

Handläggare
Nette Bygren
Telefon: 08-508 28 866**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2022-04-26, p. 14

Tillsynsrapport 2021 för stadens skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken

Förvaltningens förslag till beslut

- 1 Godkänna miljöförvaltningens tillsynsrapport.
- 2 Överlämna tillsynsrapporten 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 Hägersten-Älvsjö.

Anna Hadenius
FörvaltningschefGustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholm stads tolv natur- och kulturresevat är inrättade för att långsiktigt bevara och utveckla grönområden med särskilt stort värde för människor, djur och växter. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn över reservaten och deltar också aktivt i det förvaltningsövergripande arbetet att utreda och inrätta nya resevat. Nämnden har även tillsyn över stadens strandskyddsområden.

Miljöförvaltningen har under 2021 gjort tillsynsbesök i samtliga resevat vid flera tillfällen, lämnat synpunkter i 45 nya dispens- och tillståndsärenden i reservaten samt åtta dispensärenden i strandskyddsområden. Efterlevnaden av föreskrifterna har generellt varit god, men förvaltningen noterar att de senaste årens ökade besöksstryck, till en del som en följd av pandemin, har ställt nya krav på skötseln i reservaten. Det har främst inneburit en ökad kostnad för renhållning, men också riktat strålkastarna mot behov av tillgänglighetsåtgärder och skyltning. Det höga besöksstrycket innebär konflikter mellan olika intressen och värden, till exempel mellan cyklist, gående, hundägare och verksamheter i reservaten.

Följande åtgärder skulle förbättra tillgänglighet och trygghet och därmed öka förutsättningarna för fler att nyttja reservaten:

- Fler entréer med skyltning där reservatskarta och reservatsföreskrifter kommuniceras och gör det tydligt var det är tillåtet att grilla, att rasta hunden eller cykla etc
- särskilda spårkartor i alla reservat som visar leder och stigar och också upplyser om olika grad av tillgänglighet på olika sträckor
- toaletter som är tillgängliga året om
- fler anvisade grillplatser och sittplatser
- naturvårdsvakter i fler reservat.

Antalet och omfattningen av naturvårdande skötselåtgärder som genomförs av förvaltarna har ökat påtagligt de senaste åren. Det är positivt att stadsdelsnämnderna, som förvaltar tio av reservaten, i 2022 års budget fick medel för naturvårdande skötsel i ordinarie budget.

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. De är bildade med stöd av 7 kap. miljöbalken, och varje resevat har särskilda syften och föreskrifter formulerade efter resevatets karaktär och de värden som ska skyddas. I skötselplaner har fastställts hur områdena ska skötas för att upprätthålla kvaliteterna. Skötselplanen är vägledande, men inte juridiskt bindande.

Det finns idag 12 kommunalt skyddade naturområden i Stockholms stad, elva naturresevat och ett kulturresevat. Delar i tre av reservaten är också utpekade som Natura 2000-områden enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Länsstyrelsen har delegerat tillsynen på dessa till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Reservaten förvaltas av berörda stadsdelsförvaltningar, förutom Hansta naturresevat och större delen av Igelbäckens kulturresevat som förvaltas av trafikkontoret. Det finns också två naturminnen, Johannedals flyttblock samt Påsundsberget, som ingår i tillsynen av skyddade områden.

I tillsynen av stadens natur- och kulturresevat ingår att

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

Strandskydd

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsyn över stadens 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 dispensremissler från stadsbyggnadsnämnden,
- informera om strandskyddet,
- hantera klagomål om åtgärder som strider mot strandskyddet,
- åtalsanmäla vid misstanke om brott mot områdesskydd.

Tillsyn 2021

De operativa tillsynstimarna som förvaltningen debiterat för är upparbetade under 2021. Utöver tillsynen i skyddade områden sker skötselrådgivning, samordning samt uppföljning av bevarandestatus i syfte att kunna tillgodose förutsättningarna för resevatens syften.

Tillsynsarbetet och rådgivningen för natur-och kulturresevat, inklusive Natura 2000-områden, naturminnen samt strandskyddsområden redovisas mer utförligt i rapporten *Tillsyn i skyddade områden 2021*, bilaga 1.

Efterlevnad av föreskrifter i natur- och kulturresevat

Miljöförvaltningen har under 2021 gjort tillsynsbesök i samtliga resevat vid flera tillfällen och fört löpande dialog med förvaltarna av resevaten kring skötsel. Efterlevnaden av föreskrifterna har generellt varit god, men förvaltningen noterar att de senaste årens ökade besöksstryck, till en del som en följd av pandemin, har ställt nya krav på resevatsförvaltningen. Det har främst inneburit en ökad kostnad för renhållning, men också riktat strålkastarna mot behov av tillgänglighetsåtgärder och skyltning.

Det höga besöksstrycket innebär konflikter mellan olika intressen och värden, till exempel mellan cyklister, gående, hundägare och verksamheter i reservaten. Vägvisare med tydlig information om vad som gäller underlättar för besökare att göra rätt.

Miljöförvaltningen har under året i samråd med trafikkontoret och berörda stadsdelsförvaltningar enats om vilka parkvägar i reservaten det är tillåtet att cykla på. Cykelvägarna fastställs i trafiknämnden i en särskild trafikföreskrift. Ett annat exempel på intressekonflikt gäller klagomål på buller från Grimsta skjutbana. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i tillsynen på skjutbanan under 2021 förelagt skytteverksamheten om begränsade skjuttider.

Dispens- och tillståndsärenden i natur- och kulturresevat

Miljöförvaltningen deltar ofta tidigt i processen inför stora projekt och kommande dispens- och tillståndsärenden. På så sätt kan verksamhetsutövaren få kunskap om förutsättningarna i respektive reservat och har möjlighet att anpassa sin ansökan om tillstånd eller dispens för att minimera påverkan. Under 2021 har förvaltningen bland annat bistått med kunskap inför kommande bygge av Järva begravningsplats, en ny busshållplats i Judarskogen, marksaneringar och ledningsdragningar i Rågsveds naturreservat.

Miljöförvaltningen har lämnat synpunkter till stadsbyggnadsnämnden i totalt 45 dispens- eller tillståndsärenden under 2021. Ca hälften av ärendena rör Igelbäckens kulturresevat där flera stora projekt och verksamheter är igång. Alla nya ärenden listas under respektive reservat i bilaga 1.

Inom ramen för tillsynen har förvaltningen också följt upp de villkor som har beslutats i ärenden under 2021 och tidigare år, angående skydds- och kompensationsåtgärder i anläggnings- och driftskede. Exempel på större ärenden som löper över flera år är Förbifart Stockholm som berör flera reservat och ledningsdragningar genom Rågsveds naturreservat (Svenska Kraftnät), Nackareservatet (Stockholm Exergi) samt Sätmaskogen (Ellevio).

Strandskydd

Miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret bjöd under 2021 in andra förvaltningar i staden till en informationsträff om vad strandskyddet innebär och i vilka fall förvaltningarna kan behöva ansöka om strandskyddsdispens. Ca 35 personer deltog från exploateringskontoret, fastighetskontoret, trafikkontoret,

idrottsförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna samt Kungliga Djurgårdens förvaltning.

Inga klagomål angående överträdelser i strandskyddsområde har inkommit till miljöförvaltningen under 2021.

Under 2021 har miljöförvaltningen, på delegation av nämnden, yttrat sig över åtta ansökningar om dispens från strandskyddsbestämmelserna. Dispenserna rör olika typer av anläggningar inom strandskyddat område, till exempel fågeltorn, bryggor och etableringsytor.

Informationen om strandskydd på stadens webbplats har förbättrats under 2021 och kartan över strandskyddsområden har gjorts lättillgängligare genom Miljödataportalen.

Skötselrådgivning och samordning

Utöver tillsynen bidrar förvaltningen genom rådgivning och dialog med reservatens förvaltare till en naturvårdsanpassad skötsel och tillgänglighet till och i de skyddade områdena. De skötselplaner som är framtagna för respektive reservat är ett stöd i arbetet.

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 2021 genomfördes en träff digitalt med temat ljusföroreningar samt en träff ute i Årstaskogen och Årsta holmars naturreservat.

Genomförda åtgärder redovisas under respektive reservat i bilaga 1.

Bevarandestatus i natur- och kulturresevatnen

Utöver den operativa tillsynen och skötselrådgivningen följer miljöförvaltningen upp reservatens bevarandestatus för naturtyper/livsmiljöer samt rekreativa värden.

Under 2021 tog förvaltningen fram en metod för uppföljning av reservatens rekreativa värden. Uppföljningen enligt den framtagna metoden kommer att ske under 2022.

Förvaltningen avser att ta fram en metod för att fånga upp förändringar i landskapet i och utanför reservaten som kan påverka den biologiska mångfalden. En del i arbetet är uppdateringen av stadens biotopkarta som beräknas vara klar under 2022.

Förändringsanalyserna förväntas kunna ge en bild av hur

förutsättningarna för den biologiska mångfalden förändrats över tid. Förvaltningen gör också löpande mindre undersökningar i olika miljöer som kan användas i en helhetsbedömning som görs med intervall på ca 5 år.

Utredning av skydd av naturområden

Utredning av nya områdesskydd ligger utanför tillsynen. Under 2021

- inrättades Hagsätraskogens naturreservat
- togs ett förslag till beslut att utvidga Årstaskogen – Årsta holmar naturreservat fram
- fortsatte utredningen för inrättande av reservat i Kyrkhamn
- fortsatte utredningen av förutsättningarna för naturreservat i Fagersjöskogen och Storskogen/Ålstensskogen
- fortsatte utredningen om lämpliga biotopskyddsområden i staden.

Förvaltningen har deltagit aktivt i dessa utredningar tillsammans med stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret.

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 har också de flesta invånare nära till stränder vid havet, Mälaren, mindre sjöar eller andra vattenmiljöer.

Naturvårdande skötselåtgärder - finansiering

Stockholms natur- och kulturresevat 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 också framgår i stadens handlingsplan för biologisk mångfald. Det kulturpräglade landskapet, med ädellövmiljöer, våtmarker och öppna gräsmarker kräver också en kontinuerlig skötsel för att kvaliteten på de biologiska värdena ska upprätthållas.

Antalet och omfattningen av åtgärder som genomförs av reservatsförvaltarna har ökat påtagligt de senaste åren, till stor del tack vare att stadsdelsförvaltningarna haft möjlighet att söka medel från centrala medelreserven för skötsel i naturreservaten. En nackdel med denna form av finansiering har dock varit att det

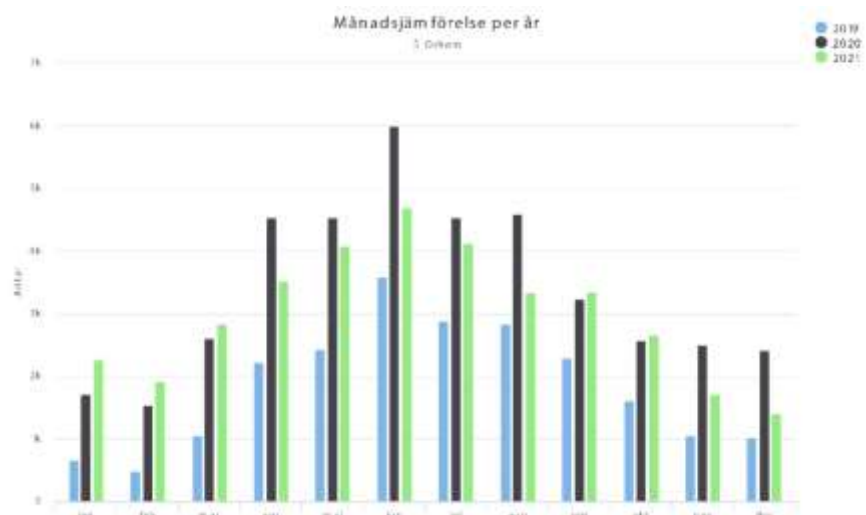
funnits en osäkerhet ett par månader in på året om hur mycket medel som finns tillgängligt.

Det är därför positivt att stadsdelsnämnderna, som förvaltar tio av reservaten, i 2022 års budget fick medel för naturvårdande skötsel i ordinarie budget. En brist som nämnden dock har uppfattat är att trafikkontoret, som förvaltar två stora reservat på Järvafältet, Hansta naturreservat och Igelbäckens kulturresevat, inte har fått motsvarande resurser i budgeten.

Förbättrad tillgänglighet är viktig

Förvaltningen ser ett fortsatt behov att underlätta för besökarna att nyttja reservaten på ett hållbart sätt genom förbättrad service, vägvisning och information om målpunkter och slingor ute på plats. Pandemin våren 2020 medförde en snabb och oväntat stor ökning av både vana och ovana reservatsbesökare vilket har satt extra fokus på tillgänglighetsfrågan. Det ökade besöksstrycket höll i sig under år 2021, vilket är positivt och i linje med stadens ambition att tillgängliggöra reservaten.

Det ökade antalet besökare i reservaten har främst inneburit en ökad kostnad för renhållning för förvaltarna, men också riktat strålkastarna mot behovet av fler tillgänglighetsåtgärder och förbättrad skyltning. Diagrammet nedan visar besöksstatistik vid en av entréerna i Flatens naturreservat.



Diagrammet visar antal passager vid Orhem i Flatens naturreservat, enligt förvaltarens räknare. Grön stapel är 2021, svart stapel är 2020 och blå stapel är 2019. Toppnotering i juni 2020 i pandemins början, men ett högre besöksantal kvarstår under 2021.

Följande åtgärder skulle förbättra tillgänglighet och trygghet och därmed öka förutsättningarna för fler att nyttja reservaten:

- Fler entréer med skyltning där reservatskarta och reservatsföreskrifter kommuniceras och gör det tydligt var det är tillåtet att grilla, att rasta hunden eller cykla etc
- särskilda spårkartor i alla reservat som visar leder och stigar och också upplyser om olika grad av tillgänglighet på olika sträckor
- toaletter som är tillgängliga året om
- fler anvisade grillplatser och sittplatser
- naturvårdsvakter i fler reservat.

Entréskyltar

Entréskyltarna välkomnar besökarna till stadens reservat och beskriver naturområdets värden, men också vilka föreskrifter och regler som gäller. En tydlig skyltning minskar konflikter mellan olika grupper av besökare, till exempel cyklister, gående, fågelskådare och hundägare.

I flera av stadens reservat behöver entréskyltningen nu uppdateras och moderniseras. Det finns också behov av att utöka antalet entréer med informationstavlor. Ansvar för uppdateringen ligger på förvaltarna av reservaten, dvs. stadsdelsnämnderna och trafikinämnden och behöver ske ungefär var tionde år. Det är just nu extra angeläget kartorna uppdateras med avseende cykling. Trafikinämnden har i en särskild trafikföreskrift fastställt vilka parkvägar det är tillåtet att cykla.

Det är också önskvärt att stadsdelsförvaltningarna samråder kring en mer enhetlig utformning av skyltarna. Miljöförvaltningen kan bistå med rådgivning och synpunkter på samma sätt som sker när exploateringskontoret tar fram skyltar till nya reservat.

Spårkartor

Idag finns spårkartor i tre av stadens reservat, och även de behöver uppdateras. Samtidigt finns behov av spårkartor i fler områden.

Under 2021 har miljöförvaltningen tillsammans med andra förvaltningar tydliggjort och tagit fram på vilka parkvägar det är tillåtet att cykla i reservaten. Kartorna är fastställda i trafikinämnden som en särskild trafikföreskrift. Underlaget kommer att användas vid reservatsförvaltarnas uppdatering av både entréskyltar och spårkartor,

Förvaltningen ser detta som ett bra tillfälle att enas om en standard för att lägga in information om graden av tillgänglighet på olika sträckor.

Toaletter

Tillgängliga toaletter är en tillgänglighetsfråga, som förbättrar förutsättningarna för att fler ska besöka reservaten. I några områden finns fasta toaletter året runt, och i några områden har förvaltarna ställt ut baja-major, men flera områden saknar helt allmänna toaletter. På sikt ser förvaltningen att det skulle vara en fördel om ansvar och skötsel för allmänna toaletter kan samordnas med verksamheter i reservaten. Till exempel, bad, kaféer båtklubbar m.m.

Grillplatser och sittplatser

De senaste årens ökade besöksstryck i reservaten har visat på behovet av att utöka antalet sittplatser och anvisade och säkra platser för att elda och grilla. Förvaltningen ser också att standarden kan höjas genom att reservatens förvaltare bidrar med torr ved på grillplatserna. Det innebär en kostnad, och en större insats än i reservat längre från tätbebyggda områden, men skulle minska risken för att död ved och levande träd tas i anspråk i våra naturmiljöer.

Naturvårdsvakter

I reservaten Igelbäcken och Hansta har en naturvårdsvakt, anlitad av trafikkontoret, varit i tjänst sedan några år.

Naturvårdsvakten har förstärkt tillsynen genom sin närvaro på plats, till exempel genom att rapportera om överträdelser, men har även förbättrat trafikkontorets uppföljning av synpunkter och klagomål. Till exempel har naturvårdsvakten tidigt upptäckt bosättningar, otillåten dumpning och pågående eldning i reservaten.

Miljöförvaltningen har uppfattat att närvaron av naturvårdsvakten varit mycket uppskattad av besökare. Förvaltningen bedömer att närvaron av en naturvårdsvakt skulle öka trygghet och tillgänglighet i fler av stadens reservat.

En naturvårdsvakt förordnas av länsstyrelsen, med stöd av 26 kap. 23-24 §§ miljöbalken och 17 § terrängkörningsförordningen, för att efterse efterlevnaden av föreskrifter. För att kunna bli förordnad krävs en femdagarsutbildning som hålls på polisutbildningen vid Umeå universitet.

Naturvårdsvakten har befogenheter att

- avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter inte har rätt att vistas
- beslagta jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter
- avvisa den som utan att ha rätt till det kör i förbudsområde med motordrivet fordon.

Slut

Bilagor

1. Tillsyn i skyddade områden 2021
2. Enkätundersökning och besöksräkning i Stockholms natur- och kulturresevat