

Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om Biotopskydd för vattenanknutna biotoper (rapport 5262)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 30 oktober, förlängd till 11 november 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Promemorian åberopas och överlämnas som stadens yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om Biotopskydd för vattenanknutna biotoper (rapport 5262).
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Miljödepartementet har för yttrande översänt Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om ”Biotopskydd för vattenanknutna biotoper” (Rapport 5262), sammanfattning i *bilaga*.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att skydda vattenanknutna biotoper och föreslå ändringar i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Förslagen är ett led i att stärka skyddet för biologisk mångfald i enlighet med vad som anges i de övergripande nationella miljömålen. Syftet med uppdraget är att utöka skyddet för värdefulla biotoper genom att utreda hur biotopskyddsbestämmelserna kan omfatta ytterligare typer av vattenanknutna biotoper i limniska, marina och brackvattensmiljöer.

Remisser

Ärendet har remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten. Stockholm Vatten har meddelat att de inte har några synpunkter på materialet.

Sammanfattande remissvar

Miljö- och hälsoskyddsnämnden tycker det är positivt att vattenmiljöer ges större tonvikt i biotopskyddet och tillstyrker de förslag på ytterligare vattenanknutna biotoper som tagits fram av Naturvårdsverket. Nämnden välkomnar förslaget att ge kommunerna möjlighet att besluta om biotopskyddsområden. I samband med ett ev. beslut om att skydda ytterligare biotoper än de nuvarande, är det önskvärt att definitionerna i det befintliga, generella biotopskyddet förtydligas så tolkningen underlättas även i tätortsnära natur. Det är också viktigt att komma ihåg att om kommunerna får beslutanderätt att skapa egna biotopskyddade objekt, utan nödvändig delegation från

länsstyrelserna, så bör även tillsynen av dessa åläggas kommunerna tillsammans med medel som täcker de ökade kostnaderna.

Gatu- och fastighetsnämnden ställer sig positiv till de förändringar som föreslås i utredningen.

Stadsledningskontoret anser att vissa frågeställningar bör utredas närmare innan beslut fattas om ändringar av förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Bl.a. kan länsstyrelsen och kommunen besluta om både inrättande av biotopskydd samt dispens från beslut vilket kan bli problem om myndigheterna har olika uppfattning i frågan.

Mina synpunkter

Jag välkomnar de ökade möjligheterna för staden att genomföra större biotopskydd för vattenområden. Staden bör utnyttja detta för att säkra sina många värdefulla vattenmiljöer. Stadens arbete med Art Arken har varit en värdefull förberedelse och medför att kännedomen om olika biotoper i staden är mycket god. Biotopskyddet bör utökas i tätortsnära natur för att säkerställa fortlevnaden av de få oexploaterade områden som finns kvar i tätbefolkade områden.

Det är bra att möjligheterna att skydda vattenanknutna biotoper ökar i och med att kommuner föreslås kunna besluta om inrättande av biotopskydd. Det är också viktigt att rollerna mellan länsstyrelser och kommuner klargörs i den nya förordningen. Vidare bör det i förordningen föras in att kommunerna blir tillsynsmyndighet samt att medel för detta tilldelas kommunen. Bland annat bör dispenser från reglerna användas mycket restriktivt och får bara ges om det är mycket starkt motiverat.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Promemorian åberopas och överlämnas som stadens yttrande till Miljödepartementet över Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om Biotopskydd för vattenanknutna biotoper (rapport 5262).
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 16 oktober 2003

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Miljödepartementet har för yttrande översänt Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om ”Biotopskydd för vattenanknutna biotoper” (Rapport 5262).

Naturvårdsverket har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att skydda vattenanknutna biotoper och föreslå ändringar i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Förslagen är ett led i att stärka skyddet för biologisk mångfald i enlighet med vad som anges i de övergripande nationella miljömålen. Syftet med uppdraget är att utöka skyddet för värdefulla biotoper genom att utreda hur biotopskyddsbestämmelserna kan omfatta ytterligare typer av vattenanknutna biotoper i limniska, marina och brackvattensmiljöer.

REMISSER

Ärendet har remitterats till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsledningskontoret och Stockholm Vatten. Stockholm Vatten har meddelat att de inte har några synpunkter på materialet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 23 september 2003 enligt förvaltningens förslag att tillstyrka remissens samtliga förslag med följande tillägg:

- förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, Bilaga A, ändras så att kommunal nämnd blir tillsynsmyndighet för biotopskydd som beslutas av kommunen
- definitionerna för det generella biotopskyddet förtydligas och förteckningar upprättas så att tolkningen underlättas även i tätortsnära natur.

Samt återöpa förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande från den 25 augusti 2003 har i huvudsak följande synpunkter på åtgärdsförslaget.

Gällande lagstiftning

Vissa viktiga småbiotoper skyddas redan idag av miljöbalken. Med biotop menas en naturtyp, dvs ett landskapsavsnitt med relativt enhetlig karaktär och struktur, och med ett visst växt- och/eller djursamhälle. Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken ska biotopskyddet omfatta ”mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”. Inom biotopskyddsområdet ”får inte bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön”.

Det finns två alternativa biotopskyddsformer. Den ena omfattar samtliga områden av visst slag inom landet eller del av landet, s k generellt biotopskydd. Detta regleras av 5 § i Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Exempel på sådana biotoper är alléer, åkerholmar och småvatten i jordbruksmark.

Den andra formen, som kräver ett aktivt beslut, ger skogsstyrelsen eller länsstyrelsen rätt att avgränsa och förklara enskilda områden av ett visst slag som biotopskyddsområden. Denna möjlighet avser exempelvis, enligt 6 §, ravinskogar och alkärr samt, enligt 7 §, exempelvis ängar och naturbetesmarker.

Samtliga biotoper som omfattas listas i förordningen och dess bilagor. För många av dem finns en arealmässig begränsning angiven. Det generella biotopskyddet gäller idag för 7 olika biotoper. Ytterligare 18 biotoptyper kan aktivt pekas ut av skogsstyrelsen och 5 av länsstyrelsen. Vattenbiotoperna har hittills utgjort en minoritet av alla dessa.

Naturvårdsverkets förslag

Bestämmelserna om biotopskydd har nu gällt i tio år och Naturvårdsverket har därför gjort en översyn av biotoperna med fokus på vattenanknutna miljöer, vilka man anser vara speciellt eftersatta. Skyddsinstrumentet betraktas som snabbt och enkelt att använda jämfört med naturreservat, då det varken kräver särskilda föreskrifter eller skötselplan.

Naturvårdsverket föreslår vissa ändringar i miljöbalken och Förordningen om områdesskydd. En rad nya vattenanknutna biotoper föreslås skyddas. Exempel på dessa är naturliga vattenfall och naturliga sjöutlopp (generellt skydd) samt grunda havsvikar och naturligt fisktomma sjöar och småvatten (kan pekas ut). Dessutom föreslås ändring i definitionerna av en generellt skyddad vattenbiotop till att även omfatta små naturliga bäckfåror. Man föreslår också att kommunerna, jämte länsstyrelsen, ska få möjlighet att besluta om biotopskydd enligt förordningens 7 § samt att en dispensmöjlighet ska införas.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen ser positivt på att vattenmiljöer ges större tonvikt i biotopskyddet och tillstyrker de förslag på ytterligare vattenanknutna biotoper som tagits fram av Naturvårdsverket. Merparten av de föreslagna vattenbiotoperna må ha liten relevans för tätortskommuner, men för landet som helhet är det viktigt att de skyddas.

Förvaltningen vill erinra om att småbiotoper kan vara ekologiskt betydelsefulla också i stadens närhet. Ett lagskydd av värdefulla småbiotoper kan vara särskilt angeläget i de fall dessa inte ingår i större områden som motiverar reservatsskydd. Nuvarande system för det generella biotopskyddet fungerar dåligt för den tätortsnära naturen, då definitionerna utgår från jord- och skogsbruk och detaljinformation om vilka objekt som omfattas av skydd många gånger saknas. Ofta är det oklart huruvida vissa objekt ska betraktas ligga ”i jordbruksmark” eller inte. Det är därmed lätt hänt att skyddade objekt glöms bort i planering av markanvändning. Gränsfallen och tolkningssvårigheterna är många i den tätortsnära naturen, när jord- och skogsbruket ersätts av annan markanvändning. Blir t ex en åkerholme mindre skyddsvärd för att den omges av en golfbana istället för av åkermark, när jordbruket läggs ner? Eller hur ska en liten våtmark i ett friluftsområde, där omgivningen påverkas kontinuerligt, tolkas? I den föränderliga tätortens närhet krävs detaljerad information för att dessa små skyddade objekt ska respekteras.

I samband med ett ev. beslut om att skydda ytterligare biotoper än de nuvarande, är det önskvärt att definitionerna i det befintliga, generella biotopskyddet förtydligas så tolkningen underlättas även i tätortsnära natur. Det vore även önskvärt att länsstyrelserna upprättar enkla förteckningar för tätortsnära naturområden med karta över alla objekt med gällande generella biotopskydd. Detta skulle möjliggöra för kommunerna att redovisa dessa objekt i sina översiktsplaner, vilket bör vara ett krav. I en revidering av de allmänna råden om biotopskydd bör detta belysas.

Förvaltningen välkomnar förslaget att ge kommunerna möjlighet att besluta om biotopskyddsområden. När miljöbalken infördes fick kommunerna rätt att själva bilda naturreservat och en rad andra former av områdesskydd, men biotopskyddet har hittills utgjort ett undantag. Då biotopskyddet ofta omfattar små objekt kan det dock synas lättare för kommuner än för länsstyrelser att ha detaljkunskaper om dessa.

Det är viktigt att komma ihåg att om kommunerna får beslutanderätt att skapa egna biotopskyddade objekt, utan nödvändig delegation från Länsstyrelserna, så bör även tillsynen av dessa åläggas kommunerna. Kommunal tillsyn gäller nämligen idag för alla de områdesskydd enligt miljöbalkens 7:e kapitel, vilka beslutas av kommun. Förvaltningen föreslår därför ett tillägg till Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, Bilaga A, så att kommunal nämnd blir tillsynsmyndighet för biotopskydd som beslutas av kommunen.

Förvaltningen vill också erinra om att kommunal administration av ännu ett områdesskydd kräver ökade kommunala resurser. Medel för detta bör därför tilldelas kommunerna.

Viktiga biotoper för Stockholm

En ny biotopkategori, definierad som: "strand- och vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för vissa arters fortlevnad", föreslås lyftas in i förordningens bilaga 2. Skydd för sådana biotoper ska kunna beslutas av såväl skogsstyrelsen och länsstyrelsen som kommunen. I Stockholm kartläggs de hotade och missgynnade arterna i artdata-arkivet ArtArken. Här finns den mest aktuella förteckningen över förekomster av arter vars livsmiljöer kan bli aktuella för biotopskydd enligt denna kategori. En hel del arter i vår vattenmiljö kan härledas till kategorierna hotade eller missgynnade. Arter i vattenmiljö som skulle kunna bli aktuella för Stockholms del, är exempelvis större vattensalamander (*Triturus cristatus*) och fisken grönling (*Barbatula barbatula*). Eftersom åtgärder och verksamheter som kan skada livsmiljön för den hotade eller missgynnade arten förbjuds av biotopskyddet, kan detta bli ett värdefullt verktyg för kommunen. Exempelvis skulle det inte längre bli tillåtet att införa arter som signalkräfta eller olika rovfiskar i utpekade områden.

Gatu- och fastighetsnämnden beslöt den 30 september 2003 enligt det av ordföranden Roger Mogert m fl (s) samt ledamöterna Ann-Marie Strömberg (v) och Per Bolund (mp) gemensamt framställda yrkandet d v s att som svar på remissen överlämna och åberopa kontorets tjänsteutlåtande, att besluta om omedelbar justering samt att därutöver anföra följande.

Nämnden välkomnar de ökade möjligheterna för staden att genomföra större biotopskydd för vattenområden. Staden bör utnyttja detta för att säkra sina många värdefulla vattenmiljöer. Dispenser från reglerna måste användas mycket restriktivt och får bara ges om det är mycket starkt motiverat.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Sten Nordin* (m), ledamöterna *Berthold Gustavsson* (m), *Ulf Fridébäck* (fp), *Martina Lind* (fp) och *Mats Rosén* (kd) samt tjänstgörande ersättaren *Helena Bonnier* (m) enligt kontorets förslag.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande från den 25 augusti 2003 har i huvudsak följande synpunkter på åtgärdsförslaget.

Föreslagna förändringar är en god föresats för att uppnå det nationella miljö kvalitetsmålet "Levande sjöar och vattendrag." Kontoret samtycker till förslaget att kommunen jämte länsstyrelsen ska få rätt till att inrätta områdesskydd enligt förordningen och att man framförallt kopplar dispensmöjligheter till skyddsformen. Vidare har kontoret inga invändningar mot att arealen för områdesskydd kommer att kunna omfatta 10 hektar till skillnad mot dagens arealangivelse på 5 hektar.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande från den 13 augusti 2003 har i huvudsak följande synpunkter på åtgärdsprogrammet.

Enligt naturvårdsverkets förslag ska kommunerna **jämte** länsstyrelsen få bemyndigande att besluta om biotopskyddsområden enligt § 7 i förordningen. Det föreslås inga särskilda föreskrifter om samordning mellan de båda myndigheterna. Enligt nuvarande lydelse av § 25 i förordningen ska länsstyrelsen och kommunen samråda med varandra innan de fattar beslut bl. a enligt 7 § förordningen. Problem skulle emellertid kunna uppstå om myndigheterna har olika uppfattning om inrättandet av ett nytt biotopskyddsområde. Ska någon av myndigheterna då ha företrädes- eller vetorätt? Vidare skulle den ena myndigheten kunna medge dispens från ett beslut om biotopskyddsområde, som fattats av den andra myndigheten. Enligt juridiska avdelningens

mening bör dessa frågeställningar närmare utredas innan beslut fattas om ändringar av förordningen. Förslaget är i ovan angivna avseenden en lagtekniskt olycklig konstruktion. I övrigt har stadsledningskontoret inga synpunkter på rapporten.

Sammanfattning

Biotopskyddsområden ska enligt 7 kap. 11 § miljöbalken omfatta ”mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”. Regeringen kan förklara samtliga områden av ett visst slag inom landet eller del av landet som biotopskyddsområden enligt 5 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken. Enskilda särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden som anges i förordningen om områdesskydd får förklaras som biotopskyddsområden av skogsvårdsstyrelsen enligt 6 § och av länsstyrelsen enligt 7 § förordningen om områdesskydd.

För närvarande är sju biotop typer, varav två är vattenanknutna, skyddade över hela landet. Länsstyrelsen kan förklara fem biotop typer, varav fyra är helt eller delvis vattenanknutna, och skogsvårdsstyrelsen 18 biotop typer, varav sju är vattenanknutna, som biotopskyddsområden.

Naturvårdsverket har haft i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att skydda vattenanknutna biotoper. Verket ska enligt regleringsbrevet för budgetåret 2002 ”utreda förutsättningarna att skydda vattenanknutna biotoper och därvid föreslå de ändringar av förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken som krävs för att biotopskyddsinstrumentet skall omfatta biotoper i vatten” (NV dnr 315-590-02).

Syftet med uppdraget är att utöka skyddet för värdefulla naturmiljöer genom att utreda hur biotopskyddsbestämmelserna kan omfatta ytterligare typer av vattenanknutna biotoper i limniska, marina och brackvattensmiljöer.

Vi redovisar här resultatet av utredningen samt lämnar förslag på och beskriver vattenanknutna biotoper som bör omfattas av biotopskydd.

Vi föreslår att kommunerna ska få bemyndigande att jämte länsstyrelsen besluta om biotopskyddsområden enligt 7 § förordningen om områdesskydd, samt att det ska införas en möjlighet att besluta om dispenser för biotopskyddsområden.

Vi föreslår också att de biotoper som länsstyrelsen och kommunen kan förklara som biotopskyddsområden enligt 7 § ska redovisas i en bilaga till förordningen om områdesskydd, på samma sätt som de biotoper som skogsvårdsstyrelsen kan förklara som biotopskyddsområden enligt 6 §. Vi föreslår en ändring i definitionen för en vattenanknuten biotop som omfattas av generellt skydd enligt de nu gällande biotopskyddsbestämmelserna. Definitionen för biotopen ”småvatten och våtmarker i jordbruksmark” (bilaga 1 förordningen om områdesskydd) föreslås även omfatta små naturliga bäckfåror som är högst två meter breda.

Vi presenterar sex vattenanknutna biotoper som bör omfattas av generellt biotopskydd enligt 5 § förordningen om områdesskydd:

- ? Naturliga vattenfall med omgivande mark
- ? Naturliga forsar med omgivande mark
- ? Naturliga sjöutlopp med omgivande mark
- ? Helt eller delvis avsnörda havsvikar
- ? Mynningsområden vid havskust
- ? Rev av ögonkorall

Vi föreslår att fem biotoper ska kunna förklaras som biotopskyddsområden av länsstyrelsen eller kommunen enligt 7 §§ förordningen om områdesskydd och att en biotop dessutom ska kunna förklaras som biotopskyddsområde av skogsvårdsstyrelsen enligt 6 § förordningen om områdesskydd:

- ? Naturligt fisktomma sjöar och småvatten
- ? Grunda havsvikar
- ? Ålgräsängar
- ? Biogena rev
- ? Strand- och vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för vissa arters fortlevnad

Utöver detta föreslår vi en namnändring och en ändring i definitionen för biotopen ”naturliga bäckfåror” i 7 § förordningen om områdesskydd. Namnet föreslås ändras till ”naturliga vattendrag” och biotopen föreslås kunna omfatta vattendrag som är bredare än 10 meter.

Dessutom föreslår vi att biotopskyddsområden för sjöar, vattendrag och havsområden ska kunna omfatta arealer upp till 10 hektar. Detta innebär en ökning från dagens praxis om fem hektar.