

Till  
Länsstyrelsen i Stockholms län

## **Aldrig långt till naturen - skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen** Synpunkter från nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar

### **Sammanfattning**

- Förslaget är ett viktigt första steg mot ett fungerande skydd för Storstockholms gröna kilar. Sedan programmet genomförts saknar dock fortfarande nära 50 procent av definierade värdekärnor och 65 procent av den samlade regionala grönstrukturen inom 30 km från regioncentrum skydd.
- Förslaget till uppföljning av genomförandet är otydligt. För att öka trovärdigheten föreslår vi att satsningen får formen av en frivillig "konvention" ("Förbundet för Storstockholms gröna kilar") i vilken medverkande parter ömsesidigt utfäster sig att fatta de beslut och vidta de åtgärder som krävs för programmets förverkligande.
- Länsstyrelsen bör föreslå en översyn av de enligt miljöbalken utpekade s k riksintressena för friluftsliv i länet.
- Länsstyrelsen bör ta initiativ till att förändra lagstiftningen så att det vid sidan om möjligheterna till natur- och kulturresevat, i miljöbalken och/eller plan- och bygglagen införs fungerande instrument för att skydda större strukturer och helheter av grönområden. De statliga utredningar som för närvarande ser över dessa lagar bör uppmärksammas på behovet av reformer.
- Vid sidan om reservatsbildning är det särskilt viktigt att utpekade svaga länkar förstärks och att det för utpekade avbrutna kilar upprättas restaureringsplaner med konkreta åtgärder som t ex broar och tunnlar.
- Planerna på nya, stora vägdragningar genom grönstrukturen måste ändras. Tillgängliga styrinstrument (översiktlig planering, detaljplanering, ekonomiska styrmedel, satsningar på kollektivtrafik m m) måste målmedvetet utnyttjas för att dämpa efterfrågan på ytterligare väginfrastruktur. Vid eventuella utbyggnader måste skyddet av den regionala grönstrukturen hädanefter betraktas som en förutsättning för planeringen.
- Aktiva jordbruksföretag är avgörande för att behålla och utveckla kvaliteterna i regionens grönstruktur. Brukarna måste ges långsiktigt stabila villkor med tydliga signaler om vilka kvaliteter man vill att jordbruket ska producera.
- Att staten står fast vid de utfästelser om ekonomiskt stöd för bl a tätortsnära naturvårdsatsningar som förutskickats är väsentligt, men uteblivet stöd är inget skäl att avstå från satsningar.
- Staten bör som markägare (direkt eller via Fastighetsverket, Sveaskog, Vasakronan, hovstaterna m fl) aktivt medverka till att den regionala grönstrukturen skyddas.
- Med Stockholms stads nuvarande markinnehav i andra kommuner som bas, bör man överväga en överföring av offentligägd mark i länet till en sammanhållen stiftelse

Nätverket Skydda Storstockholms gröna kilar bildades 1997 med målsättningen att ge den regionala grönstrukturen i Stockholms län lagligt skydd i form av naturreservat eller naturvårdsområde. (Sedan dess har bl a miljöbalken trätt i kraft, varvid begreppet "naturvårdsområde" försvann.) Samtidigt infördes institutet "kulturreservat". Under 2001/02 ombildades och utvidgades nätverket med en lång rad organisationer som under våren 2002 lanserade ett upprop under devisen "Skydda Storstockholms gröna kilar". Nätverket har agerat för att förhindra en utförsäljning av de stora markområden Stockholms stad äger i länets övriga kommuner. Sammanlagt har våra organisationer 250 000-300 000 medlemmar i Stockholms län, vilket motsvarar ca 15 procent av länets samlade befolkning.

### **Allmänt**

Nätverket anser att det program som remitterats överlag är mycket bra. Om programmet genomförs skulle det bl a innebära en fördubbling av arealen naturreservat i Stockholms län från dagens ca 19 000 hektar till ca 38 000 hektar. Detta är dock, som vi ser det, endast ett första steg i ett mera långsiktigt arbete. I rapporten konstateras att även om alla föreslagna reservat bildas, kommer nära 50 procent av de sk värdekärnorna och 65 procent av den utpekade regionala grönstrukturen inom 30 km från regioncentrum att sakna lagligt skydd.

### **Fortsatt fragmentisering genom bl a vägbyggen hotar satsningen**

I programmet anges att fragmentiseringen av de gröna kilarna är det största hotet mot dessa områdens värden och funktion. Vi instämmer i denna analys. Det är viktigt att Stockholms grönstruktur hanteras ur ett helhetsperspektiv där varje enskilt naturområde sätts in i ett större regionalt sammanhang. Att skydda isolerade "öar" i landskapet är inte utan värde, men det långsiktiga målet måste vara att bevara och utveckla den storskaliga, övergripande grönstrukturen.

Planerna på utbyggnader av främst väginfrastruktur tvärs igenom några av de mest värdefulla områdena hotar dessa ambitioner. Vägarna utgör i sig stora ingrepp i form av barriärer, buller, påverkan på landskapsbilden m m, men de öppnar också för sekundär exploatering med ofta ännu värre effekter. Dessa vägplaner måste, enligt vår uppfattning, förändras. De olika styrinstrument som finns (översiktlig planering, detaljplanering, ekonomiska styrmedel, satsningar på kollektivtrafik m m) måste målmedvetet utnyttjas för att dämpa efterfrågan på ytterligare väginfrastruktur. Vid eventuella utbyggnader måste man på ett helt annat sätt än hittills respektera skyddet av den regionala grönstrukturen som en förutsättning för planeringen.

### **Att utveckla grönstrukturen**

En annan huvudinriktning måste vara att hantera de skyddade områdena och strukturerna utifrån ett utvecklingsperspektiv. Stora delar utvecklas bäst genom ett minimum av skötsel och anläggningar. I de flesta områdena krävs dock mer eller mindre aktiva insatser och även vissa tillkommande anläggningar. En tredje kategori är den typ av områden där aktiva restaureringsinsatser är nödvändiga för att återupprätta kvaliteter som förstörts genom t ex igenväxning eller utbyggnad av infrastruktur. I det senare fallet bör Banverket och Vägverket bidra ekonomiskt.

Såväl när det gäller skyddsarbetet som beträffande förvaltning, skötsel och utveckling krävs en väl fungerande mellankommunal planering och samordning. Det är viktigt att utveckla formerna för samarbete och kunskapsutbyte.

### **Upprätta en regional "konvention" till skydd för Storstockholms gröna kilar**

Hur genomförandet av programmet kan säkras handlar dels om vilka åtaganden de olika aktörerna gör från början, dels hur systemet för att följa upp dessa åtaganden ser ut. I inget av dessa avseenden tycker vi att programmet är tillräckligt tydligt.

Beträffande aktörernas åtaganden sägs inget specifikt. Möjligen räknar man med att utnyttja remissvaren från olika aktörer (kommuner, statliga verk m m) som någon sorts informell förbindelse om att medverka till programmets förverkligande. När det gäller uppföljningen av programmet sägs att denna ska skötas av länsstyrelsen i samarbete med landstingets regionplane- och trafikkontor.

Våra organisationer tror att det är nödvändigt med ett mera specificerat och tydligare ansvar.

I den riksdagsskrivelse (2001/02:173) som är ursprunget till det aktuella uppdraget fastslår regeringen: *”Att långsiktigt reservera mark och vatten för friluftsliv och biologisk mångfald är lika viktigt och självklart som att reservera mark för t ex vägar och järnvägar, bostäder och arbetsplatser.”* Om det ska vara möjligt att skapa en funktionell ”grön infrastruktur” i regionen krävs ett löpande samarbete mellan en rad aktörer, främst de berörda kommunerna. På transportsidan finns en permanent länstrafikberedning som syftar till att samordna satsningar. På samma sätt behövs en permanent samordning mellan aktörerna när det gäller den gröna infrastrukturens utveckling. Detta arbete måste både inkludera genomförandet av det nu redovisade programmet, men bör också syfta längre både när det gäller att utveckla områdenas kvaliteter och att förstärka den skyddade strukturen ytterligare. Vi tror t ex att det behövs någon form av utvecklingsplaner för respektive grön kil som måste omfatta flera kommuner.

För att göra det trovärdigt att det föreslagna programmet verkligen kommer att genomföras tror vi det krävs att man sluter någon form av regional ”konvention” (arbetsnamn ”Förbundet för Storstockholms gröna kilar”) i vilken de olika parterna åtar sig att verka för programmets genomförande och stötta varandra utifrån den förteckning över ansvar som bifogas förslaget. Utöver uppföljning av ”konventionen” kan förbundet ha till uppgift att stimulera mellankommunalt samarbete, stötta kunskapsupbyggnad m m.

### **Utpekade riksintressen för friluftslivet måste utökas**

I många av de föreslagna reservaten ingår mark som är planerad för ny infrastruktur som i de flesta fall kommer att innebära mycket allvarliga intrång. Den nya infrastrukturen är ofta utpekad som riksintresse av respektive trafikverk. Samtidigt är endast en mycket liten del av den tätortsnära naturen av Naturvårdsverket utpekad som riksintressen för friluftsliv. Konsekvensen i planeringssammanhang blir att exploateringsintresset i princip i alla lägen väger tyngre än bevarandointresset. Att nuvarande ordning är helt orimlig har regeringen bekräftat genom att i den tidigare refererade riksdagsskrivelsen avisera en översyn av riksintressena för friluftslivet i storstadsområdena. Tyvärr har denna översyn, såvitt oss bekant, ännu inte ens inletts. Vi anser att länsstyrelsen på eget initiativ bör påbörja arbetet med en revision av de utpekade riksintressena för friluftsliv i länet.

### **Skapa nya lagrum för skydd av kilstrukturen**

Nuvarande regler i miljöbalken är inriktade på skydd av avgränsade områden som naturreservat och/eller kulturresevat. För att upprätthålla kvaliteten i dessa områden är det dock såväl av ekologiska skäl som för friluftslivet nödvändigt att fungerande förbindelser bevaras, utvecklas eller återupprättas. I programmet finns tankar om att plan- och bygglagen borde kunna ge möjlighet att, i detaljplaner, ge naturområden en starkare ställning än idag. Vi vill i sammanhanget uppmärksamma länsstyrelsen på att vi inte anser att bestämmelserna om nationalstadsparken löst frågan om skydd för denna mera övergripande grönstruktur.

I praktiken utnyttjas nuvarande lagstiftning i vissa fall för att säkra den här typen av förbindelser, men vi instämmer i att det behövs en särskild reglering som anger att områden som främst har denna typ av korridorfunktion kan ges lagligt skydd. Vi stödjer förslaget att ta upp frågan i den pågående översynen av plan- och bygglagen, men anser att den dessutom bör hanteras i arbetet med en översyn av miljöbalken.

En viktig aspekt i detta sammanhang är möjligheten att ha ett visst mått av flexibilitet i skyddet av korridorer vars främsta värde inte är t ex särskilda lokala naturvärden utan just korridorfunktionen,. Vissa intrång bör här kunna accepteras, dock under den absoluta förutsättningen att intrånget kompenseras minst fullt ut så att den grundläggande funktionen hos korridoren snarare förstärks än försvagas i samband med intrånget.

I regeringens naturvårdsskrivelse (2001/02:173) aviseras en utvärdering av de successiva skärpningar av skyddet av tätortsnära områden som introducerats i plan- och miljölagstiftningen. Redan i proposition 1994/95:230 angavs: *”Regeringen anser att ökade möjligheter nu bör skapas för att slå vakt om tätorternas parker och andra grönområden. Särskilt viktigt är det att sammanhängande stråk av grönområden, t ex s k korridorer eller kilar inte bryts.”* Vår bedömning är att de skärpningar som beslutats hittills inte har fått det genomslag i praktiken som lagstiftarna avsåg. Nyligen har man gett

klartecken för en exploatering (Slumnäs) som definitivt klipper av förbindelsen mellan Nacka-Erstaviksområdet och Tyrestaområdet. Det är viktigt att ta reda på varför de intentioner riksdagen ställt sig bakom inte förverkligas. Vi uppmanar länsstyrelsen att påminna regeringen om behovet av att den befintliga lagstiftningen utvärderas.

### **Stockholms bönder – oumbärliga för naturvärden**

Den odlade marken är ett oumbärligt inslag i de gröna kilarna. Stora delar av regionens landskap är historiskt präglad av jordbruk och kreatursskötsel. Dess variation är till stor del kopplad till människans brukande. Ett tätortsnära jordbruk producerar, förutom livsmedel, ett antal kvaliteter just genom närheten till storstaden. Förutom att ett aktivt jordbruk är en förutsättning för att hålla landskapet öppet, skapar det också friluftsupplevelser, skönhetsvärden, biologisk mångfald m m. Tätortsnära jordbruk har därtill stora pedagogiska värden.

En förutsättning för att bevara dessa värden är att jordbruksdriften kan fortsätta, på de speciella villkor som skapas av det tätortsnära läget. Detta kommer marknaden inte att lösa, jordbruket har ingen möjlighet att marknadsmässigt konkurrera med andra markanvändningsintressen. Enligt vår uppfattning är jordbruksföretagens överlevnad till stor del beroende av att i första hand kommunerna, genom en medveten politik, ger förutsättningar för jordbrukets fortbestånd. Sådana förutsättningar kan handla om att värna sina arrendatorer genom att hålla arrendena låga och genom investeringar i ekonomibyggnader, stängsel m m.

### **Statligt stöd väsentligt men ingen förutsättning**

Vår erfarenhet är att de kommunala insatserna när det gäller naturskydd inte i första hand styrs av t ex den politiska ledningens färg eller kommunernas ekonomi utan ofta mera av tillfälligheter, t ex enskilda personer inom förvaltning eller politik.

För att få en sammanhållen, regional satsning krävs att myndigheterna utnyttjar lagens möjligheter. Vi är dock övertygade om att ett sådant arbete måste kompletteras med ekonomiska stimulanser till de aktörer som är beredda att satsa. Det är därför väsentligt att staten står fast vid de ekonomiska åtaganden som gjorts, men vi vill samtidigt understryka att flera exempel i länet visar att en förhållandevis svag kommunal ställning absolut inte behöver utgöra något hinder för att bedriva ett ambitiös naturskyddsarbete.

### **Staten som markägare**

Staten är i olika skepnader (Fastighetsverket, Sveaskog, Vasakronan, hovstaterna m m) en viktig aktör. Vi utgår från att regeringen ser till att staten, oavsett formell ägandeform, positivt medverkar till programmets genomförande. I tre viktiga fall bör staten medverka till att det redovisade programmet förstärks:

Sveaskog bör medverka till att även den del av Törnskogen som ligger i Sollentuna skyddas  
Fastighetsverket bör medverka till att den del av Bogesundslandet som ligger i Österåkers kommun skyddas.  
Vasakronan bör medverka till att hela Kymlingeskogen i Sundbybergs kommun skyddas.

### **Stiftelse för förvaltning av offentligt ägd mark**

Huvuddelen av den oexploaterade marken i Stockholmsregionen ägs av de enskilda kommunerna. Den största enskilda markägaren i länet är dock Stockholms stad, som utöver mark i den egna kommunen, även har ett innehav på 23 000 hektar mark i andra kommuner i länet. Våra föreningar ser inte offentligt ägande som något självändamål. Erfarenhet visar dock entydigt att ett kommunalt ägande gör det avsevärt enklare att genomdriva en förvaltning av marken med inriktning på naturvård och friluftsliv. Vi anser därför att det finns ett stort värde i att Stockholms stads marker i andra kommuner inte säljs ut på den ”allmänna marknaden”.

För att skapa stabilitet i ägande och förvaltning föreslår vi att stora delar av den offentligt ägda marken, med Stockholms stads marker som bas, överförs till en regional stiftelse med inriktning på naturvård och friluftsliv. Stiftelsen kunde eventuellt knytas till det tidigare diskuterade ”Förbundet för Storstockholms gröna kilar”.

### Detaljsynpunkter

Vi ser det föreslagna programmet som ett första, värdefullt steg mot ett långsiktigt skydd för Storstockholms gröna kilar. Mot denna bakgrund avstår vi i huvudsak från att i detta sammanhang föreslå ytterligare områden. Vi vill dock peka på några brister av mera strukturell karaktär.

Det är mycket olyckligt att det i stort sett saknas förslag till skydd av Rösjö- och Fågelsångskilarna. Här måste programmet kompletteras. Detta berör Sollentuna, Täby och Vallentuna kommuner. Att Sollentuna kommun inte förordar ett enda nytt reservat är anmärkningsvärt

För västra delen av Österåkers kommun, mot gränsen till Täby, föreslås inga reservat.

I Haninge kommun finns flera viktiga områden som borde ingå i programmet.

I övrigt förutsätter vi att länsstyrelsen tar initiativ så att även de sk utredningsområdena ges skydd. STF:s Stockholmskrets har i en skrivelse till länsstyrelsen 030605 identifierat ytterligare ett antal områden som bör aktualiseras för skydd.

### NÄTVERKET SKYDDA STORSTOCKHOLMS GRÖNA KILAR

.....  
Naturskyddsföreningen  
i Stockholms län

.....  
Friluftsförbundet, Stockholms  
distriktsförbund

.....  
Svenska Turistföreningen,  
Stockholmskretsen

.....  
WWF Världsnaturfonden

.....  
Stockholms Hembygdsförbund

.....  
Stockholms Orienteringsförbund

.....  
Stockholms Scoutdistrikt

.....  
Birka Scoutdistrikt

.....  
Roslagens Scoutdistrikt

.....  
Södertörns Scoutdistrikt

.....  
Stockholms Ornitologiska förening

.....  
Sportfiskarna, Stockholmsdistriktet

.....  
Arbetsgruppen bevara Nackareservatet

.....  
Förbundet för Ekoparken

.....  
Fältbiologerna