

Kommunstyrelsen

Uppföljning av särskilt uppdrag att genomföra fem naturreservat

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.
Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Kommunfullmäktige noterar information vad gäller genomförandet av de planerade reservaten i Baggenstaket, Rensättra, Ryssbergen samt Skarpnäs.
2. Kommunfullmäktige beslutar avsluta genomförandet av det planerade reservatet i Skuruparken.
3. Kommunfullmäktige uppdrar åt miljö- och stadsbyggnadsnämnden att förstärka tillsynsverksamheten i Skuruparken.
4. Kommunfullmäktige beslutar att det i aktualitetsprövningen av översiktsplan ska göras tydligt att Skuruparken ska vara ett grönområde.
5. Kommunfullmäktige uttalar att Skuruparken inte ska detaljplaneläggas för bebyggelse utan ska förbli ett grönområde

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i mål- och budget natur- och trafiknämnden i uppdrag att genomföra de fem planerade naturreservaten innan utgången av 2020. I ärendet redovisas förutsättningar, status och tidplan för genomförande av reservaten. En grundläggande förutsättning är att marken i fyra av de fem planerade reservaten ägs helt eller delvis av privata markägare. För att kunna genomföra reservaten något så när inom den satta tidsramen krävs överenskommelser med berörda markägare.

Det bedöms vara möjligt att genomföra reservaten i Baggenstället, Rensättra, Ryssbergen och Skarpnäs under 2020 och 2021. Vad gäller Skuruparken skulle det vara förenat med betydande kostnader för att genomföra reservatet. Dessa kostnader måste ställas i relation till vilket ytterligare värde som tillförs. Stadsledningskontoret menar att det är ytterst tveksamt om kommunen bör lägga betydande belopp och mycket tid på att inrätta ett naturreservat i Skuruparken. Det är viktigare att förstärka arbetet med att vidmakthålla det Skuruparken är idag genom att förstärka tillsynsverksamheten. Stadsledningskontoret föreslår att arbetet med att genomföra naturreservatet ska avbrytas.

Ärendet

Kommunfullmäktige gav natur- och trafiknämnden i beslutet om mål- och budget för 2019 – 2021 uppdraget att genomföra de fem naturreservat som är planerade. Det är Baggenstället, Rensättra, Ryssbergen, Skarpnäs samt Skuruparken. Uppdraget är att genomföra reservaten senast under 2020. I detta ärende redovisas vad nämnden gjort under 2019 och planering för genomförande av de fem reservaten. Natur- och trafiknämnden föreslår kommunfullmäktige att arbetet med att genomföra ett naturreservat i Skuruparken ska avbrytas. För de andra fyra reservaten redovisas förutsättningar och möjlig tidpunkt för beslut om inrättande av naturreservat.

Grundläggande förutsättningar

Det har redan lagts ner betydande arbete med genomförande av de fem planerade reservaten. Förslag till föreskrifter finns framme för fyra av fem reservat. Beslut om inrättande av reservat har tidigare tagits vad gäller Skarpnäs och Skuruparken. I båda fallen har besluten överklagats och besluten upphävts. För Skuruparken har beslut fattats två gånger, som överklagats och upphävts.

Marken i fyra av de fem reservaten ägs helt eller delvis av annan markägare än kommunen. Kommunen äger merparten av marken i Rensättra och delvis marken i Skarpnäs. Att genomföra ett naturreservat mot markägare vilja är svårt. Det är inte omöjligt men tar tid och risk för överklagande från markägaren är stor. Eftersom fullmäktige i uppdrag satt tidplan som förutsätter ett snabbt genomförande, menar stadsledningskontoret att överenskommelser med markägare är en förutsättning för genomförande av reservaten något så när inom tidplan.

En annan förutsättning är att gällande eller tillkommande detaljplaner harmonierar med naturreservaten och dess gränser. Enligt miljöbalken får naturreservatsbestämmelser inte strida mot en detaljplan. Små avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas. Ofta måste gällande detaljplaner ändras eller delvis upphävas då tänkt naturreservat berör mark som är planlagd på ett sätt som inte anses överensstämma med naturreservatets syfte.



Utifrån dessa grundförutsättningar kommer nu en redogörelse per reservat med förutsättningar för respektive reservat och förslag till hur ett genomförande ska kunna ske. Reservaten redovisas i ordning efter hur pass svåra de är att genomföra.

Rensättra

Kommunen äger merparten av marken i det planerade reservatet. Förslaget har varit att reservatet ska omfatta två områden. Ett större område söder och öster om Rensättra och ett område norr om den norra spetsen av Sågsjön. Del av det norra området ligger inom en gemensamhetsanläggning som förvaltas av Kummelnäs vägförening. Lantmäterimyndigheten har tidigare yttrat sig i ärendet och hänvisar till miljöbalken som anger att naturreservatsbestämmelser inte får strida mot en detaljplan. Små avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas. Lantmäterimyndigheten har i fallet bedömt att gällande detaljplaner måste ändras då naturreservatet bl.a. berör mark planlagd som park/plantering och väg, vilket inte kan anses överensstämma med naturreservatets syfte. Lantmäterimyndigheten anger att för området gäller idag en detaljplan med enskilt huvudmannaskap. Planens syfte är att en gemensamhetsanläggning ska finnas för grönområdet och att fastigheterna inom planområdet ska delta i den gemensamhetsanläggningen. Gemensamhetsanläggningen är bildad och förvaltas av Kummelnäs vägförening. Ett naturreservat skulle komma att strida mot detaljplanen och det gällande anläggningsbeslutet för gemensamhetsanläggningen. Gällande detaljplaner har 5 till 6 års ytterligare genomförandetid.

I den södra delen är förhållandena enklare. Här är kommunen markägare. Det finns delar av detaljplaner som ligger inom gränsen för reservat. Dessa går att upphäva. Förslag till föreskrifter har varit ute på samråd.

Stadsledningskontoret menar att det är förenat med för stora svårigheter för att genomföra den norra delen. Det finns skydd för området genom att detaljplanen och att området omfattas av strandskyddsdispens. Därför bör den norra delen inte ingå i reservatet.

I den södra delen pågår arbete med att upphäva detaljplaner. Förslag till föreskrifter ses över med hänsyn till synpunkter som inkommit under samrådet. När dessa delar är klara är det möjligt att gå fram med förslag om antagande för den södra delen under 2020.

Skarpnäs

Marken i det planerade reservatet ägs av kommunen samt en privat ägare – Nacka Skarpnäs. Den senare äger bland annat mark som ligger utmed vägen mellan Kummelberget och Telegrafberget. Nacka Skarpnäs har vid flera tillfällen inkommit med ansökan om att få detaljplanlägga området vid vägen för bostäder. Delar av området omfattas av strandskydd. I samtliga fall har kommunen avslagit dessa ansökningar.

2015 fattades beslut om att inrätta reservatet. Beslutet överklagades och upphävdes 2017. Föreslag till föreskrifter behöver ses över, och de måste ut på samråd en gång till.



Nacka Skarpnäs har vid två tillfällen kommit med en fråga till kommunen om att kommunen ska förvärva marken. Stadsledningskontoret menar att en förutsättning för att komma vidare är att kommunen kan komma överens med Nacka Skarpnäs om att förvärva marken. Det blir en förhandling som får föras utifrån värderingar som gjorts av markens värde. En värdering som kommunen gjort anger ett värde något under 10 mkr. Om en överenskommelse kan nås fattas beslut om förvärv av marken av kommunfullmäktige. Förvärv av mark kommer att vara villkorat av lagakraftvunna föreskrifter för naturreservatet.

Under förutsättning att överenskommelse om förvärv av marken nås kan ett antagande under 2021 vara möjligt.

Ryssbergen

Den mark som ingår i det planerade reservatet ägs av två markägare. KF fastigheter äger den norra delen ner mot Svindersviken och Nacka Exploatering AB som äger den södra delen som begränsas av Värmdöleden. I denna del finns också den mark som ingår i den föreslagna detaljplanen. Detaljplanen har varit ute på samråd. Flera olika inventeringar av naturvärden har genomförts. Genomförandet av det planerade naturreservatet är beroende av detaljplanen och att kommunen och Nacka Exploatering AB kommer överens i dessa frågor.

Förslag till föreskrifter behöver tas fram och samråd ske. Stadsledningskontoret menar att detta arbete bör avvaktas till dess förutsättningar kring detaljplanen är tydligare. Arbetet med detaljplan och reservatsföreskrifter kommer att ske parallellt.

Ett antagande kan tidigast ske under 2021.

Baggenstäket

Baggenstäket är planerat att bli ett kulturreseptat. Formerna för ett kulturreseptat är likartade med de för ett naturreservat. Det planerade reservatet omfattar ett parkliknande område i öster vid kanalen i Baggenstäket samt ett område i väster med ett utsiktsberg. Området i öster ägs av JM och det i väster av Gammeluddshemmet.

Det finns en överenskommelse mellan ägarna till Gammeluddshemmet och kommunen om hur den västra delen ska bli ett kulturreseptat, men det är villkorat av en lagkraftvunnen detaljplan för sydöstra Lännersta (område W). Denna plan har fått tas om flera gånger. Läget idag är att kommunen överklagat och begärt prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen gällande den detaljplan som kommunfullmäktige antog 4 mars 2019. När det finns en lagkraftvunnen plan går inte att säga. Eftersom den genomförandet av kulturreseptatet är kopplad till en lagkraftvunnen dom för område W, går det inte gå vidare med ett beslut om antagande. Förslag till föreskrifter har varit ute på samråd 2016.

Ett antagande kan tidigast ske under 2021.



Skuruparken

Skuruparken är det område där kommunen hitintills lagt mest tid och resurser på att försöka bilda ett naturreservat. Som nämnts har tidigare beslut överklagats och upphävts vid två tillfällen.

Skuruparken ägs av JM. I de diskussioner som kommunen fört med JM är det tydligt att JM inte kommer att gå med på något naturreservat med mindre än att de får detaljplanelägga en del av området, eller få annan likvärdig mark av kommunen istället. Stadsledningskontoret bedömer att ett tredje försök från kommunen att genomdriva ett reservat mot JM's vilja är lönlöst.

I Skuruparken finns idag ett sjuttiootal arrenden på vilka det finns mindre stugor. Under senare år har flera av arrendena utökats så att man utöver själva marken där stugan står fått 300 kvm tomt kring stugan. Arrendena löper på femton år, och flertalet av dem löper ut 2024. Därmed är det inte sagt att arrendena upphör. Kopplat till ett bostadsarrende finns ett besittningsskydd som är väldigt starkt. Förlängning av arrendeavtal gäller som huvudregel vid arrende för viss tid. Arrendatorn tillerkänns besittningsskydd (i betydelsen rätt till förlängning) när den löpande arrendetiden är slut.

En central fråga när det gäller naturreservatet är om stugorna ska vara kvar eller försvinna. Här finns olika åsikter. Stadsledningskontoret har ingen åsikt i vad som är bäst, men konstaterar att båda alternativen är förenat med svårigheter. Att ha ett naturreservat med ett sjuttiootal arrenden är möjligt juridisk, men i praktiken svårt. Antingen så ska marken där stugorna ligger med eventuellt tillhörande tomt ligga i reservatet. Då skulle alla arrendatorer omfattas av skötsel föreskrifterna. Alternativt ska man undanta marken där arrendena finns, men då blir reservatet som en schweizerost. Det faktum att flera stugägare har fått tomtmark gör att området för naturreservatet minskar. För att realisera alternativet ett reservat utan stugorna är det enda realistiska alternativet att köpa arrendena av dem som har dessa. Takten i detta kan variera och det är inte givet att alla stugor skulle försvinna. Det ska noteras att detta förutsätter att de som har arrendena vill sälja till ett för kommunen rimligt pris.

Ytterligare en aspekt på Skuruparken är svårigheterna att förvalta det som naturreservat. Idag omfattas merparten av stugorna av både PBL och kravet på strandskyddsdispens. Det finns några stugor i det nordvästra hörnet som enbart omfattas av PBL. Under årens lopp har det inkommit många klagomål på nedskräpning, miljöproblem och olagligt byggande i Skuruparken. Kommunen har både via miljöbalken och PBL drivit överträdelser. I vissa fall har stugägarna rättat sig, i andra fall har kommunens beslut överklagats. Kommunen har i flera fall fått rätt i högre instans, men i några fall har stugägare fått rätt och kommunen har fått rätta sitt beslut. Trots kommunens arbete med överträdelser finns det flera som anser att kommunen lägger för lite kraft och resurser på detta idag. Med Skuruparken som

naturreservat tillkommer att bevaka att det inte sker överträdelser mot föreskrifterna, och den frågan är lika svår oavsett om stugorna är en del i reservatet eller inte.

Som sagts tidigare är en förutsättning för genomförande av reservatet en överenskommelse med markägaren. JM vill antingen bebygga en del i parken eller få ett annat område att bebygga. Kommunen vill inte detaljplanelägga en del av parken så alternativet är att komma överens med JM om ett annat markområde. För kommunen innebär det en förlorad markintäkt jämfört med om annan markägare köpt den marken. Stadsledningskontoret har gjort en värdering av byggrätt som JM skulle få på annan plats och den ligger mellan 90 och 130 mkr. Till detta kommer vad marken i själva Skuruparken är värd. Det skulle självklart vara en förhandlingsfråga men värdering av själva råmarken pekar på att marken i parken är värd cirka 6 mkr.

Till detta kan så komma kostnader för att köpa ut arrendena och därigenom minska antalet stugor. Vad detta skulle kosta är svårt att uppskatta men ett sätt att beräkna det kan utgå ifrån vad arrendena säljs för idag. Det ligger kring 500 tkr per arrende, men kan vara mindre och betydligt mer. Om man tar detta som utgångspunkt så skulle ett utköp av arrenden komma att hamna mellan någon miljon och upp till minst 40 mkr om alla arrendena skulle köpas. I denna uppskattning har inte kostnader för att driva själva utköpsprocessen tagits med. En utköpsprocess skulle troligen komma pågå under flera år.

Om man summerar alla eventuella kostnader för att bilda reservatet med förutsättningen att ha markägare och arrendatorer med sig så kan kostnad komma att uppgå till 100 – 175 mkr. Detta är en grov uppskattning, men behöver vägas in när man funderar på vilket värde nackaborna får för dessa pengar och jämför med vad Skuruparken är idag.

Om man utgår ifrån förutsättningen att bilda ett reservat som innebär att JM får annan mark att bebygga blir kostnaden omkring 100 mkr. Då får kommunen ett naturreservat som allt väsentligt fysiskt sett ser likadant ut som idag. Ett naturområde med 70 stugor i. Det som tillkommer är att förvalta naturreservat och att tillse att stugägarna inte bryter mot föreskrifterna, utöver de brott som kan ske mot PBL och miljöbalken. De brott som idag sker och där det finns kritik mot hur kommunen utövar tillsyn är otillåtet byggande, nedskräpning och olagliga avlopp. För att beivra dessa brott så räcker PBL och miljöbalken. Alternativet att helt eller delvis få bort stugorna kommer att vara komplicerat, kostsamt och ta lång tid. Sedan är det inte givet att alla stugor ska försvinna. Flera av dem är kulturhistorisk viktiga.

I en sammanvägning kommer stadsledningskontoret till slutsatsen att det ytterst tveksamt om kommunen ska lägga betydande belopp och mycket tid på att inrätta ett naturreservat i Skuruparken. Det är inte förenligt med kommunens mål att ge maximalt värde för skattepengarna. Stadsledningskontoret menar att det är viktigare att förstärka arbetet med att vidmakthålla det så som Skuruparken är idag. Det kommer att kräva förstärkta insatser vad

gäller tillsyn. Ansvar för denna tillsyn ligger inom miljö- och stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde.

Stadsledningskontoret föreslår att arbetet med att inrätta ett naturreservat i Skuruparken ska avbrytas. Vidare föreslås att miljö- och stadsbyggnadsnämnden ska utöka sin tillsyn i parken. Behov av utökade resurser för detta får beaktas i mål- och budget för 2021 – 2023. Vidare bör det i kommande aktualitetsprövning av översiktsplanen göras tydligt att Skuruparken ska vara ett grönområde.

Ekonomiska konsekvenser

Här redovisas de ekonomiska konsekvenser som berör natur- och trafiknämndens ansvar för att ta fram underlag för beslut om naturreservat. Kostnader för markköp redovisas i ärenden som tas upp i kommunstyrelsen och fullmäktige.

Under 2019 har natur- och trafiknämnden tagit kostnader på 2,7 mkr för de arbeten som hitintills gjorts. För 2020 har nämnden fått en tillfällig ramökning på 1 mkr. Som framgår av redovisningen kommer arbete med att inrätta reservaten behövas även 2021 och eventuellt 2022. Nämnden kommer i förslag till mål- och budget för 2021 – 2023 återkomma till vilken tillfällig ramökning som behövs. Inriktning är att den ska ligga på samma nivå som 2020.

Konsekvenser för barn

Naturreservaten har stor betydelse för barn och unga. De kan tillsammans med sina föräldrar eller själva uppleva naturen och utöva olika former av friluftsliv. För förskolorna och skolorna kan naturreservaten vara en viktig tillgång i den pedagogiska verksamheten.

Mats Bohman
Trafik- och fastighetsdirektör
Stadsledningskontoret

Daniel Falk
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten