

Handläggare
Nette Bygren
Telefon: 508 28 866**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2019-04-23 p 21

Tillsynsrapport 2018 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. Syftet med miljöförvaltningens tillsyn är att bevaka att skyddsbestämmelserna följs och att reservatsförvaltarna sköter områdena så att deras värden bevaras.

Liksom tidigare år har förvaltningen lagt mycket av tillsynstiden på att besvara och följa upp tillstånd och dispenser för bland annat de olika infrastrukturprojekt som berör flera av reservaten samt olika överträdelser som skett. Reservatsförvaltarna har i samråd med förvaltningen genomfört flera positiva skötselåtgärder och, i vissa fall, nya anläggningar för friluftslivet. Nya undersökningar under året har tillfört kunskap om reservatens värden.

Förvaltningen har under året medverkat i arbetet med att inrätta nya resevat i Årstaskogen – Årsta holmar, Rågsved, Hagsätraskogen och Kyrkhamn. Årstaskogen – Årsta holmar och Rågsved har beslutats av kommunfullmäktige och vunnit laga kraft under året.

Det är positivt att förvaltarna kan söka pengar från centrala medelreserven för naturvårdande åtgärder, men det är önskvärt att tillräckliga resurser för kontinuerlig naturvårdande skötsel läggs in i ordinarie budget.

Miljöförvaltningen ser en stor potential i att utveckla frilufts- och rekreationsvärdena i stadens reservat och därmed ge bättre förutsättningar för fler att nyttja stadens grönområden. Miljöförvaltningen anser att följande övergripande frågor är viktiga att arbeta vidare med för att uppnå de nationella målen om det rörliga friluftslivet:

- ett basutbud för ökad tillgänglighet i samtliga reservat
- marknadsföring av reservaten
- gemensam design för entréer och vägvisare
- naturpedagogisk information
- tydligare uppmärkning av reservatsgränserna

Till detta krävs investeringsmedel i budget eller möjlighet att söka extra resurser från den centrala medelreserven.

Miljöförvaltningen ser också att ansvarsfördelningen i staden behöver ses över när det gäller bosättningar, annektering av mark samt skrotbåtar och skrotbilar i naturreservaten. Dessa frågor kräver ofta kompetens och resurser som inte finns ute på stadsdelsförvaltningarna.

Bakgrund

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, tio naturreservat och ett kulturresevat. Syftet med miljöförvaltningens tillsyn är att bevaka att skyddsbestämmelserna följs och att områdena sköts så att dess värden bevaras.

Förvaltningen har under året medverkat i pågående arbete med att inrätta nya reservat i Årtaskogen - Årstaholmar, Rågsved, Hagsätraskogen och Kyrkhamn tillsammans med stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Årtaskogen - Årsta holmar naturreservat samt Rågsveds naturreservat har beslutats av kommunfullmäktige och vunnit laga kraft. Förslag på beslut för Hagsätraskogen har skickats ut på samråd. Arbetet med Kyrkhamn återupptogs och är starkt kopplat till Stockholm Exergis (f.d. Fortum Värme samägt med Stockholms stad) planer på ett nytt kraftvärmeverk i Lövsta.

Natur- och kulturresevat bildas med stöd av 7 kap. miljöbalken för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter. Reservaten har särskilda syften och föreskrifter som kan formuleras olika beroende på reservatets karaktär och de värden som ska skyddas. I skötselplanen fastställs hur området ska skötas för att upprätthålla kvaliteterna. Områdesskyddet innebär att man reglerar markanvändningen för att säkra nuvarande och kommande generationers upplevelser av ett rikt natur- och kulturlandskap.

I Sverige är artrikedomen ofta större runt städerna än på landsbygden, där många naturtyper rationaliserats bort i det moderna skogs- och jordbruket. I Stockholm finns till exempel gott om värdefulla tallmiljöer och ekmiljöer som är unika från ett europeiskt perspektiv. Undersökningar visar också att det rika växt- och djurlivet värderas högt av stockholmarna. Biologisk mångfald är grunden för en hållbar naturmiljö som kan förse oss med många ekosystemtjänster. De nära och lättillgängliga naturupplevelserna berikar stadslivet och är en uppskattad del i många vardag. Naturen i storstaden har 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.

Tillsyn

Den operativa tillsynen av stadens natur- och kulturresevat innefattar:

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

Förvaltningens ekologer följer dessutom upp reservatens bevarandestatus genom återkommande inventeringar. Under 2018 har förvaltningen också medverkat i det förvaltningsövergripande arbetet att utreda och inrätta nya resevat.

Efterlevnad av föreskrifter samt dispens-och tillståndsansökaner

Förvaltningen har under 2018 gjort tillsynsbesök i samtliga elva resevat 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, otillåtna upplag, otillåtna bosättningar, skrotbåtar, okopplade hundar, cykling och motocrosskörning i terräng.

Miljöförvaltningen har också följt upp och gett synpunkter i ett stort antal dispens- och tillståndsansökaner i reservaten. Det har bland andra gällt större projekt som kraftledning, fjärrvärmeledningar, vatten- och avloppsledningar, anläggande av utomhusbad samt åtgärder som hör till

projekt Förbifart Stockholm, men även arrangemang som orienteringstävlingar, valborgseldar och en swimruntävling.

Förbifart Stockholm

Förvaltningen har löpande kontakt med Trafikverket angående vägprojektet Förbifart Stockholm för de sträckor som berör fyra av stadens reservat. Samråd har skett kring en rad olika frågor, stora som små.

Exempel:

- Återställning motocrossbanan i Hansta
- Översvämning i Hansta på grund av kollapsad kulvert
- Extratunnlar i Sättra
- Provbörningar i Grimsta
- Trädgårdshistoriska inventeringar som kompensationsåtgärder i Igelbäcken och Hansta
- Kompensationsåtgärder enligt miljödom i Sättraån.

Rådgivning och samordning

De skötselplaner som hör till reservatsbesluten är inte juridisk bindande, men är en vägledning om hur naturmiljöerna bör skötas för att dess värden ska bevaras. Förvaltarna samråder med miljöförvaltningen kring vad i skötselplanerna som ska prioriteras.

Under året har förvaltningens ekologer utfört ett flertal tillsynsbesök tillsammans med förvaltarna i reservaten och då framförallt bidragit med råd rörande lämpliga skötsel- och tillgänglighetsåtgärder. De senaste årens möjlighet för stadsdelsförvaltningarna att söka bidrag från centrala medelreserven till skötsel av reservat har lett till en påtaglig ökning av skötselåtgärder och andra åtgärder i reservaten. Det är positivt ur såväl natur- som rekreationssynpunkt. Detta har i sin tur lett till ett ökat behov av rådgivning.

Förvaltningens ekologer har ordnat två samordningsträffar, så kallade reservatsdagar, dit samtliga reservatsförvaltare och andra berörda aktörer inom staden har bjudits in. Idrottsförvaltningen har till exempel många verksamheter i reservaten och har också tagit fram en strategi för det rörliga friluftslivet. Fastighetskontoret har byggnader i reservaten och förvaltar reservat på stadens mark utanför kommungränsen (till exempel Nackareservatet på Nackasidan).

Förvaltningen har utöver samarbetet med verksamhetsutövare och reservatsförvaltare haft mycket kontakt med övriga centrala förvaltningar i projektfrågor som påverkar reservaten:

- nya reservatskyltar och gränsmarkering i nya reservat
- bostadsprojekt som gränsar till reservaten
- projekt Förbifart Stockholm
- cykling i naturreservat
- nedläggningen av Barkarby motorstadion
- nya tunnelbanan mot Barkarby
- Järva friluftsbad
- Järva begravningsplats
- Nedläggning av kraftledningar fjärrvärme och VA-ledningar
- Raseri av kraftledningar
- Rönning i kraftledningsgata

Informationsinsatser

Miljöförvaltningen arbetar aktivt med Facebooksidan ”Natur i Stockholms stad” och Naturkartan som är en digital guide för naturområden.

Information om reservaten finns annars tillgänglig via stadens hemsida, genom vilken allmänheten också kan nå förvaltningens ekologer via mail. På Biologiska mångfaldens dag den 22 maj bidrog miljöförvaltningen med ett frukostseminarium och med att samordna informationen om aktiviteter runt om i staden. Miljöförvaltningen har också bidragit till de nya informationsskyltarna och informationsfoldrarna som tagits fram för de nya reservaten 2018.

Utredningar utförda under 2018

Miljöförvaltningen har under året påbörjat en översyn för småvatten i reservaten som ska ligga till grund för en mer ingående inventering under 2019. Miljöförvaltningen har också bidragit till en fladdermusinventering och groddjursinventering som berör några lokaler i reservaten.

Tillsynsinsatser 2018 i siffror

Under år 2018 har 1 815 arbetstimmar lagts på reservatstillsynen mot planerade 1 742. De operativa tillsynstimmarna, 1 294 h som förvaltningen debiterar för, är upparbetade. Två förklaringar till att mer tid än planerat lagts på tillsyn är dels det stora antalet dispens- och tillståndsärendena kopplade till stora infrastrukturprojekt och dels arbetet med att bilda nya reservat. Det har till stor del skett parallellt med planeringen av bostäder och därför krävt en samordning mellan flera enheter inom staden.

Naturvårdssatsningar under 2018

Reservatsförvaltarna har även under 2018 kunnat söka extra medel ur centrala medelreserven för skötsel i naturreservaten, vilket alla har gjort utom trafikkontoret. Exempel på positiva naturvårdande insatser som gjorts i flera av stadens natur- och kulturresevat under året är:

Slätter

Genom att slå av gräset med skärande, klippande blad i slutet av sommaren, och därefter samla upp gräsklippet, gynnas en artrik gräsmarksflora.

Restaurering av ekmiljöer

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.

Slyröjning i brynmiljöer

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.

Utläggning av död ved

Stammar av träd 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.

Restaurering av groddjursdammar

Anlagda dammar behöver rensas från igenväxningsarter som kaveldun med jämna mellanrum. Likaså är det viktigt att se till att vattendjupet behålls så att dammarna inte torkar ut, till exempel genom dämmen.

Satsningar för ökad tillgänglighet under 2018

Informationsskyltar

Reservatsförvaltarna har efterfrågat en tydlig rekommendation om vilken typ av vägvisande skyltar som bör användas i stadens skyddade områden. Förvaltningen har därför under året tydliggjort att vi rekommenderar vägvisningsskyltar som utformas enligt den standard som Naturvårdsverket tagit fram (Att skylta skyddad natur). Tydliga vägvisningsskyltar kan leda ut reservatsbesökarna till målpunkter inom reservaten och ökar tillgängligheten. Flera förvaltare har inventerat skyltbehovet och står i startgroparna att skylta upp reservaten.

Trygghetsröjningar

Trygghetsröjning och förbättringar av gångvägar och motionsspår har genomförts i de flesta reservat. Med rätt kunskap hos utföraren går



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

Nya sittbänkar och mötesplatser har anlagts bland annat i naturreservaten Flaten, Rågsved och Älvsjöskogen.

Tillgänglighetsanpassad naturstig

En tillgänglig naturstig har anlagts i Flatens naturreservat.

Facebook och webb

Förvaltningen har regelbundet gjort inlägg på Facebooksidan "Natur i Stockholms stad" som nu har över 1 000 följare. Inläggen handlar om vad som händer i reservaten, ger tips på guidningar och annat som kan väcka intresse för naturen. Webbplatsen om naturreservaten uppdateras också regelbundet. Stadens naturreservat samt rofyllda platser från projektet Guide till tystnaden ligger också inlagda i Naturkartan, en hemsida och app som många andra kommuner och länsstyrelser medverkar till.

Förvaltningens synpunkter på framtida behov och satsningar i reservaten

Behov av kontinuerlig skötsel i reservaten

En kontinuerlig skötsel i de kulturpräglade naturtyperna gynnar effektivt både de ekologiska och de rekreativa värdena. Naturvårdande slyröjning och gallring är något som bör ske kontinuerligt och inte bara när det har gått så långt att man pratar om restaurering av olika miljöer.

Omlandet har betydelse

För att reservatens leverans av ekosystemtjänster långsiktigt ska bibehållas krävs också att reservatens omland beaktas. För att upprätthålla kvaliteten och gynna den biologiska mångfalden i stadens naturmark krävs en sammanhängande grönstruktur över reservatsgränserna, men också en anpassad skötsel i olika typer av naturmiljöer.

Det är också viktigt att ta hänsyn till reservaten vid planering av bebyggelse i deras närhet och i de samband som utgör stadens mest betydelsefulla ekologiska infrastruktur. Ett exempel är kontakten och spridningszonen mellan Hammarbyskogen -Årstaskogen och vidare till Gröndal. Om sambanden bryts riskerar Årstaskogen att bli isolerad och de biologiska värdena utarmas på sikt. Under 2018 har miljöförvaltningen därför initierat ett projekt som undersökt strategiska spridningssamband i söderort. I projektet har förslag på lämpliga åtgärder för att förstärka svaga spridningssamband tagits fram. Förstärkningsåtgärderna kan minska den negativa påverkan från ny bebyggelse inom staden. Projektet har omfattat

söderort, men förhoppningen är att kunna genomföra något liknande även för övriga delar i staden.

Hur stadsutvecklingen övergripande ska förhålla sig till och främja den biologiska mångfalden inom Stockholm är också ett särskilt delområde i den kommande strategin för biologisk mångfald, som ska tas fram under 2019 enligt uppdrag i budget.

Behov av enskilda naturvårdsinsatser och förstärkningsåtgärder

Miljöförvaltningen ser att det finns ett fortsatt behov av enskilda naturvårdsinsatser och projekt för att utveckla reservatens ekologiska kvaliteter under kommande år. Att tillskapa och restaurera småvatten och groddjurdammar är ett relativt enkelt sätt att stärka reservatens kvaliteter. Att återskapa betesmarker, restaurera igenvuxna ängsmarker, placera ut fågelholkar och mulmholkar är andra exempel på enskilda åtgärder som kan öka den biologiska mångfalden inom reservaten. Fungerande ekosystem är en förutsättning för de ekosystemtjänster som naturen ger oss.

Finansiering - tillräckliga resurser i rätt tid!

Idag finns möjlighet för stadsdelarna att söka pengar från centrala medelreserven för naturvårdande skötselåtgärder inom naturreservaten. Det gäller till exempel slåtter av öppna gräsmarker, restaurering av ekmiljöer och utplacering av död ved på bästa sätt. Miljöförvaltningen ser positivt på att förvaltarna har denna möjlighet, men fortsätter att framhålla vikten av att stadsdelarna får tillräckliga resurser i sin årliga budget för att kunna genomföra en kontinuerlig skötsel. I vilket fall som helst är det viktigt att potten justeras i takt med att fler områden kommer till.

Ett önskemål är att det ska finnas öronmärkta pengar för naturvårdande skötsel i stadsdelarnas ordinarie budget, åtminstone för de åtgärder som behöver ske kontinuerligt. Det skulle innebära att stadsdelsförvaltningarna kan planera sina åtgärder bättre, till exempel komma igång redan i januari när det gäller åtgärder i skogsmiljöer. Som det nu är kommer besked om tilldelningen av medel från centrala medelreserven på våren, vilket innebär att enda ”fönstret” för att göra åtgärder utanför fåglarnas häckningstid blir augusti-december. Möjligheterna att genomföra åtgärder begränsas nu ofta av brist på tid hos förvaltare och entreprenörer.

De stadsdelar som inte har några skyddade områden tilldelas inga pengar för naturvårdande skötsel i ordinarie budget och har heller inte möjlighet att söka medel från centrala medelreserven. Det gäller till exempel Farsta stadsdelsförvaltning som har många fina naturområden.

Staden bör därför ta ett översiktligt grepp om vilka områden som behöver kontinuerlig naturvårdande skötsel för att fördela resurserna på rätt sätt.

Behov av ökad tillgänglighet till och i reservaten

Miljöförvaltningen ser att det finns en stor potential att utveckla frilufts- och rekreationsvärdena 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.

Några övergripande frågor som förvaltningen ser som viktiga att arbeta vidare med för att uppnå de nationella målen om det rörliga friluftslivet är:

- ett basutbud för ökad tillgänglighet i samtliga reservat
- marknadsföring av reservaten
- gemensam design för entréer och vägvisare
- naturpedagogisk information
- tydligare uppmärkning av reservatsgränserna

Ett basutbud 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. För att reservatens värden ska kunna respekteras är det viktigt att veta när man kliver in i ett reservat, det vill säga att gränserna till reservaten är tydligt uppmärkta. Idag är de flesta gränser i de befintliga reservaten dåligt markerade och det finns ett behov av nya gränsmarkeringar i samtliga reservat. För basutbud, gränsmarkering och andra tillgänglighetsåtgärder har idag reservatsförvaltarna inga särskilda resurser. Miljöförvaltningen bedömer att extra medel är en förutsättning för att budgetuppdraget om att tillgängliggöra naturreservaten ska kunna uppfyllas.

Ett bra tillfälle att göra extra satsningar på tillgänglighet och rekreation i reservaten skulle kunna vara inför Friluftslivets år 2020.

Behov av samordnat ansvar för skrotbåtar och -bilar

Exploateringsnämnden har normalt ansvar för att skrotbåtar och skrotbilar utan ägare fraktas bort från stränder och naturmark inom staden.

Under 2018 meddelade exploateringsnämnden sin tolkning att ansvaret för hantering av dessa frågor övergår till reservatsförvaltaren i samband med att beslutet om att bilda reservatet fattas. Tolkningen har även granskats av jurister vid Stadsledningskontoret, som gör samma bedömning. För de berörda stadsdelsnämnderna innebär detta helt nya arbetsuppgifter och stora oförutsedda kostnader. Kunskapen om relevant juridik samt

markföreningar saknas dessutom ofta ute på stadsdelsförvaltningarna. Under 2018 har frågan aktualiserats i samband med skrotbåtar på Årsta holmar samt skrotbilar i Rågsveds naturreservat.

Miljöförvaltningen föreslår därför att detta ansvarsområde även i fortsättningen ska samordnas av exploateringsnämnden, oavsett om området är skyddat enligt miljöbalken eller ej. Det tror förvaltningen skulle medföra en mer effektiv användning av stadens resurser så att förvaltarna fortsatt kan genomföra naturvårdande skötsel och åtgärder för tillgänglighet.

Annektering av staden mark och bosättningar

Bosättningar i reservaten tar mycket resurser från stadsdelsförvaltningarna, de orsakar skador på naturmiljön och försämrar de rekreativa värdena, som exempelvis upplevd trygghet, i Stockholms naturmiljöer. De rutiner som finns för avhysning fungerar också väldigt olika beroende på vad området har för administrativ indelning. På flera ställen har därför mer eller mindre permanenta tältläger etablerats. Det gäller till exempel i Igelbäckens kulturresevat och Rågsveds naturreservat.

Det finns också andra annekteringar som berör stadens naturmark. En aktuell fråga gäller intrång i Älvsjöskogens naturreservat, där villaägare privatiserat mark utanför sina fastighetsgränser med bland annat byggnader, staket och komposter. Intrången blir extra tydliga när gränsen till naturreservatet nu markeras under våren 2019.

Miljöförvaltningen föreslår att staden utreder hur båda dessa frågor ska hanteras, eftersom det idag råder osäkerhet om vilken nämnd som ansvarar för bosättningar och andra typer av annekteringar av stadens mark inom skyddad natur. Miljöförvaltningen anser att ansvaret bör ligga på någon av stadens centrala förvaltningar som har den juridiska kompetensen.

Slut

Bilagor

1. Tillsynsrapport - Tillsyn i skyddade områden 2018