

Handläggare

Anette Jansson

Telefon: 08-508 28 820

Till

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

2016-11-15 p. 14

**Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering,
genomförande och förvaltning av stadens parker
och naturområden**

Remiss från kommunstyrelsen dnr 171-1292/2016

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm

Förvaltningschef

Gustaf Landahl

Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen fick i kommunfullmäktiges budget för 2016 i uppdrag att se över samordning, styrning och finansieringslösningar avseende grönstrukturfrågor inom Stockholms stad. Kommunstyrelsen har med ledning av uppdraget tagit fram dokumentet ”Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden”, som nu remitterats för synpunkter senast den 28 november 2016.

Miljöförvaltningen är positiv till att det tagits ett helhetsgrepp över de styrdokument som rör grönfrågor, men anser inte att föreliggande dokument fyller det behov av vägledning som finns inom stadens organisation. Tillsammans med miljöprogrammet, handlingsplanen för god vattenstatus och översiktsplanen ger riktlinjerna en god vägledning för stadens ambitiösa miljöarbete.

Det är enligt förvaltningen inte möjligt att i förväg ge exakta riktlinjer som ger en bestämd handlingsväg i varje enskilt fall. Varje detaljplan, exploatering, investeringsbeslut m m kräver en individuell bedömning. Det är olika sinsemellan legitima intressen som skall avvägas. Det centrala är riktlinjernas utgångspunkt. Samverkan, helhetssyn och mångfunktionalitet. Dessa hörnstenar skulle enligt förvaltningen kunna framhållas än tydligare i programmet.

Det måste också ytterligare understrykas att det gäller att i varje situation söka bästa möjliga lösning. Det förhållandet att det inte finns en exakt instruktion för varje tänkbart tillfälle får inte tas till intäkt för – vilket har hänt – att prioritera ner miljöaspekterna. Även detta måste framhållas tydligare.

Bakgrund

Kommunfullmäktige uppdrog i budget för 2016 åt kommunstyrelsen att se över samordning, styrning och finansieringslösningar avseende grönstrukturfrågor inom Stockholms stad. Arbetet skulle ske i samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser och samordnas med revideringen av stadens översiktsplan och arbetet med ökat bostadsbyggande. Syftet var att säkerställa att Stockholm växer på ett ekologiskt och socialt hållbart sätt där stadens gröna kvaliteter tillvaratas och utvecklas. I översynen ingick även möjligheten att inrätta en stadsövergripande fond som kan användas till att kompensera inlämnad grönmark eller för investeringar i det offentliga rummet i delar av staden där behov finns.

Stadsledningskontoret har med ledning av uppdraget tagit fram dokumentet ”Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden”, som nu remitterats för synpunkter senast den 28 november 2016. Miljöförvaltningen har varit delaktig i framtagande av dokumentet, men har inte tidigare haft möjlighet att ta ställning till stadsledningskontorets slutliga förslag.

Syftet med riktlinjerna är att med utgångspunkt i stadens övergripande vision och mål lägga fast generella riktlinjer för ett grönare Stockholm och att ge strategisk vägledning för hur målen ska omsättas i det praktiska arbetet med planering, genomförande och förvaltning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänna synpunkter

Miljöförvaltningen är positiv till att det tagits ett helhetsgrepp över de styrdokument som rör grönfrågor, men anser inte att föreliggande dokument fyller det behov av vägledning som finns inom stadens organisation. Tillsammans med miljöprogrammet, handlingsplanen för god vattenstatus och översiktsplanen ger riktlinjerna en god vägledning för stadens ambitiösa miljöarbete.

Det är enligt förvaltningen inte möjligt att i förväg ge exakta riktlinjer som ger en bestämd handlingsväg i varje enskilt fall. Varje detaljplan, exploatering, investeringsbeslut m m kräver en individuell bedömning. Det är olika sinsemellan legitima intressen som skall avvägas. Det centrala är riktlinjernas utgångspunkt. Samverkan, helhetssyn och mångfunktionalitet. Dessa hörnstenar skulle enligt förvaltningen kunna framhållas än tydligare i programmet.

Det måste också ytterligare understrykas att det gäller att varje situation söka bästa möjliga lösning. Det förhållandet att det inte finns en exakt instruktion för varje tänkbart tillfälle får dock inte tas till intäkt för – vilket har hänt – att prioritera ner miljöaspekterna. Även detta måste framhållas tydligare.

Styrdokument som utgår bör redovisas

Miljöförvaltningen anser att det bör redovisas i ”Grönare Stockholm” vilka dokument som utgår i samband med att detta dokument antas, så att det blir tydligt vilka dokument som inte längre ska beaktas.

Viktiga underlag och verktyg bör beskrivas

Staden har en rad viktiga underlag och verktyg när det gäller park- och naturmark, t.ex. Grönytefaktor för kvartersmark (GYF) och för ekologisk infrastruktur (Ekologiskt Särskilt Betydelsefulla Områden ESBO). Miljöförvaltningen anser att ett urval av de viktigaste underlagen och verktygen bör beskrivas.

Det bör tydliggöras att ESBO är ett underlag för att uppmärksamma att ett område kan vara särskilt betydelsefullt för spridningsvägar, ekosystemtjänster eller innehålla känsliga arter. Att ett område är klassat som ESBO anger inte sig någon särskild handlingslinje, men är en signal om att undersöka miljöpåverkan särskilt noga.

Grönytefaktor (GYF) nämns som ett värdefullt verktyg på några ställen i dokumentet. GYF för kvartersmark har tagits fram av exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen

och det har godkänts av styrgruppen för projektet. Grönytefaktorn är också en indikator i miljöprogrammet delmål 3.4:

Vid stadsutveckling ska ekosystemtjänster främjas för att bidra till en god livsmiljö

- Andel årliga markanvisningar på stadens mark där grönytefaktor för kvartersmark är ett krav

Det innebär att kommunfullmäktige fäst särskilt avseende vid att så många som möjligt tillämpar och använder grönytefaktorn. Det bör särskilt anges i riktlinjerna

Samordning av stadens arbete

Miljöförvaltningen är positiv till att en samordningsgrupp för grönbrågor inrättas i staden. Modellen är hämtad från styrgruppen för stadens vattenarbete. Och det samarbetet har fungerat väl.

Texten bör kompletteras med vilka nämnder som ska ingå i samordningsgruppen. Det är också viktigt att tydliggöra att det är fråga om samordning för att åstadkomma maximal mångfunktionalitet mellan olika intressen. Trädbevattning kan också tjäna som fördröjning och vattenrening. En ny park kan också stärka spridningsvägar och den biologiska mångfalden. Det bör också tydligt anges att för det fall det skulle föreligga olika uppfattningar i gruppen så skall frågor hänskjutas till förvaltningschefsguppen för de tekniska förvaltningarna.

Det är också naturligt att samordningsgruppen för grönbrågor samordnar sig med samordningsgruppen för god vattenstatus och stadsledningskontorets arbetsgrupp för klimatanpassning. Flödesreducering och rening av vatten, temperaturutjämning m.m. är ekosystemtjänster som intimt hänger ihop med utvecklingen av stadens grönmärk.

Kap 3 Övergripande riktlinjer

I avsnitt 3.1 bör under ”Nya parker ska vara en del av stadsutvecklingen” betonas vikten av mångfunktionalitet på sätt som tidigare anförts.

När det gäller användningen av grönytefaktorn bör det särskilt hänvisa till miljöprogrammets delmål 3.4 och indikatorn om antalet markanvisningar där grönytefaktor är ett krav. Genom att införa indikatorn har, som nämnts, kommunfullmäktige betonat vikten av att grönytefaktorn används.

Under rubriken ”Gröna och blåa kvaliteter behöver stärkas i den bebyggda miljön”, nämns att Stockholm Vatten utarbetat riktlinjer för dagvatten. Det bör anges att det är ett gemensamt arbete mellan Stockholm Vatten, miljöförvaltningen, trafikkontoret, stads-

byggnadskontoret, idrottsförvaltningen och exploateringskontoret. Dessa riktlinjer kommer att antas av respektive nämnd och styrelse.

Kap 4

I kapitel 4 ”Strategisk vägledning” finns avsnitt som avslutas med ”riktlinjer”, som mer kan betraktas som checklistor för en rad moment i de olika processerna. Checklistorna i sig kan vara bra, men de bör inte benämnas riktlinjer. Den strategiska vägledningen är svag.

Mål 3.1 – 3.3 i miljöprogrammet som redovisas i kapitel 3 återkommer som rubriker i listorna med riktlinjer på sidan 22, 24 och 27, men är formulerade på annat sätt. Miljöförvaltningen anser att samma formulering ska användas på samtliga ställen, så att det blir enhetligt och begripligt.

Koppling till Vision 2040, miljöprogrammet och översiktsplanen är otydlig

”Grönare Stockholm” ska vara underordnat Vision 2040, miljöprogrammet och översiktsplanen. Miljöförvaltningen anser att kopplingen mellan de olika dokumenten behöver förbättras.

I ”Grönare Stockholm” redovisas tre mål, varav två anges ha sitt ursprung i miljöprogrammet och översiktsplanen. Dessa stämmer till viss del överens med de delmål som finns för hållbar mark- och vattenanvändning i miljöprogrammet. Ett mål är helt lika, ett har samma innebörd men annan formulering och resterande delmål i miljöprogrammet har omvandlats till underrubriker eller ingår i löptexten i kapitel. Miljöförvaltningen anser att detta kan vara förvirrande.

Miljöförvaltningen anser att ”Grönare Stockholm” ska utgå från de mål som finns i miljöprogrammet och översiktsplanen och att dokumentets riktlinjer ska fokusera på *hur* staden ska arbeta för att nå de mål som finns i miljöprogrammet och översiktsplanen. Målen i miljöprogrammet bör inte arbetas om i vägledningen och beskrivas på ett nytt sätt, som det görs i föreliggande dokument.

När det gäller översiktsplanen är den ännu inte under samråd. Det är därför svårt att nu ange vilka delar av översiktsplanen som bör arbetas in i riktlinjerna. När översiktsplanen är fastställd bör därför en revidering av riktlinjerna för ett Grönare Stockholm ske. Dessa bör därvid innehålla fördjupade beskrivningar av olika begrepp som inte är tillräckligt preciserade i översiktsplanen och miljöprogrammet, samt ge en vägledning om hur olika avvägningar ska göras.

Begreppsförvirring för grönstruktur

Miljöförvaltningen vill uppmärksamma att det råder en begrepps-förvirring inom staden när det gäller grönstruktur. Många olika be-grepp används om samma sak och samma begrepp används för olika saker. Förvaltningen föreslår att det görs en översyn och att begreppen definieras i ”Grönare Stockholm”. Detta bör bygga på vedertagna vetenskapliga begrepp.

Det är viktigt att skilja på olika sakfrågor när det gäller stadens grönytor och de underlagskartor som finns i staden. Exempelvis är det skillnad på sociala värden (värden för människor i form av re-kreation m.m.) och ekologiska värden (värden för växt och djurli-vet). Ofta sammanfaller dessa värden, men det kan ställa olika krav på t.ex. skötsel för att bevara eller utveckla respektive värden.

Mångfunktionella ytor och prioritering bör lyftas mer

Vi står inför en effektivisering av markanvändningen och dåligt utnyttjade grönytor försvinner till förmån för bättre och mer effek-tiva, multifunktionella grönytor i Stockholm. Många ekosystem-tjänster kan effektiviseras i samband med den stadsomvandling som kommer att ske. När den totala ytan natur- och parkmark minskar kommer större krav att ställas på att de kvarvarande ytorna fungerar och levererar de ekosystemtjänster vi behöver, även i en föränderlig värld med t.ex. föränderligt klimat.

Miljöförvaltningen anser därför att det tydligare bör framgå av ”Grönare Stockholm” vikten av att prioritera vilka grönytor som ska förbli gröna, samt vikten av att värna grönytor som levererar värde-fulla ekosystemtjänster. Behovet av att effektivisera ekosystem-tjänster i samband med stadsomvandling behöver tydliggöras mer.

Miljöförvaltningen kommer att verka för att ett underlag som underlättar för prioritering av grönytor tas fram i staden. Miljö- och hälsoskyddsnämndens miljöövervakning av biologisk mångfald och ekosystemtjänster är därvid ett viktigt kunskapsunderlag.

Grönytekomensation saknas

Enligt miljöprogrammet ska delmål 3.5 ”Staden ska ha en livskraf-tig grönstruktur med rik biologisk mångfald” uppnås bland annat genom att ”När ny mark används ska hänsyn tas till förutsättningar för biologisk mångfald och en lämplig grönytekomensation säker-ställs.”

I fullmäktiges budgetuppdrag till kommunstyrelsen ingick att se över möjligheten att inrätta en stadsövergripande fond som kan användas till att kompensera ianspråktagen grönmark eller för

investeringar i det offentliga rummet i delar av staden där behov finns.

Varken grönytekomensation eller en fond för detta tas upp i ”Grönare Stockholm”. Miljöförvaltningen anser att dokumentet ska kompletteras med dessa frågor. Stadens tolkning av begreppet bör redovisas och det bör ges en vägledning i dokumentet om hur staden ska arbeta med frågan.

Regeringen har tillsatt en särskild utredning om En effektivare och mer konsekvent tillämpning av ekologisk komensation. Man kan förvänta sig att det kommer att ställas krav på att olika ingrepp ska kompenseras i ett eller annat avseende. För närvarande finns regler om komensation i 7 kap miljöbalken när det gäller intrång i eller upphävande av naturreservat, delvis i 16 kap 9 § miljöbalken om att beslut om tillstånd eller upphävande m m får förenas med krav på komensation, 2 kap 7 och 8 §§ miljöbalken angående miljö-kvalitetsnormer. Men utredningen har i uppdrag att föreslå en utvidgning av skyldigheten och en effektivare kompensations-process. Man kan ha olika uppfattningar om huruvida komensationstänkandet är uttryck för en naturrättslig uppfattning som i allt väsentligt är främmande för en svensk rättstradition. Men likväl hade frågan vunnit på att stadens egna överväganden redovisats, vilket hade varit en viktig förberedelse för de förväntade nya reglerna om ytterligare komensation.

Förutsättningar för ekosystemtjänster bör lyftas mer

Det är glädjande att förslaget till riktlinjer fäster så stort avseende vid ekosystemtjänster. Miljöförvaltningen välkomnar en sådan inriktning. Men vägledningen och riktlinjerna skulle vinna på ett förtydligande om hur ekosystemtjänster skall kunna tillgodoses i stadens planering. Till övervägande del har dokumentet fokus på parker och rekreativa värden.

Miljöförvaltningen vill återigen hänvisa till vikten av relevant miljöövervakning som kunskapsunderlag när ekosystemtjänster skall beaktas i planeringen. Det bör såldes förtydligas i ”Grönare Stockholm” att det vid all nyanläggning och utveckling av grönytor, både park- och naturmark, bör eftersträvas att parallellt med de rekreativa värdena, utveckla de ekologiska värdena samtidigt som ytorna blir mångfunktionella och levererar ekosystemtjänster. I all planering bör det eftersträvas att utveckla ekologiska spridning-samband. Detta kräver en medveten planering, men är både möjligt och viktigt ur hållbarhetssynpunkt. Det skulle också understryka kravet på mångfunktionalitet.

Koppling till vattenfrågor bör tydliggöras

Vattenfrågor tas upp väldigt sparsamt i ”Grönare Stockholm”. Miljöförvaltningen bedömer att det finns samordningsvinster mellan gröna och blå frågor, och föreslår därför att ”Grönare Stockholm” tydligare visar vilka dessa är och hur frågorna ska hanteras. Exempelvis bör behovet av rening och fördröjning av dagvatten alltid beaktas vid planering av var grönytor ska avsättas och hur de ska utformas. Detta bör även beaktas när vatten synliggörs i stadsplaneringen, t.ex. i dammar. Multifunktionella grönytor kan användas som lek- och vistelseytor större delen av tiden, men fungera som översvämningsytor vid kraftiga skyfall.

Dokumentet bör tydligare hänvisa till stadens ”Handlingsplan för god vattenstatus”, ”Dagvattenstrategi”, samt lokala åtgärdsprogram för sjöarna.

Beskriv stadens natur-, park- och kulturlandskap (sidan 5)

Avsnittet ”Stockholms grönstruktur” bör innefatta en övergripande beskrivning av natur-, park- och kulturlandskapet i staden och hur det hänger ihop. Strategiskt viktiga park- och naturområden och de funktioner som genererar värdefulla ekosystemtjänster i staden bör ingå i beskrivningen. Det bör också beskrivas hur alla dessa funktioner kan utvecklas i respektive geografiskt område, samt vilka svaga länkar som bör förstärkas. Staden har flera ekologiska underlag som behöver lyftas fram.

Tillgänglighet (sidan 15)

Begreppet tillgänglighet definieras i Boverkets byggregler (BBR) som ”tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga”, och det är vanligt att begreppet används så inom stadsplanering.

En rubrik på sidan 15 lyder ”Öka tillgängligheten till Stockholms grönområden för att få en sammanhängande stad”. I efterföljande beskrivning tycks inte tillgänglighet användas enligt definitionen ovan. Miljöförvaltningen anser att ”Grönare Stockholm” bör visa hur staden ska arbeta med att tillgängliggöra parker och naturmark för människor med olika typer av funktionshinder.

Begreppet Biologisk mångfald

I stadens utveckling kommer det inte att vara möjligt att behålla alla de kvaliteter som olika grönytor har för såväl människor som natur. Tillväxten och befolkningsökningen är helt enkelt för stor. Med hänsyn härtill är det därför viktigt att begreppet ”biologisk

mångfald” beskrivs tydligare; Nu anges på sidan 17 att "Förekomsten av ett stort antal arter, så kallad biologisk mångfald". Biologisk mångfald behöver beskrivas på ett bättre sätt för att öka förståelsen och utgöra en grund för planeringen av staden. Biologisk mångfald syftar på en variation av både arter, gener och naturtyper. Enligt Riokonventionen definieras biologisk mångfald som "variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem."

Exempelvis ger en varierad miljö med många ekologiska "nischer" (skrymslen och vrår, varierande struktur med olika höga träd och buskar, dammar, blommande gräsmark etc.) en högre mångfald än blomsterplanteringar med en mängd olika införda arter. Genomsläpplig mark är ofta en förutsättning för mångfalden.

I "Grönare Stockholm" bör det beskrivas hur stadens karaktärshabitat ska prioriteras i planering, utveckling och skötsel av naturområden. Karaktärshabitaten har bedömts som extra viktiga i den ekologiska infrastrukturen och den biologiska mångfalden. De utgör samtidigt viktiga och upplevelserika karaktärer i Stockholms landskap. Karaktärshabitaten presenteras i "GYF - Grönytefaktor för kvartersmark"¹:

- Ek- och ädellövskog
- Barrskog
- Våtmarker och naturstränder
- Sand och gräsmarker
- Kultur och odlingslandskap

Genomförande (sidan 23)

Miljöförvaltningen saknar en beskrivning av hur staden ska hantera investeringar i park- och naturmark som inte ingår i exploateringsprojekt. Det är därför glädjande med den satsning om 300 mkr under tre år som finansborgarrådet föreslår i förslaget till budget för 2017. Till följd därav bedömer förvaltningen att stadsdelsnämnderna behöver tydligare riktlinjer för hur de nya resurserna skall användas. Stockholmsstråk m.m. i park/natur/naturreservat för att miljöprogrammets mål om förbättrad tillgänglighet ska kunna uppnås.

Naturliga miljöer som nyskapas kan behöva en längre tid med en mer intensiv skötsel för att kunna etableras. Det gäller till exempel slåtterängar och små vattenmiljöer som kan behöva en garantitid på upp till 10 år. Det bör beaktas när de nya investeringsmedlen tas i anspråk.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet för skyddade områden

Riktlinjerna bör tydligare ange att miljö- och hälsoskyddsnämnden är tillsynsmyndighet för natur- och kulturresevat. Det bör klargöras att myndighetsrollen innebär både begränsningar och möjligheter, men att nämndens legala ansvar inte påverkas av de nu föreslagna riktlinjerna.

Bilagor

1. Grönare Stockholm – riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden. Stadsledningskontoret, 2016.