

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

1. Möjliga former för skydd

1.1 Nationalstadspark

Lag:	Miljöbalken 4 kap 7 §
Fördelar	Mycket starkt skydd som kräver riksdagsbehandling för förändring. Gränser och bestämmelser fastställs genom statliga beslut och är svåra att justera för kommunen. En vård- och utvecklingsplan måste tas fram.
Nackdelar	Med den nu förslagna kompletteringen kan dock vissa ingrepp ske, om detta främjar ett annat allmänt intresse.

Med en nationalstadspark avses ett riksintresse som har stor betydelse för det nationella kulturarvet, för en tätorts eller tätortsregions ekologi och för människors rekreation. Det som i dagligt tal kallas lagen om nationalstadsparken är i själva verket en paragraf, 7§ i 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser mm. Reglerna om nationalstadspark finns idag i 4 kap. 7 § miljöbalken.

Kapitlets 7 §, som infördes genom lag 1994, säger att området Ulriksdal - Haga -Brunnsviken - Djurgården är en nationalstadspark. De närmare gränserna för området anges inte i lagen utan definierades i en departementskrivelse. I paragrafens andra stycke heter det, att i en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap och naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

Bestämmelserna i 4 kap. 7§ till skydd för nationalstadsparken är strängare än 4 kap:s bestämmelser till skydd för de övriga i kapitlet uppräknade områdena. Skyddet för kultur- och kulturvärden i dessa områden gäller bara mot ingrepp som påtagligt skadar dessa värden. I nationalstadsparken är varje åtgärd som på något sätt, aldrig så litet, gör intrång i parklandskap eller naturmiljö eller skadar det historiska landskapets natur- eller kulturvärden i övrigt förbjuden. Nya hus eller vägar eller annat kan vara av hur stor betydelse som helst för tätortsutveckling eller näringsliv. Inom nationalstadsparken är de ändå förbjudna. (Detta förändras dock med en nu föreslagen lagändring, se nedan).

Förbudet mot intrång betyder att nya byggnader eller nya anläggningar (t. ex. vägar, parkeringsplatser, ledningar) inte får ta i anspråk någon del av parkytan som kan betecknas som parklandskap eller naturområde. Komplettering av befintliga byggnader och anläggningar är inte utesluten, men här gäller att någon skada inte får orsakas på det historiska landskapets natur- och kulturvärden.

Det mycket stränga skyddet mot ingrepp har medfört följder vid planeringen av Norra länken i Stockholm. Vägverket har där, för att undvika ingrepp i nationalstadsparken, tvingats tillämpa en mycket dyr teknisk lösning vid byggandet. Detta är skälet till att det i en promemoria från Miljödepartementet "Utvecklingen av nationalstadsparken" föreslås en ny bestämmelse, som gör det möjligt att vidta åtgärder som innebär ett tillfälligt intrång. Det ska då vara fråga om åtgärder som bl.a. tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. En förutsättning är också att parken återställs, så att det inte kvarstår mer än ett obetydligt intrång eller en obetydlig skada. En ny bestämmelse som också föreslås är att länsstyrelsen ska besluta om en vård- och utvecklingsplan för parken.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

1.2 Naturreservat

Lag:	Miljöbalken 7 kap § 4-8
Fördelar	Starkt skydd. Har naturreservatet bildats av länsstyrelsen krävs länsstyrelsens medgivande för förändring. Gränser och bestämmelser fastställs genom statligt eller kommunalt beslut och kräver en offentlig process för förändring. Gränsjustering kan ske om det finns synnerliga skäl. En skötselplan måste tas fram.
Nackdelar	Om föreskrifterna är för strikta kan det förhindra önskad åtgärd även om den avser främja rekreativ intressen t.ex. Vissa ingrepp får dock ske, om de främjar ett annat allmänt intresse.

Länsstyrelsen eller kommunen får förklara ett område för naturreservat för att

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

Länsstyrelsen eller kommunen ska fastställa en skötselplan för att säkra ett naturreservats eller kulturreservats långsiktiga vård. En skötselplan ska ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat eller kulturreservat. Om det finns särskilda skäl, får skötselplanen fastställas efter det att beslutet om bildande av reservatet har fattats.

Bildande av naturreservat och framtagandet av skötselplan följer en demokratisk process med information till fastighetsägare och andra berörda och med en formell utställning. Eventuell ekonomisk ersättning till markägare föregås av en opartisk värdering och betalas ut som en engångssumma.

Om man behöver förändra naturreservatet, kan detta göras om det finns synnerliga skäl. Dispens från föreskrifter kan ges om det finns särskilda skäl. Dispensen ges av länsstyrelse eller kommun, dvs. av den som bildat reservatet. Beslut om upphävande eller dispens får endast meddelas om intrånget kompenseras i skälig utsträckning, antingen på själva naturreservatets område eller på något annat område. Skyddet är därför inte något hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet, om man gör den bedömningen och i övrigt följer regelsystemet.

1.21 Statligt naturreservat

Om naturreservatet tagits fram genom beslut genom länsstyrelsen, innebär det att reglerna och föreskrifterna inte bara fastställs av länsstyrelsen utan också att ev. ersättning till markägare bekostas av staten. En inskränkning i enskilda rättigheter att använda sin mark får inte gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med skyddet.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

1.22 Kommunalt naturreservat

Kommunen har också möjlighet bilda naturreservat. Oftast handlar det då om reservat som främst motiveras av det rörliga friluftslivet. Detta medför också att kommunen som reservatsbildare har att hantera ev. ekonomiska anspråk. Dispenser och förändringar av bestämmelser kan fastställas inom kommunen. Vissa bidrag kan erhållas från länsstyrelsen för att bilda reservatet, men kan grovt sägas vara högst hälften av vad de skulle kunna bli om det är ett statligt reservat. Skälet till detta är främst att staten har bedömt att ett kommunalt reservat har stora friluftsintrössen som motivering och dessa är också ett kommunalt intresse.

För att förändra gränserna för ett bildat kommunalt naturreservat behövs länsstyrelsens godkännande.

1.3 Naturvårdsområde

Lag:	Naturvårdslagen hade detta begrepp. Områden som tidigare utpekats som naturvårdsområde behandlas som om de är naturreservat i enlighet med Miljöbalken.
Fördelar	Se naturreservat
Nackdelar	Se naturreservat

Naturvårdsområde är ett begrepp som inte finns med i miljöbalken, utan det är en äldre skyddsform som bildades med stöd av 19 § naturvårdslagen. Enligt miljöbalken täcker benämningen naturreservat in båda de tidigare skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde. Områden som tidigare skyddats som naturvårdsområde ska vid tillämpningen av miljöbalken därmed anses som naturreservat och de föreskrifter som har meddelats för området gäller fortfarande. Några nya naturvårdsområden kan inte utses.

1.4 Översiktsplan

Lag:	Plan- och bygglagen 4 kap
Fördelar	Kommunal plan som följer PBL regelsystem. Länsstyrelsen avger ett granskningsyttrande. Visar intentionerna med området.
Nackdelar	Är ett svagt skydd. Gränser visas endast översiktligt på karta. Kan förändras genom kommunalt beslut men kräver en offentlig process för förändring. Ingen genomförandebeskrivning.

Den kommunomfattande översiktsplanen pekar ut grunddragen för markanvändningen. Normalt är kartmaterial och bestämmelserna enligt teckenförklaringen översiktliga och allmänt hållna. I textdelar kan intentionerna tydliggöras något mer.

Allmänt kan sägas att översiktsplanen är lämplig för att i stora drag peka ut vilka områden som bör få ett bättre skydd genom de mer detaljerade skyddsformerna. Översiktsplanebeslutet kan också innehålla en prioriteringslista och en lista på vilka skyddsformer som kommunen avser använda.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

För områden av riksintresse har översiktsplanen en roll. Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet peka ut dessa, länsstyrelsen definierar dem och kommunen bekräftar dessa genom översiktplanen. Ett område med riksintressedeckning har genom detta ett skydd. Åtgärder som kan påverka intresset kan inte tillåtas, om inte annat överenskommes. Detaljplaner som hotar riksintresset kan till och med återkallas av länsstyrelsen.

1.5 Fördjupad översiktsplan

Lag:	Plan- och bygglagen 4 kap
Fördelar	Kommunal plan som följer PBL regelsystem. Länsstyrelsen avger ett granskningsyttrande. Visar intentionerna med området.
Nackdelar	Är ett svagt skydd. Gränser visas endast översiktligt på karta. Kan förändras genom kommunalt beslut men kräver en offentlig process för förändring. Ingen genomförandebeskrivning.

Med en fördjupad översiktsplan kan man i en PBL-process peka ut ett område och ta fram grunddragen för dess markanvändning. I dessa bestämmelser kan man särskilja delar av ett naturområde och ange dessa områdens olika innehåll. Avsikten med en fördjupad översiktsplan är dock inte att detaljerat peka ut begränsningar och bestämmelser utan i mer generella termer visa på markens användning. En styrka är att avsikten med denna typ är att den syftar till att med en öppen process diskutera och avgöra avvägningen mellan olika allmänna intressen: tex naturområde eller bebyggelseområde.

Planen ska innehålla bl.a. en redovisning av planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning, åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen samt konsekvenserna av planen. Länsstyrelsen ska i ett granskningsyttrande kommentera bestämmelserna. Då den inte innebär fastighetsrättsliga begränsningar egentligen, är den inte överklagningsbar.

En fördjupad översiktsplan fastställs i kommunfullmäktige. Varje mandatperiod ska kommunfullmäktige ta ställning till dess aktualitet.

1.6 Program (OBS här avses inte detaljplaneprogram)

Lag:	I grunden PBL med ingen särskild paragraf reglerar detta.
Fördelar	Frihet att göra bestämmelser hur detaljerade som helst eftersom det inte finns ett regelsystem som begränsar detta. Tas normalt fram enligt PBL:s regelsystem. Fastställs i kommunfullmäktige och kräver därför ett nytt beslut där för ändring.
Nackdelar	Saknar lagstöd. Är ett svagt skydd och kan ändras i kommunfullmäktige.

Plan- och bygglagen anger egentligen inte denna form, men många kommuner har använt program för att utreda och fastställa framtida markanvändning. I flera av våra grannländer är detta en allmän planform och det har diskuterats i samband med PBL-utredningarna om att ge denna en laglig form också i Sverige.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

Ett program som antagits av kommunfullmäktige får en viss status och kan ändras först genom ett nytt beslut i fullmäktige.

Inget hindrar att programmets bestämmelser görs utförliga. Kommunen har kontroll över hela processen, så är programmet tex. inte överklagningsbart eftersom den inte har juridiska konsekvenser för fastighetsägare.

1.7 Detaljplan

Lag:	PBL 5 kap
Fördelar	Skydd som kräver nytt kommunalt beslut för förändring. Skyddet är svagare än vid naturreservatsbildning. Gränser och bestämmelser fastställs genom kommunalt beslut och kräver en offentlig process för förändring. En genomförandebeskrivning måste ingå i planen.
Nackdelar	Vissa förändringar i markanvändningen får ske, om de kan anses vara av mindre betydelse och av mindre allmänt intresse. Detaljplanen kan ändras med markägarens medgivande även före genomförandetidens utgång.

PBL har en tydlig process och ett väl utprovat regelsystem för detaljplan.

Detaljplaneinstrumentet används normalt för att ge byggrätter, men kan också användas för att reglera naturmark. Planen ska redovisa allmänna platser och kvartersmark med dess användning. Bestämmelserna för hur kvartersmarken ska utformas kan anges förhållandevis detaljerat, men dock inte mer detaljerat än vad som är nödvändigt för att uppnå planens syfte. För allmänna platser, som kommunen ska vara huvudman för, ska användning och utformning anges.

Planen innehåller plankarta och planbestämmelser. För att förtydliga brukar den ha en illustration som visar ett exempel på hur planen kan tolkas. Till planen ska en planbeskrivning fogas som motiverar och förklarar bestämmelserna.

Genomförandebeskrivningen tydliggör hur planen ska förverkligas, vilka ekonomiska konsekvenser som detta får och principerna för de fastighetsrättsliga åtgärder som behövs.

Om man ska använda detaljplaneinstrumentet behöver noga analyseras vilka låsningar detta innebär. Under genomförandetiden (minst 5 år, max 15 år, kan dock förlängas därefter) får inte planen ändras mot berörda fastighetsägares bestridanden, såvida det inte handlar om förhållanden av stor allmän vikt och som inte kunnat förutses vid planläggningstillfället. Om kommunen är ensam fastighetsägare är det dock möjligt att förändra planen, dvs. inte ens en fastställd detaljplan under dess genomförandetid är ett definitivt skydd för ett markområde.

Om man önskar bygga ut en byggnad inom detaljplaneområdet och detta strider mot bestämmelserna, kan om man anser det vara en mindre avvikelse, medges dispens efter att bl.a. skett annonsering i dagspress. I annat fall kan, som ovan anges, en ny detaljplan för berörd del tas fram.

Styrkan i detaljplaneformen är att det är en väl känd process, att det har tydliga bestämmelser och kartor och att det ger ett säkert skydd mot att ”smyga igenom” förändringar.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

Genomförandebeskrivningen tvingar kommunen att peka på vilka ekonomiska konsekvenser planen har.

1.8 Områdesbestämmelse

Lag:	PBL 5 kap 16-17 §
Fördelar	Kartmaterial och texter är enklare att ta fram, reglerar mindre och kan därför tas fram snabbare. Gränser och bestämmelser fastställs genom kommunalt beslut och kräver en offentlig process för förändring.
Nackdelar	Bestämmelserna är mer allmänt hållna.

För begränsade områden som inte har detaljplan kan man ta fram områdesbestämmelser. Syftet med områdesbestämmelserna är att säkerställa att översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse tillgodoses. Den ursprungliga avsikten med områdesbestämmelser var att på ett enkelt sätt reglera fritidshusområden.

Områdesbestämmelserna får reglera bla grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse och fritidsanläggningar. Men också användningen och utformningen av allmänna platser, då det även får bestämmas om skydd för platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Kommunen får i områdesbestämmelserna besluta att marklov krävs för schaktning, fyllning, trädfällning eller skogsplantering inom områden som är avsedda för bebyggelse eller inom områden som ligger i närheten av befintliga eller planerade anläggningar som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde (tex flygplatser).

Någon genomförandebeskrivning är inget lagkrav, men inget förhindrar kommunen att göra en sådan vid planläggningen.

1.9 Naturvårdsavtal

Lag:	-
Fördelar	Gränser och bestämmelser fastställs genom avtal och kräver en överenskommelse för förändring.
Nackdelar	Ingen offentlig process. Om markägarna är överens kan avtalet justeras alt. sägas upp på kort varsel.

Om fastighetsägarna är privata kan staten eller kommunen i avtalslösningar – naturvårdsavtal - få en reglering av markanvändningen genom avtal. Om markägaren till sin helhet är kommunen, är avtalsformen en fiktiv lösning – kommunstyrelsen /-fullmäktige kan med några penndrag förändra avtalet. Avtal med privata markägare kan i längden bli en dyrbar form.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

1.10 Riksintresse för naturvård/ friluftsliv /kulturvård

Lag:	PBL 4 kap. MB 3 och 4 kap
Fördelar	Ett riksintresse har valts efter noggrann analys på nationell nivå och ger en kvalitetsstämpel. Gränser fastställs i översiktsplanen. Gränserna kräver en överenskommelse mellan stat och kommun för förändring. Offentlig process enligt PBL i samband med översiktplanen. Ger ett visst skydd eftersom länsstyrelsen har en möjlighet att överpröva detaljplaner som hotar riksintresset.
Nackdelar	Gränser visas endast översiktligt på karta. Inga bestämmelser om innehållet i området och det medför ofta tolkningstvister om området påverkas. Ingen genomförandebeskrivning.

Områden av riksintresse för naturvård ska representera huvuddragen i svensk natur, belysa landskapets utveckling och visa mångfalden i naturen ur ett nationellt perspektiv. Områden av riksintresse för friluftslivet ska ha stora friluftsvärden på grund av särskilda natur- och kulturkvaliteter, variationer i landskapet och god tillgänglighet för allmänheten. Områden som pekats ut som Natura 2000 områden blir automatiskt område av riksintresse för naturvården.

Miljöbalken kräver att områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada naturmiljön. Dessa s.k. hushållningsbestämmelser gäller vid ändrad markanvändning. Vid fortsatt markanvändning är bestämmelserna bara rådgivande. Därför omfattas många riksintressanta områden av andra skydd som t.ex. naturreservat.

Naturvårdsverket pekar ut områden som ska förklaras som riksintresse för naturvård eller friluftsliv i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna. I översiktsplanen ska kommunen ange hur man avser att tillgodose riksintressena (se ovan pkt 1.4).

1.11 Exempel på andra former för skydd av naturområde

Det finns en rad andra skyddsformer för naturområden, som inte bedöms vara aktuella för de områden som denna PM behandlar (kan dock vara tillämpliga för delar i områdena). För fullständighetens skull beskrivs dessa nedan kortfattat.

Listan är inte heller fullständig – det finns ytterligare former av skydd för enskilda objekt eller arter. Olika former av inventeringar med hög vetenskaplig status medför ett indirekt skydd. Man ska inte heller undervärdera det skydd som finns genom att göteborgarna har tagit många områden till sitt hjärta och bevakar natur- eller kulturintressena starkt.

Nationalpark

Miljöbalken 7 kap § 2-3. Avser ett mark- eller vattenområde som tillhör staten. Föreskrifterna om vård och förvaltning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I nationalparksförordningen (1987:938) finns bestämmelser om nationalparker.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

Natura 2000

Miljöbalken 7 kap 27-29b§. Natura 2000 är EU: s nätverk av värdefulla naturområden. Syftet är att bevara den biologiska mångfalden inom EU. Områdena har valts ut för att de innehåller hotade arter eller naturtyper som listats i EU: s fågeldirektiv eller EU: s art- och habitatdirektiv.

För Natura- 2000 områdena gäller att ”gynnsam bevarandestatus” för arterna och naturtyperna ska uppnås. Åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura- 2000 område är tillståndspliktiga. För varje Natura-2000 område upprättas en bevarandeplan som beskriver områdets naturvärden, syfte och mål samt anger åtgärder för bevarande i form av lämplig skötsel och skyddsform. Det är länsstyrelsen som tar fram bevarandeplaner.

Ramsarområde

”Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet som livsmiljö för våtmarksfåglar” kallas vanligen Ramsar-konventionen efter den plats i Iran där konventionen antogs. I Sverige finns 51 våtmarker utpekade – i Göteborg är Nordre älvs estuarium det enda. Sverige har förbundit sig att bevara dessa. Därmed ger detta ett bra skydd för naturvärdena.

Kulturresevat

Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturresevat för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap Ett sådant område ska i princip betraktas som ett naturresevat.

Biotopskyddsområde

Miljöbalken 7 kap 11 §. Mindre mark- och vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter kan bli förklarade som biotopskyddsområden. Det kan här också handla om områden av visst slag inom hela eller delar av landet. Mest kända sådana är stengårdsgårdar och åkerholmar, som alltså är skyddade i hela Sverige. Här får man inte bedriva verksamhet som kan skada naturmiljön.

Strandskyddsområde

Miljöbalken 7 kap 13-18 §§. Strandskydd är en omdiskuterad skyddsform som nu är under lagjustering. Principen är att strandskydd råder vid havet och vid insjöar och vattendrag och omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen.

Syftet med strandskyddet är att trygga allmänhetens tillgång till strandnära områden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv.

Djur- och växtskyddsområde

MB 7 kap 12 §. Syftet är att skydda enskilda sällsynta eller störningskänsliga djur- eller växtarter. Inom sådana områden kan rätten till jakt, fiske eller allmänhetens (t.o.m. markägarens) rätt att uppehålla sig i området begränsas. De flesta områden som finns idag har tillkommit för att freda sjöfågel eller säl. Områdena bildas genom beslut av länsstyrelsen eller kommunen.

Landskapsbildsskydd är en äldre skyddsform (som bildades med stöd av 19 § naturvårdslagen) och ett begrepp som inte finns i miljöbalken. Det ersätts successivt med andra skyddsformer men fram tills dess gäller bestämmelserna i landskapsskyddsområdena. Särskilda föreskrifter finns framtagna för varje landskapsbildsskydd.

Skyddet reglerar bebyggelse, vägar och andra anläggningar som kan ha en negativ effekt på landskapsbildningen. Det reglerar inte skogsbruk och jordbruk. Landskapsbildsskydd handläggs av länsstyrelserna.

Bilaga 2. Möjliga skyddsformer för Slottsskogen m fl områden, Stadskansliets PM 2008-12-08, Utdrag

Naturminne

Ett naturminne är ett särpräglad naturföremål som bedöms behöva skyddas särskilt. Bestämmelserna kan omfatta även markytor etc. som behövs för att ge naturföremålet behövligt utrymme. Länsstyrelsen eller kommunen beslutar om naturminne.

Skydd av vilda arter

MB 8 kap 1,2 och 5§§. Motsvarar det som till vardags kallas fridlysning och avser att skydda arter från att försvinna eller plundras. Det kan handla om djur och att deras ägg, rom eller bon inte får skadas. För växter kan det handla om att man inte får ta frö eller skada delar av växten. Föreskrifterna beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.