens räknare. Grön linje år 2020, svart år 2019 och blå år 2018. Toppnotering i juni 2020.

Förvaltningen har under 2020 stöttat reservatsförvaltarna genom att bland annat ta fram underlag för tillfälliga skyltar om t.ex. eldning, som förvaltarna har kunnat sätta upp i reservaten. Förvaltningen har tillsammans med andra berörda förvaltningar också påbörjat ett arbete för att förtydliga var man får cykla i reservaten.

Förvaltningen samordnar information om reservaten och gällande föreskrifter i informationsfoldrar, på hemsidan, i appen *Naturkartan* samt på Facebooksidan *Natur i Stockholms stad*. I reservaten Igelbäcken och Hansta har förvaltaren fortsatt att ha en naturvårdsvakt på plats som har kunnat upptäcka överträdelser och svara på frågor från besökare. Närvaron har varit uppskattad och välbehövlig.

Förvaltningen ser ett fortsatt stort behov av att underlätta för besökarna att nyttja reservaten på ett hållbart sätt. Det kan gälla information om fler besöksmål för att sprida ut besökarna mer, men också att rusta reservaten genom investering och drift av papperskorgar, grillplatser, toaletter, gångstråk, spångar med mera. Genom fortsatt anpassning till en högre grad av tillgänglighet, kanalisering och bättre skyltning av cykelleder till reservaten skulle även trycket på parkeringar kunna minska. Förvaltningen bedömer också att naturvårdsvakter skulle vara motiverade i alla stadens reservat, men i varierande omfattning.

Dispens- och tillsynsärenden

Miljöförvaltningen, på delegation av nämnden, har lämnat synpunkter i 35 dispens- och tillståndsärenden i reservaten under 2020. Det har bland andra gällt markarbeten och andra åtgärder i samband med ledningsdragningar (el, vatten, fjärrvärme) eller

borttagning av ledningar, tillfälliga vägar, upplag, markundersökningar, byggnader, anläggningar, våtmarker, belysning och filminspelningar. Alla nya ärenden nämns under respektive reservat i bilaga 1.

Under året har förvaltningen deltagit i tidiga skeden inför kommande dispens- och tillståndsärenden för flera större lednings-, väg- och byggprojekt. På så sätt kan verksamhetsutövaren få kunskap om förutsättningarna i respektive reservat och har möjlighet att anpassa sin reservatsansökan för att minimera påverkan. Förvaltningen har också lagt ner mycket tid på att följa upp villkor om skydds- och kompensationsåtgärder i reservatsbeslut från tidigare år. Det gäller ofta större och fleråriga projekt som Förbifarten, ledningsdragningar eller nytt utomhusbad.

När staden växer har också antalet stadsbyggnadsprojekt som direkt eller indirekt påverkar reservaten ökat. Tillsyn av villkor i samband med tillstånd och dispenser för sådana stora projekt kräver allt mer tillsynstid. Förvaltningen ser ett behov av att utveckla och effektivisera arbetet med att följa upp villkor. Ett bra exempel från 2020, som kan kopieras, är ett ledningsprojekt i Sätorskogen. Genom villkoren i reservatsbeslutet har en kontrollant, finansierad av verksamhetsutövaren, blivit utsedd som har stöttat vid arbetet med uppföljning.

Skötselrådgivning och samordning

Utöver tillsynen bidrar förvaltningen till naturvårdsanpassad skötsel och tillgänglighet till och i de skyddade områdena, genom rådgivning och dialog med reservatens förvaltare, med skötselplanerna för reservaten som stöd.

Förvaltningen anordnar sedan några år så kallade reservatsdagar för samtliga reservatsförvaltare vid två tillfällen per år. Syftet är kunskapsutbyte om både tillsynsfrågor och skötselåtgärder samt nätverkande. Under 2020 skedde en träff digitalt och en i Flatens naturreservat.

Behovet av rådgivning och samråd har ökat de senaste åren i och med förvaltarnas möjlighet att söka bidrag från centrala medelreserven för skötselåtgärder i reservaten. Antalet och omfattningen av åtgärder som genomförs av förvaltarna har ökat påtagligt, vilket är mycket positivt. Liksom tidigare år vill dock förvaltningen framhålla att en ökning av den årliga driftbudgeten vore att föredra. En ökad årlig driftbudget skulle möjliggöra en mer långsiktig planering av skötsel och drift.

Ett urval av liknande skötselåtgärder, som har genomförts i flera reservat sammanfattas nedan, men framgår också under respektive reservat, i bilaga 1:

- Slåtter med upptag.
- Restaurering av ekmiljöer.
- Slyröjning i brynmiljöer.
- Skapa och lämna stående och liggande död ved.
- Restaurering av groddjursdammar.
- Trygghetsröjningar med naturvårdsanpassning.
- Ökad tillgänglighet och informationsskyltar.

Bevarandestatus i natur- och kulturresevatnen

Utöver den operativa tillsynen och skötselrådgivningen följer miljöförvaltningen upp reservatens bevarandestatus för naturtyper/livsmiljöer samt rekreativa värden. Påverkan och förändringar i landskap och naturmiljö sker mycket långsamt. Det skulle krävas omfattande och kostsamma undersökningar att årligen försöka fånga upp vilken påverkan förändringar i landskapet i och utanför resevatnen har för effekt på den biologiska mångfalden. Förvaltningen planerar därför för uppföljning vart femte år, nästa gång för år 2021. Det blir då möjligt att följa upp nyckelindikatorn ”Andel reservat med gynnsam bevarandestatus”.

Strandskydd

Under 2020 har miljöförvaltningen inte fått in några klagomål angående åtgärder som strider mot strandskyddet. Förvaltningen, på delegation från nämnden, har yttrat sig över och följt upp totalt tre strandskyddsdispenser från stadsbyggnadsnämnden. Alla tre gällde åtgärder inom naturreservat. Förvaltningen har också haft dialog med bygglov på stadsbyggnadskontoret angående rutiner för att utveckla samarbetet och hanteringen kring strandskyddsärenden framöver. Generellt uppfattar förvaltningen att det finns ett behov av att öka kunskapen om var strandskydd råder inom staden och vilka regler som gäller.

Behov av åtgärder för stadens skyddade områden

Det stora behovet och intresset av att vistas i stadens skyddade områden, som exploderat under pandemin, behöver nu förvaltas och tas om hand på ett hållbart sätt för att kunna behålla natur- och rekreationsvärden:

- Öka basutbudet i varje reservat genom t.ex. tydliga entréer med hög grad av tillgänglighet, besökstoletter och med pedagogisk och enhetligt utformad information.

- Möjliggör för en naturvårdsvakt i varje reservat för ökad trygghet och service till reservatsbesökare.
- Tydliggör reglerna för cykling i reservaten genom att fatta beslut om lokalt anpassade trafikföreskrifter för respektive reservat.
- Tydliggör regler om eldning, hundar och cykling i terräng genom fler och enhetliga skyltar
- Hantera bosättningar samordnat, såväl till sjöss (båtar) som på land (tältläger) för ett mer enhetlig och förebyggande resultat.
- Satsa på löpande naturvård genom att t.ex. vid upphandling av driftentreprenör ställa krav på den utbildning i naturvårdsanpassad skötsel som miljöförvaltningen tagit fram och genom ökad årlig driftbudget för mer långsiktig planering av skötsel.
- Ställ krav på externfinansierad kontrollant vid uppföljning av reservatsvillkor vid större projekt
- Öka kunskapen om strandskyddets förekomst, syften och regler

Slut

Bilagor

1. Tillsynsrapport – Tillsyn i skyddade områden 2020