



Handläggare: Anette Jansson  
Telefon: 08-508 28 820

Till  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2012-09-25 p. 16

## **Samråd om Den gröna promenadstaden**

### **Remiss från Stadsbyggnadsnämnden, Dnr 2010-05924-31**

#### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gunnar Söderholm  
Förvaltningschef

Gustaf Landahl  
Avdelningschef

#### **Sammanfattning**

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över *Den gröna promenadstaden* till Stadsbyggnadsnämnden. Remisstiden sträcker sig till den 19 oktober 2012. Den gröna promenadstaden är en strategi för utveckling av Stockholms parker och natur och ska bli ett tematiskt tillägg till översiktsplanen.

Miljöförvaltningen är övervägande positiv till Den gröna promenadstaden. Dokumentet är väl genomarbetat och har väl valda strategier och mål, även om de behöver konkretiseras i parkprogram eller andra dokument för att bli operativa. Det är bra att ”nya” aspekter på grönytors värde som klimatanpassning och ekosystemtjänster lyfts fram, och intressanta utvecklingsmöjligheter som fickparker och Stockholmsstråk föreslås.

Förvaltningen anser att vissa texter bör kompletteras och bland annat texten om kompensationsmodellen bör revideras då den är något missvisande. Det bör även framgå tydligare i dokumentet att intrång i naturmark som har särskild betydelse för biologisk mångfald och rekreation ska undvikas. Kopplingen till stadens miljöprogram och vattenprogram kan också tydliggöras.

## Bakgrund

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över *Den gröna promenadstaden* till Stadsbyggnadsnämnden. Remisstiden sträcker sig till den 19 oktober 2012. Den gröna promenadstaden är en strategi för utveckling av Stockholms parker och natur och ska bli ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Miljöförvaltningen har ingått i en referensgrupp vid framtagandet.

Den gröna promenadstaden ska bli ett stadsövergripande styrdokument för hur vi utvecklar stadens grönska i alla delar av Stockholm – i gamla, nya och ännu inte utbyggda stadsdelar. Dokumentet innehåller övergripande mål samt strategier och vägledning för planering, utveckling och skötsel av Stockholms parker och natur.

Trafik- och renhållningsnämnden kommer sedan att ta fram ett *parkprogram* för utformning och skötsel av parker och naturområden. Programmet blir en utvecklad handledning med fördjupningar inom olika områden, samt ett praktiskt verktyg i arbetet med parker och natur i stadens olika processer.

Stadsdelsnämnderna i sin tur har lokala *parkplaner* för sina gröna miljöer.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljöförvaltningen är övervägande positiv till *Den gröna promenadstaden*. Dokumentet är väl genomarbetat och har väl valda strategier och mål, även om de behöver konkretiseras i parkprogram eller andra dokument för att bli operativa. Det är bra att ”nya” aspekter på grönytors värde som klimatanpassning och ekosystemtjänster lyfts fram, och intressanta utvecklingsmöjligheter som fickparker och Stockholmsstråk föreslås.

Förvaltningen anser att vissa texter bör kompletteras och bland annat texten om kompensationsmodellen bör revideras då den är något missvisande. Det bör även framgå tydligare i dokumentet att intrång i naturmark som har särskild betydelse för biologisk mångfald och rekreation ska undvikas. Kopplingen till stadens miljöprogram och vattenprogram bör också tydliggöras.

I det fortsatta arbetet med parkprogram och annat utvecklingsarbete anser förvaltningen att följande bör prioriteras:

- Konkretisera hur nyskapande och utveckling av grönytor som till exempel fickparker, Stockholmsstråk, gröna promenader, samt klimatanpassning ska förverkligas i befintlig miljö
- Konkretisera vilka verktyg som ska användas för att bevara och utveckla befintlig park och naturmark
- Ta fram policy för kompensation vid exploatering av grönytor
- Utveckla processen för miljöbedömning innan markanvisning

- Utveckla planeringsunderlag för områden med särskild ekologisk betydelse
- Ansvarsfördelning för genomförande och skötsel

Miljöförvaltningen bidrar gärna med underlag och kompetens i den fortsatta processen att ta fram ett nytt parkprogram och annat utvecklingsarbete inom ämnesområdet. Bland annat kan förvaltningen bidra i stadens arbete vid:

- tidig miljöbedömning i exploateringsprocessen
- bedömning av den ekologiska infrastrukturen och förstärkningsåtgärder
- ekosystemtjänster och klimatanpassning
- kompensationsåtgärder
- utveckling av förhållningssätt till områden med särskild ekologisk betydelse
- utveckling av grönytefaktorn
- Beskrivning av ljudkvalitet

Synpunkterna redovisas nedan enligt rubriker i Den gröna promenadstaden.

#### *Stadens styrdokument och planeringsunderlag (sidan 2)*

På sidan 2 illustreras Den gröna promenadstadens relation till andra styrdokument i staden. Miljöförvaltningen anser att denna sida ska kompletteras med information om andra dokument som är relaterade till Den gröna promenadstaden. Till exempel är både *Stockholms miljöprogram 2012 – 2015* och *Program för Stockholms vattenarbete 2006 – 2015* dokument som är antagna av fullmäktige och innehåller mål som har direkt koppling till de värden som redovisas i Den gröna promenadstaden.

#### *Inledning (sidan 6 - 7)*

Miljöförvaltningen anser att det bör framgå att Stockholm har unika gröna kvaliteter som inte många andra storstäder har, och att vi därför ska se dessa kvaliteter som en resurs i stadsplaneringen.

Förvaltningen anser att texten bör kompletteras med någon mening om att en väl fungerande grönstruktur är avgörande för ett rikt växt- och djurliv samt för stadens klimatanpassning och andra viktiga ekosystemtjänster. Ianspråktagande av naturmark får därför inte förstöra funktionerna i Stockholms ekologiska infrastruktur.

#### *Mål och strategier för den gröna promenadstaden (sidan 8-9)*

Målet ”Stockholm ska **värna** ett rikt växt- och djurliv...” bör ändras till ”Stockholm ska **ha** ett rikt växt- och djurliv...”, så att det är i linje med målet om Stockholmarens vardagsrum och de understrategier som hör till målet.

Miljöförvaltningen anser att målet ”Stockholms gröna karaktär” ska kompletteras med att sammankopplade grönstråk ska stärkas och utvecklas, såsom framgår av understrategierna som tillhör målet. Stockholms gröna miljöer har en stor potential att koppla samman stadsdelar, vilket är i linje med översiktsplanens ambitioner. Under målet ”Stockholms ekologiska infrastruktur” bör det också framgå att sammankopplade naturområden är en förutsättning för att funktionerna i Stockholms ekologiska infrastruktur ska upprätthållas.

Det föreslås att stadens parker och naturområden ska utformas och skötas så att de kan möta ett ökat befolkningstryck. Miljöförvaltningen anser att det bör framgå att skötselkontinuerligt måste utvecklas i takt med befolkningsutvecklingen. Förvaltningen saknar även en strategi för skötsel som gynnar de ekologiska värdena.

### *Nya fickparker i täta stadsmiljöer (sidan 12)*

Miljöförvaltningen anser att idén om att anlägga små gröna oaser – fickparker – i täta stadsdelar är intressant. Förvaltningen föreslår att det i till exempel parkprogrammet konkretiseras hur detta ska förverkligas. Ansvar för initiativ, kartläggning, anläggning, skötsel och finansiering behöver tydliggöras. Förvaltningen bedömer att det annars finns risk att fickparkerna inte blir av, eftersom rådighet och kompetens för denna fråga skär tvärs över en rad förvaltningar som stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, trafikkontoret, miljöförvaltningen och stadsdelsnämnderna. Förvaltningen ser att en möjlig finansiering till fickparkerna skulle kunna vara genom de gröna investeringar som föreslås på sidan 28. Samma resonemang gäller för gröna promenader och Stockholmsstråk nedan.

Enligt rapporten ”Barns tillgång till lekområden” Miljöförvaltningen 2007, finns det även områden utanför den täta stadsmiljön som har avstånd över både 200 och 300 meter till närmaste lek område eller naturlek. Förvaltningen föreslår att också sådana områden ingår i ovanstående arbete.

### *Gröna promenader i innerstaden (sidan 12)*

Här beskrivs hur ett nät av gröna promenader ska utvecklas i staden. Miljöförvaltningen föreslår att det även prövas om det är möjligt att stänga av någon gata i innerstaden för biltrafik och skapa en grön gågata. Detta bör också utvärderas. Det finns goda exempel från andra städer att inspireras av. I en så stor och tät stad som New York har man t.ex. satsat på strandpromenader och tagit vägyta i anspråk för väl tilltagna promenadytor som kompletterats med omfattande tillskott av bänkar och sittor.

### *Stockholmsstråk mellan ytterstadens stadsdelar (sidan 14)*

”Stockholmsstråk” föreslås utformas som välskötta gröna samband där olika aktiviteter och funktioner koncentreras längs naturliga promenadstråk i naturen. Miljöförvaltningen



är positiv till att tillgängliggöra naturen enligt förslaget, under förutsättning att viktiga ekologiska funktioner behålls och utvecklas i samband med att stråken skapas.

#### *Offentliga stråk längs stadens vatten (sidan 14)*

Det anges att det är angeläget att utbyggnaden av strandpromenader fortsätter. Förvaltningen delar denna uppfattning men föreslår att texten kompletteras med att utbyggnaden ska ske med hänsyn till befintlig naturmiljö i enlighet med miljöprogrammets mål 4.1 – 4.6 och vattenprogrammets mål 2.1 och 2.3.

#### *Ett hälsosamt stadsliv (sidan 18)*

I strategin anges att stadens ambition är att värna områden med god ljudkvalitet och att arbeta för att skapa fler rofyllda platser. Det är väl dokumenterat att tillgång till ”tysta” grönområden stimulerar till motion, höjd livskvalitet och verkar förebyggande både för psykisk och fysisk ohälsa, varför skyddsvärdet är väsentligt för folkhälsan. Miljöförvaltningen har länge arbetat med kunskapsuppbyggnad kring ljudkvalitet i stadens parker och grönytor. För några år sedan genomförde förvaltningen i samverkan med Stockholms Universitet en särskild studie om upplevelsen av ljudkvalitet i grönytor i Stockholm. Arbetet resulterade i rapporten ”Upplevd ljudkvalitet i parker och grönytor i Stockholm”, MHN 2008-09-23 p16. Projektets resultat har fått stor uppmärksamhet även internationellt, då det visar ett starkt samband mellan den faktiska ljudnivån och upplevd ljudlandskapskvalitet. Resultatet visar att ljudnivån i stadsparker bör understiga 50 dBA för att säkerställa en god ljudmiljö och 45 dBA i områden där ljudkvaliteten är en särskilt betydelsefull faktor. Förvaltningen anser att resultaten tydligare bör tas tillvara vid beskrivningar av stadens ambitioner i dessa delar.

#### *Riktlinjer för god park- och naturtillgång (sidan 19)*

Miljöförvaltningen anser att de mål om avstånd till park och natur som anges på sidan 8 och löptexten på sidan 19 är otydliga. Vad som räknas som park och natur i detta fall framgår inte. Miljöförvaltningen anser, så som föreslås i strategin, att det är lämpligt att behålla den befintliga riktlinjen för parktillgång om 200 meter. För barn och äldre personer, vilka generellt har svårare att röra sig långt och därmed kanske är mest beroende av gröna närområden, tyder forskningen att en lämplig distans ligger närmare 200 meter. Detta medför också ett starkare incitament till att förverkliga de fickparker som föreslås på sidan 12.

#### *Skolgårdar, förskolegårdar och idrottsytor (sidan 20)*

Här anges att en utgångspunkt är att skolor och förskolor ska ha egen gård av tillräcklig storlek. Miljöförvaltningen anser att texten skall kompletteras med att även *kvaliteten* på skolgårdarna måste vara tillräcklig.

Av texten framgår att skol-, idrotts- och parkytor ofta måste samutnyttjas för att tillgodose olika behov av utevistelse. Miljöförvaltningen anser att staden bör utveckla arbetet kring samutnyttjande av dessa ytor. Det finns annars risk för att trängsel leder till att barn och ungdomar inte får möjlighet till tillräcklig lek och rörelse, samt för slitage som förstör ekologiskt värdefulla miljöer. Förvaltningen anser att det bör tas fram en förvaltningsövergripande databas eller dylikt över skolor och förskolors användande av park- och naturmark för utevistelse. Förvaltningen anser även att det vore bra att utveckla det täthetsmåt som föreslås på sidan 28 för att reglera trycket på grönytor.

Miljödomstolen (numera mark- och miljödomstolen) vid Nacka tingsrätt har i ett avgörande den 2011-04-29, (mål nr M 4740-10) fastställt Uppsala miljö- och hälsoskyddsnämnds beslut att förbjuda påbörjande av förskoleverksamhet. Den anmälda verksamheten saknade helt utomhusgård för barnen. Vidare saknades det parker i närområdet och de parker som finns är väldigt populära och välanvända. Mot bakgrund av det beslutade nämnden att verksamheten inte fick påbörjas. Miljödomstolen konstaterade att det i målet är ostridigt att avsaknad av utomhusvistelse riskerar att skada barnens hälsa. Domstolen bedömde att det i det aktuella fallet inte ansågs vara ett godtagbart alternativ att i avsaknad av utomhusgård tvingas förlägga barnens utomhusvistelser till mer eller mindre närbelägna parker. Nämndens förbud fastställdes därför.

### *Områden med särskild ekologisk betydelse (sidan 23)*

I avsnittet beskrivs betydelsen av och hur staden arbetat hittills med områden med särskild ekologisk betydelse. Förvaltningen anser att det också bör framgå att det ska utarbetas ett planeringsunderlag för hur staden ska förhålla sig till sådana områden i till exempel fysisk planering. Detta ska utgå från målen i stadens miljöprogram. Miljöförvaltningen kan bidra med kunskapsunderlag i det fortsatta arbetet.

### *Ekosystemens tjänster (sidan 24)*

Inom ramen för ett Vinnovaprojekt och från hösten 2012 avses urbana ekosystemtjänster studeras genom att vidareutveckla metoder och verktyg för dessa. Syftet med projektet är att skapa konkreta lösningar för att arbeta med ekosystemtjänster i urban miljö. En viktig del av projektet är att kvantifiera ekosystemtjänster och utvärdera byggnadstekniska aspekter av grönytefaktorn, vilket kommer att ske på testanläggningar i samarbete med ett antal bygg-, teknik och arkitektföretag. Projektet görs med en bred sammansättning av partners med Malmö stad, arkitekter, konsulter, byggherrar och akademi/forskning med projektledning från Stockholm stad och miljöförvaltningen. Projektet kommer att ge värdefull kunskap in i arbetet att från strategierna i Den Gröna Promenadstaden skapa en robust grönstruktur med en mångfald tjänster.

### *Skötsel ska stärka den biologiska mångfalden (sidan 25)*

Miljöförvaltningen anser att det bör framgå av texten att det för de flesta naturområdena behövs kontinuerligt skötsel för att de ekologiska värdena ska bestå. Förvaltningens erfarenhet är att det är ett betydande underskott på skötseln idag. Extra resurser, som under 2012, är naturligtvis mycket positivt, men det krävs kontinuitet för att kunna planera skötselinsatser så att det blir ett bra resultat.

### *Stadens verktyg och processer (sidan 27-31)*

Miljöförvaltningen föreslår att avsnittet kompletteras med ett stycke som översiktligt redogör för hur föreslagna förändringar ska genomföras, alternativt att detta beskrivs under respektive föreslagen förändring.

Miljöförvaltningen anser att texten bör kompletteras med ett stycke om verktyg och processer vad gäller bullerexponering i parker och naturområden. Kunskapen om buller i stadens parker och rekreationsområden är god. Vid sidan av utredningen om upplevd ljudkvalitet som tidigare nämnts, så har ett annat arbete nyligen slutförts om ljudklassificering av grönytor. Därigenom har en metod utvecklats för att klassificera ytornas ljudkvalitet, inom vilka stadsdelar det råder brist och vilka områden som med relativt enkla medel kan förbättras. Staden är dessutom en av de kommuner som omfattas av förordningen om omgivningsbuller (2004:675), som baseras på EU-direktivet om omgivningsbuller. Enligt förordningen ska bland annat åtgärder för att begränsa buller i rekreativa miljöer redovisas. Ett sådant åtgärdsprogram ska tas fram av staden under 2013. Förvaltningen anser också att bullerskydd mot park- och naturområden för att öka rekreationsvärdena alltid ska övervägas vid ombyggnation av vägar, infrastruktur eller annan förändring. Exempelvis bör det utredas om bullret i Råambshovsparken från Lilla Västerbron kan begränsas när den nu står inför restaurering och anpassning för ökad cykling.

Miljöförvaltningen ser även möjligheter att utveckla en rad befintliga verktyg för att öka grönytors skydd, samt reglera skötsel och användningen av markytor. Såväl miljöbalken, plan- och bygglagen som olika typer av avtal kan användas. Förvaltningen föreslår en analys av hur bland annat följande verktyg kan användas i staden:

- Markavtal, tomträttsavtal, exploateringsöverenskommelse o.dyl.
- Utveckla användande av planbestämmelser för att öka skyddet
- Reglera skötsel i detaljplaner
- Koppla skötselplaner till detaljplaner

### *Grönytefaktor i plan- och exploateringsprocessen (sidan 27)*

Av texten framgår att det i samband med markanvisning görs en tidig miljöbedömning, som bland annat redovisar projektets konsekvenser för park- och naturvärden. Miljöförvaltningen är inte delaktig i dessa miljöbedömningar och saknar insyn över vilka underlag



som dessa miljöbedömningar bygger på. Förvaltningen bedömer dock i senare skeden att det förekommer markanvisningar på naturmark som har sådana ekologiska värden att de inte bör exploateras. Förvaltningens erfarenhet är att det i dessa lägen är svårt att i planprocessen backa projektet och förhindra exploatering eller minska exploateringsgraden. Miljöförvaltningen anser därför att staden ska utveckla processerna för miljöbedömning innan markanvisning görs. Miljöförvaltningen bidrar gärna med underlag och kompetens i detta arbete.

Det bör i sammanhanget påpekas att kravet på helhetsbedömningar vid markanvisningar görs sig gällande inte bara från miljösynpunkt. Det finns allehanda intressen som behöver vägas mot varandra och den nuvarande ordningen är omodern och tillgodoser inte kraven på en tillfredställande helhetsbedömning.

Miljöförvaltningen vill framhålla att grönytefaktorn som beskrivs i stycket är utvecklad för att användas vid exploatering i områden där det saknas grönska. Om den ska användas vid exploatering av naturmiljö skulle den behöva anpassas till just detta. Om den används som den är utformad idag finns annars risk för att resultatet blir missvisande, eftersom det kan tolkas som att en förstärkning av naturmiljön skett medan det i praktiken är så att de ekologiska värdena sannolikt alltid kommer att försämrans genom en exploatering av naturmiljö.

### *Gröna investeringar vid all exploatering (sidan 28)*

I texten konstateras att det finns oklarheter kring hur kompensationsmodellen för in-  
språktagande av naturmark ska tillämpas. Miljöförvaltningen bedömer att en fungerande kompensationsmodell är grundläggande för att de ekologiska värdena i staden ska kunna behållas samtidigt som staden växer och utvecklas. Förvaltningen anser därför att det är angeläget att en policy för kompensation tas fram som överensstämmer med de mål som finns i miljöprogrammet. Förvaltningen anser att policyn bör inkluderas i det kommande parkprogrammet. Miljöförvaltningen bidrar gärna med underlag och kompetens i detta arbete.

Kompensationsmodellen föreslås i strategin kompletteras med ett nytt system för hur de gröna investeringarna ska finansieras och fördelas. Syftet är bland annat att staden ska få större möjligheter att samla och styra de gröna investeringarna till de platser där behovet är störst. Förvaltningen bedömer att ett sådant system skulle medföra stor nytta för stadens gröna och rekreativa värden.

Förvaltningen anser att texten om kompensationsmodellen till viss del behöver revideras. Det anges att intrång i park- och naturområden som har särskild betydelse för den biologiska mångfalden även fortsättningsvis ska kompenseras med kvaliteter för växt- och djurlivet. Förvaltningen anser att texten kan tolkas som att all typ av naturmark kan kompenseras, vilket inte är fallet. Enligt miljöprogrammet ska intrång i oersättliga funktioner





undvikas. Inom den särskilt betydelsefulla strukturen kan det dock förekomma kompenserbare områden, vilka i första hand ska ersättas lokalt med en likvärdig funktion. Det är i grönområden som *inte* bedöms ha särskild betydelse för den biologiska mångfalden eller rekreation som intrång kan accepteras och kompensationsmodellen tillämpas.

## **Slut**

### **Bilaga**

1. Den gröna promenadstaden – En strategi för utveckling av Stockholms parker och natur. Samrådsunderlag juni 2012. Stadsbyggnadskontoret, Stockholms stad