

Översyn av kommunala naturreservat

– Utredning om kriterier för revidering av skötselplaner och bedömning av särskilda frågeställningar



Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade den 17 december 2018 att tillstyrka dåvarande natur- och byggnadsnämndens hemställan, att se över syften, föreskrifter, skötselplaner samt övrig beslutstext för kommunala naturreservat i Huddinge.

Då utredningsområdet är omfattande har förvaltningen utöver friluftaktiviteter i första hand inriktat sig på att besvara specifika frågeställningar som får anses aktualisera eventuellt behov av ändringar. Under pågående arbete har natur- och klimatavdelningen konstaterat att flera av de särskilda förutsättningarna redan är uppfyllda inom respektive naturreservats föreskrifter.

För Tvärförbindelse Södertörn utgör inte föreskrifterna något hinder i Gömmarens, Örlångens och Flemingsbergsskogens naturreservat. Natur- och klimatavdelningen bedömer att en revidering av beslut eller föreskrifter inte är nödvändig avseende vägprojektet samt att upphävanden av de delar av naturreservaten som påverkas av tvärförbindelsen kan utgöra synnerliga skäl.

Föreskrifterna i Gömmarens naturreservat ska inte utgöra hinder för Spårväg syd. Justering av gräns eller föreskrifter bedöms inte vara nödvändigt.

Inget undantag finns i föreskrifterna för en utveckling av Kungens kurva inom Gömmarens naturreservat. Bedömningen är att en ändring av gränsen i Gömmarens naturreservat för att möjliggöra en exploatering vid Kungens kurva inte utgör synnerliga skäl. Område aktuellt för förskola/skola vid Gladö kvarn är inom naturreservat och omfattas av områdesbestämmelser. Förvaltningens bedömning är att planändring krävs för att medge användningen förskola/skola, vilket även kräver ett upphävande av naturreservatet för planområdet. Behovet av en förskola/skola på föreslagen plats bedöms av förvaltningen inte utgöra synnerliga skäl, men kommunstyrelsens förvaltning har i en utredning konstaterat att det inte behövs någon justering av gränsen för att kunna bygga en förskola/skola på föreslagen plats.

Förvaltningen har inte sett behov att ta fram egna kriterier för revidering av skötselplaner då riktlinjer för detta redan finns. Dessa är framtagna av Naturvårdsverket som är central vägledande tillsynsmyndighet. Förvaltningen har under uppdragets gång fått ett tillägg vilket har varit att undersöka förutsättningarna att utöka möjligheterna till friluftaktiviteter i naturreservaten genom att skriva in dessa i skötselplanen. Exempel på utökade möjligheter kan vara anläggandet av strandpromenader, bryggor och båtuppläggningsplatser samt gång- och cykelvägar. Förvaltningen menar att sådana tillgänglighetsåtgärder inte är möjliga och lämpliga att hantera i en reviderad skötselplan. Detta på grund av att exemplifierade åtgärder och liknande redan är förbjudna enligt föreskrifterna. Ofta kan också åtgärderna omfattas av andra restriktioner såsom strandskyddsbestämmelser, vattenverksamhet och plan- och bygglagen m.m.

Översyn av kommunala naturreservat

– Utredning om kriterier för revidering av skötselplaner och bedömning
KLN-2019/1281.374

© Nicklas Johansson, natur- och klimatavdelningen och Huddinge kommun
Tryckeri, 2022

ISBN 91-85565-02-4
www.huddinge.se

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning	4
Uppdrag	4
Bakgrund	5
Skyddsformen naturreservat och strategisk markplanering	5
Föreskrifter	6
och undantag till föreskrifter	7
Skötselplan	7
Upphävande av naturreservat	8
Synnerliga skäl	8
Konsekvensutredning	8
Resultat av uppdrag	9
Tvärförbindelse Södertörn	9
Uppdrag och förutsättningar	9
Bedömning	10
Spårväg syd	12
Uppdrag och förutsättningar	12
Bedömning	12
Utveckling av Kungens kurva	13
Uppdrag och förutsättningar	13
Bedömning	14
Förskola/skola inom fastighet Gladö kvarn 1:1	15
Uppdrag och förutsättningar	15
Bedömning	16
Främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar	18
Bakgrund	18
Strandpromenader	18
Förutsättningar	18
Bedömning	20
Främja friluftaktiviteter	20
Förutsättningar	20
Bedömning	21
Behov av revidering av skötselplaner för Huddinge kommun	22
Processen för upphävande av reservat	24
Några exempel på upphävanden	25
Källor	26

Inledning

Detta är en rapport som ska svara på de särskilda frågeställningar som togs upp i kommunfullmäktiges beslut den 17 december 2018 och kommunstyrelseförvaltningens tjänsteutlåtande¹. Rapporten ska också besvara det utvecklingsåtagande som återfinns i nämndens verksamhetsplan för år 2020².

Rapporten har författats i huvudsak av natur- och klimatavdelningen men samråd har skett med bygglovsavdelningen och miljötillsynsavdelningen i frågan om förskola/skola i Gladö Kvarn. Vägledning i sakfrågor har muntligen erhållits av Länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Skriftlig vägledning angående naturreservat är omfattande och finns tillgänglig på Naturvårdsverkets hemsida.

Uppdrag

I klimat- och stadsmiljönämndens verksamhetsplan för år 2020 finns ett utvecklingsåtagande angående naturreservat. Nämnden ska genomföra en övergripande översyn utifrån behov av revidering av syften, föreskrifter, skötselplaner samt eventuell justering av gränser för kommunala naturreservat i Huddinge kommun. Utvecklingsåtagandet skulle genomföras utifrån perspektivet att kommunen växer och ett syfte är att öka fokuset på friluftslivet i naturreservaten samt se över eventuella behov av justeringar av reservatsgränser för att möjliggöra kommande exploateringar och infrastrukturprojekt, med bibehållet bevarande av den biologiska mångfalden.

Bakgrunden till utvecklingsåtagandet återfinns i den hemställan som natur- och byggnadsnämnden beslutade om den 16 april 2018. Nämnden begärde ett uppdrag av kommunfullmäktige för att se över syften, föreskrifter, skötselplaner samt övrig beslutstext för kommunala naturreservat i Huddinge, med syfte att förenkla, förtydliga och enhetliggöra dem. Bakgrunden till nämndens hemställan var att dåvarande naturvårdsavdelningen ville ändra på skrivelser om uppföljning i skötselplanerna i flertalet av kommunens naturreservat. Denna begäran omformades och utökades till den hemställan om uppdrag vilken natur- och byggnadsnämnden sedan fattade beslut om den 16 april 2018.

Kommunfullmäktige beslutade att tillstyrka natur- och byggnadsnämndens hemställan och beslutade vidare att

1. Natur- och byggnadsnämnden får i uppdrag att genomföra en övergripande översyn utifrån behov av revidering av syften, föreskrifter, skötselplaner samt eventuell justering av gränser för kommunala naturreservat i Huddinge kommun. Den övergripande översikten ska göras utifrån perspektivet att kommunen växer.
2. Natur- och byggnadsnämnden får i uppdrag att inom den övergripande översynen särskilt studera förutsättningarna att inom naturreservatets föreskrifter ge möjligheter att främja friluftaktiviteter.

¹ KF 17 december 2018 § 36 och KSF 14 maj 2018. KS-2018/1048.112.

² Klimat- och stadsmiljönämnden, Verksamhetsplan 2020. KLN-2019/081.

I tjänsteutlåtandet till kommunfullmäktige preciserades uppdraget med punkterna att inom den övergripande översynen, som ska göras utifrån perspektivet att kommunen växer, särskilt studera förutsättningarna att inom naturreservatets föreskrifter ge möjligheter att främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar samt att parallellt med ovan nämnda övergripande översyn aktualisera/påbörja följande tre uppdrag för att kunna följa utvecklingen i kommunen:

- aktualisering av det uppdrag som den 20 juni 2005 gavs av kommunstyrelsen till kommunstyrelsens förvaltning att tillsammans med dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att se över gränser och föreskrifter i Gömmarens naturreservat för att möjliggöra utveckling av Kungens kurva,
- utreda förutsättningarna för Tvärförbindelse Södertörn och Spårväg syd i Flemingsbergsskogens, Orlångens och Gömmarens naturreservat samt att.
- utreda förutsättningarna att justera gränser och föreskrifter för Orlångens naturreservat i syfte att inrymma en förskola/skola inom fastigheten Gladö kvarn 1:1 Gladö kvarn.

Efter dåvarande natur- och byggnadsnämndens hemställan har en ny organisation trätt i kraft varför ansvaret för uppdraget överförts till klimat- och stadsmiljönämnden och på tjänstemannanivå till natur- och klimatavdelningen inom miljö- och bygglovsförvaltningen. Eftersom ett uppdrag om en övergripande översyn utifrån behov av revidering av syften, föreskrifter, skötselplaner samt eventuell justering av gränser för kommunala naturreservat i Huddinge kommun är mycket stort har förvaltningen i första hand inriktat sig på att besvara de specifika frågeställningar som lyfts fram i kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande. Under pågående arbete har natur- och klimatavdelningen konstaterat att flera av de särskilda förutsättningarna redan är uppfyllda inom respektive naturreservats föreskrifter och skötselplaner. För andra delar av uppdraget ser förvaltningen svårigheter att uppfylla de lagkrav som finns i samband med ändring av gräns för naturreservat, införande av föreskrifter med tillhörande undantag.

Bakgrund

Skyddsformen naturreservat och strategisk markplanering

Naturreservat som skyddsform återfinns i Miljöbalkens (1998:808) 7 kap. om områdesskydd. Syftet med att inrätta ett naturreservat kan variera. Många har som syfte att ge långsiktigt skydd åt olika typer av värdefull natur. Ett syfte kan också vara att tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område kan förklaras som naturreservat i syfte att:

- bevara biologisk mångfald
- vårda och bevara värdefulla naturmiljöer
- tillgodose behov av områden för friluftslivet
- skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer

- skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter

Vid beslut om inrättande av naturreservat finns tre grundläggande delar som genomsyrar hela arbetet. Dessa är syfte, föreskrifter och skötselplan.

De formella krav som finns på vad som ska ingå i ett reservatsbeslut är följande:

- förklarande av området som naturreservat,
- syftet med naturreservatet,
- skälen för beslutet,
- inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet,
- skötselplan.

Enligt förarbetet till miljöbalken ska varje beslut om inrättande av naturreservat ska ses långsiktigt³. Detta innebär att avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat ska vara att skapa ett definitivt skydd. I normala fall ska undantag inte tillåtas för exploateringsföretag, åtgärder som kan strida mot syftet och föreskrifter eller som kan möjliggöra att uppnå syftet med naturreservatet. Endast undantagsvis skall avsteg från skyddet kunna göras.

Syftet

Syftet bör följaktligen preciseras till en nivå som bedöms vara hållbar över tid. Hur syftet formuleras får exempelvis avgörande betydelse vid prövning av dispenser. Dispens från föreskrifterna får ges endast om det finns särskilda skäl, vilket myndigheten alltså bör ha i åtanke när syftet preciseras. På samma sätt krävs det synnerliga skäl för att upphäva beslut, helt eller delvis, som har fattats med stöd av 7 kap. 4–6 §§ miljöbalken.

Föreskrifter

Reservatsföreskrifterna är centrala i reservatsbeslutet och meddelas för att syftet med reservatet ska uppnås/tillgodoses. Föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden liksom ordningsföreskrifter utformas vanligtvis som förbud.

Även åtgärder som är helt förbjudna kan i undantagsfall få vidtas efter att dispens har meddelats dock är avsikten med ett förbud att det ska bidra till att skapa ett definitivt skydd. Dispens från föreskrifterna ska därför lämnas endast om det finns särskilda skäl, och om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Enkla anordningar eller arrangemang för friluftslivet är exempel på åtgärder som kan omfattas av tillståndskrav snarare än förbud, i de fall där lokalisering och utformning i detalj har mindre betydelse i förhållande till syftet med naturreservatet. De formella förutsättningarna för att lämna tillstånd är lättare att uppfylla än för att ge dispens, eftersom det inte behöver finnas särskilda skäl. Dock ska även tillståndsprövningen vara restriktiv vilket framgår av uttalandet i förarbeten om att det normala bör vara att tillstånd inte ges.⁴

³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 75.

⁴ prop. 1997/98:45, del 2, s. 73

och undantag till föreskrifter

Inför bildandet av ett nytt naturreservat genomförs olika analyser och utredningar av behov för att kunna landa rätt i bedömningen av reservatets syfte, bevarandemål och de restriktioner som följer av detta. Utredningar som rör rörligt friluftsliv är exempelvis var eller om det är lämpligt att det inom reservatet anläggs parkeringsplatser, vandringsleder, raststugor, tältplatser, badplatser, sanitära inrättningar eller liknande anordningar.

Föreskrifterna kan också förplikta ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla olika former av intrång som exempelvis att det utförs gallring, röjning, slåtter, plantering, betesdrift, avspärning eller liknande åtgärder.

Föreskrifter måste alltså noga prövas om de verkligen behövs för att uppnå eller tillgodose syftet med naturreservatet. Av samma skäl måste de anläggningar som innebär lättnader från föreskrifter prövas för att visa om de verkligen behövs och att de inte motverkar reservatets syfte. Undantag från föreskrifterna anges i beslutet samlat i anslutning till föreskrifterna. Undantagen utgör en del av innehållet i en föreskrift och kan ge viktig vägledning i samband med till exempel en dispensprövning.⁵ Efter ett reservatsbeslut får sådana anläggningar prövas mot föreskrift och syfte i det enskilda fallet.

Föreskrifterna i naturreservat gäller alltså som utgångspunkt förbud mot att utföra en åtgärd som kan skada vissa naturvärden. Det allmänna har på det sättet preciserat skyddet i förhållande till de grundläggande kraven i miljöbalkens allmänna hänsynsregler och hushållningsbestämmelser. Dispens från förbuden kan som anges ovan ges i enskilda fall, om vissa lagligt reglerade förutsättningar är uppfyllda. Det följer dock av den rättsliga konstruktionen, med ett förbud som utgångspunkt, att dispensgivning ska vara restriktiv, något som även framhålls i förarbetena (se t.ex. prop. 1997/98:45, del 2, s. 75 och 88).

Skötselplan

En skötselplan ska ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat. Skötselplanen beskriver de åtgärder som behöver vidtas i området för att syftet med naturreservatet ska kunna uppnås/tillgodoses och som får vidtas av förvaltaren inom ramen för dennes befogenheter och ansvar. En skötselplan kan lämpligen delas in i en beskrivande del respektive en plandel med mål och åtgärder. Skötselplanen bör ha den inriktning och detaljeringsgrad som behövs för att syftet med naturreservatet ska uppnås/tillgodoses.

En skötselplan ingår som en del i varje beslut om bildande av ett naturreservat. För ett kommunalt beslutat naturreservat fastställs skötselplanen av beslutsmyndigheten det vill säga kommunfullmäktige. Skötselplanen visar på en övergripande nivå exempelvis var i reservatet bete, ängsslåtter, naturvårdande skötsel, naturvårdsbränning med mera kan ske. Den visar också områden med fri utveckling (med andra ord ingen skötsel), hur vattenflöden kan återskapas och skötas samt vilka och var anläggningar för det rörliga friluftslivet kan uppföras.⁶ Exempel på sådana anläggningar kan vara vindskydd, grillplatser, markerade

⁵ Vägledning vis bildande av naturreservat, Naturvårdsverket. 2019-12-05.

⁶ Naturvårdsverket, 2015. Vägledning om utformning av skötselplan. Sid. 5.

leder och spårcentraler. I några av Huddinges naturreservat är naturvårdsintresset överordnade friluftslivet i den mån de inte kan förenas. Detta kan exempelvis vara att leder inte dras i känslig naturmiljö för att bevara områdets karaktär av orördhet. Det kan dock vara på sin plats att påpeka att även om åtgärderna är beskrivna i skötselplaner (och reservatsbeslut) kan det innebära att de ska prövas mot annan prövats enligt annan lagstiftning.⁷

Samtliga naturreservat har en förvaltare. Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för de åtgärder som framgår av beslutet och skötselplanen och som ska genomföras för att uppnå naturreservatets syfte och bevarandemål. Naturreservatets föreskrifter är styrande för förvaltaren och reglerar vilka åtgärder som får utföras men det är skötselplanen som ger förvaltaren mandat att genomföra åtgärder som annars är förbjudna.⁸

Upphävande av naturreservat

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat ska vara att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras. Kommunen får helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 7 kap. miljöbalken endast om det finns synnerliga skäl. De typer av beslut som kräver synnerliga skäl, utöver beslut där ett reservatsbeslut upphävs, är sådana som i någon mån inskränker det skyddssyfte som ett tidigare reservatsbeslut haft. Detta kan avse till exempel att ett geografiskt område minskas eller att en föreskrift tas bort eller försvagas till exempel genom att införa undantag för vilka föreskriften inte ska gälla. Vidare får beslut om upphävande eller dispens från föreskrifter endast ges om intrånget i naturvårdsintresset kompenseras i skälig utsträckning.

Synnerliga skäl

Kravet innebär att mycket starka skäl måste finnas för att helt eller delvis upphäva ett gällande beslut. Redan ”särskilda” skäl är ett mycket högt ställt krav och ”synnerliga skäl” anger därmed en ännu högre kravnivå i svensk rätt. Det finns vidare ganska få exempel på upphävanden av naturreservat (några exempel ges på sidan 19). Vägledningen i förarbeten och överprövningar är dessutom mycket sparsam. Kravet på synnerliga skäl kan vara uppfyllt om en väsentlig ändring har skett av området. Enligt vägledning från Naturvårdsverket kan det till exempel vara fallet om ett eller flera prioriterade bevarandevärden som beslutet syftade till att bevara inte längre finns kvar och förutsättningarna för att dessa värden ska kunna återkomma är obefintliga eller mycket små. Detta kan också vara fallet om en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt har förändrat förutsättningarna för det skyddade området.

Synnerliga skäl kan också anses finnas om beslutet ersätts av ett annat beslut som innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd, eller om en föreskrift inte längre behövs för att uppnå/tillgodose syftet med reservatet.

⁷ Naturvårdsverket, 2018. Vägledning om förvaltning av skyddad natur sid. 18.

⁸ Naturvårdsverket, 2018. Vägledning om förvaltning av skyddad naturSid.12.

Konsekvensutredning

Om det är aktuellt att pröva om synnerliga skäl finns bör alltid en konsekvensutredning upprättas. Denna är nödvändig i samråd om ett sådant ärende av vikt mellan beslutsmyndigheten och andra myndigheter, till exempel Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

En konsekvensutredning omfattar följande.

- För- och nackdelar för biologisk mångfald respektive friluftslivet med en föreslagen ändring.
- En ekonomisk analys.
- En belysning av hur markägares och andra sakägares rättsliga ställning påverkas. Detta gäller till exempel för markåtkomstbidrag.

Resultat av uppdrag

Nedan redovisas analysen av kommunfullmäktiges uppdrag till Natur- och byggnadsnämnden, nuvarande Klimat- och stadsmiljönämnden inom översynen och de tre uppdragen för att följa utvecklingen inom kommunen. De särskilda frågeställningarna som redovisas är Tvärförbindelse Södertörn, Spårväg syd, utveckling av Kungens kurva (inom Gömmarens naturreservat) och förskola/skola inom fastigheten Gladö kvarn 1:1 (inom Örlångens naturreservat) samt tillgängliggöra naturreservaten för friluftaktiviteter.

Tvärförbindelse Södertörn

Uppdrag och förutsättningar

Tvärförbindelsen kommer att innebära ett fysiskt intrång i flera av kommunens naturreservat vilket kommer att generera både upphävande av delar av reservat och dispens och/eller tillstånd från föreskrifter. Vidare kommer upphävanden och dispenser kräva kompensationsåtgärder.

Uppdraget gällde särskilt att utreda förutsättningarna för Tvärförbindelsen i Flemingsbergsskogens, Örlångens och Gömmarens naturreservat.

I normalfallet är det förbjudet att anlägga ny väg och anläggning med flera liknande åtgärder enligt föreskrifterna i respektive reservat. Vidare är generellt sett övriga åtgärder förknippade med ett vägbygge förbjudna enligt reservatsföreskrifterna, som att ta ned träd, förändra ett områdes hydrologi samt schakta, gräva, spränga med flera former av markarbeten.

Gömmarens NR

I undantag till föreskrifterna står följande; ”föreskrifterna ska dock inte utgöra hinder för utbyggnaden av Masmolänken och dess anslutningar, Botkyrkaleden (del av Södertörnsleden)”.

Flemingsbergsskogens NR

Enligt föreskrifterna (föreskrift A 7) är det förbjudet, utöver föreskrifter och förbud i lagar och andra författningar, att anlägga väg, led, stig, parkeringsplats, rastplats eller motsvarande (med undantag för Södertörnsleden).

Och i undantagen till föreskrifterna är det extra tydligt där det står en gång till att ”Föreskrifterna skall likaledes inte utgöra hinder att genomföra utbyggnaden av Haningeleden (del av Södertörnsleden)”.

Orlångens NR

Enligt föreskrifterna är det förbjudet att avverka levande eller döda träd och buskar eller utföra andra skogliga åtgärder inom zon A. Vidare är det förbjudet, utan kommunens tillstånd, att bedriva verksamhet som kan förändra områdets topografi, yt- eller dräneringsförhållanden genom att t.ex. gräva, spränga, borra, schakta, dika, dränera, utfylla, tippa eller utföra annan mekanisk markbearbetning, att anlägga eller väsentligt ändra väg eller parkeringsplats samt att uppföra ny byggnad eller anläggning.

I undantag till föreskrifterna står att föreskrifterna inte skall utgöra hinder att genomföra utbyggnaden av Haningeleden (del av Södertörnsleden).

Hanveden - område av riksintresse för friluftsliv

Hanveden (FAB 08) är ett stort friluftsområde av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken inom Botkyrka, Haninge och Huddinge kommuner. En förutsättning för att bibehålla de värden som utgör grunden för riksintresseområdet är att områdets karaktär av vidsträckt, sammanhängande skogs- och strövområde bevaras. Områdets värden för friluftslivet kan påtagligt skadas av nyetablering av bland annat anläggningar som inte främjar friluftslivet inom områdets oexploaterade delar, minskad hävd av odlingslandskapet, bullerstörande verksamheter och åtgärder samt omfattande kalavverkning. Nya täkter bör inte öppnas inom hittills oexploaterade områden. Enligt Naturvårdsverket är en tunnelförläggning under Flemingsbergsskogen en förutsättning för att inte komma i direkt konflikt med ett större värdefullt sammanhängande skogs- och strövområde inom riksintresseområdet. Trots tunnelförläggning på en känslig del av sträckan, konstaterar Naturvårdsverket att vägförslaget innebär intrång och störningar i riksintresseområdet som helhet.⁹

Bedömning

Slutsatsen av ovanstående är att föreskrifterna med tillhörande undantag inte ska utgöra hinder för en utbyggnad av Tvärförbindelse Södertörn inom Gömmarens, Flemingsbergsskogens och Orlångens naturreservat. Här ingår samtliga delar av dåvarande Södertörnsleden som Masmolänken, Botkyrkaleden och Haningeleden och tolkas ingå i nuvarande vägprojekt Tvärförbindelse Södertörn (väg 259). Eftersom Tvärförbindelse Södertörn omfattas av undantag från föreskrifterna i de aktuella naturreservaten bedömer Natur- och klimatavdelningen att en revidering av beslut eller föreskrifter inte är nödvändig avseende vägprojektet.

⁹ Naturvårdsverket. 2019-02-15

Tvärförbindelse Södertörn och befintlig väg 259 är riksintressen för Väg. Natur- och klimatavdelningens bedömning är att upphävanden av de delar av naturreservaten som påverkas av tvärförbindelsen kan utgöra synnerliga skäl enligt förarbetena (Prop. 1997/98:45) till miljöbalken och vägledning från centrala tillsynsmyndigheter som Länsstyrelsen och Naturvårdsverket samt befintliga exempel¹⁰. Hantering av upphävande samt eventuella dispenser och tillstånd för arbetsområden och liknande sker i samband med vägprojektet och initieras av Trafikverket.

Regional cykelväg

När det kommer till frågan om den regionala cykelväg, som ligger inom Trafikverkets uppdrag för Tvärförbindelse Södertörn samt när Tvärförbindelsen nu förläggs i tunnel, och om en sträckning genom Flemingsbergsskogens naturreservat också är undantagen från föreskrifterna får frågan anses följa Trafikverkets planer för cykelvägen. I vägplanen går sträckan Flemingsberg-Gladö via Huddingevägen och Storängsleden och inte genom Flemingsbergsskogen. Det finns flera skäl till detta. Enligt Trafikverket kan inte cykelvägen byggas i ytläge med stöd av väglagen där Tvärförbindelsen går i tunnel. Tunga remissinstanser har meddelat att infrastruktur i ytläge utgör ett ingrepp som innebär påtaglig skada på riksintresset Hanveden. Utöver det är det berörda områdets mycket höga natur-, friluftslivs- och kulturmiljövärden samt landskapsmässiga värden starka skäl ur bevarandesynpunkt. För att en cykelväg i ytläge enligt Trafikverkets utredda sträckningar eller annan sträckning krävs sannolikt en detaljplan. Natur- och klimatavdelningens bedömning att cykelvägen inte kan anses vara en del av Tvärförbindelse Södertörn (Södertörnsleden och Väg 259) och därmed heller inte omfattas av undantaget från föreskrifterna.

¹⁰ 01FS 2010:144 och Stockholms stad, 2014.

Spårväg syd

Uppdrag och förutsättningar

Utreda förutsättningarna för Spårväg syd i Gömmarens naturreservat.

I normalfallet är det förbjudet att gräva, schakta samt anlägga ny anläggning enligt föreskrifterna inom Gömmarens naturreservat.

Enligt beslut om utvidgning år 2010 av Gömmarens naturreservatet med Masmoplatån gäller tillägget att föreskrifterna inte ska utgöra hinder för utbyggnaden av Masmolänken och dess anslutningar, Botkyrkaleden (del av Södertörnsleden), Förbifart Stockholm och Spårväg syd. (KS-2010/358.826).

Bedömning

Natur- och klimatavdelningen konstaterar att föreskrifterna i Gömmarens naturreservat inte ska utgöra hinder för Spårväg syd. Justering av gräns eller föreskrifter bedöms inte vara nödvändigt.

Projektet kan hanteras med dispens och/eller tillstånd och initieras av Trafikförvaltningen.

I projektet Spårväg syd gjordes en planeringsstudie med förordade korridorer under 2016 och under 2019 fattades beslut om att tidigarelägga projektstart från 2024 till 2020.



Bild 1. Spårväg syd vid Gömmarens naturreservat. Utsnitt från Planeringsstudie Spårväg syd¹¹.

¹¹ Trafikförvaltningen, 2016.

Utveckling av Kungens kurva

Uppdrag och förutsättningar

Detta är en aktualisering av det uppdrag som syftar till att möjliggöra utveckling i Kungens Kurva som kommunstyrelsen gav kommunstyrelsens förvaltning tillsammans med dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen 2005 (KS expl 2005/126.826). Uppdraget rör utvidgning av Gömmarens naturreservat med ett område mellan Masmo och Flottsbro, samt upphävande av delar av naturreservatet närmast Kungens Kurva utmed Kungens kurvaleden.

Utvecklingen av Kungens kurva finns omnämnt i kommunstyrelseförvaltningens tjänsteutlåtande 2010 (Dnr KS-2010/358.826), till utvidgning av Gömmarens naturreservat.

Under 2005 arbetade Mark- och exploateringsavdelningen och Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen fram ett förslag som innebar att ett markområde utmed Kungenskurlaleden skulle upphävas för att möjliggöra utvidgning av Kungens kurva-området (bild 2.). Den justerade gränsen utmed Kungenskurlaleden skulle möjliggöra utveckling av Kungens kurva och samtidigt behålla områden med höga naturvärden och viktiga entréer till naturreservatet. Som kompensation för intrånget föreslogs Gömmarens naturreservat utvidgas söderut med Flottsbro-området. Men detta förslag utgick i samband med beslut om utvidgningen av Gömmarens naturreservat med Masmoplatån.

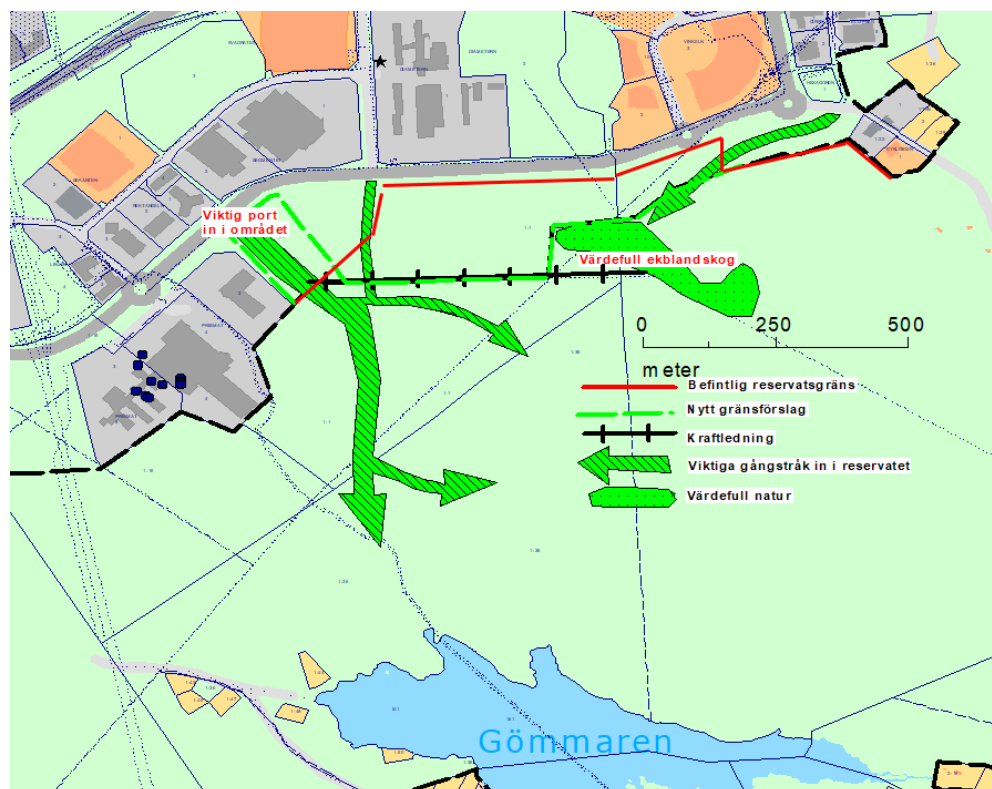


Bild 2. Förslag till justering av gräns för Gömmarens naturreservat vid Kungens Kurvaleden. Arbetsmaterial 2005.

Inget undantag finns i föreskrifterna för en utveckling av Kungens kurva inom Gömmarens naturreservat.

Bedömning

En ändring av naturreservatets gräns för att möjliggöra en utveckling av Kungens kurva innebär ett upphävande vilket kräver synnerliga skäl. Detta gäller även för en ändring av föreskrifterna, till exempel införande av undantag av en utveckling för Kungens kurva vilket också kräver synnerliga skäl.

Förvaltningens bedömning är att ett upphävande av gränsen för Gömmarens naturreservat för att möjliggöra en utveckling av Kungens kurva inte utgör synnerliga skäl enligt förarbetena till miljöbalken¹² och vägledning från centrala tillsynsmyndigheter som Länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

För övrigt har Flottsbro-området sådana naturvärden och värden för friluftslivet att det självständigt kan utgöra grund för bildning av naturreservat. Flottsbro-området omfattar områdena Masmobäcken, Gömsta äng, Häggsta äng och skogen kring Loviseberg. Hela området har ett intressant landskap med stora höjdkontraster genom en förkastningsbrant mot Albysjön och åsavlagringar. Här finns ängar, ädellövskogar, lundar, bäckraviner samt högt belägna barrskogar som har mycket höga naturvärden och många rödlistade arter förekommer inom området.

¹² Prop. 1997/98:45.

Förskola/skola inom fastighet Gladö kvarn 1:1

Uppdrag och förutsättningar

Utredning av förutsättningarna för att justera gränser och föreskrifter för Orlångens naturreservat för att kunna inrymma en förskola/skola inom fastigheten Gladö kvarn 1:1.

Kommunstyrelsen beslöt den 18 februari 2013 (dnr KS 2013/134) att ge dåvarande miljö- och samhällsbyggnadsnämnden ett separat uppdrag att upprätta detaljplan för en förskola i Gladö kvarn på grund av svårigheter att hitta en lämplig plats inom detaljplanen för Gladö kvarn. Tänkbara platser utreddes och visade på en lämplig plats öster om Sundbyvägen, i direkt anslutning till detaljplanen för Gladö kvarn.

Ett genomförande av en förskola förutsätter dock ett upphävande av Orlångens naturreservatet inom planområdet. I plan för samhällsbyggnad och lokalförsörjning 2018–2020 anges kommande behov av tomt för förskola i kombination med skola för de yngre eleverna. Frågan om justering av naturreservatets gränser behöver därför åter aktualiseras.

Aktuellt område på fastigheten Gladö kvarn 1:1 används idag för jordbruksändamål. Området omfattas en byggnadsplan från 1939¹³. Denna del av byggnadsplanen är även belägen inom Orlångens naturreservat och ingick inte och släcktes därmed inte i detaljplanen för Gladö kvarn. Gällande bestämmelse är I, ”får endast användas för idrottsändamål och därmed samhörigt ändamål”.

Enligt reservatets föreskrifter är det förbjudet att utan tillstånd ”uppföra helt ny byggnad eller anläggning” (föreskrift A 11). En grundregel är att naturreservat inte får beslutas om det strider mot detaljplan eller liknande. I undantagen till föreskrifterna står att ”För detaljplanelagt område, områden med områdesbestämmelser, tomtmark inom jordbruksfastighet samt bostadsfastigheter inom naturreservatet gäller ej föreskrifterna i beslutet, om ej annat anges.” Natur och klimatavdelningen kan inte se att något annat är angivet för aktuellt område.

Beslut i frågor om bildande eller ändring av naturreservat får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen¹⁴. Mindre avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Enligt gällande byggnadsplan för aktuellt område gäller planbestämmelse; allmänplats – Idrottsändamål. En dispens (eller tillstånd) får heller inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.¹⁵

¹³ 24-A.4, 0126K-9646.

¹⁴ 1987:10), 7 kap. 8 § Lag om ändring av miljöbalken (2010:902.

¹⁵ 2 kap. 6 § miljöbalken

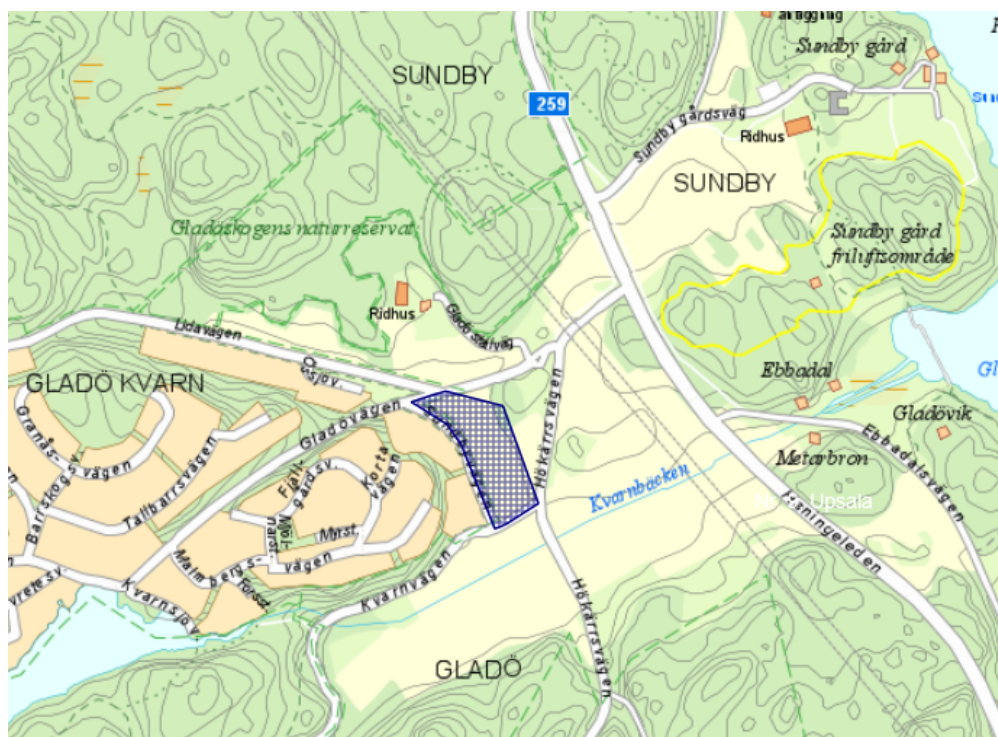


Bild 3. Översiktskarta. Planområdet för förskola/skola inom blått raster.

Bedömning

Eventuellt skulle ett tillstånd från reservatsföreskrifterna ge möjlighet att uppföra en förskola/skola. Detta förutsätter dock att detta bedöms om en mindre avvikelse från idrottsändamål till förskola/skola. En preliminär bedömning från bygglovsavdelningen¹⁶, med redovisade förutsättningar, är att uppförande av en förskola/skola med planbestämmelse ”Idrottsändamål” inte kan anses vara en mindre avvikelse.

Enligt en bedömning från miljötillsynsavdelningen gäller inte undantaget från föreskrifterna då en ny detaljplan tas fram. Detta innebär att förutsättningen för området vid en ny detaljplan är naturreservat vilket leder till att det inte går att genomföra en sådan plan utan att reservatet upphävs för aktuellt område.

En ändring av naturreservatets gräns eller en ändring av föreskrifterna, till exempel införande av undantag för en förskola/skola innebär ett upphävande av naturreservatet vilket kräver synnerliga skäl. Förvaltningens bedömning är att behovet av en förskola/skola på föreslagen plats inte utgör synnerliga skäl. Detta enligt förarbetena till miljöbalken¹⁷ och vägledning från centrala tillsynsmyndigheter som Länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

Efter kommunfullmäktiges beslut om planuppdrag gjorde samhällsbyggnadsavdelningen vid kommunstyrelsens förvaltning en egen utredning av frågan och konstaterade att det trots allt går att uppföra en förskola/skola med gällande förutsättningar, det vill säga att det inte behövs något upphävande av naturreservatet och justering av gränsen. Förvaltningen har

¹⁶ | e-post den 14 april 2020.

¹⁷ Prop. 1997/98:45.

redovisat detta ställningstagande i klimat- och stadsmiljönämndens verksamhetsberättelse för år 2020.

Främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar

Bakgrund

Kommunfullmäktige gav nämnden i uppdrag att inom den övergripande översynen särskilt studera förutsättningarna att inom naturreservatets föreskrifter ge möjligheter att främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar. Kommunstyrelseförvaltningen skrev i sitt tjänsteutlåtande att ett par frågor särskilt bör belysas i den övergripande översynen av föreskrifterna i syfte att öka tillgängligheten till dem:

- Se över förutsättningarna att inom naturreservatets föreskrifter anlägga strandpromenader. Frågan finns på flera platser i kommunen, ett exempel är önskan om att anlägga en strandpromenad från Vårby till Flottsbro via Gömsta äng naturreservat i enlighet med översiktsplanen.
- Se över att inom ramen för naturreservatets föreskrifter ge förutsättningar för att främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar så som sportfiske, båturer och kanotpaddling genom möjlighet till anläggande av gemensamma bryggor eller samordnade uppläggningsplatser för fritidsbåtar och kanoter.

Strandpromenader

Förutsättningar

När man pratar om tillgänglighet inom skyddade områden handlar det ofta om en så kallad grundläggande nivå. Vad som krävs för att nå en grundläggande nivå av tillgänglighet skiljer sig åt från plats till plats, men i de flesta skyddade natur- och kulturmiljöer innebär det en information om området, hur man tar sig dit samt om informationen finns tillgänglig på internet och/eller i tryckt form. Det ska finnas en skylt med information utformad och placerad på ett tillgängligt sätt vid området. Om området är tillgängligt för personer med nedsatt rörelseförmåga och om det i övrigt är rimligt utifrån de lokala förutsättningarna, bör minst en parkeringsplats vara ämnad för människor med nedsatt rörelseförmåga. Detta gäller framför allt välbesökta områden och områden med utrymme för större parkeringsplatser.

Utöver områden med grundläggande nivå av tillgänglighet kan det vara bra att även ha områden med en högre nivå av tillgänglighet. Vilka områden det kan vara begränsas ofta av naturen och de lokala förutsättningarna på plats, till exempel topografi och vattenförhållandena eller av att särskilda tillgänglighetsåtgärder måste harmoniera med skyddets syfte. Alla områden har alltså inte potential eller är inte lämpliga för en högre grad av tillgänglighet. Men tillgänglighetsarbetet ska också vara pragmatiskt. Ibland kan det med avseende på rådande omständigheter vara skäligt att genomföra tillgänglighetsåtgärder i en del av området, men att inte fullt ut genomföra dem i en annan del.¹⁸

Enligt gällande översiktsplan, ÖP 2030, ska i högre grad än idag de större naturområdena tillgängliggöras bland annat genom gångvägar, cykelvägar,

¹⁸ Naturvårdsverket 2013.

motionsanläggningar, skidspår, skridskoåkning, bergsklättring, strandpromenader och annat som gör att kommun- och regioninvånarna kan nyttja den stora resurs som naturen utgör. I riktlinjerna för ”Friluftsliv och stora grönområden” ska - ”Obebyggda stränder bevaras och bör i möjligaste mån tillgängliggöras. Där det är möjligt anordnas passager även längs vattnet förbi bebyggelse.”¹⁹

Kommunstyrelseförvaltningen tar upp frågan angående att anlägga strandpromenader i enlighet med översiktsplanen (ÖP 2030). Ett exempel som lyfts fram är en strandpromenad från Vårby till Flottsbro via Gömsta ängs naturreservat. En systemhandling för en strandpromenad ”Masmo-Flottsbro – en ny strandpromenad vid Albysjön” togs fram under 2013. Systemhandlingen redovisar två lösningar, en med hög tillgänglighet och en med mer begränsad tillgänglighet.

Gömsta äng bildades år 1966 och är det enda statliga naturreservatet i Huddinge med en yta om ca 3,6 ha. Enligt föreskrifterna får ingen åverkan göras på växtlighet i reservatet.

Vidare gäller utökat strandskydd från Masmovägen till kommungränsen vid Flottsbro med undantag för mindre områden inom detaljplanen för Flottsbro.

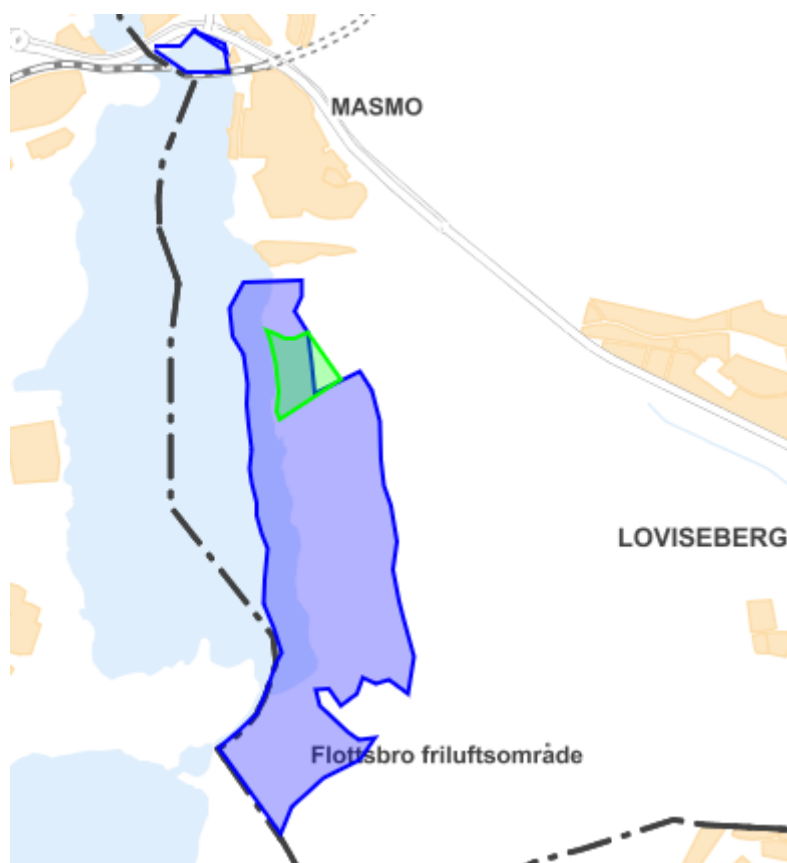


Bild 4. Blått område omfattas av strandskydd, grönt område är Gömsta äng naturreservat.

¹⁹ Översiktsplan Huddinge kommun, ÖP 2030. Sid 22.

Bedömning

Eventuella föreskrifter i naturreservat är inte den enda "begränsande faktorn". Bestämmelserna om strandskydd är en annan viktig faktor att ta hänsyn till. Strandskyddet har två syften, att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Även för dispenser från strandskyddet krävs särskilda skäl vilka dock är preciserade i miljöbalken och är de enda som kan åberopas. Den stora skillnaden i förarbeten och praxis är bedömningen av "allemansrättslig tillgång" och tillgänglighet. Dispenser från strandskyddsbestämmelserna ska ges restriktivt och effekterna bedömas ur ett mycket långsiktigt perspektiv.

För dispenser inom naturreservat krävs särskilda skäl. Platser för en ökad tillgänglighet ska väljas med omsorg och endast där förutsättningarna för befintliga naturvärden inte långsiktigt försämras. Att införa undantag till föreskrifterna innebär ett upphävande av naturreservatet vilket kräver synnerliga skäl. Det är inte relevant att införa ett generellt undantag för strandpromenader i befintliga naturreservat. Undantag från föreskrifter utgår från ett specifikt projekt (eller objekt eller åtgärd) vilket också kopplar projektet till en relativt specifik plats.

I detta sammanhang är det lämpligt att lyfta fram att allmänhetens tillgänglighet och det rörliga friluftslivet är en mycket viktig del i anledningen till att kommunen avsatt områden som naturreservat. Att bevara ett område för rörligt friluftsliv finns med som ett syfte för de flesta naturreservat. Med en noggrann planering och med stora försiktighetsmått är det möjligt att få dispens eller tillstånd för tillgänglighetsåtgärder. Några exempel på tillgänglighetsåtgärder som gjorts i naturreservat efter dispens- eller tillståndsprövning (inklusive strandskydd) är åtgärderna i Gladövik, tillgänglig grusväg och utsiktsplattform i Lissmasjön, tillgänglig grusad slinga vid Visättra ängar. Andra exempel finns där det redan är undantaget i föreskrifterna är en gång och cykelväg inom Drevvikens naturreservat. Ovanstående visar på en känd och planerad förutsättning vid tiden för naturreservatets beslut.

Förvaltningens samlade bedömning är att tillgängliggöra stränder med annat än stigar inom naturreservat inte är görligt eller önskvärt överallt medan på andra ställen är det möjligt, genom dispens eller tillstånd, och önskvärt med tanke på platsens förutsättningar.

Främja friluftaktiviteter

Förutsättningar

En annan frågeställning som lyfts fram är att inom ramen för naturreservatens föreskrifter ge förutsättningar för att främja friluftaktiviteter i anslutning till kommunens sjöar så som sportfiske, båtturer och kanotpaddling genom möjlighet till anläggande av gemensamma bryggor eller samordnade uppläggningsplatser för fritidsbåtar och kanoter.

Huddinge kommun är med sina 22 sjöar en sjö- och vattenrik kommun. Dessa används i varierande grad men de större sjöarna nyttjas främst för olika typer av

fritidsaktiviteter och då de flesta ligger bostadsnära har sjöarna och dess stränder stor betydelse för friluftslivet. Bad, sportfiske, båtturer och kanotning är de vanligaste sommaraktiviteterna i eller på sjön. Kanotleden från Drevviken till Kalvfjärden i Östersjön är en populär sträcka att utforska med kanot. Under vintern är långfärdsskridskoåkning, skidåkning, isfiske och promenader väldigt uppskattade friluftaktiviteter på sjöarnas isar.

Ett syfte med naturreservaten är just allmänhetens tillgång till områden för friluftsliv. En övervägande del av sjöar och vattendrag inom naturreservaten omfattas av strandskyddsbestämmelser. I 7 kap. 15 § miljöbalken finns förbud mot att under vissa förutsättningar inom strandskyddsområde uppföra andra anläggningar eller anordningar än byggnader. I förarbetena anges som exempel på sådana anläggningar eller anordningar; staket, lekplatser, vägar, parkeringsplatser, campingplatser, båtupptagningsanordningar, bryggor och pirar.

Bygglov krävs för att anordna en småbåtshamn²⁰. Det gäller både inom och utanför detaljplanlagt område och oberoende vad småbåtshamnen är till för.

Bedömning

Det finns mycket goda förutsättningar för de aktuella listade aktiviteterna.

Vid ett bildande av ett naturreservat innebär det alltid någon form av inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden, exempelvis hur marken ska skötas, kopplingstvång året runt för hund, förbud mot motorfordonstrafik etc. Därför ingår det i att göra en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Utgångspunkten vid bildning av naturreservat är att ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen betraktas som angelägna allmänna intressen. Ett av flera syften med att avsätta områden som naturreservat är att tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Redan det faktum att Huddinge kommun äger en omfattande del av sjöarna och stränderna både inom och utom naturreservat medför att förutsättningarna är mycket goda. Exempel på sjöar är Mälaren vid Vårby och Albysjön, Gömmaren, Trehörningen (Sjödalen), Långsjön, Kvarnsjön (Gladö), Orlången, Magelungen och Drevviken av vilka merparten är utpekade som bevarandeområden i kommunens översiktsplan (ÖP 2030). Med ovanstående strategiska markplanering har kommunen alltså bedömt att bevarandeområdena och naturreservaten utgör angelägna allmänna intressen som långsiktigt ska bevaras.

Anläggning av väg, campingplats, brygga eller annan anordning kan i förstone anses främja friluftslivet men innebär ofta att mark tas i anspråk för andra ändamål än vad reservatet syftar till. Naturvårdsverket ger anvisningar att man bör överväga att exkludera själva anläggningen från reservatet av just den anledningen²¹. Bryggor och eventuellt tillhörande uppläggningsplatser kan endast komma i fråga i det enskilda fallet och får hanteras med dispens eller tillstånd från respektive naturreservats föreskrifter. Strandskyddsbestämmelserna kräver särskilda skäl, och en annan utgångspunkt med dess syfte, vilka bedöms vara svårare att uppfylla.

²⁰ Plan- och byggförordning (2011:338) 6 kap 1 §

²¹ Naturvårdsverket. 2018. Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning.

Försök till mindre privata bryggor, för max 20 båtar, och samordnade uppläggningsplatser har visat sig ta ”allmän plats” i anspråk. Exempel finns både inom och utanför naturreservat. De privata intressenterna har också velat sätta upp grind vid bryggan vilket således utestänger allmänheten. Detta bedöms inte vara förenligt med den allemansrättsliga tillgängligheten vilka skyddsinstrumenten naturreservat och strandskyddet ska upprätthålla.

Kriterier och förutsättningar för revidering av skötselplaner

Klimat- och stadsmiljönämnden har gett miljö- och bygglovsförvaltningen i uppdrag att som en del i översynen ta fram kriterier och förutsättningar för revidering av skötselplaner. Syftet är att kommunen behöver få en bild av möjligheterna och eventuella behov av att revidera naturreservatens skötselplaner för att öka tillgängligheten till friluftsliv. Tillägget har bestått i att undersöka förutsättningarna att utöka möjligheterna till friluftaktiviteter i naturreservaten genom att skriva in dessa i skötselplanen. Exempel på utökade möjligheter kan vara anläggandet av strandpromenader inklusive grusade gångstigar, bryggor och båtuppläggningsplatser samt gång- och cykelvägar. Förvaltningen menar att sådana tillgänglighetsåtgärder inte är möjliga och lämpliga att hantera i en reviderad skötselplan. Detta på grund av att exemplifierade åtgärder och liknande redan är förbjudna enligt föreskrifterna. Föreskrifter i naturreservat förbjuder bland annat åtgärder eller verksamhet som kan förändra områdets topografi, yt- eller dräneringsförhållanden till exempel genom att gräva, schakta, utfylla eller utföra annan mekanisk markbearbetning, att anlägga väg (stig, led) eller ny anläggning. Ofta kan åtgärderna också omfattas av andra restriktioner såsom strandskyddsbestämmelser, vattenverksamhet och plan- och bygglagen som tidigare angivits.²²

En gällande skötselplan för ett naturreservat kan upphävas och ändras av den myndighet som inrättat reservatet utan särskilda kvalifikationskrav eller kriterier. För en revidering av skötselplan är heller inte de formella kraven lika strikta utan det anses räcka med en kommunikation med berörda sakägare. Oavsett om det gäller ett nytt beslut om bildande av naturreservat inklusive skötselplan eller en revidering av befintlig skötselplan så menar förvaltningen att skötselplanens övergripande innehåll är densamma enligt Naturvårdsverkets riktlinjer.^{23 24}

Om skötselzoner är del av reservatsföreskrifterna krävs ett nytt reservatsbeslut för ändring och för det krävs synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan eventuellt finnas om biotopen och befintliga naturvärden långsiktigt omhändertas bättre en annan skötselregim än nuvarande skötselzon anger, tex en viss typ av skötsel snarare än fri utveckling.

Behov av revidering av skötselplaner för Huddinge kommun

Kommunens egna beslutade naturreservat är från år 1995 och framåt. Flera av dessa fick nya syften, beslut och tillhörande skötselplaner år 2010. Tre

²² Naturvårdsverket, 2018. Rapport 6838.sid. 18.

²³ Naturvårdsverket, 2015. Hantering av gällande beslut. Sid 12.

²⁴ Naturvårdsverket, 2015. Vägledning om utformning av skötselplan. Sid 4.

naturreservat, samt kommunens enda biotopskyddsområde tillkom år 2014. Med det sagt har de flesta naturreservat relativt nya skötselplaner. Förvaltningen har i utredningen inte sett några signifikanta behov av att revidera ett eller samtliga naturreservats skötselplaner enligt nämndens uppdrag. Givet dessa förutsättningar är en revidering av skötselplaner inte svaret på frågan.

Förvaltningen har i uppdraget identifierat enstaka områden där det skulle kunna gynna naturreservatets bevarandestatus och syfte att ändra en sorts skötsel till en annan skötsel. Detta är dock inget stort problem då det rör sig om förhållandevis små arealer. Det handlar oftast om områden som borde ha någon form av hävd som bete eller annan skötsel tex viss avverkning av granar för att gynna lövskog. Dessa områden ligger idag inom zon A som innebär ”Fri utveckling” där ingen skötsel får ske. Enligt föreskrifterna är det förbjudet att avverka levande eller döda träd och buskar eller utföra andra skogliga åtgärder inom zon A. Området skulle gynnas av et byte till en annan skötselzon, till exempel naturvårdande skötsel som zon B.

Dock är skötselområdena angivna i reservatsföreskrifterna, inte skötselplanerna. Föreskrifterna förbjuder andra åtgärder än de som gäller för aktuell zon. Ändring innebär att det ses som ett upphävande av naturreservatet och nytt beslut krävs. För ändring av reservatsbeslut krävs synnerliga skäl. Beslut kan hävas och nytt reservatsbeslut fattas av beslutsmyndigheten, om nuvarande skötselzon är ”uppenbart fel”, rättning av felet räknas då som synnerligt skäl.

En försvårande omständighet vid ändring av skötselzoner är att kommunen beviljats statligt markersättningsbidrag. Oftast är det bidrag som innebär att marker läggs inom zon A som erhållits.

Exempel på målkonflikt

För områden inom zon A är målbilden naturskog vilket innebär att mark undantas från skogliga åtgärder och utvecklas fritt det vill säga att ingen skötsel av området får ske. Men, i exempelvis Örlångens naturreservat får åtgärder som höjer naturvärden kopplade till naturskog/urskog genomföras inom områden som inte är nyckelbiotop. En sådan åtgärd kan var att friställa särskilda träd som gynnas av friställningen och förlänger trädets livslängd. I något enstaka fall finns det motstående målbilder där område för fri utveckling (zon A) överlappar med nyckelbiotop för ädellövskog. Detta är motstående eftersom en ädellövskog kräver kontinuerlig skötsel för att behålla de värden knutna till biotopen och skötselåtgärder är förbjudna då området ligger inom zon A.

Områdesexempel

Ett område inom Lännaskogens naturreservat i anslutning till Kastellet och Lissmadalens kulturmarker. Området är enligt reservatsbeslutet lagt inom zon A, fri utveckling, som förbjuder all form av skogliga åtgärder. Här ser förvaltningen att det snarare skulle ingå i zon B, naturvårdande skötsel för lövdominerade områden.

Processen för upphävande av reservat

Som tidigare fastslagits så finns det en möjlighet för beslutande myndighet, det vill säga Länsstyrelsen eller kommunen, att helt eller delvis upphäva ett naturreservat som den beslutat om det finns synnerliga skäl. Dock ska avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat vara att skapa ett definitivt och långsiktigt skydd och endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras.

Om ett reservatsbeslut ändras så att syftet eller föreskrifterna ändras eller att nya syften och föreskrifter tillkommer, tillämpas samma förfarande som när det gäller ett nytt reservat. Då gäller de formella bestämmelserna i Förordningen om områdesskydd²⁵ vad gäller sakägarföreläggande, myndighetssamråd, kungörande av författning och underrättelse om beslut också vid ändringar och tillägg. En översiktlig process kan kortfattat beskrivas som följande;

Beslutande myndighet är kommunfullmäktige. Till beslutet hör tjänsteutlåtande, reservatshandlingar dvs syfte, föreskrifter och eventuellt ny skötselplan och samrådsredogörelse.

Samråd ska ske med fastighetsägare och innehavare av särskild rätt inklusive ev. förhandlingar om ersättning. Föreläggandet ska delges.

Kommunen ska samråda med Länsstyrelsen innan beslut fattas. Kommunen ska också samråda med Skogsstyrelsen, om beslutet rör skogsmark och det inte är uppenbart att ärendet saknar betydelse för Skogsstyrelsen.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken. Kommunens beslut om områdesskydd får överklagas hos länsstyrelsen.

En ändring av skötselplan betraktas däremot inte som en ändring av själva reservatsbeslutet. Antagande av ny skötselplan beslutas av kommunfullmäktige.

Synnerliga skäl

Kravet innebär att mycket starka skäl måste finnas för att helt eller delvis upphäva ett gällande beslut. Redan ”särskilda” skäl är ett mycket högt ställt krav och ”synnerliga skäl” anger därmed en ännu högre kravnivå i svensk rätt. Det finns vidare ganska få exempel på upphävanden av naturreservat (se sid. 25 nedan). Vägledningen i förarbeten och överprövningar är dessutom mycket sparsam. Dock är förarbeten och domar tydliga i att undantag och dispenser ska hanteras restriktivt och endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras.

Kravet på synnerliga skäl kan vara uppfyllt om en väsentlig ändring har skett av området. Enligt vägledning från Naturvårdsverket kan det till exempel vara fallet om ett eller flera prioriterade bevarandevärden som beslutet syftade till att bevara inte längre finns kvar och förutsättningarna för att dessa värden ska kunna återkomma är obefintliga eller mycket små. Detta kan också vara fallet om en detaljplan eller områdesbestämmelser väsentligt har förändrat förutsättningarna för det skyddade området.

²⁵ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Synnerliga skäl kan också anses finnas om beslutet ersätts av ett annat beslut som innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd, eller om en föreskrift inte längre behövs för att uppnå/tillgodose syftet med reservatet.

Konsekvensutredning

Om det är aktuellt att pröva om synnerliga skäl finns bör alltid en konsekvensutredning upprättas. Denna är nödvändig i samråd om ett sådant ärende av vikt mellan beslutsmyndigheten och andra myndigheter, till exempel Länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Några exempel på upphävanden

Nedan redovisas tre exempel från Stockholms län på upphävande helt eller delvis av naturreservat.

Hela Rösjö mosse naturreservat upphävs för att ingå i ett större naturreservat, Sollentuna kommun

Länsstyrelsen i Stockholms län upphävde sitt beslut från den 14 oktober 1958 om skydd av Rösjö mosse naturreservat. Sollentuna kommun har den 9 juni 2010 beslutat att bilda Rösjöskogens naturreservat (01FS: 2010:143) som helt omfattar det område som nu upphävs. (01FS 2012:5).

Detta handlar om ett mindre område som Länsstyrelsen tidigare beslutat om och som nu upphävs för att ingå i ett större kommunalt beslutat naturreservat. Här utgör det nya större kommunala naturreservatet synnerliga skäl då det innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd.

Upphävande av del av Görvälns naturreservat, Järfälla kommun

Järfälla kommun har beslutat om upphävande av del av Görvälns naturreservat med anledning av att Trafikverket planerar en utbyggnad av Mälarbanan från två till fyra spår. Beslutet om upphävande gäller under förutsättning att järnvägsplan och detaljplan som berör specifika fastigheter har vunnit laga kraft. (01FS 2010:144).

Mälarbanan är ett riksintresse för Järnväg och utgör således synnerliga skäl.

Upphävande av del av Hansta naturreservat, Stockholms stad

Den 18 april 2014 beslutade kommunfullmäktige att ändra gränsen för Hansta naturreservat för att möjliggöra Förbifart Stockholm. Hansta naturreservat inrättades 1998 och delvis nytt syfte och föreskrifter 2007 av Stockholms stad under förutsättning att en eventuell Yttre Tvärled vid reservatets östra kant kan genomföras. Yttre Tvärleden har sedan kommunens reservatsbeslut ändrat namn till Förbifart Stockholm och fått tillåtighet enligt miljöbalken och väglagen i och med regeringens beslut 2009.

Förbifart Stockholm är ett riksintresse för Väg och utgör således synnerliga skäl.

Källor

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Huddinge kommun. Kommunstyrelsen. 20 juni 2005 § 143. *"Uppdrag att förändra Gömmarens naturreservats geografiska omfattning"*, KS expl 2005/126.826.

Huddinge kommun. Kommunstyrelsen. 18 februari 2013 § 15. *"Detaljplan för förskola/skola Gladö kvarn - planuppdrag"*. KS-2013/134.313.

Huddinge kommun. 2014. *"Översiktsplan 2030"*.

Huddinge kommun, Kommunstyrelsens förvaltning, 14 maj 2018. Tjänsteutlåtande. *"Översyn av föreskrifter, skötselplaner och gränser för kommunala naturreservat i Huddinge kommun – hemställan från natur- och byggnadsnämnden."* KS-2018/1048.112.

Huddinge kommun, Kommunfullmäktige. 17 december 2018 § 36. KS-2018/1048.112.

Miljöbalk (1998:808).

Naturvårdsverket. 2009. *"Strandskydd – en vägledning för planering och prövning"*. Handbok 2009:4, Utgåva 2.

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. 2013. *"Tillgängliga natur- och kulturområden. En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer."* Rapport 6562.

Naturvårdsverket. 2015. *"Processbeskrivning bildande av naturreservat – Dispenser och tillstånd"*.

Naturvårdsverket. 2015. *"Processbeskrivning bildande av naturreservat – Hantering av gällande beslut"*.

Naturvårdsverket. 2015. *"Processbeskrivning bildande av naturreservat – Vägledning om utformning av skötselplan"*.

Naturvårdsverket, 2018. *"Vägledning om förvaltning av skyddad natur"*. Rapport 6838.

Naturvårdsverket. 2019. *"Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning. Vägledning vid bildande av naturreservat"*.

Naturvårdsverket. 2019. *"Yttrande gällande samråd för anläggande av väg 259 Tvärförbindelse Södertörn m.m. i Huddinge, Haninge och Botkyrka kommuner, Stockholms län."* (TRV 2017/27) Ärendenr: NV-03101-16.

Naturvårdsverket. 2021. *"Dispens från förbud att skada naturen"*. Rapport 7010.

Plan- och byggförordning (2011:338).

Regeringens proposition 1997/98:45. *"Miljöbalk"*.

Stockholms läns författningssamling. 01FS 2010:144. *"Järfälla kommuns beslut om upphävande av del av Görvälns naturreservat, Järfälla kommun"*. Beslut den 1 juni 2010 (dnr Mbn 2009–1181).

Stockholms läns författningssamling. 01FS 2012:5. *"Länsstyrelsens i Stockholms län beslut om upphävande av Länsstyrelsens beslut och föreskrifter om Rösjö mosse naturreservat i samband med Sollentuna kommuns beslut om Rösjöskogens naturreservat, Sollentuna kommun."*. Beslut den 28 juni 2011 (dnr 511-2010-8531).

Stockholms stad. 2014. "*Ändring av gränsen för Hansta naturreservat för Förbifart Stockholm, Dnr 2011-09415-55*".

Trafiknämnden. 2016. "*Godkännande av planeringsstudie Spårväg syd*". Dnr. SL 2013-5412.