

# Det generella biotopskyddet för alléträd i Malmö - en konsekvensanalys

The general habitat protection for urban avenue trees in Malmö  
- an impact assessment

*Emmily Waktmar*



Självständigt arbete • 15 hp

Trädgårdsingenjör:design - kandidatprogram

Alnarp 2016

# Det generella biotopskyddet för alléträd i Malmö – en konsekvensanalys

The general habitat protection for urban avenue trees in Malmö – an impact assessment

*Emmily Waktmar*

**Handledare:** Johan Östberg, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Examinator:** Allan Gunnarsson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå och fördjupning:** G2E

**Kurstitel:** Kandidatarbete i trädgårdsdesign

**Kurskod:** EX0798

**Program/utbildning:** Trädgårdsingenjör:design - kandidatprogram

**Utgivningsort:** Alnarp

**Utgivningsår:** 2016

**Omslagsbild samt bilder i uppsatsen:** Håkan Nilsson. Samtliga bilder är publicerade med tillstånd av Håkan Nilsson, 2016-08-07.

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** *det generella biotopskyddet, biotopskydd, allé, alléträd, stadsträd, Gatukontoret, Malmö*

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

## SAMMANFATTNING/ABSTRACT

Det generella biotopskyddet för alléträd är fastslaget i miljöbalken. Det tillkom för att säkerställa att biologiskt viktiga spridningskorridorer skulle bibehållas till gagn för insekter, fåglar och djur som lever och uppehåller sig i dessa biotoper. Lagen om det generella biotopskyddet lämnar dock utrymme för tolkningsfrihet, varför lagen inte alltid tolkas likadant. Länsstyrelserna i de olika länen kan vid prövningar av biotopskyddet därför ge olika strikt bedömning.

I Skåne har länsstyrelsen under en längre tid haft en annan tolkning än övriga län gällande biotopskyddet för alléer. Detta arbetes syfte är att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle innebära för Gatukontoret i Malmö stad om Länsstyrelsen i Skåne hade tolkat lagen på samma sätt som de flesta andra länsstyrelser i Sverige gör.

Resultatet som nåtts kan kortfattat summeras i att det generella biotopskyddet för alléträd kan och bör ses som både nödvändigt och mycket stärkande i syftet att bibehålla vår biologiska mångfald och minska dess risk för utrotning. Däremot kan skyddet, när det appliceras på alléträd i stadsmiljö, medföra en betydande mängd merarbete för både Gatukontoret och Länsstyrelsen, vilkas tidsekonomiska konsekvenser utreds i detta arbete.

# FÖRORD

Inledningsvis vill jag tacka min utomordentlige handledare Johan Östberg. Du har varit mycket hjälpsam, initiativrik och ett utmärkt bollplank under processen med det här arbetet, från idé till färdig kandidatuppsats. Vidare vill jag tacka Per Levenskog, Länsstyrelsen i Skåne, vars information varit oumbärlig. Slutligen vill jag rikta ett stort tack till Håkan Berg, Mozafar Veysipanah, Frida Bruhn och Arne Mattsson, samtliga från Gatukontoret i Malmö, detta arbete hade inte gått att genomföra utan er hjälp. Sist men inte minst, vill jag tacka fotograf och arborist Håkan Nilsson, för att jag får använda dina bilder i denna uppsats.

# INNEHÅLL

1	Inledning.....	1
1.1	Det generella biotopskyddet.....	4
1.1.1	Definition av allé.....	5
1.1.2	Undantag från det generella biotopskyddet .....	5
1.2	Länsstyrelsens roll .....	6
1.3	Kommunens roll .....	7
2	Metod, syfte och mål .....	9
2.1	Avgränsning.....	9
2.2	Frågeställning .....	9
2.3	Metod.....	10
3	Resultat .....	11
3.1	Hantering av alléträdsfrågor i Malmö stad .....	11
3.1.1	Stadsträdsinventering i Malmö stad .....	11
3.1.2	Antal alléer och alléträd som förvaltas av Gatukontoret i Malmö stad .....	12
3.1.3	Antal träd som berörs av ansökningspliktiga åtgärder per år .....	13
3.1.4	Tidsåtgång för ärendehandläggning på Gatukontoret .....	13
3.2	Hantering av alléträdsfrågor på Länsstyrelsen i Skåne .....	14
3.2.1	Alléträdspolicy inom Länsstyrelsen i Skåne län .....	14
3.2.2	Intervju med handläggare på Länsstyrelsen i Skåne .....	15
3.2.3	Tidsåtgång för ärendehandläggning på Länsstyrelsen .....	17
3.3	Sammanfattning av resultat .....	17
4	Diskussion.....	20
4.1	De tidsekonomiska konsekvenserna – en ökad arbetsmängd .....	20
4.2	Svagheter i arbetet.....	21
4.3	Vikten av det generella biotopskyddet .....	23
4.4	Konsekvenser av det generella biotopskyddet nationellt .....	25
5	Källförteckning .....	28
	Bilagor .....	31

# 1 INLEDNING

I takt med att det moderna samhället har vuxit fram har det samtidigt fått konsekvenser som inneburit stora nederlag för ett flertal arter (Naturvårdsverket, 2012). Det tidigare kulturlandskapet med betade marker, hamlade träd, dammande grusvägar och manuellt skogar höll ett stort antal arter och utgjorde ett flertal olika sorters habitat (Olsson & Jakobsson, 2005). Medvetenheten om en nutida kraftigt minskande mångfald och ett ökande antal arter på rödlistan har dock blivit allt större. Ett stort behov finns men också en vilja att bevara och återskapa dessa minskande habitat för att på så sätt undvika utrotning av en mängd arter. Samtidigt som förståelsen för hotade arter och miljöer och vikten av att skydda dessa har ökat så hotas dessa skyddsvärda och gamla träd av förnyngsarbeten men också av sjukdomar. Almsjuka, askdöd och ekdöd är några exempel på trädsjukdomar som under de senaste årtiondena slagit ut många äldre träd, som slutligen fallit eller behövs tas ner, vilket i sin tur har påverkat mångfalden negativt (Sörensson, 2008). Allén som biotop hotas även av bland annat trafiksäkerhetsskäl (se figur 1), en ofta överdriven riskbild av fallande träd samt en önskan om bredare körbanor. Nedtagning av dessa träd påverkar givetvis populationer av de hotade arter som lever i död eller döende ved, platser som kan hittas i äldre alléträd med sina hål, mulmfickor och grova döda grenar (Olsson & Jakobsson, 2005).

Av det tidigare kulturlandskapet finns nu endast rester kvar, såsom stengärden, åkerholmar och alléer, biotoper som idag anses skyddsvärda. Gamla och solbelysta träd i alléer utgör viktiga biologiska stråk och har dessutom visat sig vara utmärkta boplatser för ett flertal arter, främst för vedlevande insekter (Allé, 2016). Olsson & Jakobsson skriver i "Alléhandboken" att träden i kulturlandskapet därför har blivit mycket betydelsefulla på grund av sin förmåga att bli riktigt gamla (Olsson & Jakobsson, 2005). Många av de gamla alléerna är därmed de äldsta levande elementen i kulturlandskapet. Tack vare alléträdens speciella utformning av fristående träd i långa rader kan solens strålar nå in till de gamla och grovbarkiga stammarna och i och med detta kan alléer hysa mycket sällsynta biotoper (Olsson & Jakobsson, 2005). De Jong, Dahlberg & Stokland påpekar i sin artikel "Död ved i skogen" däremot att det i södra Sverige är stor brist på dessa gamla och solbelysta träd. (De Jong, Dahlberg, & Stokland, 2004). Vidare menar de att dessa trädbiotoper utgör boplatser för ett flertal av de mest utrotningshotade vedlevande arterna (De Jong, Dahlberg, & Stokland, 2004).

Alléer, parker och kyrkogårdar, det vill säga traditionella kulturmiljöer, har kommit att utmärka sig som betydande habitat på grund av sina höga naturvärden, enligt entomolog Mikael Sörensson (Sörensson, 2008). Sörensson har uppfunnit en översiktlig metod för att snabbt och säkert kunna säkerställa vilka träd i kulturmiljöer som hyser rödlistade vedlevande insekter (Sörensson, 2008). Alléer bildar genom sin struktur sammanhängande biologiska korridorer för hotat växt- och djurliv (Olsson & Jakobsson, 2005). Här bor många av de arter som specialiserat sig på dessa boplatser, arter som har svårt att sprida sig vidare. Försvinner allén försvinner även arterna däri. De Jong, Dahlberg & Stokland skriver i sin artikel om "Död ved i skogen" att det är större risk för utrotning av en hotad art om beståndet är litet, än om det är stort. Om den hotade arten har möjlighet att nå ett annat

bestånd av samma art är möjligheten till överlevnad större. Så har exempelvis vedlevande insektsarter som enbart lever i och av död ved allt svårare att överleva eftersom den döda veden i till exempel alléer minskar när döda träd tas ned (De Jong, Dahlberg, & Stokland, 2004).



**Figur 1 Allé på Stenberget skyltad av trafiksäkerhetsskäl (bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)**

Alléerna i Skåne började planteras i större omfattning under 1700-talet (Allé, 2016). Ett flertal alléer längs med parker och landsvägar anlades och därmed integrerades allén i kulturlandskapet (Patrik Olsson, 2005) Alléerna i våra landskap planterades ursprungligen för att markera huvudinfarten till de större godsena och herresätena (Olsson & Jakobsson, 2005), vilka var inspirerade av barockens räta linjer, symmetri och huvudaxlar. Det tuktade ansågs fint och det vilda och ovärdade fult och omodernt (Vetandets värld, P1, 2013-06-25). Fler alléplanteringar tillkom under slutet av 1700- och hela 1800-talet, anledningen kunde vara att bland annat skapa skugga längs långa färdvägar, att hamla träden och använda löven till djurfoder, vidare band trädens rötter jorden så att jordflykt och erosion skulle undvikas (Olsson & Jakobsson, 2005). Ett ytterligare skäl till den omfattande alléträdsplanteringen var trädens funktion som vägvisare i vinterväder samt vid översvämningar (Östberg & Stål, 2010). Idag är många av de återstående alléträden, som planterades på 1700- och 1800-talet, mellan 200-300 år gamla. De är tillräckligt gamla och grova för att vara en utmärkt boplats för flera arter (Vetandets värld, P1, 2013-06-25).

Utvecklingen från kulturlandskap till odlingslandskap har skett under en relativt kort tidsperiod (Olsson & Jakobsson, 2005). I takt med att det moderna odlingslandskapet har vuxit sig allt starkare har det tidigare dominerande kulturlandskapet försvunnit. Stora ytor med enbart en enda gröda, så kallade monokultur har bildats och för att effektivisera lantbruket ytterligare har större sammanhängande arealer av åkermark och produktionsskogsplanteringar skapats (Olsson & Jakobsson, 2005). Träddungar, ängsmarker och andra platser som härbärgerar en mångfald av arter



har rationaliserats bort i iveren att göra lantbruket mer homogent. Samtidigt har befolkningmängden ökat och större delen av befolkningen flyttat till städerna, en urbanisering har skett och markerna har i många fall tagits över av de stora jordbruksfastigheterna (Urbanisering, 2016).

Det är en skrämmande utveckling, sett till minskningen av den biologiska mångfalden. Flera arter riskerar att utrotas på grund av människans nya sätt att leva och bruka jorden (Olsson & Jakobsson, 2005). 1994 antogs en förordning om att spara alléer och andra värdefulla biotoper till gagn för hotade djur (Olsson & Jakobsson, 2005). Det lagfördes ett generellt biotopskydd och det är länsstyrelsen som har i uppdrag att se till att detta skydd efterlevs (Naturvårdsverket, 2012). Under de senaste åren har också biotopskyddet stärkts genom prejudicerande domar, vilka kan ses som tolkning och gör på så sätt lagen enklare att förstå och följa (Lerman, 2015). Att träden spelar stor roll både kulturellt och biologiskt bekräftas i Riksantikvarieämbetets skrift "Fria eller fälla" där följande text går att läsa:

*"Träd i offentliga miljöer är ofta mycket värdefulla både ur kulturmiljö, naturvårds- och upplevelsesynpunkt. De har stor betydelse för människors hälsa och livskvalitet, de skapar attraktiva boendemiljöer, har stora ekonomiska värden och levererar ekosystemtjänster som exempelvis filtrering av luft, temperaturreglering, koldioxidupptag och dränering"* (Riksantikvarieämbetet, 2014, s. 14).



**Figur 2** Värdefullt biologiskt stråk. Gottorpsallén, Malmö  
(bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)

Parker, trädgårdar, alléer och begravningsplatser har stor betydelse för den biologiska mångfalden. Att träd i offentliga miljöer har blivit så viktiga för den biologiska mångfalden beror som tidigare



nämnts på att gamla, grova och ihåliga träd numera är sällsynta (Riksantikvarieämbetet, 2014). I det här arbetet ligger fokus på alléträd i stadsmiljö, ett inte ovanligt element men desto mer okänt biologiskt stråk inom staden (se figur 2). I detta arbete har lagstiftningen kring hur alléträd generellt ser ut studerats samt hur dessa lagar följs av bland annat kommuner och länsstyrelser. Med utgångspunkt i gatuträden i Malmö kommer konsekvenserna som lagstiftningen har och kan få för alléträden i staden att undersökas.

## 1.1 Det generella biotopskyddet

Det generella biotopskyddet är som namnet anger ett generellt och övergripande skydd för biotoper, eller livsmiljöer som behöver skydd. Skyddet, som är reglerat i miljöbalken 7:e kapitlet § 11, tillkom i januari 1994 för att säkerställa ett bevarande av särskilt skyddsvärda biotoper till gagn för hotade djur- och växtarter (Naturvårdsverket, 2012). Biotopskyddet innebär att en handling eller verksamhet, till exempel störning eller förstörelse av skyddad natur, som kan skada biotopen är förbjuden utan att först ansöka om dispens från biotopskyddet hos länsstyrelsen, som därefter får avgöra den aktuella platsens biologiska värde och behov av skydd och därefter om dispens kan ges. (Naturvårdsverket, 2012).

I Naturvårdsverkets handbok (Naturvårdsverket, 2012) står att uppkomsten av det generella biotopskyddet uppstod till följd av att Sveriges riksdag 1999 antog en starkare miljöpolicy och i och med detta fastslog 15 nationella miljö kvalitetsmål. I miljö kvalitetsmålen beskrivs bland annat hur samhällsutvecklingen ska vara *miljömässig hållbar* och på vilka sätt detta ska nås. Syftet med målen är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle, där de befintliga miljöproblemen inte längre existerar. 2005 fastställdes ytterligare ett miljö kvalitetsmål, *Ett rikt växt och djurliv*, som är specifikt inriktat på bevarande av biologisk mångfald (Naturvårdsverket, 2012).

Skapandet av biotopskyddsområden är ett av flera tillvägagångssätt för att säkra hotade biotopers och därmed hotade arters fortsatta existens. Det är också en del i uppfyllandet av FN:s konvention om biologisk mångfald, som Sverige liksom många andra länder i världen har åtagit sig att solidariskt arbeta med för att uppfylla målet att bevara biologisk mångfald (Naturvårdsverket, 2012).

Biotopskyddsbestämmelserna tillkom främst för att skydda mindre områden, i vilka det ansågs som en alltför omfattande åtgärd att omvandla till naturreservat. Därmed uppdagades behovet av ett effektivt skydd för biologiskt viktiga småmiljöer, såsom exempelvis alléer, åkerholmar och våtmarker. Skyddet skulle också vara enkelt att definiera, vara kostnadseffektivt och lätt att administrera för tillsynsmyndigheten och samtidigt inte innebära alltför stora ekonomiska uppkostningar för markägaren (Naturvårdsverket, 2012).

Som tidigare nämnts anses alléer vara en särskilt skyddsvärd biotop, som är värdefull att bevara på grund av sin möjlighet att utgöra en biologisk spridningskorridor. Biologiska spridningskorridorer har minskat kraftigt under de senaste årtiondena på grund av en mer intensiv och rationell markanvändning. Det generella biotopskyddet borgar därför för ett generellt och övergripande skydd för alléer som biotop och för det hotade växt- och djurliv som lever häri (Naturvårdsverket, 2012). Dock skall påpekas att det inte är allén som företeelse i sig som är skyddad utan snarare livsmiljön

allén är eller har potential att vara (Riksantikvarieämbetet, 2014). Naturvårdsverket har enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken (Förordning om områdesskydd förkortas här efter FOM) det centrala ansvaret för områdesskyddet. Länsstyrelsen i det aktuella länet fungerar som tillsynsmyndighet (Naturvårdsverket, 2012).

### 1.1.1 DEFINITION AV ALLÉ

Ur Naturvårdsverkets handbok över biotopskyddsområden (Naturvårdsverket, 2012) kan i *Bilaga 1* till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken (FOM) i 5 § utläsas följande definition om allé:

*”Allé = lövträd planterade i en enkel eller dubbel rad som består av minst fem träd längs en väg eller det som tidigare utgjort en väg eller i ett övrigt öppet landskap. Träden ska till övervägande del utgöras av vuxna träd.”*

Då definitionen av allé i FOM kan vara svår att tolka har Lerman fastslagit att en allé ska uppfylla följande kriterier (Lerman, 2015):

- Lövträd
- Minst fem träd planterade i rad (raden behöver inte vara rak eller sammanhängande)
- Vuxna träd, enligt Naturvårdsverkets bedömning träd med en diameter av 20 cm i brösthöjd eller, om det kommer först, en ålder om minst 30 år
- Planterade längs en väg eller i ett övrigt öppet landskap

### 1.1.2 UNDANTAG FRÅN DET GENERELLA BIOTOPSKYDDET

Det finns ett par tillfällen då undantag från det generella biotopskyddet gäller. Lerman (2015) påpekar undantaget för äldre planläggning, där biotopskydd för alléer inte gäller om genomförandet av detaljplaner, områdesbestämmelser samt planer för väg eller järnväg infördes före 1994, det vill säga innan biotopskyddet infördes (Lerman, Peggy, 2015).

I vissa situationer finns även undantag från undantaget från det generella biotopskyddet. Det bör därför påpekas att kommunen i vissa fall kan ange krav på marklov i detaljplan för nedtagning av enskilda träd, dock gäller marklov ej specifikt för alléer. Motsvarande gäller även om alléträden står utanför byggnadsplanens område (byggnadsplan är det tidigare namnet för detaljplan). Om träden står utanför bygg- och detaljplanens område kan biotopskydd gälla även om det funnits i bygg- och detaljplaner innan 1994 (Lerman, Peggy, 2015).

Avstånd till bebyggelse spelar också en väsentlig roll när en bedömning ska göras om generellt biotopskydd för alléträd gäller eller inte. I normalfall gäller att allé på privata fastigheter och i städer kan omfattas av biotopskyddet, såvida allén inte befinner sig *i omedelbar anslutning till bebyggelse*. Detta avståndsundantag från biotopskyddet gäller oavsett om området är omnämnt i detaljplanen (Lerman, Peggy, 2015). Vad som innebär ”i omedelbar anslutning till bebyggelse” kan vara vanskligt att avgöra och länsstyrelsen gör en bedömning i varje unikt fall (Naturvårdsverket, 2012). I skriften ”Allés biotopskydd – en rättstillämpning” utreder Lerman (2015) en dom om en allés närhet till bebyggelse, där domstolens bedömning var att allén som låg 20 meter från bebyggelse INTE ansågs

vara inom omedelbar närhet. Med andra ord kan det antas att alléer med ett avstånd om mer än 20 meter från bebyggelse bör vara skyddade enligt det generella biotopskyddet för alléer.

## 1.2 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna i Sverige är oberoende av varandra och lyder under Naturvårdsverkets riktlinjer, eller så som varje länsstyrelse själv väljer att tolka dessa. Länsstyrelserna agerar tillsynsmyndighet för Naturvårdsverket, som därmed själv inte undersöker om lagarna följs (Naturvårdsverket, 2012).

Vid vissa tillfällen kan trädägare ansöka om dispens från biotopskyddsbestämmelserna. Anledningen till detta kan exempelvis vara att trädägaren önskar ta ned gamla träd i allé på grund av hypotetisk säkerhetsrisk, att trädägaren upplever att ett träd påverkar byggnad eller för att kraftig beskärning, såsom kronhöjning eller kronavlastning ska genomföras. För att få till en dispensprövning, ska ansökan inskickas till lokal länsstyrelse. Det krävs att ansökningsavgiften är inbetald, för att länsstyrelsen ska behandla ärendet. Avgiften för dispensansökningen är 2 300 kronor och denna ska betalas oavsett om dispens medges eller ej (Biotopskydd - ansökan om dispens, 2016).

Vid en dispensprövning bedömer en handläggare från länsstyrelsen det berörda biotopområdet. Handläggaren undersöker hur ovanlig biotopen är i det berörda området, men också på en regional och nationell nivå (Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1988:808, 2016). Vidare undersöks om det förekommer fridlysta arter och/eller utrotningshotade arter samt eventuella andra naturvärden. Skyddsvärda träd, såsom mycket gamla eller grova träd samt hålträd noteras också. Vid undersökningen bedöms även den berörda platsens funktion som spridningskorridor (Naturvårdsverket, 2012). Detta sker med hjälp av dokumenterade beskrivningar och inventeringar, om sådana finns. Underlag kan finnas i nationella såväl som regionala naturinventeringar, miljöprogram, fornminnesregistret samt hos ArtDatabanken och Trädportalen. I de fall det inte finns någon dokumentation för det berörda området kan kompletterande undersökningar och underlag begäras in från sökanden. Det ligger alltid i sökandes intresse att redovisa underlag till länsstyrelsen och varje dispensprövning innebär en unik avvägning (Levenskog, epost, 2016-06-29).

För att dispens från det generella biotopskyddet ska kunna medges måste så kallade *särskilda skäl* förekomma. Särskilda skäl innebär större allvar än *lindrigare skäl* och på samma sätt mindre allvar än det tyngre *synnerliga skäl*. Exempel på fall som vid en avvägning om dispens kan räknas som särskilda skäl är enligt Naturverkets handbok (Naturvårdsverket, 2012) bland annat exploatering av stort allmänt intresse, ett annat naturvårds- eller kulturmiljövårdsintresse, trädjukdomar, hälsa och säkerhet eller forskning och undersökning (Naturvårdsverket, 2012). Om dispens medges vid en biotopskyddsansökan är denna oftast förenad med kompensationsåtgärder. Syftet med att ställa villkor om kompensationsåtgärder när en dispens från biotopskyddsbestämmelserna har beviljats är att kompensera för en eventuell förlust av en biotop eller skada i densamma (Naturvårdsverket, 2012). Kompensationen kan bestå i att ny- och eller/återskapa en biotop genom att till exempel lämna en del av alléträden som högstubbar eller att låta stammarna från alléträden lämnas som ved på marken intill, en så kallad faunadepå (Naturvårdsverket, 2012). En beviljad dispensansökan måste inte innehålla krav på kompensationsåtgärder men är dock en rekommendation, enligt

Naturvårdverkets handbok om biotopskyddsområden (Naturvårdsverket, 2012). Vidare påpekas det att krav på kompensationsåtgärder inte ska ses som en förmildrande omständighet vid dispensprövning. De eventuella skador som kan uppkomma av en specifik handling inom en biotop är fortfarande lika allvarliga och skall behandlas därefter (Naturvårdsverket, 2012).

### 1.3 Kommunens roll

Kommunerna har oftast en organisatorisk fördelning från en politisk topp – via parkförvaltning – till utförande grönyteskötsel. Förenklat kan sägas att i till exempel Malmö är det Kommunfullmäktige som via Tekniska nämnden delegerar uppdraget med grönyteskötseln till Gatukontoret som i sin tur delar upp arbetet på förvaltning samt planering. Under förvaltning återfinns Kommunteknik, som utför det praktiska uppdraget (Tekniska nämnden, 2016).

Enligt en studie gjord av Randrup & Bengtsson (2009) där nordisk parkförvaltning undersöks står det att kommunerna i Norden står för planering av grönytor och skötsel av desamma. I skötseln ingår förutom trädvård (se figur 3) också bland annat gräsklippning, städning av parker, häckklippning och snöröjning. Framställningar av skötselplaner, trädplaner m.m. ingår även det i parkförvaltarnas uppdrag. Kommunerna kan välja mellan att utföra grönyteskötseln inom egen regi eller lägga ut denna på entreprenad till underentreprenörer.



**Figur 3 Allé förvaltd av Gatukontoret i Malmö  
(bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)**

Enligt Randrup och Bengtsson (2009) hade ett generellt ökat fokus på resultat och budget vid denna tid lett till större kontroll av underentreprenörer. I Sverige är det vanligt att privata aktörer får skötseluppdrag via de kommunala parkförvaltningarna, med andra ord, kommunerna köper in skötseltjänsten. Cirka 26 % av de svenska kommunernas pengar till grönskötsel går till privata entreprenörer. Cirka 29 euro/invånare/år går i Sverige till kommunal parkförvaltning (Randrup & Persson, 2009). Det är betydligt lägre än summan som anges i övriga nordiska länder. Oftast är det olika förvaltare som står för utförandet av skötseln kontra den långsiktiga planeringen. Det senare är också en bristvara enligt Randrup och Bengtsson (2009), som menar att långsiktig planering och ett strategiskt tänkande är av största vikt även för kommunala organisationer.

Gatukontoret i Malmö stad har ett omfattande register över sina stadsträd. Träden är inventerade och i databasen kan mycket information om ett enskilt träd utläsas, exempelvis trädets placering, art, ålder m.m. Malmö stad har liksom de flesta andra större städer i Sverige även utfärdat en gedigen trädplan, i vilken stadens policier kring träd och trädvård kan utläsas (Trädplan Malmö, 2005).



## 2 METOD, SYFTE OCH MÅL

Syftet med den här uppsatsen är att undersöka vilka eventuella tidsekonomiska konsekvenser det skulle kunna få för Gatukontoret i Malmö stad om Länsstyrelsen i Skåne hade tolkat miljöbalken på samma sätt som exempelvis Länsstyrelsen i Kronoberg gör. Målet är att, genom att angripa problemet ur flera olika synvinklar, få en klarare bild över vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna bli av en striktare tolkning av skyddet just för alléträden tillhörande Gatukontoret i Malmö stad.

Att använda mig av Gatukontoret i Malmö stad som utgångsläge gör att uppgiften blir mer konkretiserad och konsekvenserna lättare att greppa. Att valet föll just på Malmö som undersökningsobjekt beror på att Malmö stad har en mycket bra databas över sina träd. Malmö är också den stad i Skåne län som tydligast hade påverkas av en annorlunda lagtolkning, dels på grund av stadens storlek (antal träd och alléer) men också på grund av att just Länsstyrelsen i Skåne använder sig av en mildare tolkning av miljöbalken än generellt jämfört med övriga länsstyrelser i Sverige (Johansson, 2016).

### 2.1 Avgränsning

På grund av tidsbegränsning studeras enbart vilka de eventuella konsekvenserna av en striktare tolkning av det generella biotopskyddet skulle kunna bli specifikt för alléträden tillhörande Gatukontoret i Malmö. Detta beror på att Malmö stad är Skånes största stad och har därtill störst urban grönmassa, däri träden ingår. Malmö stad har också en omfattande träd databas, där samtliga av Gatukontorets träd är inventerade. Eftersom denna trädinformation har varit nödvändig för arbetets genomförande var Malmö stad ett givet val.

Vidare studeras enbart de tidsekonomiska konsekvenserna för Gatukontoret i Malmö respektive Länsstyrelsen i Skåne.

Viktigt att poängtera i sammanhanget är att det inom Malmö stad även finns andra trädägare förutom Gatukontoret. Bland annat äger Stadsfastigheter och Svenska kyrkan rätten till en större mängd träd inom staden, men dessa träd inkluderas ej i detta arbete.

### 2.2 Frågeställning

För att få förståelse för hur olika lagstiftningar samt tolkningar av dessa påverkar olika verksamheter har jag i detta arbete valt att undersöka hur kommunerna och länsstyrelsen arbetar utifrån de lagar kring biotopskydd som finns. Jag har intresserat mig för bland annat vad som omfattas av biotopskyddet för alléträd i allmänhet och alléträd i stadsmiljö i synnerhet. Vidare har jag valt att undersöka vilka konsekvenser detta lagskydd kan ge för kommunerna i praktiken. För att formulera en god frågeställning har jag varit tvungen att nischa mig och slutligen fått titta enbart på vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna bli för Malmö stad och därmed Gatukontoret i utövandet av en lagenlig trädvård.

Min frågeställning i detta arbete blir således:

*Vilka eventuella tidsekonomiska konsekvenser kan det bli för Gatukontoret i Malmö stad om Länsstyrelsen i Skåne tolkade det generella biotopskyddet mer strikt?*

## 2.3 Metod

Detta arbete har genomförts genom att undersöka vad det generella biotopskyddet för alléträd innebär, hur olika domar kring det generella biotopskyddet för alléträd har tolkats samt genom litteraturstudier inom ämnet och intervjuer av nyckelpersoner på Gatukontoret i Malmö stad samt Länsstyrelsen i Skåne.

Det som undersöks i det här arbetet är främst de tidsekonomiska konsekvenserna av en striktare tolkning av det generella biotopskyddet för alléträd i stadsmiljö och enbart alléträd förvaltade av Gatukontoret i Malmö. Vidare undersöks på vilka sätt de tidsekonomiska konsekvenserna skulle kunna påverka Gatukontoret och till viss del även Länsstyrelsen i Skåne.

Litteraturen som har använts har främst kommit från Naturvårdsverkets, Länsstyrelsens samt Sveriges riksdags hemsidor. Detta för att få en förståelse och en sammanfattning av de gällande lagtexterna. Inom de ämnen som varit av störst intresse för arbetet har litteraturen sedan beställts i bokform.

Den litteratur som varit av största vikt har varit Miljöbalkens stycken om Biotopskydd för alléträd (Miljöbalk (1988:808), 2016), (Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., 2016), Naturvårdsverkets handbok om biotopskyddsområden (Naturvårdsverket, 2012), *Fria och Fälla* samt en sammanställning av domar rörande biotopskydd för alléträd i Sverige gjord av Peggy Lerman (Lerman, 2015).

Valet av litteratur gjordes inledningsvis genom sökningar på internet, där ord som "biotopskydd", "alléskydd", "områdesskydd" samt "Miljöbalken" varit givna. Resultatet pekade nästan uteslutande på Naturvårdsverkets och Länsstyrelsens hemsidor. På dessa sidor har i stort sett allt material gällande biotopskydd och alléer undersökts, varav de mest väsentliga för arbetet har valts ut till litteraturstudier och som referensmaterial, vilka kan ses i källförteckningen. Vidare gjordes även sökningar på SLU bibliotekets hemsida, ett par rapporter såsom *Död ved i skogen - hur mycket behövs för att bevara den biologiska mångfalden* (De Jong, Dahlberg, & Stokland, 2004) samt *AHA – en enkel metod för prioritering av vedentomologiska naturvärden hos träd i sydsvenska park- och kulturmiljöer* (Sörensson, 2008) har också varit användbara i detta arbete.

Tidigt i materialsökandet togs kontakt med Gatukontoret i Malmö stad. Kontaktpersoner här har varit Håkan Berg och Mozafar Veysipanah, GIS-avdelningen samt Frida Bruhn, trädkundig entreprenadansvarig på Gatukontoret. Kontakt med, den tidigare trädansvarige vid Gatukontoret, Arne Mattsson har också tagits. Mattsson är numera pensionär. Samtliga har varit mycket behjälpliga i framtagningen av statistiskt underlag gällande Malmös gatuträd som används i detta arbete.

Vidare var även en kontakt inom länsstyrelsen nödvändig. Här kontaktades Per Levenskog på Länsstyrelsen i Skåne för att få insikt om hur handläggarna i det nämnda länet arbetar.

## 3 RESULTAT

I detta kapitel presenteras Gatukontoret i Malmö och dess roll som trädägare. En redogörelse av antal förvaltade träd samt en beräkning av antal alléer som påverkas av det generella biotopskyddet kommer att redovisas. Därefter presenteras Länsstyrelsen i Skåne och dess roll som tillsynsmyndighet av biotopskyddet. Dispensförfarande, handläggningstider och total tidsåtgång redovisas, vilka är del av resultatet av det här arbetets undersökningar. Slutsatserna som påvisas kommer att utvecklas ingående i följande stycken.

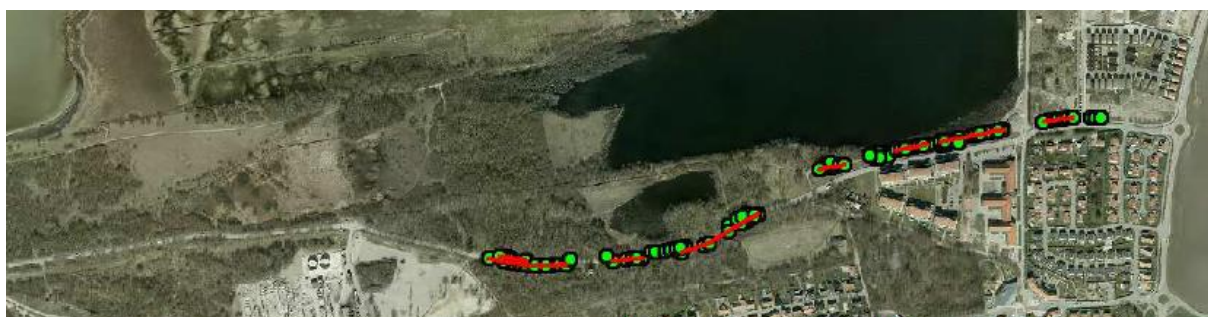
### 3.1 Hantering av alléträdsfrågor i Malmö stad

#### 3.1.1 STADSTRÄDSINVENTERING I MALMÖ STAD

Gatukontoret i Malmö är en inom stadsförvaltningen stor organisation med fyra stora avdelningar och flera verksamhetsområden. En av avdelningarna är Förvaltaavdelningen och under denna finns Park- och gatumiljö som ansvarar för trädfrågor i Malmö stad (Vår organisation, 2016). Gatukontoret ses härmed som trädägare och har därmed det juridiska ansvaret för sina träd. Det är alltså Gatukontoret som ska ansöka om dispens när det generella biotopskyddet gäller.

Gatukontoret har i omgångar gjort mindre inventeringar över stadens träd men först 2005 utkom "Trädplan för Malmö", i vilken en grundlig inventering av stadens trädbestånd visas. Inventeringen har uppdaterats löpande sedan dess. Träden är inventerade enligt ett flertal olika parametrar där bland annat koordinater, enligt SWEREF 991330-system (Håkan Berg, epost, 2015-08-02), står angivna. Koordinaterna fås genom att antingen mäta med handverktyg på trädets plats alternativt att använda sig av ortophoto som underlag och mäta in koordinaterna där. Säkerheten för uppgifterna kring ett enskilt träds placering är relativt hög, därför att koordinaterna anger nästintill den exakta positionen. Inom Gatukontoret i Malmö stad är det GIS-enheten (Geographical Information System) som sköter trädkartans uppdatering (Håkan Berg, muntligen, 2016-05-31).

I bilden nedan (figur 4) är allén på Badvägen i Klagshamn utmarkerad på ortophoto.



**Figur 4: Badvägen, Klagshamn.**  
Allén, i det här fallet bestående av oxlar, är markerad på kartan.

Som tidigare nämnt i stycket om arbetets avgränsning, finns det inom Malmö stad även andra trädägare men de behandlas inte i detta arbete.

### 3.1.2 ANTAL ALLÉER OCH ALLÉTRÄD SOM FÖRVALTAS AV GATUKONTORET I MALMÖ STAD

För att kunna besvara arbetets frågeställning måste det för det första definieras vad som är en allé, vilket har gjorts ovan under punkt 1.1.1. För det andra krävs vetskap om hur långt avstånd en enskild trädindivid ur en specifik allé har till närmaste bebyggelse och om detta avstånd kan ses som *omedelbar närhet* eller ej.

I ett domstolsutlåtande bedömdes ett avstånd mellan träd och bebyggelse på cirka 20-30 meter att INTE vara inom omedelbar närhet (Lerman, Peggy, 2015). Sökningar inom GIS-systemets trädlista påvisade därför olika antal alléer beroende på vilket avstånd som angavs, detta blev därför det enda kriteriet som kunde ses som osäkert. De övriga kriterierna såsom lövträd, stamdiameter (20 cm mätt i brösthöjd), ålder (planterade 1986), minst fem träd i rad, längs en väg eller i ett övrigt öppet landskap kunde ses som fasta.

Vid ett avstånd om 10 meter från byggnad har Gatukontoret i Malmö stad 7920 träd i 512 alléer. Vid ett avstånd om 15 meter från byggnad är motsvarande siffra 5931 träd i 357 alléer. Alltså kan följande slutsats dras av den här undersökningen, att när buffertzonen mellan träd i allé och bebyggelse minskar, omfattas fler träd av kriterierna för biotopskydd. En skillnad på fem meter, som i denna GIS-sökning gav en procentuell ökning om 43 % i antal alléer som omfattas av biotopskyddet och som därför enligt Naturvårdsverkets handbok kräver dispensansökan vid ansökningspliktig åtgärd, exempelvis kraftig beskärning, nedtagning eller annan åtgärd som omfattande påverkar eller kan påverka biotopen (Naturvårdsverket, 2012). Motsvarande för antal träd är en 33-procentig ökning. Uppgifterna är framtagna med hjälp av GIS-enheten på Gatukontoret Malmö stad i början av juni 2016.



**Figur 5 Allé i dubbla trädrader i närhet till bebyggelse. Från yttersta raden till husfasad är det cirka 12-15 meter. (bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)**

**Tabell 1: Antal alléer och enskilda alléträd inom Gatukontorets träd databas som omfattas av det generella biotopskyddet för alléträd**

Avstånd till bebyggelse i meter:	Antal alléer:	Antal träd:
10	512	7920
15	357	5931

**3.1.3 ANTAL TRÄD SOM BERÖRS AV ANSÖKNINGSPLIKTIGA ÅTGÄRDER PER ÅR**  
Gatukontoret i Malmö började föra statistik över antal nedtagna träd först i maj 2016, enligt Mozafar Veysipanah på GIS-enheten (epost, 2016-07-21). Det är den entreprenadansvariga på

Förvaltaavdelningen som avgör om ett träd ska tas bort eller ej. Ett viktigt påpekande här är att det oftast är yngre och/eller mindre träd som tas bort, snarare än de större som berörs av biotopskyddet. De är oftast de träd som inte har godkänts efter garantitiden som byts ut. Enligt uppgift från Arne Mattsson (muntligen, 2016-07-27), tidigare anställd på Gatukontoret i Malmö stad, tas mellan 1000-1200 av Gatukontorets träd ned årligen. Grovt uppskattat, menar Mattsson vidare, att mellan 20-30 % av dessa 1000-1200 träd är träd som står i alléer. Dessa träd kännetecknas av att de är över 30 år (det vill säga planterade 1986 eller före) och i övrigt omfattas av det generella biotopskyddet. Om man för enkelhetens skull räknar på medelvärdet 1100 träd och medelvärdet 25 %, blir antalet nedtagna alléträd som berörs av ansökningspliktiga åtgärder inom Gatukontoret per år 275 stycken.

Eftersom dispens från det generella biotopskyddet söks per allé (biotop) och inte per träd behöver ett värde räknas fram som tydliggör hur många alléer i genomsnitt som skulle kunna påverkas årligen av biotopskyddet. Detta värde blir endast ett riktmärke då ingenting sägs om VAR och HUR de nedtagna alléträden står. Är de nedtagna träden i samma allé eller står varje omnämnt träd i en separat allé? Detta skulle på ett omfattande sätt påverka de siffror som tas fram i beräkningarna.

Det ovannämnda antalet nedtagna alléträd per år (275 stycken) dividerat med det antal alléer (5931 stycken) i en buffertzon om 15 meter mellan bebyggelse och enskild individ ur allé ger ett värde om 4,6 %. Detta innebär 4,6 % av det totala antalet alléer under förvaltning av Gatukontoret i Malmö stad, med andra ord skulle det kunna innebära nedtagna alléträd ur 16 stycken alléer per år. Se uträkning i bilaga 1.

Observera att detta är en genomsnittlig uträkning och att antalet alléer som påverkas i ovannämnda exempel kan ändras beroende på VAR de nedtagna träden står, om de nedtagna träden står i en samma allé eller vart och ett i olika alléer.

### 3.1.4 TIDSÅTGÅNG FÖR ÄRENDEHANDLÄGGNING PÅ GATUKONTORET

Att beräkna tidsåtgången för ärendehandläggning på dispensansökningar som görs av Gatukontoret är svårt, då mycket liten information om detta finns att tillgå. Detta beror på att endast ett par dispensansökningar har gjorts under de senaste tio åren, enligt Frida Bruhn på Gatukontoret. Två exempel har gått att finna, den ena gäller Lockarps kyrkoväg och den andra Badvägen i Klagshamn. Arne Mattsson, tidigare anställd på Gatukontoret, bekräftar dessa uppgifter (muntligen 2016-07-27) och berättar att han själv skötte dispensansökningen för ärendet på Lockarps kyrkoväg. Vidare anser



Mattsson att den uppskattade tiden för att handlägga ett dispensärende, det vill säga skapa ritningar, skriva i formuläret samt att göra ett besök på platsen tar ungefär 8 timmar, såvida det finns ett underlag sedan tidigare. Ifall ett underlag måste skapas, detta genom en trädinventering, tar ärendehandläggningen för Gatukontorets del ungefär det dubbla, alltså cirka 16 arbetstimmar. Mattsson menar att det går att inventera cirka 100 träd på en arbetsdag, det vill säga 8 timmar, men att antalet träd helt och hållet är avgörande för att säga hur lång tid en inventering tar. För att förenkla räknas det här ut ett medelvärde, vilket blir 12 timmar per dispensansökning.

Både Arne Mattsson (muntligen 2016-07-27) och Frida Bruhn (muntligen 2016-05-31) på Gatukontoret i Malmö uttrycker sin fulla förståelse för samt behovet av biotopskyddet för alléträd, men påpekar också att de är nöjda med Länsstyrelsen i Skånes något friare tolkning för alléträden i stadsmiljö. De säger oberoende av varandra att väntetiden, tidsåtgången samt den onödiga byråkratin i att behöva ansöka om dispens för flertalet åtgärder skulle medföra en mycket stor ökad arbetsbelastning för de anställda vid Gatukontoret.

## 3.2 Hantering av alléträdsfrågor på Länsstyrelsen i Skåne

### 3.2.1 ALLÉTRÄDSPOLICY INOM LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE LÄN

I Länsstyrelsen Skånes tillsynsvägledning 2016 (ss.2-3) står följande text:

*”Länsstyrelsen Skåne gör följande tolkning av förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM):*

- *Alléer och pilevallar som är rent urbana omfattas inte av generellt biotopskydd, men kan vara skyddade genom reglering i detaljplan.*
- *Ensidig trädrad eller pilevallar som står i omedelbar anslutning till bebyggelse omfattas inte av generellt biotopskydd, såvida de inte omges av jordbruksmark på den andra sidan.*
- *Alléer och trädtrader på golfbanor omfattas av generellt biotopskydd, då omgivningen kan betraktas som såväl jordbruksmark som ett i övrigt öppet landskap.*
- *Planterade träd utefter grusgångar i parker eller på kyrkogårdar omfattas inte av generellt biotopskydd, såvida de inte står i kanten ut mot jordbruksmark, eller ett annat öppet landskap.*

*Observera att miljöbalkens övriga bestämmelser om art och områdesskydd gäller. Det innebär att planerade åtgärder, i form av borttagande av en allé eller en enkel trädrad inom eller i direkt anslutning till detaljplanelagt område, kan behöva anpassas till andra naturvärden och/eller skyddsvärda arter. Om träden har håligheter som kan utgöra boplats för t ex fladdermöss kan en artskyddsprövning komma att krävas innan träden får tas bort eller gallras.” (Tillsynsvägledning om alléer, 2016, ss. 2-3)*

Denna vägledning som Länsstyrelsen i Skåne arbetar efter skiljer sig markant gentemot den vägledning som ges i Naturvårdsverkets handbok under avsnitt 6.5.3.1, där det bland annat anges att även alléer i städer, samhällen och byar omfattas av biotopskyddsbestämmelserna. Detta gäller såtillvida om alléerna står i ett öppet landskap och/eller längs en väg eller där det tidigare har funnits en väg. Vidare gäller också att alléerna inte är lokaliserade i omedelbar närhet till byggnader (Naturvårdsverket, 2012).

I slutet av juni 2016 utkom Länsstyrelsen i Skåne med "Beslut om förändrade rutiner gällande generellt biotopskydd inom detaljplanerat område." Författare till denna text är Annelie Johansson, Länsstyrelsen i Skåne. I beslutet står bland annat:

- *"Alléer och pilevallar som är rent urbana omfattas inte av generellt biotopskydd, såvida de inte omfattas av en bestämmelse om att biotopskyddet gäller i detaljplanen.*
- *Alléer som från början planterats i samband med stadsutbyggnad, trädrader satta kring idrottsplatser eller nyplanterade pilar utefter cykelvägar i tätorten m.m. behöver inte prövas enligt biotopskyddsbestämmelserna."* (Johansson, 2016, s. 1)

Vidare kungörs att Länsstyrelsen i Skåne har en annan tolkning än den i Naturvårdsverkets handledning:

*"Länsstyrelsen har sedan många år - ända sedan biotopsskyddsbestämmelserna trädde i kraft 1994 - utgått från tolkningen att alléer som är rent urbana inte omfattas av generellt biotopskydd. Länsstyrelsen bedömning skiljer sig från den som görs i Naturvårdsverkets handbok (2012:1) för biotopskyddet. Vi anser det dock skäligt att hålla fast vid den linje som har följts i handläggningen de senaste 10-20 åren, till dess att det finns en prejudicerande dom kring detta."* (Johansson, 2016, s. 2)

Detta beslut syftar till att förtydliga lagtolkningen kring det generella biotopskyddet och visar på ett tydligt sätt Länsstyrelsen i Skånes tolkning av densamma.

### 3.2.2 INTERVJU MED HANDLÄGGARE PÅ LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE

Per Levenskog, handläggare på Länsstyrelsen i Skåne, berättar i en intervju per mailkonversation i maj 2016, följande om hur ett dispensärendet sköts. Förfarandet går till som följer. Inledningsvis inkommer ärendet till en samordnare på länsstyrelsen för en första granskning. Här undersöks om det överhuvudtaget krävs dispens, men det görs också en prioritering om ärendet. Om ärendet har ett stort samhällsintresse eller om det är en annan myndighet, t.ex. Trafikverket som har ansökt, kan detta prioriteras i kön. Ett ärende väntar normalt hos samordnaren på länsstyrelsen i cirka 8-10 månader innan det fördelas till en handläggare (Levenskog, epost, 2016-06-29). En handläggare får enbart ha 15 öppna ärenden igång samtidigt.

Vidare berättar Levenskog (epost, 2016-06-29) att när ärendet tilldelats en enskild handläggare, skickar denne ut en begäran till sökande om att betala prövningsavgiften samt eventuellt krav på kompletterande uppgifter till ärendet. Tidsramen för betalning och inlämning av kompletterande

uppgifter brukar vara tre veckor, enligt Levenskog. Har prövningsavgiften inte betalats inom denna tid eller om krävda kompletteringsuppgifter ej har inkommit avskrivs ärendet oftast direkt.

Levenskog (epost, 2016-06-29) uttrycker att som nu, vid pressat läge tvingas de av tidsbrist att avskrivna direkt, tidigare skickades påminnelse om betalning ut till sökanden. Är prövningsavgiften däremot betald och kompletterande uppgifter inlämnade öppnar handläggaren ärendet och påbörjar sitt arbete med eventuell dispensgivning. Handläggaren avgör själv om ett fältbesök krävs men använder sig alltid av GoogleMaps och Artportalen som digitalt underlag, vilket bekräftas av Naturvårdsverkets handbok (Naturvårdsverket, 2012). Enligt Levenskog (epost, 2016-06-29) kontrollerar handläggaren också om det finns andra områdesskydd på platsen som påverkar beslutet, ifall det exempelvis ingår i riksintresse för natur- och kulturmiljövården.

Levenskog berättare vidare (epost, 2016-06-29) att inför beslutsskrivandet tar handläggaren ställning till om det finns särskilda skäl att bevilja dispens. Allt som oftast brukar dispensansökningar, enligt Levenskog, hamna i ett delvis avslag, där dispens för påverkan av skyddad biotop delvis ges. Med detta skulle det kunna innebära att några av träden i ansökan kan ges dispens för att nedtagas men inte samtliga. Det innebär nästan alltid också ett villkor på motprestation från sökandets sida. Motprestationen brukar bestå av en eller flera kompensationsåtgärder, som t.ex. att spara död ved på platsen för ärendet, det vill säga att skapa en faunadepå, att återplantera ett eller flera träd av samma trädslag eller att inte ta ned träden helt utan att spara dessa i form av högstubbar (Naturvårdsverket, 2012).

Under arbetets gång diarieför och administrerar handläggaren ärendet, berättar Levenskog (epost 2016-06-29), hen skriver beslut, gör eventuella fältbesök, iordningställer kartor och expedierar samt skickar kopia på beslutet till Naturvårdsverket. Snitttiden för en dispensansökan, påpekar Levenskog (epost, 2016-06-29), är tyvärr hela 12 månader för tillfället, trots att den rent effektiva arbetstiden per ärende endast ligger på en uppskattad tid av runt 25 timmar. Väntetiden är alltså hos samordnaren och är 8-10 månader, anmärker Levenskog (epost, 2016-06-29).

Levenskog (epost, 2016-06-29) menar också att rena avslag är mindre vanligt men att de förekommer. Skulle ett rent avslagsbeslut tas måste detta kommuniceras i förväg till sökanden. Vid rena avslagsbeslut måste heller inte någon kopia skickas till Naturvårdsverket. Det kan också vara så att dispens för ett ärende ej krävs, då hanterar länsstyrelsen det istället som ett samråd. I samråden är snitttiden 50 dagar och den effektiva arbetstiden cirka 4 timmar, anger Levenskog under intervjun (epost, 2016-06-29). Han påpekar också att denna statistik över snitttider är baserad på alla typer av dispens- respektive samrådsärenden. Länsstyrelsen i Skåne har inget sätt att skilja ut biotopsärendena och ännu mindre just alléerna. Vidare framhåller Levenskog (epost, 2016-06-29) att eftersom det inte längre är lika vanligt med alléer med döda almar är hans bedömning att länsstyrelsens alléärenden domineras mer av svårbedömda ärenden än tidigare och att den effektiva tiden nog är högre än snittet.

I ett tidigare svar via epost, den 31 maj 2016, från samma intervjukorrespondens anger Per Levenskog att Länsstyrelsen i Skåne inte anser att biotopskyddet för alléer gäller i just stadsmiljö,

vilket bekräftas av den skånska länsstyrelsens tillsynsvägledning (Tillsynsvägledning om alléer, 2016) samt från kungörande beslut publicerat på Länsstyrelsen i Skånes hemsida den 22 juni 2016 (Johansson, 2016). Här påvisas en tydlig skillnad gentemot den gängse handledningen av Naturvårdsverket (Naturvårdsverket, 2012). Levenskog påpekar också, att Länsstyrelsen i Skåne möjligtvis är ensamma om sin tolkning i hela landet och att det helt klart avviker från Naturvårdsverkets handledning (Levenskog, epost, 2016-05-31). Detta bekräftas också av Länsstyrelsen i Skånes beslut som utkom i juni 2016 (Johansson, 2016). Vidare säger han att Länsstyrelsen i Skåne har bedömt att, eftersom det ännu inte finns några vägledande domar i högsta instans, det är en bättre myndighetshandling att hålla fast vid den bedömning som är deras sedan mer än 10 år tillbaka. Men, berättar Levenskog vidare, skulle en dom i Mark- och Miljööverdomstolen utfärdas, skulle detta innebära att Länsstyrelsen i Skåne måste börja pröva biotopskyddsdispenser för träd inom tätbebyggt område. Exakt vilken skillnad i handläggningstid det skulle innebära för oss är svårt att säga, avslutar Levenskog (epost, 2016-06-29).

### 3.2.3 TIDSÅTGÅNG FÖR ÄRENDEHANDLÄGGNING PÅ LÄNSSTYRELSEN

Sammanfattning av ovanstående intervju med handläggare på Länsstyrelsen i Skåne anger att det i effektiv arbetstid tar cirka 25 timmar för ett biotopskyddsärende på Länsstyrelsen i Skåne. Denna snittid är beräknad på dispensansökningar i allmänhet och inte just på alléträd. Därmed kan det inte heller ges någon snittid eller uppgift för just alléträd i stadsmiljö. Med utgång i handläggarens svar används snittiden om 25 timmar per ärende för vidare beräkningar.

## 3.3 Sammanfattning av resultat

Vilka praktiska konsekvenser kan det då bli för Gatukontoret i Malmö om det generella biotopskyddet för alléträd skulle tolkas striktare i stadsmiljö av Länsstyrelsen i Skåne? De konsekvenser som kan sammanfattas av denna undersökning är framförallt tidsekonomiska. Det kommer att krävas mer arbetstid för att kunna handlägga de tillkommande dispensansökningarna, både för Gatukontorets (Arne Mattsson, muntligen 2016-07-27) och länsstyrelsens del (Per Levenskog, epost, 2016-06-29). Därtill kommer även en för Gatukontoret betydligt besvärligare planering. Med tanke på länsstyrelsens långa handläggningstider vid dispensansökningar hade det krävts lång framförhållning för Gatukontoret vid planering av åtgärder gällande de dispenskrävande alléerna (Arne Mattsson, muntligen, 2016-07-27).

Gatukontoret i Malmö tar ned alléträd, som omfattas av det generella biotopskyddet för alléer, i ett exemplifierat genomsnittsvärde av 16 alléer per år enligt uträkning ovan. Förvaltningen av träden i de 16 alléerna per år skulle för Gatukontoret kunna innebära en extra handläggningstid per ansökningspliktig allé mellan 8-16 timmar, det vill säga en snittid om 12 timmar (Arne Mattsson, muntligen, 2016-07-27). Motsvarande tid för länsstyrelsen är enligt Per Levenskog, handläggare på Länsstyrelsen i Skåne (Per Levenskog, epost, 2016-06-29), en handläggningstid i effektiv arbetstid per ärende cirka 25 timmar från ansökan till beslut. En handläggare på länsstyrelsen får ha 15 ärenden igång samtidigt (Per Levenskog, epost, 2016-06-29). Räknet på samtliga 16 dispenskrävande alléer skulle mertiden för Gatukontoret därför kunna innebära drygt 1,1 månads extra arbete i enbart dispensansökningar. Därtill kommer även en ackumulerad väntetid av Gatukontorets egna

ärendearbeten (alla kan av uppenbara skäl inte göras samtidigt) samt väntetiden hos länsstyrelsen, vilka ej är inräknade i denna uträkning.

En annan konsekvens blir en betydande svårighet i planeringen av tilltänkta åtgärder. Att ta omvägen genom en myndighet hade inskränkt på planeringens smidighet. Att vänta ett år på ett beslut, hade definitivt försvårat Gatukontorets arbete (Arne Mattsson, muntligen, 2016-07-27). Nya rutiner i förvaltningen hade troligtvis blivit nödvändiga. Gatukontoret hade fått ha en betydligt längre framförhållning i planeringen av sina förvaltningsarbeten. Vad detta innebär i kronor och ören är svårt att svara på, extra arbetstid, noggrannare planering i ett tidigare skede samt en ökad mängd ansökningsavgifter hade blivit tillkommande kostnader.

Enligt Per Levenskog på länsstyrelsen tillkommer i så gott som samtliga dispensansökningar någon form av kompensationsåtgärd (Per Levenskog, epost, 2016-06-29). Tillkommande arbetstid för att möta det kravet har ej heller tagits med i beräkningen, men utgör definitivt ytterligare arbetsmängd utöver den snittid som kunnat uträknas.

För Länsstyrelsen i Skåne skulle mertiden för samtliga 16, av Gatukontorets potentiellt biotopskyddade, alléer i genomsnitt kunna innebära 2,4 månaders extra arbete. Se uträkning i bilaga 2. Till ansökan tillkommer en väntetid hos samordnare på ungefär 8-10 månader (Per Levenskog, epost, 2016-06-29). Detta medför troligtvis ingen större skillnad för Länsstyrelsen i Skåne medan det för Gatukontoret skulle kunna innebära stora tidsekonomiska konsekvenser.

För Länsstyrelsen skulle det kunna innebära ett ökat behov av personal enbart på grund av Gatukontorets potentiella årliga dispensansökningar för att möta konsekvenserna av den striktare tolkningen. Påpekas bör också att för enkelhetens skull är inte tillkommande tid för semestrar med flera personalomkostnader inräknade. I ovanstående stycke har enbart de tidsekonomiska aspekterna utretts. Uträkningarna innehåller ingen ekonomisk uppskattning mer än att både länsstyrelsen och Gatukontoret hade behövt öka sina personalutgifter för att möta den nya tolkningen.

Nedan visas en sammanfattande tabell (se tabell nr 1) över handläggningstid för både Gatukontoret och Länsstyrelsen i Skåne. Vidare kan efter tabellen uträkningar av arbetstid med mera följas. Uträkningarna är baserade på de snittider som uppskattats samt på en arbetstid om 170 timmar per månad.



**Tabell 2: Sammanfattande handläggningstid för dispensansökningar hos Gatukontoret och länsstyrelsen**

<b>Handläggningstid</b>	<b>Gatukontoret</b>	<b>Länsstyrelsen</b>
Snittid handläggning timmar	12 h	25 h + 1530 h (8-10 månader) i väntetid hos samordnare
Månatlig arbetstid	Ca 170 h	Ca 170 h
Antal anståndspliktiga alléer per år	16	16
Antal ansökningar igång samtidigt	-	15
Mertid räknat på 16 ansökn/år h	192 h	408 h
Mertid räknar på 16 ansökn/år mån	1,1 månader	2,4 månader

Se uträkning i bilaga 2.

## 4 DISKUSSION

I detta kapitel kommer resultatet från kapitel 3 att diskuteras. Konsekvenserna av en striktare tolkning för stadsträden i Malmö, svårigheter i detta arbetes utförande, vikten av det generella biotopskyddet samt tänkbara nationella konsekvenser av det generella biotopskyddet kommer att behandlas.

### 4.1 De tidsekonomiska konsekvenserna – en ökad arbetsmängd

Syftet med den här uppsatsen var att få en förståelse för vilka tidsekonomiska konsekvenser det skulle kunna få för kommunen, i det här fallet Gatukontoret i Malmö stad ifall Länsstyrelsen i Skåne ändrar sina rutiner för arbete kring och tolkning av det generella biotopskyddet för alléträd i stadsmiljö. Arbetet har delvis undersökt vilka konsekvenser det skulle kunna innebära även för länsstyrelsen.

Kontentan av den här undersökningen är att ja, det kommer att innebära konsekvenser för både kommun och tillsynsmyndighet ifall Länsstyrelsen i Skåne väljer att tolka Naturvårdsverkets handbok striktare. Ifall den skånska länsstyrelsen väljer att tolka även alléer i stadsmiljö som biotopskyddade kommer detta att medföra ett stort antal tillkommande arbetstimmar både för Malmö stad och för Länsstyrelsen i Skåne själv. Tiden som tillkommer är enligt det här arbetets beräkningar ungefär 1,1 månads merarbete för personal på Gatukontoret samt ungefär 2,4 månaders merarbete för länsstyrelsen beräknat på de nedtagna träden i ett genomsnittsvärde av 16 alléer, vilket i sig skulle kunna innebära en stor kostnadsökning i skattefinansierade medel. Det ska dock påpekas att denna uppskattning av merarbete är baserat på de siffror som framkommit under arbetets gång och slutresultatet kan variera beroende på hur definitionen av närhet till bebyggelse anges men också statistiskt, baserat på ett större och därmed säkrare underlag av antal nedtagna träd samt effektiva timmar som går åt vid dispenshandläggning av Gatukontoret.

Under resultatets uträkning har jag utgått från Arne Mattssons uppskattning av ett medeltal om 1100 träd som tas ner av Gatukontoret per år (Mattsson, muntligen, 2016-07-27). Vidare uppskattar Mattsson att 20-30 % (ett medelvärde om 25 %) av de 1100 nedtagna träden är träd som står i alléer och som omfattas av det generella biotopskyddet och därmed berörs av ansökningspliktiga åtgärder, det vill säga 275 stycken. Alltså tas 275 stycken alléträd ner per år av Gatukontorets bestånd, enligt Mattssons uppskattning (muntligen, 2016-07-27). I uträkningen anges att 275 träd av de 5931 träden (15 meter till bebyggelse) som tas ned inom Gatukontoret årligen, omfattas av skyddet, vilket i genomsnitt innebär 4,6 % eller träd i 16 av Gatukontorets alléer. Detta skulle kunna ge en mertid i arbetstimmar om drygt 1 månad/år för Gatukontoret och cirka 2,4 månader för länsstyrelsen, därtill tillkommer väntetiden hos samordnaren på länsstyrelsen. Trots siffrorna som fås fram kan ingenting sägas om var dessa träd står, hur de står i förhållande till varandra och om de står i samma allé.

Om de berörda 275 nedtagna alléträden istället skulle stå i helt olika alléer, alltså ett ansökningspliktigt träd per allé, skulle antalet av biotopskyddet omfattade alléer vara hela 275 stycken. Detta jämfört med det uträknade genomsnittsvärdet om 16 stycken (se stycket ovanför). En annan ytterlighet förutsätter att de 275 ansökningspliktiga träden står i en och samma allé. Då skulle konsekvenserna bli nästintill obefintliga eftersom endast en dispensansökan skulle behövas det året för Gatukontorets träd. Malmö stad har åtminstone en allé, Gottorpsallén, där detta scenario skulle vara möjligt. Gottorpsallén tillhör Skanska och Gatukontoret (Larsson, 2016).

Beroende på hur de nedtagna träden står i relation till varandra samt hur många träd per allé som tas ned i praktiken, innebär en mycket stor spridning i uppskattat merarbete, både för Gatukontoret och för länsstyrelsen. Bättre statistik behövs för att kunna göra en mer noggrann undersökning men samtidigt är det intressant att spannet har visat sig kunna bli så pass stort.

Väntetiden hos samordnaren på länsstyrelsen spelar också en roll. Denna väntetid påverkar troligtvis inte länsstyrelsen nämnvärt men däremot Gatukontoret, som troligen skulle få svårare planering/beställning av tjänster såsom nedtagning av träd m.m. med en större andel väntande beslut från dispensansökningar.

## 4.2 Svagheter i arbetet

Svårigheterna som jag har haft vid undersökningen har främst kretsat kring den statistiska osäkerheten som trots Malmö stads gedigna trädatabas ändå finns. Huvudfrågorna som jag har upplevt som svåra att få svar på kommer att diskuteras var och en här nedanför:

### **Hur långt avstånd i meter innebär uttrycket ”med omedelbar närhet till bebyggelse”?**

Eftersom det i lagtexterna och i Naturvårdsverkets handbok inte finns något angivet exakt avstånd, har inte heller jag rimligtvis kunnat uppskatta det. De enda riktlinjer som finns är prejudikat från nyligen genomförda domstolsbeslut angående alléträd i stadsmiljöer. För att underlätta tolkningen har Peggy Lerman sammanställt ett flertal av de senaste domarna i ”Allés biotopskydd – en rättstillämpning” (Lerman, 2015).

### **Hur många alléer och alléträd med biotopskydd förvaltas av Gatukontoret, Malmö stad?**

I Malmö stads trädatabas kan inte antalet träd och alléer som omfattas av biotopskydd anges mer exakt. Trots noggranna sökningar genomförda med hjälp av GIS-enheten på Gatukontoret i Malmö, har inget rakt svar gått att nå. Orsaken till detta är ovanstående fråga ”Hur långt avstånd i meter innebär uttrycket ”med omedelbar närhet till bebyggelse”?” Eftersom jag inte hade tillgång till en exakt siffra har sökningarna delats upp på ett avstånd om 10 respektive 15 meter från bebyggelse. Med dessa faktorer har jag fått ett ungefärligt antal träd att utgå ifrån.

Med hjälp av det ena alternativet, 15 meters buffertzonen mellan träd och bebyggelse, har jag tagit fram ett genomsnittligt värde för antalet alléer, i vilka träd tas ned per år. Genomsnittsvärdet angav 16 alléer per år. Detta ungefärliga tal har agerat huvudtal i mina beräkningar, vilket skulle kunna få som följd att om huvudtalet förändras, förändras även utslaget av mina beräkningar. Det är definitivt

en svaghet i detta arbete, men samtidigt en nödvändighet att ha en siffra att utgå ifrån för att få en förståelse för vilka konsekvenser det innebär med en annorlunda tolkning.

### **Hur många träd tas ned av Gatukontoret i Malmö per år?**

Gatukontoret började föra statistik över antalet nedtagna träd först i maj 2016. Uppgifterna om antal nedtagna träd som jag baserat mina uträkningar på har jag fått från Arne Mattsson (muntligen, 2016-07-27), tidigare anställd inom Gatukontoret, och de är således en grov uppskattning. En säkrare statistik över antalet nedtagna träd är därför önskvärd för att göra en ännu säkrare analys. Vidare ges enbart siffror för antalet nedtagna träd per år, ingenting om andra åtgärder såsom kraftig beskärning eller dylik behandlas.

### **Vilka snitttider i dispensansökningstider finns för Gatukontoret Malmö stad?**

Vad gäller den uppskattade handläggningstiden för tjänsteman vid Gatukontoret har de uppgifter jag fått varit beräknade på enbart en dispensansökan. Anledningen till detta är att ett ytterst fåtal dispensansökningar inom Gatukontoret har skett. Att beräkna en snittid utifrån ett enda fall är därför osäkert. Rimligtvis lär man få ett annat utslag om det funnits fler ansökningar att tillgå. Utslaget skiftar också med antal träd samt om dessa ska inventeras eller ej. Siffran kan därför givetvis skifta mycket från fall till fall, något som är viktigt att tänka på i sammanhanget.

### **Vilka snitttider i dispensansökningstider finns för Länsstyrelsen i Skåne?**

Att uppskatta en snitttid för handläggningstid på Länsstyrelsen i Skåne verkade vara relativt lätt för Per Levenskog, handläggare på länsstyrelsen, att få fram information kring. Uppgifterna om handläggningstider för länsstyrelsen utgår från deras egen statistik. Levenskog påpekade dock, vilket kan få stor betydelse för den här undersökningen, att snittiderna enligt länsstyrelsens statistik är baserade på samtliga biotopskyddsärenden och inte enbart på alléträd (Levenskog, muntligen, 2016-07-27). Vidare påpekade han också att Länsstyrelsen i Skåne inte brukar göra bedömningar av alléträd i stadsmiljö. Den uppskattade tiden, enligt länsstyrelsens statistik rör därför inte enbart trädfrågan och kan därför inte heller anses vara hundra procentig.

Poängteras ska att i uträkningarna har hänsyn enbart tagits till de av tjänstemännen uppskattade arbetstimmar per ärende, alltså för Gatukontoret drygt 12 timmar/ansökan och hos länsstyrelsen cirka 25 timmar/ansökan, väntetid om 8-10 månader hos samordnare ej inkluderat. Hänsyn har alltså inte tagits till interna väntetider, årliga semestrar för personalen, merarbete för troligen tillkommande kompensationsåtgärder m.m., eftersom underlaget skulle bli än mer osäkert då. Men det kan tänkas att om hänsyn skulle tas till föregående omständigheter skulle ärendehandläggningen per ansökanspliktig allé ta betydligt längre tid än det som räknats ut i detta arbete.

Trots den statistiska osäkerheten kan det dock konstateras att en betydande del ökad arbetsmängd skulle blivit slutkontentan av en striktare tolkning av biotopskyddsbestämmelserna för alléträd i stadsmiljö i Skåne län.

## 4.3 Vikten av det generella biotopskyddet

Det generella biotopskyddet rörande alléträd är mycket viktigt för den biologiska mångfalden (Naturvårdsverket, 2012). Lagen har tillkommit av en god anledning och det finns inget tvivel om att lagskyddet behövs. I detta arbete har fokus inte legat på vilka konsekvenser på närmiljön som biotopskyddet har, därför kan dessa heller ej diskuteras för Gatukontorets alléträd i Malmö. Däremot kan det allmänt sägas att skyddet som sådant fyller en viktig funktion i bevarandet av utrotningshotade arter och i bibehållandet av de miljöer som dessa hotade arter lever i, framförallt gällande alléer i landskapet (Naturvårdsverket, 2012). Detta bekräftas i Naturvårdsverkets informationstext Allé:

*”Alléer utgör viktiga restbiotoper i ett i övrigt rationaliserat landskap och har stor betydelse som tillflyktsorter, spridningskorridorer och ledlinjer för olika växt- och djurarter” (Allé, 2016, s. 5).*

Två politiska reformer har betytt mest för bevarandet av mångfalden. Det ena är införandet av miljöbalken och det andra är de 15 nationella miljö kvalitetsmålen (sedermera 16 mål). Båda dessa reformers syfte är att stärka miljöfrågans ställning i svensk politik och samhällsliv. Detta genom att effektivisera och förbättra samordningen av miljömålen samt regelverken kring dessa. Nationella myndigheter, såsom länsstyrelser, regioner och kommuner har en tydlig ansvarsfördelning i miljömålsarbetet (Forsberg, 2007).

Vidare ska påpekas att det för en stad är mycket viktigt att ha en gedigen trädplan, dels för den långsiktiga trädurbana utvecklingen men också för den dagliga förvaltningen av träd (Nilsson, 2013), men det gäller också att både de som sätter trädplanen och de som faktiskt praktiserar trädförvaltningen utgår från samma plan och arbetar åt samma håll. Hela ledet från experter, till politiker, till tjänstemän och arbetare måste genomsyras av samma anda, annars riskerar både bevarandepplaner och trädplaner att bli verkningslösa. Utan dessa planer och utan ett generellt biotopskydd för alléträd även inom staden, skulle kunna innebära ödesdigra resultat för den biologiska mångfalden.

En viktig aspekt för det här arbetet i stort är just avvägningen mellan bevarandet av biologisk artdiversitet kontra ekonomisk hållbarhet. Hur mycket är vi villiga att betala för en arts fortsatta existens? Frågeställningen kan också riktas om en aning till en undran om hur mycket vi faktiskt har råd att betala för en arts överlevnad. Att ställa artdiversitet mot ekonomi är förstås inte det här arbetets syfte, men frågan som kvarstår är ju om det går att sätta ett pris på mångfalden överhuvudtaget. Sven Wandén skriver i en av Naturvårdsverkets rapporter just detsamma:

*”Sammanfattningsvis har det visat sig att miljömålen ofta innebär långtgående konsekvenser för samhället: såväl synergier som konflikter med andra samhällsliga välfärds mål. De osäkerheter, som är förknippade med kartläggningen av synergier och målkonflikter, bidrar också till att det inte går att säga generellt om miljöpolitiken kan genomföras utan alltför stora uppoffringar inom andra politikområden – eller sett från andra hållet, om andra politiska hänsyn gör att miljömålen inte kan nås fullt ut” (Wandén, 2007, s. 41).*

Samtidigt kan man fråga sig vad ett samhälle är utan mångfald och hur samma samhälle skulle klara sig utan de ekosystemtjänster som den biologiska mångfalden onekligen ger. Att införa ett striktare skydd för alléträd i stadsmiljö även i Skåne skulle därför kunna vara ett viktigt drag i uppnåendet av de nationella miljömålen samtidigt som administrationen av den nya tolkningen inte får vara alltför arbetsintensiv, vilket i sig kan tänkas vara en svår balansgång.



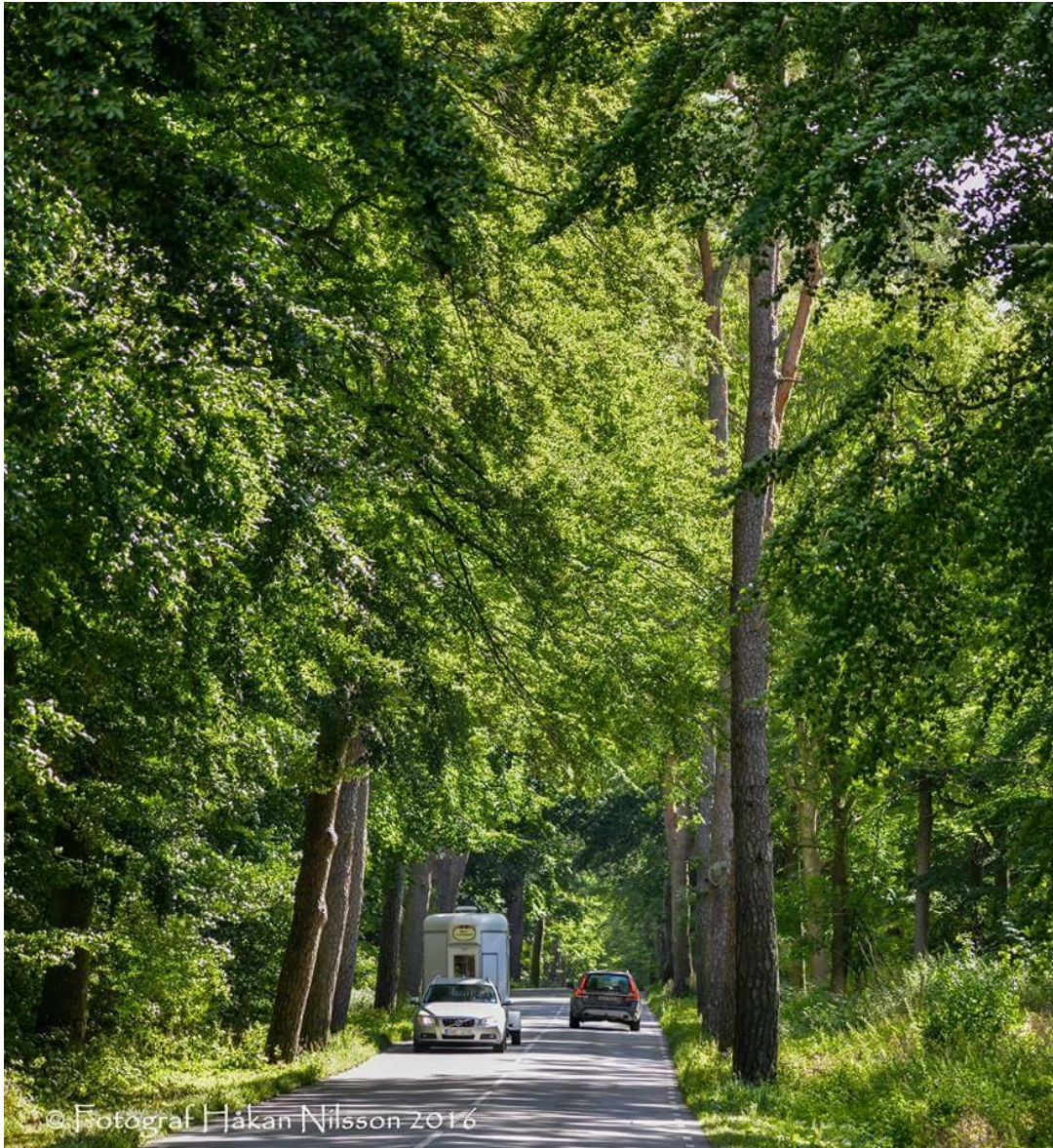
**Figur 6** Gottorpsallén, Malmö ägs av både Skanska och Gatukontoret (bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)

Det generella biotopskyddet för alléträd kan vara att föredra där den aktuella allén ägs av två fastighetsägare. Ett exempel på detta är Gottorpsallén i Malmö (se figur 6), där ena halvan ägs av Gatukontoret och andra av den privata byggaktören Skanska (Östberg, muntligen, 2016-08-09), vilket även bekräftas av en artikel i Skånska dagbladet (Larsson, 2016). Gottorpsallén finns i ett mycket expansivt område i Bunkeflostrand, där en mängd hus nu uppförs (Larsson, 2016) och en tidigare herrgård rivits. Utan ett generellt biotopskydd för alléer skulle ett potentiellt scenario kunna vara att halva allén togs ned till förmån för tomtavstyckning och husbyggen, vilket skulle kunna vara avgörande för bevarandet av mångfalden i området, då det redan nu är till stor del åkermark och bostadsbebyggd före detta åkermark intill.

Det generella biotopskyddet för alléträd omfattar enbart lövträd och inte barrträd, vilket troligtvis härstammar från traditionen att använda alléträden som lövtäkt för djur (Olsson & Jakobsson, 2005). Eftersom barrträd inte går att hamla och ej heller är särskilt bra som djurfoder rekommenderades under 1700-talet enbart plantering av lövträd vid alléträdsplanteringar. Dock förekommer även barrträd vid alléplanteringar, framförallt i modern stadsplanering (till exempel i Malmö), men även i äldre. På Övedskloster i Skåne finns förutom ett flertal lövträdsalléer även en gammal tallallé, vilken



får ses som unik i sitt slag (se figur 7). Denna allé omfattas däremot inte av det generella biotopskyddet för alléer vilket bör ses som tämligen märkligt. I och för sig hyser oftast inte barrträd en lika omfattande fauna, men bör vara bevarande- och skyddsvärda ändå, dels kulturhistoriskt genom de till antalet få förekommande barrträdsalléerna men dessutom biologiskt på grund av bristen på förekomst och biotopen som sådan. Dock vill jag slutligen påpeka att ett skydd för enbart lövträd i alléer är bättre än inget skydd alls.



Figur 7 Tallallén vid Övedskloster som ej omfattas av det generella biotopskyddet för alléträd (bilden är publicerad med tillstånd av fotografen, 2016-08-07)

#### 4.4 Konsekvenser av det generella biotopskyddet nationellt

Skapandet av biotopskyddsområden är som nämnts i inledningen ett av flera tillvägagångsätt för att säkra hotade biotoper och därmed hotade arters fortsatta existens. Ett krav vid införandet av biotopskyddsbestämmelserna var att det skulle vara en enkel skyddsform som innebar en väldigt liten del administrativt arbete, detta genom att låta skyddet gälla generellt för vissa särskilt skyddsvärda biotoper (Naturvårdsverket, 2012). Att biotopskyddets tillkomst härrör från goda



intentioner finns inget tvivel om, men i praktiken kan dessa regelverk ändå vara onödigt komplicerade och byråkratiska, trots sitt goda syfte och trots intentionen att vara administrativt smidigt. Betydande mertid för vissa miljölagars upprätthållande kan för både myndighet och kommunal förvaltning eller annan trädägare påverka dels det tilltänka skyddet men också annat miljöarbete. Att Gatukontoret i Malmö hade fått en betydligt besvärligare planering hade tyvärr varit en konsekvens om den striktare tolkningen av biotopskyddet för alléer hade införts för stadsträden i Malmö.

Naturvårdsverket skriver i sin handbok om biotopskyddsbestämmelser att *"Alléer i byar, samhällen och städer omfattas av biotopskyddsbestämmelserna om alléerna står öppet eller längs en väg, och inte är belägna i omedelbar anslutning till byggnader"* (Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1988:808, 2016, s. 43). Detta medger ett biotopskydd för alléer även i stadsmiljö. I Skåne län har dock länsstyrelsen en annorlunda tolkning av biotopskyddet för alléer (Tillsynsvägledning om alléer, 2016) och (Johansson, 2016), jämfört med vad Naturvårdsverket rekommenderar i sin handbok (Naturvårdsverket, 2012) Denna unika tolkning gör att stadsträden i Malmö formellt står utanför biotopskyddet för alléträd. Både Per Levenskog (e-post, 2016-06-29) på Länsstyrelsen i Skåne och Arne Mattsson (muntligen, 2016-07-27) tidigare anställd på Gatukontoret, menar dock att de är nöjda med denna något mildare tolkning. Denna tolkning upprätthåller biotopskyddet utanför stadsmiljön och Malmö stads trädplan beskriver bevarandemålen för staden (Trädplan Malmö, 2005).

Detta arbete har endast undersökt vad konsekvenserna skulle kunna innebära av en striktare tolkning av biotopskyddet för Gatukontoret Malmö stad samt delvis för Länsstyrelsen i Skåne. Det skulle vara intressant att vidare undersöka vilka konsekvenser det skulle kunna innebära om hela Malmö stads trädbestånd hade undersökts. Om samtliga alléträd inom Malmö kommun räknades med, vilken ökad arbetsbelastning skulle det då innebära för Länsstyrelsen i Skåne om samtliga trädägare uppmanats att kontakta länsstyrelsen för att ansökningspliktiga åtgärder ska genomföras exempelvis.

Inom Malmö finns ett flertal trädägare, varav jag har tittat på Gatukontoret, som är en kommunal förvaltare. Gatukontoret förvaltar knappt 6000 träd i alléer, om man utgår från en buffertzona om 15 meter till bebyggelse (se undersökning nämnd under Resultat i denna uppsats). Inom Malmö finns också Stadsfastigheter, Fastighetskontoret (Trädplan Malmö, 2005) och det kommunala bostadsbolaget (MKB), som alla är kommunala trädägare. Svenska kyrkan, med de flesta av sina träd i alléformationer, har ett ungefärligt antal träd om 5000-7000 enligt Johan Östberg (muntligen, 2016-08-09). Andra privatägda aktörer såsom Skanska innehar även de ett flertal träd i Malmös stadsbild (Johan Östberg, muntligen, 2016-08-09).

Samtliga trädägare inom staden förvaltar flertalet träd som rimligtvis hade kunnat omfattas av det generella biotopskyddet för alléträd enligt Naturvårdsverkets handbok. Då det sammanlagda antalet träd (både samtliga träd men också samtliga alléträd) förvaltade av samtliga trädägare i Malmö är okänt, kan jag enbart anta att det sammanlagda antalet överstiger Gatukontorets samt Svenska kyrkans träd och därmed är fler än 12 000. Det är betydligt fler träd jämfört med vad jag undersökt

konsekvenserna för i denna uppsats. Eftersom resultatet i denna undersökning visade att 275 stycken alléträd av de knappt 6000 alléträden av Gatukontorets förvaltade trädbestånd i alléer (med en buffertzona om 15 meter) per år påverkas av det generella biotopskyddet, kan jag därför konstatera att med Svenska kyrkans träd inkluderade skulle ytterligare belastning läggas på Länsstyrelsen i Skåne vid en striktare tolkning av biotopskyddet. Det hade varit intressant att göra en ny undersökning om ett par år, då Gatukontoret fått mer statistik kring vilka träd som tas ned och varför samt hur de står i förhållande till varandra och hur många träd per allé som tas ned. Detta hade kunnat ge en säkrare siffra att utgå ifrån.

Vidare kan man undersöka vilka resultat man får ifall man tittar på alla Skånes stadsträd. Ur ett ännu vidare perspektiv hade man kunnat undersöka konsekvenserna för biotopskyddet i de tre största städerna i Sverige? Hur många träd skulle det då gälla? Hur många alléer? Hur mycket extra resurser hade krävts i arbetstid och pengar både för länsstyrelser och kommuner?

Eftersom enbart Gatukontoret i Malmö stad förvaltar över drygt 350 alléer räknat på en buffertzona på 15 meter, kan det möjligtvis vara rimligt att tänka att Göteborg och Stockholm har minst lika många, om inte fler med tanke på städernas storlekar. Ponera att det i Sveriges tre största städer fanns ett ungefärligt antal om 1200 alléer med totalt cirka 18 000 individuella alléträd, som alla faller inom ramen för ett generellt biotopskydd för alléer. Säg att cirka 4000 träd i Sveriges tre största städer önskas ta ned årligen på grund av hänsyn till trafiksäkerhet, exploatering av marker, trädskjukdomar m.m. Vilka konsekvenser skulle det då få för länsstyrelserna inom dessa län? Hur mycket tid och pengar skulle gå åt till handläggning av dessa ärenden? Vilka konsekvenser hade det då kunnat medföra för dessa kommuner?

Det som det här arbetet vill poängtera är att den skarpare tolkningen av lagen och den ibland alltför ambitiösa myndighetsutövningen som, inom lagens ramar faktiskt kan och får förekomma, i det stora hela tenderar att bli orimlig och ohållbar på förvaltningsbasis. De ekonomiska summorna kan bli alltför höga och även arbetsmängden mätt i arbetstimmar för att kompensera det förändrade behovet står inte alltid i proportion till vad tillsynsmyndigheten ska få lov att sköta. Länsstyrelsen i Skåne har gjort en annorlunda tolkning av biotopskyddet än Naturvårdsverket (Tillsynsvägledning om alléer, 2016) och (Johansson, 2016), vilket bidrar till en enklare trädförvaltning, enligt Per Levenskog (epost, 2016-06-29) och Arne Mattsson (muntligen, 2016-07-27). Jag vill åter poängtera att biotopskyddet som sådant är väsentligt i allra högsta grad för att bibehålla mångfald och för att arter inte ska försvinna, men det reella utförandet av myndighetsförfarandet, åtminstone för alléträd i stadsmiljö, måste troligtvis gå till på något annat vis än det gängse, för att bibehålla sin kvalitet, underlätta för kommunerna och dessutom vara ekonomiskt och tidsmässigt försvarbart och på så sätt inte bli alltför tungrott. Om inte länsstyrelsen ska ta över rollen som trädförvaltare i Sveriges alla kommuner är en förändring av lagtolkningen troligtvis nödvändig, något som Länsstyrelsen i Skåne redan har tagit ställning till (Johansson, 2016).

## 5 KÄLLFÖRTECKNING

### Skriftliga källor

- Allé.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Naturvårdsverket: <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/biotopskydd/1-alle-20140415.pdf>
- Biotopskydd - ansökan om dispens.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Länsstyrelsen: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/tillstand-dispenser-samrad/Pages/biotopskydd-ansokan-om-dispens-fran-biotopskydd.aspx>
- Biotopskydd - bråkiga begrepp.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Länsstyrelsen: <http://www.miljosamverkansverige.se/SiteCollectionDocuments/Projekt%20och%20rapporter/Naturv%C3%A5rd/Biotopskydd/rapport-biotopskydd-brakiga-begrepp.pdf>
- Biotopskydd.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Länsstyrelsen: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/skydd-skansk-natur/ovriga-skyddsformer/biotopskydd/Pages/default.aspx>
- Biotopskyddsområden.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Naturvårdsverket: <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Skyddad-natur/Biotopskyddsomraden/>
- De Jong, J., Dahlberg, A., & Stokland, J. N. (2004). Död ved i skogen. Hur mycket behövs för att bevara den biologiska mångfalden? *Svensk botanisk tidskrift* 98:5, ss. 278-297.
- Forsberg, B. (2007). *Hållbarhetens lokala horisont - forskning om kommunernas arbete med miljö och hållbar utveckling.* Naturvårdsverket.
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.* (den 15 juni 2016). Hämtat från Sveriges riksdag: [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19981252-om-omradesskydd-enligt\\_sfs-1998-1252](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19981252-om-omradesskydd-enligt_sfs-1998-1252)
- Johansson, A. (den 22 06 2016). *Beslut om förändrade rutiner gällande generellt biotopskydd inom detaljplanerat område.* Hämtat från Länsstyrelsen: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/biotopskydd/Beslut%20om%20alleer.pdf>
- Larsson, L. (den 25 februari 2016). *Grönt boende planeras.* Hämtat från Skånska dagbladet: <http://www.skd.se/2016/02/25/gront-boende-planeras/>
- Lerman, P. (2014). *Regler om offentliga träd, underlag till Fria eller Fälla.*
- Lerman, Peggy. (2015). *Allés biotopskydd - en rättstillämpning.*
- Miljöbalk (1988:808).* (den 15 juni 2016). Hämtat från Sveriges riksdag: [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808\\_sfs-1998-808#K7](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808#K7)

- Naturvårdsverket. (2012). *Biotopskyddsområden, vägledning till tillämpningen av 7 kap 11b § miljöbalken, handbok 2012:1, utgåva 1*. Bromma: Arkitektkopia AB.
- Nilsson, L. (2013). Trädplanen som ett styrdokument i kommunal trädförvaltning.
- Olsson, P., & Jakobsson, Å. (2005). *Alléhandboken*. Lund: Wallin & Dalholm.
- Patrik Olsson, Å. J. (2005). *Alléhandboken*. Lund: Wallin & Dalholm.
- Randrup, T., & Persson, B. (2009). Public green spaces management in Nordic countries. *Urban Forestry & Urban Greening* 8, 31-40.
- Riksantikvarieämbetet, N. T. (2014). *Fria eller fälla: en vägledning för avvägningar vid hantering av träd i offentliga miljöer*. Kalmar: Lenanders grafiska AB.
- Sörensson, M. (2008). AHA - en enkel metod för prioritering av vedentomologiska naturvärden hos träd i sydsvenska park- och kulturmiljöer. *Entomologisk tidskrift*, ss. 81-90.
- Tekniska nämnden*. (den 01 06 2016). Hämtat från Malmö Stad: <http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Forvaltningar/Fastighetskontoret/Tekniska-namnden.html>
- Tillsynsvägledning om alléer*. (den 15 juni 2016). Hämtat från Länsstyrelsen: [http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/Tillsynsv%C3%A4gledning%20enligt%20milj%C3%B6balken/Rapporter/TVL%202016\\_3%20Tillsynsvagledning%20alleer.pdf](http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/Tillsynsv%C3%A4gledning%20enligt%20milj%C3%B6balken/Rapporter/TVL%202016_3%20Tillsynsvagledning%20alleer.pdf)
- Tillämpning av 7 kapitlet 11b § miljöbalken 1988:808*. (den 15 juni 2016). Hämtat från Naturvårdsverket: <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/biotopskydd/vagledning-7-kap-11-mb.pdf>
- Trädplan Malmö, 2005*. (u.d.). Hämtat från Malmö stad: <http://malmo.se/download/18.7de6400c149d2490efb90a48/1417528860967/Tradplanwebb.pdf>
- Urbanisering*. (den 15 Juni 2016). Hämtat från Statistiska Centralbyrån: [http://www.scb.se/sv\\_/Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/](http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/)
- Wandén, S. (2007). *Miljömål och andra önskemål - en studie av syergier och konflikter*. Naturvårdsverket.
- Vetandets värld, P1*. (2013-06-25). Hämtat från [www.sr.se](http://www.sr.se): <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/206471?programid=412>
- Vår organisation*. (den 15 juni 2016). Hämtat från Malmö stad: <http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Forvaltningar/Gatukontoret/Om-Gatukontoret/Var-organisation.html>
- Östberg, J., & Stål, Ö. (2010). *Trädarter för alléplanteringar*. Trafikverket.

### Övriga källor

Berg, Håkan (2015) Intervju kring koordinatsystem Malmö stad. Epost. 2015-08-02.

Berg, Håkan (2016) Intervju kring GIS-uppgifter Malmö stad. Muntligen. 2016-05-31.

Bruhn, Frida (2016) Intervju kring det generella biotopskyddet. Muntligen. 2016-05-31.

Levenskog, Per (2016) Intervju kring det generella biotopskyddet och Länsstyrelsen i Skåne. Epost. 2016-05-31 samt 2016-06-29.

Mattsson, Arne (2016) Intervju kring det generella biotopskyddet. Telefon. 2016-07-27.

Veysipanah, Mozafar (2016) Intervju kring GIS-uppgifter Malmö stad. Epost. 2016-07-21.

Östberg, Johan (2016) Intervju kring trädägare i Malmö stad. Muntligen. 2016-08-09.

# BILAGOR

## Bilaga 1

Uträkning "Antal nedtagna alléträd per år, Gatukontoret"

- Medelvärde: 1100 träd
- Medelvärde: 25 %
- Antal träd i alléer räknat med 15 meters buffertzoon till byggnad: 5931
- $1100 * 0,25 = 275$
- $275 / 5931 = 0,046 = 4,6 \%$
- 4,6 % av 357 (antal alléer vid 15 meters buffertzoon) = 16 = ansökningspliktiga träd i 16 alléer

## Bilaga 2

Uträkning "Snittider för dispensansökningar vid ett genomsnittsvärde om 16 alléer"

- Gatukontoret snittid för ansökan = 12 h.
- Månatlig arbetstid: 170 h
- Merarbete:  $12 \text{ h} * 16 \text{ alléer} = 192 \text{ h}$  (cirka 1,1 månader)
- $192 / 170 \text{ h}$  (månatlig arbetstid) = 1,1 månader

= 1 ärende tar 12 timmar. Mertiden för Gatukontoret skulle kunna bli 12 h per ärende. I ett genomsnitt av 16 dispensansökningar kan därför Gatukontoret få ett merarbete om 1,1 månader.

- Länsstyrelsens snittid för ansökan = 25 h effektiv tid + 8-10 månaders (1530 h) väntetid hos samordnare.
- 9 månader \* 170 h (månatlig arbetstid) = 1530 h
- Månatlig arbetstid: 170 h
- Merarbete:  $25 \text{ h} * 16 \text{ alléer} = 400 \text{ h}$  (cirka 2,4 månader)
- Handläggare kan ha 15 ärenden igång samtidigt

= 1 ärende tar 25 timmar i effektiv arbetstid för länsstyrelsen. Handläggare på länsstyrelsen kan ha 15 ärenden igång samtidigt. Mertiden för länsstyrelsen skulle kunna bli 25 h per ärende. I ett genomsnitt av 16 dispensansökningar kan därför länsstyrelsen få ett merarbete om 2,4 månader. För Gatukontorets del, tillkommer dock väntetiden om 8-10 månader hos samordnaren.