



# Regeringens proposition 2009/10:238

Framtidens friluftsliv

Prop.  
2009/10:238

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Visby den 8 juli 2010

*Fredrik Reinfeldt*

*Andreas Carlgren*  
(Miljödepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag som innebär att uppgiften att fördela statsbidrag till friluftslivsorganisationer delegeras till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv från och med bidragsåret 2011. I anslutning till det föreslås en ändring i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen för att göra handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen tillämplig på de delar av Svenskt Friluftslivs verksamhet som avser fördelning av statsbidrag. Den nya lagen och ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

I propositionen föreslås även mål för friluftslivspolitik. Förslaget innebär att naturen ska vara tillgänglig för alla, att personligt och ideellt engagemang står i centrum, att allemansrätten värnas, att det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov, att kommunernas ansvar för den tätortsnära naturen är starkt, att friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt, att skyddade områden är en tillgång för friluftslivet, att friluftslivet har en given roll i skolans arbete, att fysisk aktivitet och avkoppling stärker folkhälsan och att beslut om friluftsliv fattas med god kunskap.

Friluftslivet är brett och spänner över flera politikområden, bl.a. naturvårdspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, jordbrukspolitiken, politiken för landsbygdens utveckling samt utbildnings- och forskningspolitiken. Friluftslivets folkhälsoaspekter och den förebyggande hälsovården är liksom kulturlivet och samhällsplaneringen centrala.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:679) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	8
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	En bred friluftslivspolitik – inriktning och vision.....	10
4.1	Ett brett perspektiv på friluftslivspolitiken.....	10
4.2	Naturen är tillgänglig för alla.....	11
4.3	Personligt och ideellt engagemang står i centrum.....	16
4.4	Allemansrätten.....	20
4.5	Natur för friluftsliv – långsiktig planering och hållbart brukande.....	23
4.6	Tätortsnära natur.....	30
4.7	Landsbygdsutveckling och hållbar regional tillväxt.....	32
4.8	Skyddade områden.....	39
4.9	Skolans betydelse för friluftslivet.....	41
4.10	Fysisk aktivitet och folkhälsa.....	46
4.11	Framtidens friluftsliv.....	51
5	Fördelning av statsbidrag till friluftsanslagställen.....	52
5.1	Bakgrund.....	52
5.2	Överväganden och förslag.....	54
5.2.1	Överlämnande av förvaltningsuppgifter till Svenskt Friluftsliv.....	54
5.2.2	Handlingsoffentlighet och sekretess.....	58
6	Ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	59
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	60
8	Konsekvenser.....	60
8.1	Statsfinansiella konsekvenser.....	60
8.2	Statliga myndigheter.....	61
8.3	Kommunerna.....	62
8.4	Enskilda och företag.....	62
8.5	Miljön och miljömålen.....	63
9	Författningskommentar.....	63
9.1	Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.....	63

9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:679) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	63	Prop. 2009/10:238
9.3	Förslaget till lagen om ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.....	64	
Bilaga 1	Promemorians lagförslag .....	65	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna för promemorian Fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer .....	67	
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag .....	68	
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	71	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 juli 2010.....	73	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

*dels* antar regeringens förslag till

1. lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv,

2. lag om ändring i lagen (2010:679) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

3. lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,

*dels* godkänner regeringens förslag till mål för friluftslivspolitiken (avsnitt 4.1).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Svenskt Friluftsliv prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer i enlighet med vad regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:679) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

### *Bilaga*

#### *Nuvarande lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
-----	-----
Svenska språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)
Sveriges författarförbund	fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)
-----	-----

#### *Föreslagen lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
-----	-----

Svenska språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)	Prop. 2009/10:238
<i>Svenskt Friluftsliv</i>	<i>fördelning av statsbidrag till friluftsförbund (SFS 2010:000)</i>	
Sveriges författarförbund	fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)	

-----

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om  
ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 3 § lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt prop. 2009/10:173 Föreslagen lydelse*

**9 kap.**

3 §

Staten får kräva tillbaka ersättning som betalats enligt 2 § första stycket av den som vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet. För den som är att anse som arbetstagare ska dock ansvaret vara begränsat på det sätt som sägs i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207).

Särskilda bestämmelser om rätt till återkrav för ersättning som har betalats för radiologisk skada finns i lagen (2010:000) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

*Om utländskt bistånd har begärts av en kommun, får staten av denna kräva tillbaka vad staten har betalat enligt 2 § eller enligt åtagande i internationella överenskommelser om sådant bistånd i den mån kostnaden tillsammans med kommunens egna kostnader för räddningsinsatsen inte överstiger självrisker enligt 7 kap. 3 §.*



### 3 Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet (Miljödepartementet) har det upprättats en promemoria, Fördelning av statsbidrag till förvaltningsorganisationer. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2010/2260/R).

#### *Lagrådets yttrande*

Regeringen beslutade den 10 juni 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 4*.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.2.1. Regeringen har följt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har också gjorts vissa språkliga och redaktionella ändringar.

#### *Övriga förslag i propositionen*

Miljödepartementet arrangerade i februari 2010 konferensen Folk och natur 2010 – framtidens friluftsliv. Konferensen genomfördes i samarbete med Naturvårdsverket, Svenskt Friluftsliv och ytterligare nästan 20 nationella myndigheter och organisationer för att samla in synpunkter inför denna proposition. I propositionens avsnitt 4 redovisas regeringens förslag till friluftslivspolitik.

I avsnitt 6 föreslås en ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, som regeringen föreslagit i prop. 2009/10:173, jfr civilutskottets betänkande 2009/10:CU29 och riksdagskrivelse 2009/10:360. Regeringen har inte inhämtat Lagrådets yttrande över det lagförslaget eftersom det bedöms sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet.

## 4 En bred friluftslivspolitik – inriktning och vision

### 4.1 Ett brett perspektiv på friluftslivspolitiken

**Regeringens förslag:** Målet för friluftslivspolitiken är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.

**Regeringens bedömning:** Friluftslivsmålet innebär att

- naturen är tillgänglig för alla,
- personligt och ideellt engagemang står i centrum,
- allemansrätten värnas,
- det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov,
- kommunernas ansvar för den tätortsnära naturen är starkt,
- friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt,
- skyddade områden är en tillgång för friluftslivet,
- friluftslivet har en given roll i skolans arbete,
- fysisk aktivitet och avkoppling stärker folkhälsan, och
- beslut om friluftsliv fattas med god kunskap.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** En rik tillgång på natur, individens intresse och ideella organisationers engagemang är grunden för människors möjligheter att bedriva friluftsliv. Sveriges skogar, fjäll, sjöar och skärgårdar är bara några av de unika miljöer som ger stora möjligheter för ett aktivt friluftsliv.

Friluftsliv definieras i förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftslivsorganisationer som vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling. Friluftsliv är naturvårdens sociala dimension, vilket gör det till en av naturvårdsarbetets grundpelare då ett av målen för naturvården handlar om att skapa kunskap, förståelse och engagemang för värdet av en god miljö.

Friluftsliv tillsammans med rekreation, turism, estetiska värden, andlig välfärd, kulturarv, möjligheter till utbildning och forskning, inspirationskälla för konst, litteratur, musik är exempel på värdet av naturen och dess ekosystemtjänster. Ekosystemtjänsternas betydelse för samhället har nyligen belysts i regeringens proposition Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155).

De många positiva effekterna av friluftsliv, såsom hälsa och välbefinnande, ökad kunskap om natur, kultur och miljö samt social gemenskap, ger en mångfald av möjligheter. Friluftsliv kan utövas på egen hand eller i organiserad form, grundläggande är att mångfalden ger utrymme för ett personligt val.

Allemansrätten, rätten att röra sig fritt i skog och mark och att plocka bär och svamp, är av avgörande betydelse för ett fritt friluftsliv och turism. Allemansrätt, strandskydd, natur- och kulturlandskapets värde och tillgänglighet är frågor som närmare belyses i avsnitten nedan.

Friluftslivet är brett och spänner över flera politikområden, där naturvårdspolitik, regional tillväxtpolitik, jordbrukspolitik, politiken för landsbygdens utveckling samt utbildnings- och forskningspolitik är några exempel. Friluftslivets folkhälsoaspekter och den förebyggande hälsovården är liksom kulturlivet och samhällsplaneringen centrala.

Vi anser att en politik som ger goda förutsättningar för ett rikt friluftsliv gynnar samhället på många sätt. Det är angeläget att tydliggöra friluftslivet som samhällsintresse och relatera det till andra samhällsnyttor vid sidan av naturvården, såsom folkhälsa, pedagogik, regional tillväxt och landsbygdsutveckling.

Det är emellertid inte staten som skapar friluftslivet. Staten har ett ansvar att skapa förutsättningar för ett rikt och varierat friluftsliv och att försäkra tillgång och förbättra tillgänglighet till naturen. Det är genom att människorna, individerna, utövar friluftsliv som intresset för friluftsliv upprätthålls och utvecklas. Därför är det också en angelägenhet för staten att stödja organisationer och enskilda i friluftsarbetet.

Vi föreslår därför att friluftorganisationerna ska få fördela statsbidragen till friluftsliv. I samband med denna omstrukturering betonar vi vikten av att friluftorganisationerna fortsätter att verka i nya och gamla former och att det även framöver finns en mångfald av friluftsverksamheter som är lättillgängliga för alla grupper i samhället.

Vi avser även att fortsätta föra en dialog med friluftslivets aktörer, bl.a. representanter för myndigheter, organisationer, markägare och företagare, för att fånga upp synpunkter och konkreta förslag från de som jobbar nära frågorna (jfr avsnitt 4.3).

## 4.2 Naturen är tillgänglig för alla

**Regeringens bedömning:** Sveriges natur är en tillgång för alla människor och tillgänglig enligt allemansrätten. Friluftsliv och vistelse i naturen kan utövas av alla oavsett ålder och bakgrund. Det är särskilt viktigt att underlätta tillgängligheten för dem med särskilda behov.

Det är ett ansvar för såväl stat och kommun som friluftslivets organisationer att inom sina verksamheter förbättra tillgängligheten till naturen och möjligheten att utöva friluftsliv för alla grupper av människor på ett hållbart sätt. Detta kan ske exempelvis genom planering, fysiska åtgärder, information och kunskapsspridning inom friluftorganisationernas verksamhet.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Friluftslivet i dag*

Nästan alla människor uppfattar skogar, fjäll, sjöar och hav som "natur" men det är inte lika självklart att badstränder, trädgårdar och elljusspår betraktas som natur. Inom forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring (jfr avsnitt 4.11) har genomförts en rad studier av friluftslivet i Sverige genom ett stort antal enkäter och intervjuer. Mer än hälften av de svarande är ute i naturen "ganska ofta" eller "mycket ofta" under vardagar. Under längre ledigheter ökar denna andel till cirka 90 procent. Naturen är

också en central miljö för barns uppväxt – 94 procent av barnen har svarat att de ”ofta” eller ”mycket ofta” tillbringat ledigheter i naturen. Nöjes- och motionspromenader är vanligast att ha ägnat sig åt åtminstone en gång under en 12-månadersperiod (nästan 95 procent av de svarande), följt av strövat i skog och mark, arbetat i trädgården, solbadat och haft picknick eller grillat i naturen.

Om man ser till de aktiviteter som är vanligast att ägna sig åt ofta (mer än 60 gånger per år) toppas listan av nöjes- och motionspromenader, följt av cykla på vägar, arbeta i trädgården, ströva i skog och mark och promenera med hund. Det har också gjorts en fördjupad analys av de tio vanligaste aktiviteterna som de svarande angett att de utövat mer än 20 gånger under en 12-månadersperiod. Det visar sig då att kvinnorna generellt är mer aktiva. Jogging, terränglöpning, jakt och fiske är vanligare bland män medan solbad, picknick och stavgång är mer representerat hos kvinnor. Gruppen under 30 år skiljer ut sig något genom att promenera med hund är vanligare och arbete i trädgården mindre vanligt, jämfört med övriga grupper. Jogging och terränglöpning tycks vara aktiviteter främst hos yngre och medelålders, medan det omvända gäller för stavgång. Föräldrarnas uppväxtland tycks inte ha så stor betydelse för vilka aktiviteter man väljer, men svarande med svenska föräldrar utövar aktiviteterna i större utsträckning än personer vars föräldrar vuxit upp utomlands.

Omkring hälften uppger att de instämmer i att de får ökade insikter om sampelet i naturen och en känsla av att själva vara en del av den, när de vistas ute i naturpräglade miljöer. Endast ett fåtal håller inte med om detta samband. De tre viktigaste motiven för att ägna sig åt aktiviteter i natur- och kulturlandskapet är att utöva fysisk aktivitet, uppleva avkoppling och att vara nära naturen. På vardagar betraktas fysisk aktivitet som det centrala motivet, medan avkoppling, social samvaro och att vara nära naturen blir de mest framträdande motiven under helger och ledigheter. Drygt 80 procent av de svarande tror inte att det är någon utomhusaktivitet som de kommer att ägna sig mindre åt om fem år. Ungefär hälften tror i stället att de kommer ägna mer tid åt någon aktivitet och det är i huvudsak samma typ av vardagsnära aktiviteter som fanns med för de knappa 20 procent som trodde att de skulle minska någon aktivitet. Knappt hälften uppger att det finns någon eller några aktiviteter de skulle vilja ägna sig mer åt än de gör i dagsläget. På vardagar är det framför allt nöjes- och motionspromenader, jogging, terränglöpning och att ströva i skog och mark. På helger är det liknande men med tillägget fritidsfiske. Längre ledigheter skiljer här ut sig och det som står högst på önskelistan är fjällvandring, utförsäkning och att ströva i skog och mark. Brist på tid är ett dominerande hinder och familjesituationen är också ett förhållandevis vanligt skäl. Vistelser i närnaturen har inneburit att man fått bättre känedom om sin egen hemmiljö och genom detta en ökad trygghetskänsla. Möjligheter till friluftsliv har helt eller delvis påverkat valet av boende för 40 procent av de svarande och nära 90 procent menar att utomhusvistelse gör deras vardag mer meningsfull.

Om möjligheten att utöva friluftsliv under det senaste året inte hade funnits så sjunker medianvärdet för självskattad hälsa. En stor andel av befolkningen har tillgång till utrustning för att utöva friluftsliv.

Av undersökningen framgår att allemansrätten har stor betydelse för medborgarnas möjligheter till friluftsliv och andra utomhusaktiviteter.

De svarandes kunskaper om allemansrätten är generellt goda. Omkring 90 procent av de svarande hade rätt i olika påståenden om vad den grundläggande allemansrätten innebär. Det kan också konstateras att allemansrättens ställning är mycket stark. Så mycket som 94 procent av de svarande är helt eller delvis eniga med påståendet att allemansrätten är viktig att försvara och tre fjärdedelar av de svarande anser att allemansrätten är viktig för deras egna utomhusaktiviteter.

Två andra studier pekar på betydelsen av natur- och kulturmiljöerna från andra utgångspunkter. Jordbruksverkets studie om ängs- och betesmarkers betydelse för fastighetsvärden (rapport RA10:4) pekar på natur- och kulturmiljöns betydelse vid val av boende. Studien visar att närhet till ängs- och betesmarker har positiv betydelse för priser på bostadsfastigheter på landsbygden. Studien bekräftar att det finns kollektiva värden som kan härledas till jordbrukslandskapets kvalitet. I rapporten *Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt* (rapport 2010:2) från AgriFood Economics Centre indikeras att det finns en positiv betalningsvilja för insatser inom Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 som bidrar till en diversifierad landskapsbild medan betalningsviljan för monotona landskap är negativ.

### *Ett inkluderande friluftsliv*

Tillgången till natur och framför allt en attraktiv natur är en av förutsättningarna för friluftslivet. För friluftslivet är många typer av naturmiljöer särskilt betydelsefulla. Ett varierat landskap med en rik biologisk mångfald och med bevarade kulturmiljöer bidrar till upplevelsevärden. Markanvändningen är i många fall avgörande för hur friluftslivet kan bedrivas och de upplevelser och aktiviteter som är möjliga. I många fall bedrivs friluftsliv i områden där landskapet aktivt nyttjas för jordbruk, skogsbruk, renskötsel eller jakt.

Ett inkluderande friluftsliv är ett friluftsliv som alla medborgare kan ta del av. För det krävs att naturområden har god tillgänglighet och användbarhet. Tillgänglighet kan innebära fysisk tillgänglighet, att det går att ta sig till ett naturområde, att det går att angöra området, ibland särskilda åtgärder för möjligheten att röra sig i naturen och åtgärder för service till besökare. Tillgänglighet kan också omfatta faktorer som information och kunskap, som också kan vara nödvändiga för att bedriva friluftsliv.

Tillgängligheten till naturområden behöver underlättas och förbättras ytterligare. Man kan exempelvis behöva iordningställa särskilda friluftsområden med parkeringsplatser, kollektivtrafikanslutningar, parkeringsplatser längs vanliga vägar, stigar, serveringar och toaletter. Det kan behövas information i form av kartor och annat informationsmaterial som ökar kunskapen om allemansrättens rättigheter och skyldigheter. Det kan handla om att i samhällsplaneringen se till att naturområden är tillgängliga genom cykel- och gångvägar från bostadsområden och att man kan passera barriärer som vägar och järnvägar. Det kan också handla om att tillhandahålla insamlingssystem för avfall som uppstår vid utövande av friluftaktiviteter. En förutseende planering är viktig och i synnerhet kommunerna har här ett stort ansvar.

En viktig del handlar om att utforma informationen så att alla kan ta del av den och att det finns kunskap och medvetenhet om att människor

har olika förutsättningar och förmågor. Ett friluftsområde som inte besöks för att det saknas tillgänglig information om dess möjligheter och användning, eller en park som inte används för att människor känner sig otrygga där är inte tillgängliga. Att öka medvetenheten om att naturen är tillgänglig och är en plats för friluftsliv kan handla om att informera de grupper som kan ha låg kunskap om naturen och kanske inte besöker frilufts- eller grönområden i så stor utsträckning. Genom information, riktade aktiviteter och föreningslivets verksamhet kan medvetenheten om naturens tillgänglighet öka för grupper som exempelvis invandrare eller utländska turister. Att underlätta för insamling av avfall bidrar till en natur utan nedskräpning.

Att skapa ett inkluderande friluftsliv innebär att i planering och utformning utgå från att människor är olika och har olika behov och förutsättningar. Genom att från början tänka in ett brett spektrum av förutsättningar skapas lösningar som fungerar för många fler. Det kan handla om lättillgänglig och tydlig information i olika format på platser där medborgare finns. Det kan handla om hårdgjorda gångstigar som kan användas av personer som använder rullstol eller kör barnvagn. Tydlig och enkel skyltning skapar tillgänglighet för barn och personer vars kunskaper i svenska är begränsade. Det kan även handla om att skapa vandringsvägar eller anpassa kollektivtrafik. Ansvaret är framför allt kommunernas.

Trafiksäkerhet är en viktig faktor för att underlätta tillgängligheten till naturområden. Det kan behövas cykel- och gångbanor inom ett grönområde eller som ett sätt att ta sig dit. Det handlar också om att skapa och bevara gröna stråk som är fria från biltrafik och vägtrafikbuller.

Frågorna behandlas även i avsnitt 4.5 om den kommunala planeringen.

### *Enklare friluftsliv för personer med funktionsnedsättning*

Handikappolitiken är ett sektorsövergripande politikområde och har som övergripande mål att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta fullt ut i samhällets alla delar. Handikappolitiken genomförs inom alla politikområden och omfattar insatser för att undanröja hinder för full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Bristande tillgänglighet är ett avgörande hinder för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhället som andra. Arbetet med att riva hinder i samhället är därför en fråga som är högt prioriterad. Utgångspunkten för det handikappolitiska arbetet är den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) där de handikappolitiska målen slogs fast. Samhället ska utformas så att alla medborgare har möjlighet till delaktighet och inflytande. Regeringen har i sin skrivelse Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt (skr. 2009/10:166) redovisat att den har för avsikt att utforma en strategi för fem år framåt med uppföljningsbara mål och tydliga roller i genomförandet. Regeringen har också beslutat om övergripande inriktningsmål som presenteras i skrivelsen. Dessa ska konkretiseras i operativa delmål som sammanställs i en strategi som avses beslutas av regeringen inför 2011.

Många personer med funktionsnedsättning är utestängda från olika former av fysisk aktivitet, vilket innebär en betydande förlust av livskvalitet. Därför har regeringen framhållit personer med funktionsnedsättning

som en särskilt viktig målgrupp inom målområdet ”Ökad fysisk aktivitet” i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Som regeringen tidigare betonat är möjligheten att vistas i natur- och kulturmiljön viktig för att främja en god folkhälsa. Personer med funktionsnedsättning är dock ofta utestängda från möjligheten att öka livskvaliteten.

Även om tillgängligheten till naturområden har ökat under senare tid bedömer vi att det finns en stor potential för ytterligare åtgärder. Inom friluftsområden och skyddade naturområden, såväl statliga som kommunala, kan tillgängligheten för alla förbättras. Många hinder är enkelt avhjälpna och ska åtgärdas enligt plan- och bygglagen. Tätortsnära områden bör särskilt prioriteras, liksom särskilt besöksvärda områden såsom många nationalparker. När det gäller kommunala och lokala insatser kan bidrag för lokala naturvårdsprojekt (Lonaprogrammet) ge möjligheter till statlig delfinansiering, se även avsnitt 4.6 om tätortsnära natur.

### *Naturen – en plats för delaktighet*

Den stora gruppen svenskar som är utlandsfödda eller som har föräldrar som är utlandsfödda utgör en ansenlig del av befolkningen och, vilket är viktigt att framhålla, är alls ingen homogen grupp. För många kan den svenska naturen framstå som svårtillgänglig och ibland obekant. Kännedomen om naturen och de möjligheter den har att erbjuda kan vara bristfällig. För andra är naturens tillgänglighet en självklarhet.

Regeringens strategi för integration redovisas i skrivelsen Egenmakt mot utanförskap (skr. 2008/09:24). Målet för strategin är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Vi anser att naturupplevelser och friluftsliv är en tillgång och möjlighet för alla och en viktig del av den svenska välfärden och kulturen. Det handlar om att visa på de möjligheter som finns i Sverige och öka kunskapen och valmöjligheterna. Inte minst viktigt är att se till att alla oavsett bakgrund får en grundkunskap om allemansrättens möjligheter och skyldigheter.

Det finns många exempel på friluftsverksamheter med integrationsinriktning runt om i Sverige. Ett exempel är metodutveckling som skett inom Naturvårdsverkets projekt Med andra ögon – naturmöten med invandrare. Även många organisationer, t.ex. Svenska Jägareförbundet och Svenska Naturskyddsföreningen har aktiviteter om svensk natur och friluftsliv riktade till nya svenskar. Statens jordbruksverk driver ett projekt för att uppmuntra unga entreprenörer med invandrabakgrund att satsa på landsbygdsföretagande inom bl.a. turism.

Föreningslivet är en viktig arena för sociala nätverk som kan bidra till större öppenhet, motverka diskriminering och ibland även erbjuda vägar in i arbetslivet såväl som ut i naturen. Friluftsliv för alla innebär att samhället och frilufts rörelsen också måste tillse att jämställdhet och integrationsaspekter ingår i den löpande friluftsverksamheten. Insikten om att det krävs aktiviteter som är lika bra för både kvinnor och män har ökat under de senaste decennierna, men många verksamheter inom friluftslivet domineras fortfarande av män.

### 4.3 Personligt och ideellt engagemang står i centrum

**Regeringens bedömning:** Den enskildes personliga engagemang och de ideella organisationernas breda verksamhet utgör friluftslivets två delar. Staten har en viktig roll i att stimulera och utveckla samverkan mellan staten, län, kommuner och friluftslivets aktörer. Naturvårdsverkets samordnande och rådgivande roll bör därför förtydligas. Samverkan mellan andra myndigheter och friluftslivets organisationer ska utvecklas och stärkas.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Enskilt och ideellt engagemang*

Friluftsliv och naturturism bedrivs till stora delar oorganiserat och det personliga engagemanget för friluftsliv och natur är starka drivkrafter. Friluftorganisationerna är viktiga för att skapa intresse och möjlighet för såväl barn och ungdomar som vuxna att utöva friluftaktiviteter. Många friluftorganisationer som i dag får statliga eller kommunala bidrag bedriver en verksamhet som erbjuder människor i alla åldrar spännande och lärorika upplevelser i naturen och därigenom goda möjligheter att utveckla ett livslångt intresse för hälsa och friluftsliv. De bedriver en verksamhet som främjar folkhälsan, förebygger olyckor och möjliggör för olika grupper av människor att få motion och naturupplevelser. Friluftslivets organisationer är också viktiga för barn och ungdomar. Genom att vara aktiva i en friluftorganisation får de kunskaper, upplevelser och erfarenheter som de bär med sig hela livet. Den barn- och ungdomsverksamhet som många organisationer bedriver har mycket stor betydelse för att ge nya generationer möjlighet till naturkänsla och medvetenhet kring vår livsmiljö. Många natur- och friluftslivsorganisationer arrangerar aktiviteter som riktar sig även till människor som inte är aktiva i någon förening. Organisationerna har därmed en viktig roll i ett bredare perspektiv.

Ett betydande engagemang kommer till uttryck i friare och mer tillfälliga relationer till föreningar, rörelser och nätverk. I åldrarna 16–74 år gör 54 procent av männen och 43 procent av kvinnorna frivilliga insatser, dvs. insatser som görs på fritiden och på frivillig grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode (Ersta Sköndal högskola, enligt 2009 års befolkningsstudie över frivilliga insatser). I genomsnitt satsar både aktiva män och kvinnor 16 timmar per månad på frivilligt arbete. I slutet på 1990-talet låg motsvarande insats på 3 timmar. I detta avseende har det ideella engagemanget ökat. Bland dem som utför frivilliga insatser lägger de allra flesta, 80 procent, sin tid på styrelseuppdrag. Omräknat till hela befolkningen uppgår de frivilliga insatserna till mer än 400 000 årsarbeten på heltid.

Ersta Sköndal högskola har genomfört studien om frivilliga insatser vid fyra tillfällen sedan 1992. Jämförelsen över tid visar att omfattningen av det ideella engagemanget varit stabilt och t.o.m. ökat i vissa avseenden. Enligt den internationella s.k. John Hopkins-studien (1995) är det ideella arbetet i Sverige mycket omfattande jämfört med andra länder, både sett



till hur stor andel av befolkningen som genomför ideella insatser och hur stor andel av BNP det ideella arbetet motsvarar. Jämfört med andra länder är det en unikt hög andel, 88 procent, av dem som utför frivilliga insatser som också är medlemmar i den förening där insatsen utförs. Detta kan ses som att den svenska föreningstraditionen fortfarande är stark.

### *Statens roll*

Staten bör ha en tydlig och aktiv roll i främjandet av friluftsliv i Sverige. En tydlig rollfördelning gör det lättare att ställa krav på frågor som staten har ansvar för. Avgränsningen av det statliga ansvaret tydliggör också vilka andra aktörer som måste ta ansvar för friluftslivet, t.ex. kommunerna. Staten bör även fortsättningsvis stödja friluftslivets organisationer (jfr avsnitt 5). Naturvårdsverket bör ges en tydlig roll i att samordna arbetet med friluftsliv på olika nivåer i samhället. Staten bör genom Naturvårdsverket och länsstyrelserna finansiera och genomföra skötselåtgärder inom skyddade områden som stärker förutsättningarna för friluftsliv där det är lämpligt. Staten bör också genom länsstyrelserna verka för att allemansrätten inte inskränks i onödan i skyddade områden. Det gäller både befintliga skyddade områden och planerade områden, jfr avsnitt 4.8.

Det är viktigt att staten skapar förutsättningar för ett aktivt föreningsliv. En politik för folkrörelser har funnits länge inom olika verksamhetsområden, såsom idrott, kultur, frivillig försvarsverksamhet och jämställdhetspolitik, men folkrörelsepolitiken inrättades som ett eget politikområde i statsbudgeten först genom budgetpropositionen 2001 (prop. 2000/01:1). Då fastställdes också folkrörelsepolitikens mål, att människor ska ha bästa möjliga förutsättningar att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Folkrörelsepolitiken inrättades i syfte att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida vad gäller relationer till folkrörelser och föreningsliv av olika slag samt villkor och förutsättningar för deras verksamhet. Bakgrunden var att regeringen konstaterade att folkrörelsefrågor ingick som en del av ett stort antal andra politikområden, t.ex. miljöpolitiken, folkhälsopolitiken och kulturpolitiken, där bl.a. stöd lämnades för organisationer inom respektive område. Regeringen angav att den genom en aktiv folkrörelsepolitik ville bidra till att stärka den sociala ekonomin i samhället och till att utveckla, fördjupa och bredda demokratin.

Riksdagen har nyligen fastställt nya mål för politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55). Villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras. Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,
- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter, och
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.

Regeringen avser att samverka med organisationerna på friluftsområdet i enlighet med de principer och åtgärder som redovisas i överenskommel-

### *Samverkan mellan olika aktörer*

Staten kan skapa förutsättningar för ett bra friluftsliv genom exempelvis infrastruktur, fysisk planering, information, anläggningar, arbete med folkhälsa, tillgänglighet, utbildning, beslut om skydd av naturområden samt störningsfria miljöer fria från buller och ljusföroreningar. Genom lagstiftning påverkar staten mark- och vattenanvändningen som utgör friluftslivets landskap, bl.a. genom att säkerställa skyddade områden. Men det handlar också om att stimulera alla de aktörer som arbetar och påverkar eller påverkas av friluftslivet. Det gäller ideella organisationer, ett 20-tal myndigheter, länsstyrelser, stiftelser, naturturismföretag, markägare, brukare av mark med flera (friluftslivets aktörer). Det är alltså många aktörer som genom sitt arbete påverkar eller påverkas av friluftslivet och därigenom har en hög potential att utveckla friluftslivet. Ett bra friluftsliv förutsätter insatser från många olika samhällsaktörer och inom flera olika politikområden. Friluftslivets intressen genomsyrar en stor del av samhället.

Staten stödjer genom olika myndigheter möjligheterna för alla medborgare att vistas ute i naturen för fysisk aktivitet, rekreation och välbefinnande. Alla myndigheter som hanterar frågor med anknytning till friluftsliv ska bevaka friluftslivsaspekter i rättstillämpningen och ta fram stödjande verktyg inom sina ansvarsområden.

Miljödepartementet arrangerade i februari 2010 konferensen Folk och natur 2010 – framtidens friluftsliv. Konferensen genomfördes i samarbete med Naturvårdsverket, Svenskt Friluftsliv och ytterligare nästan 20 nationella myndigheter och organisationer för att samla in synpunkter inför denna proposition. Ett av de tydligaste förslagen från konferensen var att tydliggöra de offentliga aktörernas ansvarsområden och skapa en god samverkan mellan myndigheter samt mellan myndigheter, kommuner, friluftslivets organisationer och näringslivet. Samverkan med markägare och företag som vill nyttja annans mark för organiserad verksamhet är av särskild vikt för att förebygga eventuella intressekonflikter.

### *Central roll för samordning*

Vi vill lyfta och stärka friluftslivet i Sverige. För det krävs ett effektivt samordningsarbete och att rollerna är tydliga för berörda aktörer.

Ett stort antal myndigheter har delansvar inom friluftslivet och bör vara involverade och ta ansvar för friluftslivets arbete och utveckling. Att tydliggöra de olika delansvaren blir en viktig uppgift.

Friluftsrådet arrangerade den s.k. Tankesmedjan för friluftsliv, ett uppskattat forum för utveckling av aktuella friluftslivsfrågor. Naturvårdsverket har fortsatt denna tradition efter att Friluftsrådet lades ned 2009. Naturvårdsverket bjuder även in till årliga möten med de nationella myndigheterna och länsstyrelserna. I vissa kommuner finns lokala friluftsråd, där ideella organisationer samarbetar med kommunerna för att utveckla friluftslivet.

Vi bedömer att arbetet med samverkan och samordning behöver stärkas. Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att ansvara för samordningen av friluftslivsarbetet i nationella myndigheter. För att få en helhet i arbetet bör även länsstyrelserna, paraplyorganisationen Svenskt Friluftsliv och Sveriges Kommuner och Landsting vara med i arbetet. Detta arbete kan sedan ligga till grund för en eventuell överenskommelse om hur samverkan och relationerna mellan olika aktörer kan utvecklas på friluftsområdet. Aktörer inom friluftsområdet kan t.ex. inbjudas till en dialog motsvarande de dialoger regeringen genomfört med de idéburna organisationerna inom det sociala området och integrationsområdet. Länsstyrelserna har en viktig roll i samarbetet med och i vägledning till kommunerna inom länet. Regionala friluftslivsfrågor kan med fördel hanteras inom ramen för de regionala samrådsgrupper som länsstyrelserna fått i uppdrag att inrätta för naturvård i varje län. Kommunerna bör uppmuntras att bilda lokala friluftsråd, där ideella organisationer, näringsliv och andra berörda bjuds in.

### *Staten som markägare*

Staten är också aktör i egenskap av markägare. Statlig mark förvaltas av många olika myndigheter och bolag. För friluftslivet är bl.a. Sveaskog AB, Statens fastighetsverk och Naturvårdsverket särskilt betydelsefulla markförvaltare.

Sveaskog är Sveriges största skogsägare med 14 procent (cirka 3,3 miljoner hektar) av den produktiva skogsmarken. Bolaget är helägt av staten. Tyngdpunkten av innehavet ligger i Norrland, men bolaget äger skog i hela landet. Basen i verksamheten är skogsbruk, men Sveaskog arbetar också aktivt med friluftsliv. Dotterföretaget Sveaskog Naturupplevelser AB upplåter mark för bl.a. jakt, fiske och naturupplevelser. Sveaskog har inom sin naturvårdsstrategi utsett 36 ekoparker i landet. Dessa områden har höga naturvärden och är också viktiga friluftsskogar. I många ekoparker finns en infrastruktur med stigar, leder och informationstavlor.

Statens fastighetsverk förvaltar stora delar av det statliga kulturarvet, såsom slott och kungsgårdar, teatrar, museer och ambassader. Vidare förvaltar Statens fastighetsverk jordbruksmark, skogsmark, fjällområden och de s.k. kronoholmarna, totalt 6,5 miljoner hektar. I södra Sverige tillhör jordbruks- och skogsmarken nationella kulturarvsfastigheter, t.ex. i anslutning till slott och kungsgårdar. I nordvästra Sverige förvaltar Statens fastighetsverk stora skogs- och fjällområden. Många av fastighetsverkets markområden har stor betydelse för friluftsliv och turism och har också gjorts tillgängliga för besökare.

Naturvårdsverket förvaltar statens naturvårdsfastigheter, som är inköpta för att ingå i nationalparker och naturreservat (jfr avsnitt 4.8). Bland övriga statliga förvaltare kan nämnas AB Göta kanalbolag, som förvaltar Göta kanal bl.a. med syftet att kanalen ska vara ett viktigt upplevelseområde och besöksmål.

### *Naturvårdsstiftelserna bör bli fler*

På flera håll i landet finns landstingskommunala stiftelser för naturvård och friluftsliv. Som exempel kan nämnas Skärgårdsstiftelsen i Stock-

holms län, Västkuststiftelsen, Stiftelsen Friluftsområden i Skåne och Upplandsstiftelsen. Det finns även exempel på kommunala naturvårdsstiftelser och stiftelser som är knutna till ett specifikt naturområde, t.ex. Tåkernfonden. Organisationsformerna för dessa organ varierar, men gemensamt är inriktningen på verksamheten och att de utgör samarbeten med flera parter involverade.

Stiftelserna har stor betydelse för att förvalta och tillgängliggöra naturområden. De skapar regional samverkan om friluftslivs- och naturvårdsfrågor där såväl landsting som kommuner involveras.

Vi anser att de stiftelser som finns gör ett betydelsefullt arbete. Det bör etableras flera liknande stiftelser där det finns intresse. Vi avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting lämna förslag på hur staten kan bidra till att nya naturvårdsstiftelser etableras.

#### 4.4 Allemansrätten

**Regeringens bedömning:** Allemansrätten är en viktig grund för människors möjlighet att fritt vistas i naturen. Naturvårdsverket bör ges ett uttryckligt ansvar att värna och främja allemansrätten genom vägledning, kunskapsspridning, samordning och samverkan med andra myndigheter och föreningslivet.

#### Skälen för regeringens bedömning

Allemansrätten är en sedvanerätt med uråldrigt ursprung som i dag ger oss rätt att vistas i skog och mark. Allemansrätten är grundläggande för friluftsliv och turism. Det är viktigt att värna allemansrätten och lika viktigt att skador på naturen inte uppstår när vi rör oss fritt i naturen. Strändernas värden ska långsiktigt skyddas i enlighet med vad vi framhållit i propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119).

Allt utövande av friluftsliv (och andra aktiviteter som berör naturen) måste därför bedrivas med stor hänsyn till naturen, den biologiska mångfalden samt markägares och andra brukares intressen.

#### *Bakgrund*

Allemansrätten kan i korthet beskrivas som den fria rätten för var och en att färdas över, och tillfälligt uppehålla sig på, annans fastighet. Denna rätt gäller även utan markägarens tillåtelse. Samtidigt får inte hemfriden – den zon där boende ska få känna sig ostörda – kränkas. Inte heller får markägarens eller andra rättighetsinnehavares ekonomiska intressen skadas. Kärnan i allemansrätten kan sammanfattas ”inte störa, inte förstöra”. Utgångspunkten är respekt och ansvar för såväl naturen som markägare och andra nyttjare av marken.

Allemansrätten är inskriven i grundlagen. Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen, ska alla ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Detta gäller oberoende av det skydd som grundlagen ger den enskildes äganderätt.

Vidare finns den inskriven i 7 kap. 1 § miljöbalken. Där slås det fast att ”var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen ska visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den”. Det innebär att allemansrätten inte endast medför rättigheter utan även skyldigheter.

Utöver allemansrätten finns flera lagar som reglerar hur man vistas i natur- och kulturlandskapet. Lagarna berör allt från ekonomiska intressen till hemfrid och naturskydd. Ett exempel är brottsbalken som handlar om bl.a. tagande av olovlig väg och vad man inte får plocka fritt i naturen. Ett annat exempel är miljöbalken, som lägger ett särskilt ansvar på organisatörer av verksamheter i naturen att informera sina deltagare om allemansrätten samt förebygga skada och störning. Enligt miljöbalken är det inte tillåtet att skräpa ned på en plats som allmänheten har tillträde till. Bestämmelserna om stängselgenombrott är ytterligare ett exempel på lagstiftning som stärker allmänhetens tillgång till attraktiva områden.

### *Organiserad verksamhet och allemansrätten*

Miljöbalken ställer höga krav på den som använder naturen för organiserad verksamhet, oavsett om det sker kommersiellt eller ideellt. En arrangör måste bl.a. ha tillräcklig kunskap om allemansrättens förutsättningar, informera deltagarna om vad som gäller samt följa miljöbalkens krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att bedriva organiserad eller kommersiell verksamhet.

Under det senaste decenniet har utvecklingen gått fort vad gäller organiserade verksamheter i naturen på allemansrättsligt tillgänglig mark. Naturvårdsverket gav 1995 ut rapporten *Allemansrätten och kommersen* (rapport 4446). Då var frågan om exempelvis avgiftsbeläggande av skidspår inte särskilt aktuell. I dag är det ett mycket omdiskuterat område. Olika intressen verkar både för och emot att uttag av tvingande avgifter på allemansrättsligt tillgänglig mark ska vara tillåtet. Andra aktuella områden där det pågår diskussioner är bärplockning i organiserad form, ridning, skoterturism, naturturism och nya aktiviteter som terrängcykling och kiting.

Verksamheter som bedrivs på allemansrättslig grund kan delas in i olika kategorier och grader av organiserad eller kommersiell verksamhet. Exempelvis är utomhuspedagogik för barn en organiserad men inte kommersiell verksamhet, medan uthyrning av kajaker är kommersiell men inte alltid organiserad. En förening som genomför gemensamma skridskoturerna kan inte likställas med ett företag som saluför guidade turer i naturen.

Skilda typer av organiserade verksamheter har olika koppling till allemansrätten. Ett organiserat nyttjande av allemansrättsligt tillgänglig mark bör alltid bygga på ett gott samarbete med markägare. Aktuella frågor rör de kommersiella intressen som enskilda företagare har på annans mark och hur dessa ska förhålla sig till allemansrätt och äganderätt. Ambitionen bör vara att få ett bra samtalsklimat mellan företagare och fastighetsägare så att parterna kommer överens innan en kommersiell verksamhet etableras. Företagen och markägarna bör därför sträva efter att avtala om hur aktiviteter ska bedrivas under ömsesidigt hänsynstagande. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverket, Sametinget, Boverket, markägarorganisationer, friluftsrör-

ganisationer och naturturistnärings utarbeta kanaler för att underlätta dialog och kontakter mellan bl.a. företag, organisationer, myndigheter, markägare och samebyar.

### *Allemansrätten och terrängkörning*

En aktivitet som felaktigt ofta förknippas med allemansrätten är den allt vanligare terrängkörningen. Men motoriserat friluftsliv ingår inte i allemansrätten. Även om det kan ge möjlighet till både rekreation och naturupplevelse är terrängkörningen strikt reglerad i särskild lagstiftning.

### *Kommunikation och information*

Om allemansrätten ska ha ett fortsatt starkt fäste bland befolkningen är det viktigt att den nyttjas på ett hänsynsfullt och hållbart sätt ur flera perspektiv. Intressekonflikter som underminerar allemansrättens starka stöd måste effektivt förebyggas, genom praktiskt nyttjande men även dialog, kunskap och information.

Syftet med all informations- och kunskapsspridning ska vara en bra dialog mellan allemansrättens olika parter och en hos alla grundläggande kunskap om och förståelse för allemansrätten och dess innebörd. Endast på så sätt kan allemansrätten leva vidare som den unika möjligheten till frihet den är.

Vi vill framhålla att det inte bara är myndigheter och kommuner som har ansvar för information om allemansrätten. Även föreningslivet genomför utbildning och lämnar information om allemansrätten.

### *Framtidens allemansrätt*

Naturvårdsverket har våren 2010 inrättat en expertpanel för allemansrätten till stöd för Naturvårdsverket och andra myndigheter. Panelen kommer att behandla principiellt viktiga frågor som rör allemansrätten och lämna vägledning och riktlinjer kring frågorna. Det kan t.ex. röra sig om organiserad verksamhet och allemansrätten, avgiftsbeläggande av naturbaserade aktiviteter och var gränsdragningen för vad en anläggning är inom vilken allemansrätten kan anses vara utsläckt ska göras, allemansrätten i skyddade områden och allemansrätten i en föränderlig värld.

Vi bedömer att Naturvårdsverket bör ges ett uttryckligt ansvar för att värna och främja allemansrätten, genom vägledning, kunskapsspridning, samordning och samverkan med andra myndigheter och föreningslivet. Vi anser vidare att Boverket bl.a. till följd av sitt särskilda ansvar för plan- och bygglagen och för förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. bör verka för att det i kommunerna skapas bättre förutsättningar för allemansrätten och friluftslivet. Detta arbete bör i lämplig omfattning bedrivas i samverkan med Naturvårdsverket.

Bestämmelser om skyltar som avvisar allmänheten från ett område som är av betydelse för friluftslivet finns i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Bestämmelserna, som har till syfte att värna allemansrätten, återfanns tidigare i naturvårdslagen (1964:822) och infördes i nämnda lag samtidigt som miljöbalken trädde i kraft 1999. Bestämmelserna om stängselgenombrott, som tidigare åter-

fanns i naturvårdslagen och som också har till syfte att värna allemansrätten, infördes dock i 26 kap. miljöbalken. Strandskyddsreglerna, vars syfte bl.a. är att värna allemansrätten, finns i 7 kap. miljöbalken. Det finns skäl att överväga att föra in också bestämmelserna om skyltar i miljöbalken för att tydliggöra betydelsen av att tillgängligheten enligt allemansrätten värnas.

Vi avser därför att initiera en översyn av bestämmelserna om skyltning i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Översynen bör också gälla bestämmelserna om reklamskyltar i samma lag. Översynen bör innefatta en utvärdering av hur bestämmelserna har tillämpats.

#### 4.5 Natur för friluftsliv – långsiktig planering och hållbart brukande

**Regeringens bedömning:** Friluftsliv är ett allmänt intresse. Förutsättningen för friluftsliv är tillgång till naturmiljöer. Hänsyn behöver därför tas till friluftslivets behov av tillgång till attraktiva naturmiljöer vid samhällsplanering och markanvändning.

##### Skälen för regeringens bedömning

###### *Naturen – en grund för friluftslivet*

Många typer av naturmiljöer är betydelsefulla för friluftsliv. Det är viktigt att det finns natur lätt tillgänglig i tätorterna, en angelägen fråga för den kommunala planeringen. En varierad natur med en rik biologisk mångfald och med bevarade kulturmiljöer bidrar till upplevelsevärden. Markanvändningen är i många fall avgörande för hur friluftslivet kan bedrivas och för de upplevelser och aktiviteter som är möjliga.

Att bibehålla attraktiva områden för friluftslivet berör många olika aktörer. Markägare och andra som bedriver verksamheter som kan påverka naturmiljön måste ta miljöhänsyn enligt bl.a. hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken eller bestämmelser i andra lagar, t.ex. skogsvårdslagen. Stat och kommun bevakar friluftslivets intressen vid planering, prövning av ärenden, tillsyn och i egenskap av markförvaltare. Den som vistas i naturen har att rätta sig efter begränsningarna i allemansrätten och ta hänsyn till såväl markägaren, brukare av marken som naturmiljön. Allemansrätten behandlas vidare i avsnitt 4.4.

###### *Friluftslivet i samhällsplaneringen*

Friluftslivet ska beaktas i samhällsplaneringen så att friluftslivets intressen vägs in i beslut som berör användningen av mark- och vattenområden. Detta uttrycks övergripande i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Enligt samma bestämmelse ska områden

som är av riksintresse för bl.a. friluftslivet skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

I 4 kap. 2 § miljöbalken anges särskilda hushållningsbestämmelser för vissa geografiska områden som i sin helhet är av riksintresse, där turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas.

Regeringen har i propositionen En ny plan- och bygglag föreslagit ändringar gällande bl.a. översiktsplaneringen (prop. 2009/10:170, bet. 2009/10:CU25, rskr. 2009/10:366). Det ska framgå av översiktsplanen hur kommunen i den fysiska planeringen avser ta hänsyn till och samordna planeringen med avseende till nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen. Syftet är att översiktsplanen ska vara mer strategisk. Det betyder att kommunen i sin översiktsplan ska visa hur bl.a. friluftslivet tas till vara och hur det planeras att utvecklas vad gäller tillgång och tillgänglighet till områden som är lämpliga för friluftsliv. Översiktsplanen ska aktualitetsprövas minst en gång per mandatperiod, vilket ska säkra att planen hålls aktuell inte minst när det gäller friluftslivets intressen.

I förslaget till ny plan- och bygglag förtydligas också kravet på behov av grönområden och tätortsnära natur. När detaljplaner tas fram och när andra beslut ska tas kring byggande ska det göras med hänsyn till att det i närheten av bebyggelse ska finnas parker och andra grönområden. Det ska även finnas lämpliga friytor och platser för lek och motion och annan utvistelse. Regionala underlag är viktiga som underlag för bl.a. den kommunala planeringen. Naturvårdsverket har tagit fram en metod för att arbeta med regionala friluftslivplaner efter en modell från Uppsala län. Rapporten är tänkt att kunna användas som idéskrift i övriga län.

#### *Områden av riksintresse för friluftsliv*

I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) aviserade regeringen ett uppdrag till Naturvårdsverket om en översyn av riksintressena för friluftsliv. Vi avser att återkomma med detta uppdrag.

Riksintressena är en viktig del av miljöbalkens hushållningsbestämmelser, som har betydelse vid prövning av frågor om mark- och vattenanvändning enligt såväl miljöbalken som plan- och bygglagen och andra lagar. Enligt 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. ska Naturvårdsverket lämna uppgifter till länsstyrelserna om vilka områden verket bedömer är av riksintresse för dels naturvården, dels friluftslivet. Naturvårdsverket har hittills bedömt att 215 områden är av riksintresse för friluftslivet.

Det är av stor vikt att utpekade riksintresseområden har en god aktualitet genom att ny kunskap och nya bedömningar kan tillföras. Som konstaterades i propositionen bör en av utgångspunkterna för områden av riksintresse för friluftsliv vara att områdena är viktiga för många människors friluftsliv och att de kan nyttjas ofta och mycket. Det bör inte vara avgörande varifrån besökarna till ett visst riksintesseområde kommer utan det viktiga är områdets faktiska betydelse för ett stort antal människors friluftsliv. Av 3 kap. 6 § miljöbalken framgår att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas. Nya pla-



neringsunderlag har tillkommit på senare år, t.ex. Storstockholms regionala grönstruktur med de gröna kilarna. Prop. 2009/10:238

Miljöprocessutredningen (M 2007:04) har i sitt slutbetänkande Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) bl.a. lämnat förslag till översyn av miljöbalkens bestämmelser om riksintressen. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### *Strandskyddet*

Strandskyddets är till för att värna allmänhetens tillgång till stränder för friluftsliv och rekreation samt att bevara goda livsvillkor för djur och växter i de strandnära områdena. Skyddet omfattar land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen vid hav, sjöar och vattendrag i hela Sverige. Strandskyddsområdet kan utvidgas till högst 300 meter efter beslut av länsstyrelsen. Det är förbjudet att bl.a. uppföra nya byggnader i strandskyddsområdet. Undantag kan dock ges om det finns särskilda skäl.

Riksdagen beslutade 2009 om ändrade strandskyddsbestämmelser (se prop. 2008/09:119, bet. 2008/09:MJU13, rskr. 2008/09:227). De ändrade bestämmelserna har inriktningen att utveckla ett ändamålsenligt strandskydd som beaktar behovet av utveckling i hela Sverige, särskilt i många landsbygder, samtidigt som ett långsiktigt skydd av strändernas natur- och friluftsvärden inte äventyras. Detta innebär en ökad samordning av miljöbalken och plan- och bygglagen.

Med utgångspunkt från ett fortsatt generellt strandskydd i hela landet får kommunerna ansvaret för att i översiktsplanen redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, inom vilka vissa lättnader i strandskyddet avses att gälla. Redovisningen ska vara vägledande vid prövningar av upphävande- och dispensfrågor. Ett av syftena är att strandskyddet bättre ska anpassas till lokala förhållanden och förutsättningar genom att det i dessa utpekade områden ska vara lättare att få dispens från och upphäva strandskyddet för både bostäder, verksamheter och anläggningar som främjar utvecklingen av landsbygderna. Sådana etableringar kan också underlätta för friluftslivet genom en ökat tillgång till logi och annan service.

Flera förtydliganden görs i miljöbalken i syfte att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Dessa avser bl.a. strandskyddets syften, förutsättningarna för att upphäva eller ge dispens från strandskyddet och bibehållande av en fri passage för allmänheten närmast strandlinjen.

Ändringarna syftar till att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet. Kommunerna får huvudansvaret för att pröva frågor om upphävande av och dispens från strandskyddet. Samtidigt stärks länsstyrelsens roll genom nya bestämmelser om att länsstyrelsen ska bevaka strandskyddets intressen vid kommunal planläggning och överpröva kommunala beslut om upphävanden och dispenser.

### *Skogen och friluftslivet*

Sveriges yta består till 70 procent av skog. Skogspromenader och bär- och svamplockning hör till sinnebilden av friluftslivet för många människor. Rådande skogspolitik grundar sig på de två jämställda målen pro-

duktion och miljö. Skogen tillgodoser många olika önskemål från samhället.

Regeringen uttalade i propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) att skogens sociala värden värderas högt av en bred allmänhet och är ur folkhälso- och rekreationsperspektiv viktiga för hela samhället samt att kunskapen hos markägare och andra yrkesverksamma om hur skogsbruk kan bedrivas med hänsyn till sociala värden bör öka.

Enligt 1 § skogsvårdslagen (1979:429) är skogen en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. I paragrafen anges vidare att vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturmiljöns intressen vid skogsbruksåtgärder finns i 30 § skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens föreskrifter. I Skogsstyrelsens föreskrifter finns hänsynsbestämmelser som också är av betydelse för friluftslivet. Exempelvis ska skador på mark och i vatten undvikas och framkomligheten på allmänt nyttjade stigar, stigar av kulturhistoriskt intresse samt permanenta spår och leder får inte försvåras genom att avverkningsrester lämnas kvar eller genom att det uppstår körskador. Markberedning och plantering får inte utföras på sådana stigar och leder.

Skogsstyrelsen har till uppgift att verka för att landets skogar sköts på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen kan uppnås, vilket även inkluderar sociala frågor. För närvarande pågår ett arbete inom Skogsstyrelsen med att identifiera skogar med höga sociala värden. Arbetet görs i samverkan med kommuner och andra aktörer. Dessutom pågår flera andra verksamheter, t.ex. dialog mellan kommuner och berörda markägare, statistikproduktion samt framtagandet av särskilda s.k. tätortsnära skogsbruksplaner. I områden med höga värden för friluftslivet är det särskilt viktigt med sådana insatser och det kan finnas anledning att anpassa skogsbruket till allmänhetens behov. En nyckel till ett bra resultat är att det finns intresserade och engagerade skogsägare.

Inom Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 har markägare möjlighet att söka stöd för att bevara och utveckla skogens mångfald. Stödet syftar till att stimulera skogsägare att utföra åtgärder som ska gynna natur- och kulturmiljövärden. Sådana åtgärder kan även vara betydelsefulla för skogens sociala värden. Vidare bedriver Skogsstyrelsen ett kompetensutvecklingsprojekt som erbjuder skogsägare fri rådgivning om lämpliga skötselåtgärder för att bevara, utveckla och restaurera miljövärden inklusive kulturmiljö och sociala värden på fastigheten.

Kommunerna har en viktig roll i fråga om sociala värden i tätortsnära skogar, både som markägare och som ansvarig myndighet för den fysiska planeringen. De skogar som utnyttjas mest av allmänheten ligger av förklarliga skäl ofta nära tätorter och inte sällan äger kommunen skogsmark i dessa områden. Det är viktigt att kommunerna tar ansvar för att de tätortsnära kommunala skogarnas stora värde för hälsa och välbefinnande, rekreation samt bär- och svamplockning och andra aktiviteter uppmärksammas och prioriteras.

Kommunerna kan även ta initiativ till dialog och samarbete med andra aktörer som äger tätortsnära skogar. Vi ser positivt på att kommuner

### *Odlingslandskapet*

Odlingslandskapet är viktigt för friluftsliv trots de begränsningar i allemansrätten som odlingen medför. Miljömålet Ett rikt odlingslandskap har nyligen i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete kompletterats med friluftslivets värden (prop. 2009/10:155). I propositionen understryks odlingslandskapets betydelse för rika möjligheter till naturupplevelser och friluftsliv.

Lantbrukaren är den viktigaste aktören för att bevara odlingslandskapet. Ett ekonomiskt lönsamt jordbruk är förutsättningen för bevarandet av landskapet med dess höga natur- och kulturmiljövärden och dess möjligheter till ett rikt friluftsliv. Särskilt ängs- och betesmarker uppfattas av många som en omistlig del i landskapet. Genom Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 erbjuds lantbrukare ersättning för miljöbevarande åtgärder, t.ex. vård av landskapselement som åkerholmar, gärdesgårdar, alléer, ängsslätter, bete av naturbetesmarker, skapande av våtmarker, skydds-zoner mot vattendrag med mera.

De tätortsnära jordbruken skapar ett odlingslandskap som ger möjlighet till rika friluftslivsupplevelser för människor i tätorterna. Den tätortsnära jordbruksmarken riskerar emellertid att tas i anspråk för bebyggelse och andra exploateringsändamål när tätorten växer. Det är därför väsentligt att kommunerna uppmärksammar och tar tillvara jordbrukets värden och beaktar avstånd mellan bostadsbebyggelse och jordbruksverksamhet i den fysiska planeringen.

I de intensivt uppodlade jordbruksbygderna främst i Skåne, Östergötland och Västergötland är det ont om mark som är tillgänglig för friluftsliv. Flera kommuner arbetar för att skapa nya tätortsnära friluftsområden och för att göra jordbrukslandskapet mer tillgängligt och attraktivt med hjälp av bl.a. cykel- och ridvägar.

### *Fjällen och landskapet som brukas av rennäringen*

Fjällvärlden har betydande förutsättningar för friluftsliv genom dess höga natur-, kultur- och upplevelsevärden. Fjällen har under lång tid varit ett nationellt turistmål och blir alltmer också ett internationellt mål för turismen. Hela fjällkedjan är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken.

Enligt miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö ska fjällen ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Det statliga ledsystemet är ett väl utbyggt nät av vandrings-, skid- och skoterleder av hög kvalitet. Det omfattar cirka 550 mil och når flertalet fjällområden i samtliga fjällän. Naturvårdsverket är huvudman för ledsystemet. Länsstyrelserna ansvarar för att sköta och underhålla lederna. Betydande delar av fjällområdet är skyddade som nationalpark, naturreservat eller Natura 2000-område. Av landarealen i fjällområdet är mer

än 40 procent skyddad. Fjällsäkerheten samordnas genom Naturvårdsverkets fjällsäkerhetsråd. Vi anser att dessa statliga insatser för friluftsliv och turism i fjällen är viktiga och ska fortsätta.

Fjällen och de övriga delarna av renskötseområdet är viktiga för friluftslivet. Rensköttsel är en multifunktionell näring som är en naturlig del av ekosystemet i skog och fjäll och därmed utgör en förutsättning för att bevara landskapets betespräglade karaktär och mångfald. Det betespräglade landskapet har länge varit attraktivt för friluftslivet.

Rensköttsel förekommer i dag på 40 procent av Sveriges yta och den är genom sin karaktär en förvaltare av stora natur- och kulturmiljövärden. Renskötselns brukande av stora markarealer, och rätt att nyttja såväl enskild som statligt förvaltat mark, innebär många kontakter mellan rennäring och friluftsliv. Då tillgången på betesmark blir allt mer begränsad uppstår det i många fall ett konkurrensförhållande mellan renskötseln och annan markanvändning. Friluftslivet kan medföra störningar under känsliga perioder i renskötseln. Betesmarker styckas sönder av friluftsanläggningar för t.ex. turism och skoterleder. Nöjesäkning med snökoter har blivit ett allvarligt problem under de senaste decennierna.

Vi anser att kunskap och hänsyn till rennäringen som brukare av landskapet och ett ömsesidigt hänsynstagande mellan friluftsliv och rennäringen är en förutsättning för en långsiktigt hållbart friluftsliv i fjäll- och renskötseområdet.

### *Kust och skärgård*

Kust- och skärgårdsområdena har stor betydelse för friluftsliv och turism. Många aktiviteter är knutna till kust och skärgård, t.ex. båtliv, bad, fritidsfiske, paddling och vinteraktiviteter som långfärdsskridskoåkning. Båtlivet är en av de stora folkrörelserna. Det beräknas finnas en miljon fritidsbåtar i Sverige.

Kust och skärgård är natursköna men känsliga naturmiljöer och landskap. Stora delar av kusten är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Strandskyddsreglerna i miljöbalken har vidare stor betydelse för att säkerställa strandmiljöer för friluftslivet. Strandskyddsfrågorna behandlas i avsnitt 4.5 ovan.

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar (prop. 2000/01:130).

I regeringens proposition om en sammanhållen svensk havspolitik utpekade havet som en oundgänglig resurs och anges att en helhetssyn på nyttjandet av havet är nödvändig (prop. 2008/09:170). Övergödning, hårt fisketryck och utsläpp av miljögifter har fått allvarliga konsekvenser för miljön. En samlad svensk havspolitik har därför föreslagits för att möjliggöra en helhetssyn på hur havet och dess resurser nyttjas och bevaras. I skrivelsen Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) anger regeringen

ytterligare åtgärder för att värna och förbättra havsmiljön. Ett exempel på åtgärder för att minska störningar i kustområden är arbetet med s.k. hänsynsområden, som hittills har bildats i kust- och skärgårdsområden i fem län. Hänsynsområden är inte någon lagreglerad skyddsform utan ett område där allmänheten genom information uppmanas visa särskild hänsyn för att minimera buller och störningar. Enligt vad vi framförde i skrivelsen Åtgärder för levande hav bör länsstyrelsernas arbete med att inrätta hänsynsområden fortsätta.

### *Sjöar och vattendrag*

Sjöar och vattendrag har på samma sätt som när det gäller kust och skärgård mycket stor betydelse för friluftsliv och turism. Vattenmiljöerna och stränderna nyttjas för bad, fritidsfiske, båtliv, paddling med mera.

Enligt riksdagens beslut innebär miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag att sjöar och vattendrag används och nyttjas på ett ekologiskt hållbart sätt och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden och landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion bevaras samtidigt som förutsättningarna för friluftsliv värnas. Bakgrunden redovisas i kapitel 13 i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130).

Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag är mycket nära kopplat till ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Ramdirektivet för vatten omfattar inlandsvatten, dvs. sjöar, vattendrag och grundvatten samt kustvatten och vatten i övergångszon (ytvatten i närheten av flodutlopp vid kusten). Huvudprincipen är att i dessa vatten upprätthålla eller uppnå god vattenstatus till 2015.

### *Regionala landskapsstrategier*

Syftet med regionala landskapsstrategier är att i ett landskapsavsnitt se helheten för den biologiska mångfalden, kulturmiljö värden, friluftslivet och ett hållbart nyttjande. Bevarandeinsatser ska kompletteras med utvecklings- och planeringsinsatser för ett hållbart nyttjande av biologiska resurser utifrån en helhetssyn på landskapet. Arbetet med regionala landskapsstrategier bör fortsätta utifrån den generella vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram. Det bör ske i en öppen process där markägare, representanter från jord- och skogsbruket, rennäringen samt andra berörda organisationer och intressenter inbjuds att delta. För att arbetet ska komma i gång har vi därför angett i regleringsbrevet för Naturvårdsverket för 2010 att medel ska anvisas till länen för detta.

Landskapsstrategierna kan också utgöra ett värdefullt underlag för olika typer av åtgärder och planer som t.ex. översikts- och detaljplaner, bildande av naturreservat, kulturresevat eller upprättande av naturvårdsavtal, skötselåtgärder eller genomförande av åtgärder inom åtgärdsprogram för hotade arter, vattenmyndigheternas åtgärdsprogram eller åtgärder för att förebygga t.ex. översvämningar och ras. De utgör också ett värdefullt underlag för regionala utvecklings- och tillväxtprogram, för

landsbygdsprogrammets regionala genomförandestrategier och för Life+-projekt och biosfärömråden. Landskapsstrategierna kan kombineras med bredare tvärssektoriella frågeställningar, exempelvis landsbygdsutveckling.

#### 4.6 Tätortsnära natur

**Regeringens bedömning:** Den tätortsnära naturen är särskilt viktig för friluftslivet för den stora andel av befolkningen som bor i tätorter. Kommunerna bör särskilt verka för att tillgodose behovet av tätortsnära natur i den kommunala planeringen. Det är viktigt att kommunerna behandlar bevarande av och tillgång till tätortsnära natur i den kommunala översiktsplaneringen, särskilt i tätorter där konkurrensen om mark är hög. Vid sidan av bevarande och tillgång till natur kan frågor om skötsel och tillgänglighet behandlas i dessa sammanhang.

#### Skälen för regeringens bedömning

I dag bor en majoritet av Sveriges befolkning – omkring 85 procent – i tätorter. Bara de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö har cirka 3,5 miljoner invånare eller en dryg tredjedel av landets befolkning. Den tätortsnära naturen har därför stor betydelse för möjligheten till friluftsliv i vardagen för många människor. Den tätortsnära naturen är inte bara värdefull för friluftslivet utan också för bevarandet av den biologiska mångfalden och kulturmiljövärderna. Såväl landområden som sjöar och vattendrag är betydelsefulla för friluftslivet.

Naturen gör också tätortsmiljön sundare genom flera ekosystemtjänster. Parker och grönområden dämpar buller från trafik och industrier. Samtidigt fungerar deras växtlighet som filter för en del luftföroreningar. Dammar och våtmarker renar dagvatten från näringsämnen och en del föroreningar innan det släpps vidare ut i vattendrag och sjöar. Eftersom våtmarkerna lockar till sig ett rikt fågelliv, blir de också ofta populära friluftsområden.

Tätortsnära natur brukar definieras geografiskt som en zon med minst en kilometers radie runt tätorten. Ju större ort desto större zon, eftersom fler då besöker den kringliggande naturen. I Storstockholm omfattar den tätortsnära zonen ett område med 30 kilometers radie runt centrum. Tid och tillgänglighet kan också användas för att definiera vad som är tätortsnära natur.

Exploateringstrycket på den tätortsnära naturen är ofta stort. Grönskan konkurrerar bl.a. med ortens behov av bostäder och vägar. Därför finns behov av en strategisk planering och säkerställande av tätortsnära natur. I hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken anges att behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter särskilt ska beaktas. I regeringens förslag till en enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) förtydligas kommunernas ansvar för att planera för tätortsnära natur och grönområden (jfr avsnitt 4.5).

Länsstyrelserna i de tre storstadslänen har på uppdrag av regeringen tagit fram särskilda program för skydd av tätortsnära natur. Genom programmen kommer viktiga tätortsnära naturområden att få ett långsiktigt

skydd i storstadsområdena, där konkurrensen om mark är som störst. Regeringen har i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2010 gett länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län i uppdrag att fortsätta genomförandet av skyddet av tätortsnära natur i enlighet med programmen med inriktningen att de ska vara genomförda 2015.

Vi anser att den tätortsnära naturen är av stor betydelse. Det är angeläget att framför allt kommunerna i sin planering tar ansvar för den långsiktiga tillgången till naturområden i alla tätorter.

Strategier för bevarande av och tillgång till tätortsnära natur behöver tas fram också i andra områden än storstadsregionerna. Det gäller särskilt kring tätorter där konkurrensen om mark är hög. Vid sidan av bevarande av och tillgång till natur kan frågor om skötsel och tillgänglighet behandlas i sådana strategier. Det är viktigt att kommunen i översiktsplaneringen behandlar frågor hur den tätortsnära naturen kan säkerställas. Bland de underlag som tas fram om den tätortsnära naturen kan nämnas Skogsstyrelsens arbete med att identifiera skogar med höga sociala värden, vilket sker i samverkan med kommuner, markägare, föreningsliv och andra aktörer. Det nya programmet för lokala naturvårdsprojekt (Lona) som inleddes 2010 bör vara ett bra verktyg för att gynna den tätortsnära naturen i olika avseenden, såväl när det gäller utveckling och skötsel som skydd.

#### *Planering för särskilda aktiviteter – cykling och ridning*

Vi bedömer att avtal eller andra lösningar för samutnyttjande av annans mark för vissa typer av friluftsvksamheter är viktiga för att främja möjligheter till ett tätortsnära friluftsliv.

Valet av cykeln vid transport till den tätortsnära naturen bör underlättas. Fler cykelbanor eller leder är önskvärda. De kommunala grundcykelnäten bör kunna utvecklas mer mot just intressanta målpunkter för friluftslivet. För att detta ska lyckas krävs ett tämligen sammanhängande cykelvägnät, där även målpunkter för friluftslivet beaktas.

För den dagliga transporten i och kring våra tätorter saknas ofta uppställningsplatser av rimlig kvalitet och säkerhetsgrad. Effektiviteten och flexibiliteten skulle kunna öka väsentligt om cykeln under en del av resan kunde medföras på allmänna färdmedel.

Häst- och ridverksamheter ökar i landet. Trycket på allemansrätten när det gäller ridning är stort. I dag rider mer än 200 000 personer i Sverige och antalet företag som arrangerar turridning ökar. Det är en positiv utveckling, men risken för markskador och konflikter med markägare och besökare i grönområden ökar.

Det är viktigt med tydlighet och förutsägbarhet när det gäller var hästarna lämpligen kan vistas, men också var de kan framföras. Detta är särskilt angeläget i den kommunala översiktsplaneringen, inte minst för tätortsnära områden. Hästföretagare behöver veta i vilka områden de kan etablera sig och utveckla sina verksamheter, exempelvis var det är lämpligt med stall och hagar och hur lämpliga ridvägar ansluter till dessa. Kommunen kan också genom god planering bidra till att människor inte störs av hästverksamheten och att negativ påverkan på miljön undviks.

Som ovan nämnts är ett annat område med behov av utvecklingsarbete metoder för en genomtänkt trafikplanering som beaktar risken för olyckor mellan hästar och trafik. Kommuner kan även behöva samarbeta med

varandra och på länsnivån. Hästar förekommer också i trafiksituationer som är direkt olämpliga både för ryttare, kuskar och andra trafikanter.

Hästhållning har på många ställen medfört konflikter mellan olika intressenter, såsom hästägare, privata markägare, vägsamfälligheter, kommuner och andra offentliga markägare. Avtal eller andra lösningar för samutnyttjande av annans mark för bl.a. hästverksamheter behöver utvecklas även inom mer tätbebyggda områden. En vidareutveckling behöver ske av avtalsvillkor för samutnyttjande, som kan förena önskemål om nyttjande av mark med krav på att marken inte skadas. Kompetensutveckling om bl.a. markanvändning och allemansrättens innebörd kan bidra till ett bättre fungerande system.

Boverket driver sedan några år ett nätverk för att diskutera och lyfta upp viktiga frågor om hästar i planeringen. Det görs framför allt för att bidra till bättre kunskapsunderlag om spridningsvägar av hästallergener och i förlängningen bättre underlag för planering av hästverksamheter. I nätverket deltar Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Folkhälsoinstitutet, Sveriges Kommuner och Landsting, Astma- och allergiförbundet, hästnäringens organisationer och forskare inom området.

#### 4.7 Landsbygdsutveckling och hållbar regional tillväxt

**Regeringens bedömning:** Sveriges natur utgör en stor tillgång för såväl inhemska som utländska besökare. Friluftsliv och natur-, kultur- och landsbygdsturism har stor och ökande betydelse för ett livskraftigt näringsliv i hela landet, landsbygdsutveckling och regional tillväxt.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Intresset för friluftsliv och turism – en resurs för landsbygden*

Sambanden mellan natur- och kulturmiljö, landskap, friluftsliv och hälsa har lyfts fram alltmer under senare år. Natur- och kulturlandskapet utgör en bas och grundförutsättning för friluftslivet. Landskap kopplat till hälsa handlar inte bara om fysisk hälsa utan lika mycket om psykiskt välbefinnande.

En majoritet av befolkningen bor i tätorter, men anspråken på landsbygdslandskapet har inte minskat; de har däremot antagit nya former. Natur- och kulturmiljöer, historiska platser och landskap, urbana och agrara, är viktiga samhällsresurser som bidrar till människors livskvalitet och ökat engagemang för den egna miljön. Attraktiva miljöer lockar människor i olika livssituationer och med olika bakgrund, ger större mångfald i befolkningssammansättningen och ökar möjligheten till möten mellan olika människor och flera kulturer. Sveriges landsbygder är viktiga för hela vårt lands framtid. Genom det engagemang och den utvecklingskraft som finns på landsbygderna skapas förutsättningar för tillväxt i hela landet. Landsbygderna är rika på naturresurser och på företagsamma människor. Här erbjuds också goda boendemiljöer och natur- och kulturvärden som uppskattas av både svenskar och besökare från andra länder. Nyttänkande och entreprenörskap, exempelvis inom naturturism, skapar nya möjligheter för boende, företagande och utveckling av



välfärden. I en tid av omställning har landsbygderna också en avgörande roll för utvecklingen av ett hållbart samhälle.

Regeringen har i sitt arbete lyft fram de resurser och möjligheter som landsbygdsområden har men också de utmaningar de står inför. I mars 2009 presenterade regeringen till riksdagen En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder (skr. 2008/09:167). I strategin slår regeringen fast sin syn på Sveriges landsbygder som en viktig utvecklingsresurs, vad gäller såväl generella frågor som olika sakområden. Dessutom summeras de konkreta åtgärder som regeringen har genomfört. Vidare redovisas ett antal förslag som lagts fram i form av utredningsdirektiv, myndighetsuppdrag och andra regeringsbeslut. Skrivelsen placerar också in en del befintliga åtgärder i ett strategiskt landsbygdssammanhang. I strategin tas viktiga frågor upp som berör bl.a. naturturism. Sedan skrivelsen presenterades har regeringen fattat en rad strategiska beslut och tagit många initiativ för att ge landsbygderna bättre förutsättningar för boende och företagande. Arbetet har varit inriktat på konkreta åtgärder inom en mängd olika områden med syfte att möjliggöra för människor att leva, arbeta och starta företag i Sveriges landsbygdsområden.

Viktiga strategier och program för att stärka landsbygdsområden och som har inverkan på friluftsliv och natur- och kulturturism är bl.a. Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013, strukturfondsprogrammen, programmet för Europeiska fiskefonden och de regionala utvecklingsprogrammet (RUP).

Sveriges landsbygdsprogram 2007–2013 är det viktigaste instrumentet för att stärka landsbygdernas utvecklingsförutsättningar. Under sjuårsperioden omfattar programmet cirka 36 miljarder kronor i offentliga medel. Till detta kommer ungefär 15 miljarder kronor i privata medel. Programmet innehåller cirka 30 åtgärder varav flera har en direkt eller indirekt betydelse för utvecklingen av friluftslivet. Till de indirekta åtgärderna hör de som har en koppling till jord- och skogsbruket. Exempel på detta är investeringsstöd för jordbruksföretag, ersättningar för att bevara ett öppet och varierat odlingslandskap t.ex. genom restaurering och skötsel av betesmarker och slåtterängar, anläggning av våtmarker etc. Till de mer direkta åtgärderna hör de som verkar för diversifiering och förbättrad livskvalitet på landsbygden. Inom detta område finns cirka 5 370 miljoner kronor tillgängliga under programperioden för investeringar i företag och för projekt som syftar till att förbättra förutsättningarna för företagande och boende på landsbygden.

Programmet för Europeiska fiskerifonden omfattar under perioden 2007–2013 cirka 980 miljoner kronor i offentliga medel. Programmets åtgärder syftar till att främja en hållbar miljö och naturliga fiskbestånd, en lönsam fiskerinäring som även kan gynna sysselsättning på landsbygden. Sammantaget har åtgärderna betydelse för landsbygdens utveckling och möjligheterna till att nyttja en viktig naturresurs, fisken, såväl i näringsverksamhet som i friluftslivet.

Det regionala utvecklingsprogrammet (RUP) utgör en samlad strategi för ett eller flera läns regionala tillväxtarbete. Det syftar till att binda samman olika planeringsprocesser med betydelse för en hållbar regional utveckling och underlätta samverkan mellan län. Strukturfonderna är de främsta verktygen för Europeiska unionens sammanhållningspolitik. Under programperioden 2007–2013 beräknas cirka 22 miljarder kronor

av offentliga och privata medel fördelas genom åtta regionala struktur- och fonderprogram till projekt i alla delar av Sverige.

Programmen skapar förutsättningar för att ta till vara det engagemang och den kunskap som finns lokalt och regionalt samt möjliggör gemensamma insatser som stärker landsbygdernas utvecklingskraft. Natur- och kulturlandskapet utgör bas och grundförutsättning för natur- och kultur- turismen. De värden och resurser som finns i landskapet för turismen, såväl kulturvärden som naturvärden, kan bidra till den regionala utvecklingen på ett bättre sätt om de behandlas med en helhetssyn än om de behandlas som separata resurser (se vidare nedan).

### *Den nationella turistpolitiken*

Turistpolitiken utgår från två perspektiv – ett Sverigefrämjande och ett näringsfrämjande perspektiv. Målet är att Sverige ska ha en hög attraktionskraft som turistland och en långsiktig konkurrenskraftig turistnäring, som bidrar till hållbar tillväxt och ökad sysselsättning i alla delar av landet (prop. 2004/2005:56).

Ansvar för det Sverigefrämjande perspektivet har VisitSweden AB, som ägs till hälften av staten genom Näringsdepartementet och till hälften av svensk besöksnäring genom Svensk Turism AB. VisitSweden är ett kommunikationsbolag för svenska destinationer och varumärket Sverige utomlands. Hållbar utveckling är ett av bolagets strategiska områden. Bolaget verkar för hållbar turism som attraherar besökaren och motiverar besöksnäringen att välja hållbara lösningar. VisitSweden har 150 miljoner kronor i anslag från staten för 2010.

Tillväxtverket har regeringens uppdrag att utveckla det näringsfrämjande perspektivet i turistpolitiken. Tillväxtverket arbetar nationellt med statistik, analys och kunskapsutveckling för att främja tillväxt inom rese- och turistnäringen. Tillväxtverket arbetar också med att integrera turistnäringen i det regionala utvecklingsarbetet men genomför också insatser med nationell inriktning inom exempelvis affärsutveckling av natur- och kulturnära turism.

En attraktiv natur är en grundförutsättning för den del av turistnäringen som baseras på natur, kultur och landskapsbild, dvs. natur- och kultur- turismen. Den svenska naturen i allmänhet och de skyddade områdena i synnerhet utgör en tillgång med stora utvecklingsmöjligheter. Det är viktigt att fortsätta underlätta och stimulera en ökad naturturism samtidigt som de skyddade områdenas natur- och kulturvärden bevaras.

### *Naturturism och ekoturism*

Naturturism omfattar människors aktiviteter när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning.

Tillgänglig statistik (Tillväxtverket, 2009) visar att turismen i Sverige omsätter 244 miljarder kronor vilket motsvarar knappt 160 000 sysselsatta. De svenska hushållens turismkonsumtion i Sverige överstiger 100 miljarder kronor och totalt utgör turistnäringen 2,86 procent av Sveriges BNP. Sett till utvecklingen ökar den utländska konsumtionen i Sverige mer än den inhemska. Några motsvarande uppgifter för naturturismen finns inte. Däremot finns det gott om indikationer, från såväl

olika organisationer som forskare, på naturturismens allt större betydelse. Internationella uppskattningar gör gällande att turism till naturområden har vuxit från cirka två procent av all turism i slutet av 1980-talet till ungefär tjugo procent i början av 2000-talet, och att den globala naturturismen årligen omsätter åtminstone 250 miljarder US-dollar. Vidare uppskattas att äventyrs- och ekoturism utgör två (av sammanlagt fem) produktområden som kommer att ha den största tillväxten under 2000-talets inledande decennier.

Syftet med ekoturism är att ta hänsyn till den lokala miljön och befolkningen för att få en hållbar turismutveckling. I mångt och mycket betyder det att man försöker ta hänsyn till både ekologiska och ekonomiska aspekter samtidigt. Det betyder inte automatiskt att det handlar om naturturism utan kan egentligen innefatta olika slags turism som har ambitionen att vara ekonomiskt och ekologiskt hållbar. I de allra flesta fall förknippas dock ekoturismen med naturupplevelser. Därför är också ekoturism en del av naturturismen och kan också vara ett exempel på kommersiellt organiserat friluftsliv.

Ett exempel på en organisation som är tydligt inriktad mot ett kommersiellt friluftsliv är Svenska Ekoturismföreningen med cirka 300 medlemsföretag. Föreningen är en politiskt oberoende, icke-kommersiell organisation med säte i Stockholm. Föreningens syfte är att främja ekoturism i Sverige och internationellt. Föreningen arbetar för att termen "ekoturism" behåller en väl avgränsad innebörd av hänsynstagande och kunskapsutvecklande kvalitetsturism, så som den framställs i dokumentet "WWF och turismen". Det vill säga varsamhet, naturskydd, lokal nytta och småskalighet. Enligt föreningen ska ekoturismen användas som verktyg för en hållbar utveckling såväl i Sverige som internationellt, t.ex. i glesbygder och i biståndsverksamhet.

Kvalitetsmärket "Naturens Bästa" är ett kvalitetssäkringssystem som samlar naturresor från arrangörer av svensk ekoturism. Bakom Naturens Bästa står Ekoturismföreningen som huvudman i samarbete med Svenska Naturskyddsföreningen och VisitSweden AB. Beteckningen Naturens Bästa blev den första nationella kvalitetsmärkningen av ekoturism på det norra halvklotet. Detta möjliggjordes bl.a. med stöd från det förra svenska landsbygdsutvecklingsprogrammet 2000–2006. Systemet sjösattes under FN:s internationella ekoturismår 2002.

För arrangörer av upplevelseturism i svensk natur är Naturens Bästa på väg att bli en framstående marknadsföringskanal till både svenska och utländska kunder. Under 2005 reviderades kriterierna för märkningsperioden 2006–2010. Utifrån tre års praktisk erfarenhet kompletterades, förtydligades och förbättrades kraven. Dessutom tillkom nya specialkrav för bl.a. viltskådning.

I dag finns drygt 180 produkter och arrangemang som är kvalitets-säkrade med Naturens Bästa.

### *Upplevelse- och äventyrsturism*

Upplevelse- och äventyrsturism blir allt populärare. Många köper färdiga upplevelsepaket vilket ställer stora krav på leverantören av en tjänst – både företaget och guiden – att leverera säkra tjänster. Enligt produkt-säkerhetslagen (2004:451) ska varor och tjänster som tillhandahålls av

näringsidkare vara säkra. En tjänst är säker om den vid normal eller rimligt förutsebar användning inte för med sig någon eller låg risk för människors hälsa och säkerhet. Många friluftsjaktiviteter medför olika former risker och konsumenten eller deltagaren har ett ansvar för sitt eget uppträdande och för att följa de instruktioner som finns samt lämna korrekt information om sina egna förutsättningar att delta i aktiviteten.

Konsumentverket är tillsynsmyndighet för produktsäkerhetslagen som alltså tillämpas på tjänster som dessa men har ingen föreskriftsrätt för säkra tjänster. De verktyg som finns till hands i förebyggande syfte är branschöverenskommelser, allmänna råd, vägledning och informationsinsatser. Tillsynsarbetet utförs ofta i form av marknadskontroller. Konsumentverket har inlett ett arbete för att tillsammans med friluftsjaktorganisationer arbeta fram en gemensam syn för det förebyggande säkerhetsarbetet och utarbeta en god sed för turistbranschen. Konsumentverket har för avsikt att samla kommersiella aktörer för ett likadant arbete.

Konsumentverket har även tagit fram information till lärare på naturbruksgymnasier och till utbildningsanordnare av fritidsledare och äventyrs- och fjällguider. Syftet är att de som utbildas ska få kunskaper i systematiskt säkerhetsarbete som de sedan kan använda i sin yrkesutövning.

För några få branscher finns standarder t.ex. för utbildning av fritidsdykare. Även för byggande, drift och underhåll av äventyrsbanor finns en standard. Inom det europeiska standardiseringsarbetet pågår också arbete för standarder inom turism.

Konsumentverket ser mycket positivt på arbetet med dels certifiering av naturguider, dels certifiering enligt fjälledarnormen. När certifieringen av dessa två typer av guideutbildningar har ackrediterats ökar möjligheten för Konsumentverket att tydliggöra tolkningen av begreppet säker tjänst för vissa branscher. Dessa har två syften, dels att ta bort farliga varor och tjänster från marknaden, dels att skapa en för företagarna jämnställd marknad.

### *Kulturturism*

Många landsbygder har goda tillgångar i form av kultur, kulturarv och natur- och kulturmiljöer som utgör viktiga resurser för de kulturella och kreativa näringarna. Historiska miljöer är även en tillgång för företag inom kreativa näringar som arkitektur, design, konstnärliga verksamheter, utveckling och forskning inom t.ex. IT och andra områden. En handlingsplan för att utveckla kulturella och kreativa näringar presenterades i september 2009.

Till handlingsplanen knyts en satsning på 60 miljoner kronor för åren 2010–2012. Syftet med handlingsplanen är att skapa goda förutsättningar för entreprenörer och företagare inom kulturella och kreativa näringar att utveckla sina affärsidéer och företag samt förbättra lönsamheten. Insatserna i handlingsplanen ska utgå från de kulturella och kreativa entreprenörernas behov och möjligheter. Förbättrade förutsättningar för entreprenörer inom kulturella och kreativa näringar har potential att öka landsbygdernas tillväxt och därigenom bidra till ökad svensk konkurrenskraft.

Inom landsbygdsprogrammet finns möjligheter att stödja bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet. Budgeten för den i samman-

hanget mest aktuella åtgärden uppgår för perioden 2007–2013 till 119 miljoner kronor inklusive svensk offentlig medfinansiering. Till och med årsskiftet 2009 har det inom åtgärden beviljats 41 miljoner kronor i stöd till 93 projekt. Av dessa är drygt hälften sådana som har bäring på utveckling och restaurering av natur- och kulturarvet inklusive restaurering av kulturbyggnader.

### *Samisk turism*

Intresset och potentialen för friluftsliv i nordligaste Sverige är stort. Intresset för samisk turism är ansenligt men utbudet är fortfarande relativt begränsat men bedöms ha en minst lika stor utvecklingspotential som andra liknande friluftsbaserade verksamheter i Sverige. Samisk turism kan beskrivas som turism som bedrivs med ett förhållningssätt som ska skapa kunskap och förståelse för samernas kultur, näringar och livsmiljö under samisk ledning. Utgångspunkten är samiska värderingar och levnadssätt.

Samisk turism är en delvis kontroversiell fråga inom det samiska samhället. Det finns en risk för konflikt mellan rennäringen och besöksnäringen och det finns även en tendens att i vissa fall exploatera den samiska kulturen på ett önskat sätt.

Trots den inneboende motsättningen har en tillväxt och produktutveckling skett de senaste åren. Fler unga samer ser besöksnäringen som en möjlighet, ett sätt att på samiska villkor bedriva turism, sprida information om samisk kultur och näringar och skapa sig en inkomst för att kunna leva kvar på landsbygden. Det har också visat sig att det ökade intresset för friluftaktiviteter med samisk guidning kan öppna upp möjligheterna att utnyttja traditionella samiska kunskaper och sedvänjor, såsom att ta i bruk samiska vandringsleder, att levandegöra gamla samiska jakt- och fisketraditioner eller att tämja och klövja renar.

### *Fisketurism och fritidsfiske*

Fritidsfiske är en av de vanligaste och mest uppskattade friluftaktiviteterna i Sverige. De viktigaste motiven för fritidsfisket är avkoppling från vardagen, naturupplevelser, social gemenskap med familj och vänner samt fångst till det egna hushållet. Försäljning är numera förbjuden. Sverige har stora möjligheter till fritidsfiske och fisketurism. Mer än tvåhundra mil kust med öar och skärgårdar, tusentals mil av vattendrag, de stora sjöarna Väner, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön samt ytterligare knappt 100 000 sjöar ger varierande möjligheter för den som vill fiska för rekreation och till husbehov.

Det svenska fritidsfisket har stor betydelse för friluftsliv, rekreation och turistnäring. Omkring en miljon svenskar, 15 procent av alla mellan 16 och 74 år, fiskade på fritiden under 2008. Under 2006 genomförde svenskarna totalt cirka 14 miljoner fiskedagar. Fritidsfiske är därför en viktig del av det svenska friluftslivet och en starkt bidragande faktor till att människor kommer ut i naturen. Sportfiskare engagerar sig också ofta i vård av fiskevatten. Cirka 100 000 sportfiskare deltar i det ideella fiskevårdsarbetet och lägger tillsammans ner 775 000 oavlönade arbetsdagar varje år. Sportfiske är på så sätt en viktig faktor för att de miljömål som

kopplar till vattenmiljöer kan uppnås. Enligt svensk fiskerilagstiftning är allt fiske som inte sker med stöd av yrkesfiskelicens eller enskild rätt att beteckna som fritidsfiske. Detta fiske kan bedrivas såväl med handredskap som med en begränsad mängd redskap av annan typ, i första hand nät och burar. Termen sportfiske brukar användas för fisket som sker med handredskap.

Enligt Fiskeriverkets rapport Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige (Finfo 2008:2) fanns det under 2006 drygt 1 300 företag med helt eller delvis fritidsfiskerelaterad verksamhet och de hade en sammanlagd omsättning på knappt 500 miljoner kronor. En uppföljningsstudie visar dock att den verkliga omfattningen troligtvis är den dubbla.

Vi bedömer att fritidsfisket är av såväl samhällsekonomiskt som folkhälsomässigt intresse. Rätt förvaltad och utförd rör det sig samtidigt om ett förhållandevis skonsamt fiske vad gäller fiskbestånden. Det bidrar även till sysselsättning och utveckling av företagande i glesbygd och i kustnära samhällen. Naturupplevelsen ger förutom ökat välmående även ett ökat miljöintresse hos många utövare.

Förutsättningarna för fisketurism och fritidsfisket i Sveriges landsbygder ska tas till vara, bl.a. genom en god och ändamålsenlig fiskevård. Regeringen har i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1 Uo23) angett att det är angeläget att Fiskeriverket utifrån en långsiktig plan fortsätter att utveckla fritidsfiske och fisketurism. Även propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170) lyfter fram dessa områden. Fiskeriverket har fått i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och intresseorganisationer utveckla en långsiktig plan för fritidsfiske och fisketurism. I regeringens skrivelse Åtgärder för levande hav (skr. 2009/10:213) betonar regeringen vidare behovet av ökad datainsamling och kunskapsuppbyggnad om svenskt fritidsfiske och fritidsfiskebaserat företagande.

### *Jakt som friluftaktivitet*

Vi betraktar viltstammarna som en viktig resurs som ska nyttjas och förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt. I Sverige finns goda förutsättningar att ägna sig åt jakt. Jakten och viltvården har numera sin största betydelse som rekreationsskälla och är en viktig del i naturvården. I Sverige uppgår antalet jägare till cirka 270 000 personer (14 000 kvinnor och 256 000 män). De flesta av dessa har jakten som ett fritidsintresse och ser den som en friluftaktivitet, ett sätt att både komma ut i skog och mark och umgås socialt med andra jaktintresserade. För en del jägare bidrar jakten även till försörjningen.

Jakten har traditionellt sin främsta förankring utanför större tätortsområden. Spridningen i ålder bland dem som utövar jakt som friluftaktivitet är stor, vilket tyder på att denna typ av jakt är öppen för alla åldrar. Jakt är också en aktivitet som bedrivs av personer i alla inkomstnivåer.

Det totala antalet jakt dagar i landet beräknas uppgå till nära sju miljoner årligen. Till detta ska läggas de drygt en miljon dagar som landets jägare varje år ägnar åt olika viltvårdsinsatser som t.ex. viltinventering och att skapa fodermiljöer.

De flesta som bedriver jakt har svensk jägarexamen och betalar årligen viltvårdsavgift genom att lösa ett jaktkort. Avgiften är 300 kronor per år.

Medlen används till bl.a. viltvård och information i jaktliga frågor. Jägar-examen ger en god grundförståelse för jakten som friluftsjakt, jaktbar och fredade arter, jaktlagstiftning och vett och etikett vid aktiviteter i naturen.

Prop. 2009/10:238

#### 4.8 Skyddade områden

**Regeringens bedömning:** Skyddade områden såsom nationalparker, naturreservat och kulturresevat är en tillgång för friluftslivet och bör göras tillgängliga för besökare där så är lämpligt. Vid sidan av skötsel för att bevara natur- och kulturvärden är skötsel och förvaltning inriktad mot rekreation och tillgänglighet av stor vikt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Naturområden kan skyddas långsiktigt med stöd av bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. miljöbalken. Exempel på viktiga former för områdesskydd är nationalparker, naturreservat och kulturresevat. I propositionen Hållbart skydd av naturområden (prop. 2008/09:214) utvecklar regeringen sin syn på hela bredden av frågor om områdesskydd, också frågor som har bäring på friluftslivet i de skyddade naturområdena. Eftersom frågorna om områdesskydd och friluftsliv behandlas utförligt i den propositionen tas frågorna upp förhållandevis översiktligt i denna proposition.

Områdesskydd kan bildas med flera olika skyddsmotiv. Naturreservat kan enligt 7 kap. 5 § miljöbalken bildas med syftet att tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Även när huvudsyftet med ett skyddat område är att tillgodose natur- eller kulturmiljövärden, har områdena ofta stor betydelse för friluftslivet. Värdefulla natur- och kulturmiljöer har samtidigt stora upplevelsevärden. Därmed är också nationalparker och kulturresevat värdefulla för friluftslivet. Skyddade områden kan utgöras av vitt skilda typer av natur, allt från tätortsnära friluftsområden till vidsträckt fjällområden. Områdena har därför olika förutsättningar för friluftsliv och vilka typer av aktiviteter som är möjliga eller lämpliga.

Inom skyddade naturområden kan staten eller en kommun vidta särskilda åtgärder för att öka tillgängligheten för besökare. Det kan röra sig om fysiska åtgärder som exempelvis vandringsleder och parkeringsplatser, men också information och vägledning till besökare.

I vissa fall står bevarandet av naturvärden i konflikt med främjandet av friluftslivet, t.ex. i ett fågelskyddsområde med tillträdesförbud inom delar av året eller i ett område med känsliga naturtyper som inte tål slitage. I flertalet fall går sådana intressekonflikter att hantera genom en bra planering som kan innefatta kanalisering av besökare till vissa mindre känsliga områden. Det kan också innefatta åtgärder som spänger eller anlagda stigar. I de allra flesta fall kan friluftsliv bedrivas så att naturvärdena inte äventyras.

Skötseln av skyddade områden bör där det är lämpligt med hänsyn till syfte och skyddsbehov uppmärksamma friluftslivets frågor. Planeringen för skötseln sker i skötselplanen, som ska finnas för varje nationalpark, naturreservat och kulturresevat. Skötselplanen tar således upp åtgärder för att bevara naturvärden, t.ex. betesdrift, ängsslätter och röjningar. I skötselplanen behandlas också åtgärder för att göra de skyddade område-

na tillgängliga för besökare genom exempelvis information om områdena och deras natur- och kulturvärden, iordningställande av leder, parkeringsplatser, toaletter, rastplatser samt skyltning och gränsmarkering.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2010 gett länsstyrelserna i uppdrag att ta fram regionala Värna-vårda-visa-program. Naturvårdsverket har tidigare tagit fram ett sådant program på nationell nivå. Programmen bör behandla länens övergripande strategier och mål för skötselåtgärderna i ett brett perspektiv. När det gäller friluftslivet kan programmen bl.a. omfatta frågor om tillgänglighet för besökare oavsett funktionsnedsättning, information, naturvägledning och marknadsföring, gynnande av natur- och kulturturism, insatser för särskilda grupper samt lokal delaktighet.

Vi vill framhålla att nationalparker och naturreservat kan bidra till landsbygdsutvecklingen i såväl glesbygd som tätortsnära landsbygder. Naturvärden kan gynna det lokala näringslivet och värdefulla och intressanta natur- och kulturmiljöer är attraktioner för turism och besöksnäring.

I många nationalparker har Naturvårdsverket beslutat om föreskrifter med reglering av kommersiell verksamhet i parkerna. Ett skäl för sådana föreskrifter kan vara att undvika en oplanerad etablering av olika typer av försäljningsverksamhet och liknande som kan störa naturupplevelsen i nationalparkerna. Vi bedömer att syftet med reglerna är motiverade men att bestämmelserna har fått effekten att de försvårar all näringsverksamhet inom nationalparkerna, oavsett om verksamheten påverkar miljön och upplevelsevärdena eller inte. Vi avser därför ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en översyn av nationalparksföreskrifterna så att de inte missgynnar t.ex. naturturismföretag.

Allemansrätten utgör grunden för allas vistelse i naturen. Allemansrätten gäller också i skyddade naturområden, men är vanligtvis reglerad med ordningsföreskrifter enligt 7 kap. 30 § miljöbalken. Vi anser att det är viktigt att allemansrätten värnas också inom naturskyddade områden. Det är därför angeläget att berörda myndigheter inte i onödan beslutar om regler som påverkar allemansrätten eller hindrar friluftslivet. Inskränkningar i allemansrätten bör vara väl motiverade utifrån syftet med områdesskyddet. Ordningsföreskrifter i skyddade områden kan ibland vara omotiverat ingripande. Det finns i dag ingen samlad bild i dessa frågor. Vi överväger därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att göra en genomgång av ordningsföreskrifter i skyddade områden och lämna förslag till eventuella åtgärder.

Naturum, en typ av informationscentrum där besökaren får information om det lokala områdets natur och kultur, finns för närvarande på 27 platser runt om i landet. Naturum är viktiga besökscentrum för information om angränsande naturområden, vanligtvis nationalparker eller naturreservat. I naturum finns utställningar och annan information om djur, växter, geologi och kulturhistoria. Förutom utställningar har många naturum också guidningar, temakvällar och naturstigar. Man kan också få tips om utflyktsmål och vandringar. Varje år besöks landets naturum av omkring en miljon besökare. Vi anser att verksamheten vid naturum är viktig för att sprida information om naturen, naturvärden och de skyddade områdena. Naturum är en tillgång för skolundervisning och besöksnäring. Många naturum är belägna på landsbygden och utgör tillsammans med angränsande naturområden viktiga turistmål.



I många skyddade områden bedrivs naturvägledning genom bl.a. guideverksamhet, inte minst i anslutning till naturum. Naturvägledning behandlas vidare i avsnitt 4.9.

Information om skyddade områden är spridd hos många aktörer. Information om vilka områden som finns, vad besökare kan se, hur man hittar till ett område etc. har stor betydelse för en god tillgänglighet till naturen. Eftersom skyddade områden är särskilt iordningsställda för besökare samtidigt som de ofta har höga besöksvärden är det särskilt angeläget att människor lätt kan hitta information om områdena. Vi avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda aktörer såsom Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och naturvårdsstiftelserna skapa en användarvänlig webbportal om Sveriges skyddade natur riktad till besökare. Avsikten är att förbättra tillgängligheten till information om skyddad natur och därigenom få fler människor att besöka skyddade naturområden. En samlad webbportal bör kunna vara en gemensam plattform där många aktörer aktivt kan medverka. En sådan webbportal skulle underlätta för alla kategorier av besökare och bör vara en tillgång för naturvården, friluftslivet och turismen.

#### 4.9 Skolans betydelse för friluftslivet

**Regeringens bedömning:** Barn och ungdomar bör inom förskolan och skolan ges goda möjligheter att vistas utomhus så att de får naturupplevelser och kunskap om naturen och värdet av att utöva friluftsliv. Förskolan och skolan kan ha stor betydelse för att öka intresset för och kunskapen kring friluftsliv och natur.

##### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen har fastställt läroplaner för förskolan (Lpfö 98), det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) och de frivilliga skolformerna (Lpf 94). Kommunerna eller andra huvudmän ansvarar för att verksamheten genomförs inom de ramar som riksdag och regering lagt fast. Varje kommun ska fastställa en skolplan och ansvarar för att varje skola upprättar en arbetsplan. I Lpo 94 anges följande. Skapande arbete och lek är väsentliga delar i det aktiva lärandet. Skolan ska sträva efter att erbjuda alla elever daglig fysisk aktivitet inom ramen för hela skoldagen. I skolarbetet ska de intellektuella såväl som de praktiska, sinnliga och estetiska aspekterna uppmärksammas. Även hälso- och livsstilsfrågor ska uppmärksammas. I Läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) anges att skolan ska utveckla elevernas kommunikativa och sociala kompetens samt uppmärksamma hälso- och livsstilsfrågor. Skolan ska även sträva efter att ge gymnasieeleverna förutsättningar att regelbundet bedriva fysiska aktiviteter.

Vi bedömer att förskola och skola utgör viktiga plattformar för att locka till friluftsliv och naturupplevelser. Flertalet barn i Sverige går i förskola eller kommer i kontakt med förskolans arbete genom den öppna förskoleverksamheten. Förskolan och skolan är oerhört viktiga för att ge morgondagens vuxna goda vanor. Ett positivt förhållningssätt till fysisk vardagsaktivitet under unga år har stora förutsättningar att finnas kvar

även i vuxen ålder. Skolorna och skolornas huvudmän har därför ett stort ansvar att främja den fysiska aktiviteten under skoldagen.

I en mål- och resultatstyrd skola, som är rådande i Sverige, avgörs omfattningen av hur friluftsliv används som pedagogiskt hjälpmedel på lokal nivå. I grundskoleförordningen (1994:1194) fastslås att rektor ska bestämma omfattningen av den friluftsverksamhet som bedrivs under en lärares ledning. Insatser för att främja friluftslivet i skolan måste därför i första hand riktas till skolledare och lärare. Flera högskolor erbjuder fördjupningskurser för utbildning av förskolelärare och lärare i utomhuspedagogik. Kunskaper i utomhuspedagogik kan förbättra lärarnas förutsättningar att skapa en djupare förståelse för naturen och upplevelser i det fria och också öka intresset för friluftsliv och naturupplevelser.

Vid Örebro universitet inrättades 2004 Nationellt centrum för främjande av fysisk aktivitet hos barn och ungdom. Uppdraget utökades 2006 till att även gälla arbete för god kosthållning och andra hälsofrämjande verksamheter hos barn och ungdom (SFS 2006:187) och fick då namnet Nationellt centrum för främjande av god hälsa hos barn och ungdom. Centrumet har till uppgift att brett stödja skolornas hälsofrämjande arbete. Det ska sprida erfarenheter om lärande exempel, forsknings- och utvecklingsprojekt samt verka för ökad samverkan mellan universitet och högskolor, kommuner, andra skolhuvudmän och myndigheter, intresseorganisationer och lokala organisationer.

Flera högskolor erbjuder kurser för utbildning av förskolelärare och lärare i utomhuspedagogik. Det är viktigt att skolan organiseras så att de lärare som genomgått utbildning i utomhuspedagogik kan ges möjlighet att tillämpa dessa kunskaper.

Movium – centrum för stadens utemiljö vid Sveriges lantbruksuniversitet har nationellt samordningsansvar för att utveckla och sprida kunskap om utvecklande utemiljöer för barn och unga. Inom ramen för sitt samordningsansvar samarbetar Movium med ett antal aktörer som är engagerade i planering, byggande, skötsel och användning av barns och ungas utemiljöer. Movium arbetar specifikt med att utveckla platser och former för utomhusbaserat lärande i staden. Movium samarbetar bl.a. med Linköpings universitet och Utenavet (nationellt nätverk för främjande av utomhuspedagogik). I samordningsansvaret ligger bl.a. att öka förståelsen för att utemiljön är en viktig del och en bas för lärande samt ett komplement till klassrums- och textbaserat lärande (närmiljö som lärmiljö). Movium gör utredningar, tar fram inspirationsmaterial och arrangerar kurser och konferenser som fokuserar utomhuspedagogikens möjligheter. Movium har även bidragit till att utveckla de kurser i skolträdgårdsverksamhet och utomhuspedagogik som ges vid Sveriges lantbruksuniversitet.

### *Förskolan*

Av läroplanen för förskolan, Lpfö 98, framgår att barnen ska komma i kontakt med naturen och att förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar förståelse för sin egen delaktighet i naturens kretslopp och för enkla naturvetenskapliga fenomen, liksom sitt kunnande om växter och djur. Vidare anges att arbetslaget ska ge barn möjlighet att lära känna sin närmiljö och de funktioner som har betydelse för det dagliga livet samt få

bekanta sig med det lokala kulturlivet. Utevistelse är en viktig del i alla förskolors verksamhet. Vissa förskolor har också särskilt byggt upp sin verksamhet kring utomhuspedagogik och utevistelse. Som ett exempel kan nämnas Friluftsförbundet Ur- och skur-förskolor. Verksamheten startade redan 1985. Grundidén i denna pedagogik är att barns behov av kunskap, rörelse och gemenskap tillfredsställs genom vistelse i natur. Målet är att ge bättre kunskap om naturen och förståelse för sambanden i naturen. Man förmedlar kunskap till barnen genom lek och undersökande arbetssätt med hjälp av naturen året om. Genom ett sådant arbetssätt ska förskolans personal stimulera till gemenskap i barngruppen och aktivt medverka till att varje enskilt barn utvecklar sin motorik. Personalen utnyttjar naturens mångfald utifrån varje barns förutsättningar för att ge en god grund för ett livslångt lärande. En del fristående förskolor använder sig av utomhuspedagogik i sin verksamhet. De fristående förskolorna har därmed en viktig roll i utvecklingen av utomhuspedagogiken. Också andra former av utomhuspedagogik har prövats inte minst i samband med satsningen på lokal och kommunal naturvård (Lona) som inleddes 2003, där flera kommuner startat projekt under namn som ”Friluftsdagis”, ”Nära till naturen i förskolorna” och liknande. Alla syftar till att bedriva stora delar av verksamheten utomhus och ge barnen möjlighet till att dagligen utforska närmiljön.

### *Grundskolan*

Av skolans styrdokument framgår att friluftsverksamhet är ett viktigt område i grundskolans verksamhet.

Som mål att uppnå i grundskolan anges bl.a. att skolan ansvarar för att varje elev efter genomgången grundskola ska känna till förutsättningarna för en god miljö och förstår grundläggande ekologiska sammanhang, att eleverna har grundläggande kunskaper om förutsättningarna för en god hälsa samt har förståelse för den egna livsstilens betydelse för hälsan och miljön. I kursplanen för ämnet Idrott och hälsa anges särskilt att ämnet ska bidra till att väcka engagemang för och skapa medvetenhet om natur- och miljöfrågor. Genom vistelse i naturen och genom friluftsverksamhet får eleverna upplevelser, kunskaper och erfarenheter som kan stimulera intresset för friluftsliv, natur och miljöfrågor. Skolan ska i sin undervisning i idrott och hälsa sträva mot att eleverna får inblick i friluftslivets historia. Efter att ha genomgått det femte skolåret ska eleverna ha grundläggande kunskaper om friluftsliv samt känna till principerna för allemansrätten. Efter att ha genomgått det nionde skolåret ska eleverna kunna planera och genomföra vistelse i naturen under olika årstider.

Inom ramen för forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring har studier gjorts som pekar på att ungdomar ägnar allt mer tid åt stillasittande inneaktiviteter och allt mindre tid åt utevistelse och friluftsliv. Andra studier visar att minskad utevistelse och fysisk aktivitet kan medföra koncentrationssvårigheter och minskad mental ork utöver infektionsrelaterade åkommor.

Statens skolverk genomförde 2003 en nationell utvärdering av grundskolan. Av utvärderingen framgår att friluftsliv får lite utrymme inom ramen för undervisningen i ämnet idrott och hälsa. Ungefär en tredjedel av eleverna uppgav att de inte fick någon undervisning om friluftsliv

trots att området betonas i styrdokumentet. Variationen mellan skolor och lärare är dock stor. Prop. 2009/10:238

### *Förändring av skolans styrdokument*

Riksdagen beslutade i mars 2009 om nya läroplaner för skolan i enlighet med regeringens proposition Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan (prop. 2008/09:87). I propositionen föreslår regeringen riktlinjer för utformningen av läroplaner för grundskolan, den obligatoriska särskolan, specialskolan och sameskolan. Var och en av dessa skolformer ska ha en egen samlad läroplan.

I januari 2009 fick Statens skolverk i uppdrag att utarbeta nya kursplaner för grundskolan, specialskolan, sameskolan och den obligatoriska särskolan. Uppdraget redovisades i mars 2010. De nya kursplanerna avses träda i kraft läsåret 2011/12. Enligt förslagen förtydligas den del av kursplanen som rör friluftsliv och utevistelse.

### *Gymnasieskolan*

Enligt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) ska gymnasieskolan, med den obligatoriska skolan som grund, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som förberedelse för yrkesverksamhet och studier och som förberedelse för vuxenlivet som samhällsmedborgare och ansvariga för sina egna liv. Huvuduppgiften för de frivilliga skolformerna är att förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna ska tillägna sig och utveckla kunskaper. Det är styrelsen för utbildningen som bestämmer hur många dagar som ska användas för idrott och friluftsvksamhet, utöver tid för idrott och hälsa. Ämnet idrott och hälsa är ett kärnämne i gymnasieskolan och ingår därmed i alla nationella program. I ämnets kursplan anges att skolan i sin undervisning ska sträva efter att eleven fördjupar sina kunskaper om bl.a. friluftsliv och lär sig att ta ansvar för och utnyttja naturen för rekreation och friluftsliv. Det är enligt kursplanen väsentligt att ämnet idrott och hälsa anknyter till de starka kulturella traditioner som finns i Sverige när det gäller att vistas i naturen. Ämnet bidrar på så sätt till att väcka engagemang för frågor som handlar om människans relation till naturen.

Riksdagen har beslutat om en reformerad gymnasieskola i enlighet med regeringens proposition Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199). Enligt beslutet ska ämnet idrott och hälsa även i den reformerade gymnasieskolan vara ett ämne som ingår i samtliga nationella program.

### *Naturskolor*

I Sverige finns cirka 70 naturskolor. Skolorna har ett arbetssätt som innebär att läraren använder utemiljön, naturen, som bas i undervisningen. Elever och lärare vid närliggande skolor erbjuds att förlägga sin undervisning någon eller några dagar per termin vid en naturskola. Elevernas egna upplevelser och sinnesintryck i naturen är grunden till ett aktivt lärande om naturen och miljöfrågor. Positiva upplevelser i naturen är grunden för att förklara ekologiska samband och förstå miljöfrågorna. Att utveckla sin känsla för naturen sker bäst i naturen. Närnaturen som ett

pedagogiskt rum medför samtidigt att den fysiska aktiviteten hos eleverna ökar. Naturskolornas verksamhet utgör ett värdefullt och nödvändigt komplement till den ordinarie skolan när det gäller möjligheter till lärande ute och lustfyllda upplevelser i naturen.

### *Naturvägledare*

Naturvägledning handlar om att förmedla kunskap om och väcka känsla för naturen och kulturlandskapet. Nordiska ministerrådet redovisade en definition av begreppet 1990: ”Med naturvägledning menas förmedling av känsla för och kunskaper om naturen. Naturvägledning syftar till att öka förståelsen för de grundläggande ekologiska och kulturella sambanden och för människans roll i naturen. Därigenom förbättras möjligheterna till positiva upplevelser i naturen och till ökad miljömedvetenhet hos den enskilde och i samhället.” Ordet naturvägledning infördes i Sverige i slutet av 1980-talet, men började användas först under 2000-talet.

Ett avtal ingicks 2007 mellan Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet om inrättande av ett centrum för naturvägledning, CNV. CNV har i uppdrag att samordna, initiera och vid behov genomföra utbildningsinsatser nationellt. Naturvägledare arbetar som allt från museipedagoger, naturvårdare och naturskolelärare till närnaturguider, naturumspersonal och ekoturismarrangörer.

Naturvägledning kan medverka till att

- uppmuntra till ett enkelt friluftsliv på naturens egna villkor i enlighet med de nordiska traditionerna,
- motverka störningar i och skador på känslig natur,
- öka förståelsen för nödvändigheten av olika former av miljövård och naturskydd,
- medverka till ömsesidig förståelse mellan de yrkesmässiga brukarna av naturen och allmänheten samt mellan olika utövare av friluftsliv,
- öka förståelsen för hur människan använt sig av och påverkat naturen i ett kulturhistoriskt perspektiv,
- sprida kunskap om hur människans aktivitet påverkar det ekologiska samspelet, och
- främja en samhällsutveckling i större harmoni med naturen och naturresurserna.

Genom att arbetsfältet är så brett blir målgruppen mycket heterogen. Vi bedömer att naturvägledning och naturvägledare, vid sidan om skolan och de ideella organisationernas verksamhet, fyller en viktig funktion för att främja friluftsliv och kunskap om natur- och kulturlandskapet i Sverige.

## 4.10 Fysisk aktivitet och folkhälsa

**Regeringens bedömning:** Friluftslivet bidrar till såväl fysisk aktivitet som upplevelser och återhämtning och är därmed av stor betydelse för människors hälsa och välbefinnande. Friluftslivets positiva hälsoeffekter har stor betydelse för såväl den enskilda människan som samhället i stort.

### Skälen för regeringens bedömning

Friluftsliv är en viktig faktor för att förbättra folkhälsan. Möjlighet till fysisk aktivitet, annan rekreation och återhämtning i exempelvis natur- och grönområden påverkar människors förmåga att återhämta sig från stress och bidrar till att öka hälsan i befolkningen. Som regeringen konstaterar i propositionen En förnyad folkhälsopolitik (prop. 2007/08:110) bidrar utvecklingen mot mer inaktiva livsstilar starkt till välfärdssjukdomar och ohälsa, samtidigt som regelbunden fysisk aktivitet främjar hälsa och välbefinnande samt har en sjukdomsförebyggande effekt. Riksdagen har antagit elva målområden för folkhälsoarbetet, av vilka ett av målområdena rör fysisk aktivitet.

Friluftsliv har betydelse inte bara för vårt fysiska välbefinnande utan också för vår mentala hälsa. Vistelse i naturen skänker avkoppling och bidrar till att förebygga stress och utbrändhet. Naturområden är således viktiga för folkhälsan genom att vara platser där människor kan vistas, röra på sig och koppla av. I dag kopplas folkhälsopolitiken allt tydligare till miljöpolitiken och därmed också till friluftslivet. Den forskning som bedrivits under de senaste 20 åren och Folkhälsoinstitutets olika utredningar och handlingsprogram visar tydligt på naturens och friluftslivets betydelse för folkhälsan. Det påvisas bl.a. att friluftsliv ger ett rikare liv. Fysisk aktivitet kan förebygga, behandla och bota specifika sjukdomar och skador. Friluftslivet har en ökad betydelse för hälsan hos flera befolkningsgrupper, t.ex. barn, ungdom, äldre eller vissa speciellt utsatta riskgrupper. Friluftsliv ger förutom den fysiska stimulansen även psykisk och social stimulans som tillsammans har stor betydelse för egenvård, förebyggande hälsovård och folkhälsan i stort. Det finns stora ekonomiska vinster att göra för den enskilde och för samhället genom att investera i goda matvanor och ökad fysisk aktivitet. De direkta kostnaderna för sjukvård på grund av fysisk inaktivitet uppgår till 750 miljoner kronor och kostnaden för produktionsbortfall till 5,3 miljarder kronor, tillsammans 6 miljarder kronor per år (Fysisk inaktivitet – produktionsbortfall och sjukvårdskostnader, B. Lindgren och K. Bolin, 2006). Till de direkta kostnaderna hör kostnaden för slutenvård, öppenvård och läkemedel. Till de indirekta räknas kostnader som uppstår då sjukdom förhindrar att arbete utförs, alltså värdet av de varor och tjänster som inte produceras på grund av att personer varit sjuka eller avlidit i förtid på grund av sjukdom. Samhället bör prioritera förebyggande hälsovård, då det leder till minskade kostnader för sjukvården på lång sikt.

Målet för de samlade insatserna inom detta område är att samhället utformas så att det ger förutsättningar för en ökad fysisk aktivitet för hela befolkningen, mer fysisk aktivitet i förskola, skola och i anslutning till arbetet, mer fysisk aktivitet under fritiden, och att äldre, långtidssjukskrivna och personer med funktionsnedsättning aktivt erbjuds möjligheter till motion eller träning på sina egna villkor.

Statens folkhälsoinstitut har en central roll inom målområdet, dels som nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier, dels som ansvarig myndighet för uppföljning. Inom målområdet fysisk aktivitet finns flera viktiga aktörer såsom kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter, näringslivet och frivilligsektorn.

#### *Fysisk aktivitet hos barn och ungdomar*

Mycket tyder på att den fysiska aktiviteten hos barn har minskat och stillasittande aktiviteter har ökat generellt sett. Detta riskerar att leda till en ökning av kroniska sjukdomar i framtiden, exempelvis typ 2-diabetes, benskörhet, övervikt och depression. Barns rörelsefrihet och möjligheter att på egen hand röra sig i närmiljön har begränsats de senaste årtiondena, mycket till följd av olika samhällshinder. Exempel på hinder är den kraftiga ökningen av biltrafiken, höga hastigheter på motorfordon och de växande avstånden till utbud och olika målpunkter. Barns behov av lek och rörelse täcks inte helt och hållet av enstaka ”barnvänliga” lekplatser, skolgårdar och parker. Inom ramen för forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring har studier gjorts som pekar på att ungdomar ägnar allt mer tid åt stillasittande inneaktiviteter och allt mindre tid åt utevistelse och friluftsliv. Andra studier visar att minskad utevistelse och fysisk aktivitet kan medföra koncentrationssvårigheter och minskad mental ork utöver infektionsrelaterade åkommor. Ett rikt utbud av uteaktiviteter inom ramen för skoldagen kan medverka till förbättrade studieresultat för eleverna samtidigt som de hälsoproblem som är kopplade till fysisk inaktivitet minskar.

För att stimulera barns fysiska, mentala och sociala utveckling krävs ett helhetsperspektiv i samhällsplaneringen i syfte att skapa sammanhängande barnvänliga miljöer. För att uppmuntra till mer utomhusvistelse krävs att den byggda miljön är säker, trygg och stödjer barns intressen och vardagsaktiviteter. Andelen barn i Sverige som själva går eller cyklar till skolan har sjunkit från 94 till 77 procent mellan 1970-talet och 1990-talet. Under 2000-talet har nedgången fortsatt och 2006 var motsvarande siffra under 60 procent. Få barn har i dag en tillräckligt säker och trygg skolväg för gång och cykling.

Många förskole- och skolgårdar är i behov av upprustning och förnyelse för att skapa bättre förutsättningar för fysisk aktivitet, lek och utomhuspedagogik. Lekparker är självklara platser för barns lek och fysiska aktivitet, men många lekparker är slitna och undermåliga och även dessa i stort behov av att rustas upp och förnyas. Tillgängligheten för barn eller föräldrar med funktionsnedsättning är dessutom dålig.

Av Sveriges befolkning är i dag över 30 procent äldre än 55 år. Andelen som har någon form av funktionsnedsättning i åldrarna 16–84 år är över 20 procent. Tillsammans utgör dessa grupper en stor del av befolkningen. Dessutom kommer vi att i framtiden se en ökad andel äldre och därmed troligen en ökad andel människor med funktionsnedsättning. Alla dessa grupper gynnas av tillgängliga och användarvänliga miljöer.

Ett samhälle som är tillgängligt för alla skapar också delaktighet och inflytande. Detta medför bl.a. ökad fysisk aktivitet och social samvaro, som är två viktiga faktorer för ett hälsosamt liv och ett aktivt åldrande. De gynnsamma effekterna ökar möjligheterna för ett hälsosamt åldrande, ett minskat hjälpberoende och sänkt sjuklighet. Graden av fysisk aktivitet minskar med stigande ålder och i åldrarna 65–84 år är 62 procent av männen och 54 procent av kvinnorna tillräckligt fysiskt aktiva.

Faktorer i närmiljön som främjar utevistelse och fysisk aktivitet är bl.a. den sociala sammanhållningen i bostadsområden, en varierad markanvändning och mångfald av närliggande utbud, promenadvänlighet och tillgång till närnatur. Trygghet, säkerhet och tillgänglighet är nyckelfaktorer som i hög grad påverkar den fysiska aktiviteten bland äldre.

#### *Forskning om utevistelse och folkhälsa*

Forskning under 1980-talet och därefter pekade tydligt på utevistelsen och den fysiska aktivitetens betydelse för hälsan. Forskningen visar att naturkontakt har en väldokumenterad effekt på människor oavsett ålder eller kön. De naturbaserade aktiviteterna har en stark roll inom egenvården, som omfattar över 90 procent av de äldre. Utövarna betalar i huvudsak själva för trädgård, fritidshus, båt, fiskeutrustning med mera. I en folkhälsoundersökning i Västsverige utmärktes äldre med bättre hälsa och lägre vårdkonsumtion i första hand av en naturbaserad livsstil med stora inslag av friluftsliv och trädgård. Vid en undersökning där en grupp personer över 75 år aktiverades fysiskt minskade vårdkostnaderna med en tredjedel.

Folkhälsoinstitutet gjorde 2003 en omfattande sammanställning av kunskaperna kring utevistelsens betydelse för äldre och personer med funktionsnedsättning. Studier visar att människors vardagsmiljöer har stor betydelse för stressnivåer och hälsa. Utemiljöernas utformning och innehåll är särskilt betydelsefulla. Det finns ett tydligt samband mellan hur ofta man vistas i grönområden för rekreation och tillgången till grön omgivning i det egna bostadsområdet. Äldre, personer med funktionsnedsättning eller andra med nedsatt rörlighet är mer beroende än andra av att det finns tillgång till sådana områden nära boendet.

Som nämnts i avsnitt 4.2 är många personer med funktionsnedsättning utestängda från olika former av fysisk aktivitet, vilket utifrån ett folkhälsoperspektiv innebär en betydande förlust av livskvalitet. Därför har regeringen framhållit personer med funktionsnedsättning som en särskilt viktig målgrupp inom målområdet ”Ökad fysisk aktivitet” i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Regeringen har i skrivelsen Uppföljning av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken och grunden för en strategi framåt (skr. 2009/10:166) gjort bedömningen att



möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i kultur- och idrottslivet ska förbättras. Funktionshinderperspektivet ska vara integrerat i den ordinarie bidragsgivningen inom kulturområdet och idrottsområdet. I propositionen Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) lyfter regeringen bl.a. fram att möjligheten att vistas i natur- och kulturmiljö är en viktig del i arbetet för att främja en god folkhälsa.

### *Fysisk aktivitet på recept*

Fysisk aktivitet på recept (FAR) som metod är ett konkret sätt att arbeta förebyggande, där man på ett effektivt sätt når personer med en stillasittande livsstil. Hälso- och sjukvården förskriver FAR för att ersätta eller komplettera övrig läkemedelsbehandling i både förebyggande och behandlande syfte. Tanken är att receptet ska ha en pedagogiskt motiverande funktion på patienten för att stimulera till ökad fysisk aktivitet. Dessa patienter ska om möjligt slussas ut från hälso- och sjukvården till friskvården, idrottsrörelsen eller friluftslivet. Med stöd från såväl hälso- och sjukvården som friskvården, idrottsrörelsen eller friluftslivet ska patienten försöka skapa sig en mer fysiskt aktiv livsstil. Den fysiska aktiviteten kan antingen bygga på egenaktivitet, t.ex. i form av promenader eller organiserade aktiviteter inom föreningslivet.

Statens folkhälsoinstitut har på regeringens uppdrag utvärderat receptförskrivna fysisk aktivitet. Folkhälsoinstitutet konstaterar i rapporten att det finns god evidens för betydelsen av FAR som metod, och forskningen visar att individualiserad förskrivning av fysisk aktivitet på recept ökar patienternas fysiska aktivitet. FAR har även visat sig ha samma grad av följsamhet bland patienter som andra långtidsbehandlingar.

Enligt Folkhälsoinstitutets enkätundersökning har 72 procent av hälso- och vårdcentralerna en verksamhetsplan som beskriver arbetet med att öka fysisk aktivitet i sjukdomspreventivt och behandlande syfte. 87 procent av vård- och hälsocentralerna använder metoden FAR. Alla landsting har dessutom FAR-samordnare eller motsvarande. 83 procent av primärvårdens respondenter anger att de har ett fungerande samarbete med lokala aktivitetsarrangörer såsom lokala idrottsföreningar, gym och frivilligorganisationer.

### *Naturunderstödd hälsovård och terapi*

Vetenskapliga studier bekräftar att naturen skänker lugn, ro, avspänning och goda förutsättningar för behandling av olika sjukdomstillstånd. Närhet till naturen och tiden som tillbringas där har en betydelsefull roll t.ex. för att sänka stressnivån. Undersökningar visar på betydelsen av naturunderstödda insatser i skiftande åldersgrupper med olika sjukdomstillstånd. Forskningen inom området omfattar bl.a. utvistelsens och utemiljöns betydelse för förskolebarns hälsa och utveckling, utemiljöns betydelse för människor, uppfattning och användning av hälsoträdgårdar, och landsbygdsföretagande inom natur och hälsa (Green Care – friskvård, rehabilitering, samt omsorg av äldre och funktionsnedsatta). Forskare framhåller att naturunderstödd hälsovård bör införlivas i den traditionella sjuk- och hälsovården.

Utvecklingen av natur- och trädgårdsterapi är på stark framväxt. Vid Sveriges lantbruksuniversitet, Alnarp, har verksamheten landskapsinriktad miljöpsykologi blivit ledande inom ämnesområdet natur- och trädgårdsterapi, naturens roll för livskvalitet och hälsa. Alnarps rehabiliteringsträdgård är en fullskalig forskningsmiljö som ligger till grund för fallstudier och metodutveckling inom natur- och trädgårdsterapin. Metodiken bygger på kunskaper om hjärnans och kroppens funktioner och hur de effektivt återhämtar sig i en stimulerande utemiljö med meningsfulla aktiviteter. Alnarps rehabiliteringsträdgård och forskning väcker uppmärksamhet både nationellt och internationellt då den på ett framgångsrikt sätt kombinerar teorier från medicin, sjukgymnastik, arbetsterapi och psykoterapi med landskapsarkitektur, miljöpsykologi och traditionell trädgårdsterapi.

### *Buller*

Buller är i dag den miljöstörning som berör flest människor i både Sverige och EU och trenden är att allt fler människor blir störda av icke önskvärt ljud. Flera av de positiva hälsoeffekter som kan uppnås genom utevistelse, naturkontakt och motion motverkas om området är utsatt för buller. Bullerstörningar ökar generellt stressen samt kan bidra till bl.a. högt blodtryck och hjärt-kärlsjukdom. Eftersom allt fler människor störs av buller i sin vardag och miljöer fria från buller blir allt ovanligare är det särskilt viktigt att aktivt verka för att attraktiva tysta eller icke bullerstörda miljöer ska bevaras och utvecklas.

Bristen på bullerfria områden i såväl tätorter som glesbygd och orörda områden kan vara ett problem för friluftslivet. Tystnaden uppges vara en viktig del av friluftsupplevelsen. Vad som är god ljudmiljö är subjektivt och relativt. Vissa ljud, t.ex. fågelsång och rinnande vatten, kan öka naturområdets attraktivitet och rikedom.

Vad gäller tätare bebyggda områden finns ett samband mellan luftföroreningar och buller eftersom den vanligaste källan till båda är transportsystemet och trafiken. Den tekniska forskning och utveckling som pågår för att minska däck- och vägbanebuller är viktig även från friluftslivsynpunkt.

Även luftföroreningar är ett betydande hälsoproblem, framför allt i form av partiklar, kväveoxider och marknära ozon. Det gäller inte minst i tätortsområden och för personer med sjukdomar i lungor och luftvägar eller hjärt-kärlsjukdom. Liksom när det gäller bullerstörningar bör tätortsnära utomhusmiljöer och grönområden som inte är påverkade av luftföroreningar eftersträvas för att göra utevistelsen hälsosam och attraktiv.

### *Miljö och hälsa internationellt*

Inom WHO:s Europaregion bedrivs ett arbete kring kopplingarna mellan miljö och hälsa som bl.a. omfattar ett handlingsprogram för barn och hälsa (Childrens Environment and Health Action Plan for Europe, CEHAP) som antogs vid den fjärde ministerkonferensen om miljö och hälsa i Budapest 2004. Handlingsprogrammet omfattar exempelvis åtgärder för att öka fysisk aktivitet, motverka övervikt och förbättra trafiksäkerhet, som ett sätt att öka förutsättningar för fysisk rörlighet.

I samband med den femte ministerkonferensen om miljö och hälsa i Parma i mars 2010 presenterades en första uppföljning av målsättningarna. I rapporten görs kopplingar mellan åtgärder för att gynna fysisk aktivitet, åtgärder för att minska risken för skador eller olyckor (i synnerhet trafikolyckor), planering av attraktiva miljöer för utomhusvistelse och fysisk aktivitet samt behovet av att minska luftförorening och buller. Rapporten tar också upp synergier mellan åtgärder för att minska klimatpåverkan från transportsystemet och ökad fysisk aktivitet samt minskade negativa hälsoeffekter av luftförorening och buller. Indikationerna ökar för att välplanerade bebyggelsemiljöer och grönområden stimulerar fysisk aktivitet och minskar risken för skador (där trafikolyckor är den dominerande orsaken).

Vid den femte ministerkonferensen om miljö och hälsa i Parma antogs den s.k. Parmadeklarationen, som innehåller mål om ”förhindrande av sjukdom till följd av övervikt och skador genom säkra miljöer, fysisk aktivitet och hälsosam diet” respektive ”förhindrande av sjukdom genom förbättrad luftkvalitet inomhus och utomhus”.

#### 4.11 Framtidens friluftsliv

**Regeringens bedömning:** Forskning om friluftsliv är av stor vikt för att öka kunskapen om friluftslivets betydelse för samhället och för naturvården.

**Skälen för regeringens bedömning:** Nästan alla människor i Sverige lägger ner betydande ekonomiska resurser och tid på friluftsliv. Friluftslivet får en allt större betydelse för utländsk turism. En utredning från Svenskt Friluftsliv visar att friluftssektorn omsätter omkring 35 miljarder kronor per år i Sverige. Antalet aktivitetstimmar uppskattas av samma organisation till motsvarande 130 000 arbetstillfällen inom de ideella friluftslivsorganisationerna. Den andel av befolkningen som i någon form ägnar sig åt friluftsliv uppgår till cirka 90 procent.

Samtidigt har friluftslivet ändrats under årens lopp och mer krävande aktiviteter som t.ex. kajakpaddling, avancerad skidåkning och bergsklättring har fått ökad betydelse. Det finns därför ett stort behov att öka kunskapen om friluftslivet för samhällets planering och för förvaltning av naturområden till friluftslivets behov. En ökad kunskap om friluftsliv och naturturism kan också ha betydelse för näringslivet och för ekonomisk tillväxt i olika regioner. Statistiska Centralbyrån (SCB) genomför regelbundet den s.k. ULF-undersökningen (undersökning om levnadsförhållanden) som omfattar vissa aspekter av friluftslivet. Den statistik SCB samlar in om friluftsliv bör ses över för att bättre motsvara samhällets behov.

År 2006 startade ett sexårigt nationellt forskningsprogram Friluftsliv i förändring som under de tre inledande åren omsatte 18 miljoner kronor. Det är första gången det i Sverige skapas ett nationellt, samlat forskningsprogram om friluftsliv och naturturism. Forskningsprogrammet är mång- och tvärvetenskapligt och består av ett nätverk av ett 15-tal forskare från sju universitet under ledning av turismforskningsinstitutet Etour vid Mittuniversitetet i Östersund. I övrigt ingår forskare från Karlstads,

Genom detta forskningsprogram har forskningen om friluftsliv fått ett kraftigt lyft och kommer att ge mer kunskap om friluftslivets betydelse för hälsa, för kunskapen om naturen, för förståelsen för miljövard samt för bidraget till regional utveckling i form av naturturism. Forskningen ska också ge kunskap om friluftslivets störningar och slitage i känsliga områden samt hur natur för friluftsliv bör planeras, förvaltas och utvecklas. Resultaten från forskningen syftar till att ge underlag för myndigheters arbete med att bevara och utveckla förutsättningarna för friluftslivet i Sverige. Andra viktiga målgrupper för programmets verksamhet är länsstyrelser, kommuner, friluftslivs- och turistorganisationer samt företag verksamma inom friluftsliv och naturturism.

Vi anser att forskning om friluftsliv är av stor vikt för att öka kunskapen om friluftslivets betydelse för samhället och för naturvärden. Regeringen har i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) fattat beslut om ett forskningsprogram för det civila samhället om 22 miljoner kronor per år under tio år för att synliggöra civilsamhället, dess organisationer och människors engagemang i Sverige. Vetenskapsrådet har fått i uppdrag att hantera ett grundforskningsprogram samt studier för grundläggande kunskap om det civila samhället. I propositionen framhålls att hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) bör föras upp som ett statistikområde i den officiella statistiken med Statistiska centralbyrån (SCB) som statistikansvarig myndighet. En förändring av denna innebörd bör införas i bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Vidare har regeringen gett SCB i uppdrag att ta fram samlad och kompletterad statistik om det civila samhället. En första sådan redovisning bör om möjligt ske 2011. Statistiken om det civila samhället bör därefter regelbundet sammanställas och analyseras i en rapport om det civila samhället.

## 5 Fördelning av statsbidrag till friluftslivsorganisationer

### 5.1 Bakgrund

#### *Administrationn av statens bidrag till friluftslivet*

I juli 1999 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för en översyn av den framtida inriktningen och administrationen av statens stöd till friluftsliv och främjandeorganisationer. Den s.k. Friluftslivsgruppen överlämnade i januari 2000 rapporten Statens stöd till friluftsliv och främjandeorganisationer (Ds 1999:78). I rapporten anfördes att man utifrån en positiv syn på organisationslivet i första hand hade prövat att ge de bidragsfördelande uppgifterna till friluftslivsorganisationernas samarbetsorgan FRISAM (nuvarande Svenskt Friluftsliv).

Tanken att låta friluftslivets organisationer själva ansvara för fördelningen av sitt statsbidrag är således inte ny.

Friluftgruppen förordade emellertid en annan lösning med hänvisning till att FRISAM då befann sig i ett känsligt uppbyggnadsskede och saknade ett eget kansli. Dessutom stod fortfarande ett stort antal friluft- och främjandeorganisationer utanför FRISAM vid det tillfället. Friluftgruppen ansåg därför att Naturvårdsverket var det bästa alternativet. Gruppen framhöll dock att det inte var självklart att verket hade den bästa kompetensen och möjligheten att ”marknadsföra” friluftslivet. Gruppen pekade på att även länsstyrelserna har stor kompetens på området och att frivilligorganisationerna har en viktig funktion att fylla. Verket hade emellertid redan den kompetens som krävdes men behövde tillföras ökade ekonomiska resurser och bättre förutsättningar att samordna insatser för friluftsliv som görs inom andra samhällssektorer och på andra förvaltningsområden.

För att bistå Naturvårdsverket föreslogs därför att ett särskilt friluftsråd skulle inrättas där friluftslivets sektorövergripande karaktär skulle avspeglas i rådets sammansättning. Friluftsrådet fick till uppgift att besluta om fördelningen av Naturvårdsverkets anslag för statsbidrag till friluftorganisationer. Ledamöterna i rådet utsågs av regeringen och bidragen fördelades enligt kriterier i förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftorganisationer.

Vid en översyn av Naturvårdsverkets uppgifter som genomfördes 2008 ansåg man av flera skäl att det antal råd som regeringen inrättat inom Naturvårdsverket borde minska. För Friluftsrådets räkning framhölls att det fanns synpunkter på bl.a. den otydliga rollfördelningen mellan rådet och Naturvårdsverket. Detta ledde till att Friluftsrådet upplöstes under 2009 och uppgiften att fördela statsbidrag till friluftorganisationer fördes över till Naturvårdsverket.

#### *Utbetalade bidrag år 2009*

Statsbidrag ges i dag som organisationsbidrag (stöd till organisationen som sådan) eller verksamhetsbidrag (stöd för enskilda projekt). Totalt betalades 24,9 miljoner kronor ut i statsbidrag till friluftorganisationer för 2009, varav 16,4 miljoner kronor avsåg organisationsbidrag fördelat mellan elva organisationer och 8,5 miljoner kronor avsåg verksamhetsbidrag fördelat mellan fjorton projekt.

Av de elva organisationer som fick organisationsbidrag under 2009 var åtta medlemmar i Svenskt Friluftsliv medan tre stod utanför (Sveriges Ornitologiska förening, Naturskoleföreningen och Svenska Botaniska Föreningen). Av de fördelade organisationsbidragen mottog Svenskt Friluftsliv och dess medlemmar 15,8 miljoner kronor av de totalt 16,4 miljoner kronor som fördelades. Av de fjorton projekt som beviljades verksamhetsbidrag var det nio som drevs av medlemmar i Svenskt Friluftsliv. Dessa fick 5,9 miljoner kronor av de totalt 8,6 miljoner kronor som fördelades. Svenskt Friluftsliv har tjugotvå medlemsorganisationer och fick organisationsbidrag och verksamhetsbidrag med sammanlagt 1,6 miljoner kronor för 2009.

Staten har tidigare fattat beslut om att låta privaträttsliga organ fördela statsbidrag. Genom lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund fick förbundet uppgiften att pröva frågor om fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet. Fördelningen sker utifrån riktlinjer som har fastslagits av regeringen i förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet. Enligt 2 och 6 §§ förordningen krävs att organisationen är anknuten till Sveriges Riksidrottsförbund för att kunna få statsbidrag.

År 1991 fick det nybildade Folkbildningsrådet uppgiften att fördela statsbidrag till folkhögskolor, studieförbund och studerandeorganisationer inom folkhögskolan, jfr lagen (1991:1125) om ändring i lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom utbildningsdepartementets verksamhetsområde. Folkbildningsrådet är en ideell förening med tre organisationer som medlemmar, Folkbildningsförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation. Statsbidrag fördelas utifrån de syften som anges i 2 § förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen. Något krav på medlemskap i någon av de ideella organisationer som bildar Folkbildningsrådet finns inte i förordningen. Enligt rådets stadgar är emellertid rådets främsta uppgift att ”för medlemmarnas räkning fullgöra det som regering och riksdag kräver för att statsbidrag ska utgå till den verksamhet som bedrivs av studieförbund och folkhögskolor.”

### *Nuvarande reglering och rättsliga ramar*

Beslut om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer fattas av Naturvårdsverket enligt förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftorganisationer. I förordningen anges bl.a. kriterier för vilka organisationer som har möjlighet att ansöka om bidrag, förutsättningar för att få stöd och möjligheterna till återkrav.

Att fördela statsbidrag är en förvaltningsuppgift. Utgångspunkten är att sådana uppgifter ska skötas av förvaltningsmyndigheter, men enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan en delegering ske till privaträttsliga organ. Eftersom fördelning av statsbidrag också innebär myndighetsutövning ska delegationen ha lagform. Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör myndighetsutövning beakta allas likhet inför lagen och vara saklig och opartisk. Detta krav gäller även ett privaträttsligt organ som fått uppgiften att fördela statsbidrag.

## 5.2 Överväganden och förslag

### 5.2.1 Överlämnande av förvaltningsuppgifter till Svenskt Friluftsliv

**Regeringens förslag:** Den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer i enlighet med vad regeringen bestämmer.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller har inte haft någon erinran mot förslaget. *Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund* har framfört att den har en liknande form, även om den är en nämndmyndighet som utses av regeringen. Nämnden har anfört att närheten till bidragsmottagarna är betydande och fungerar liksom för Folkbildningsrådet och Riksidrottsförbundet bra. I frågan om jäv har nämnden framhållit att den dubbla rollen att företräda både staten och bidragsmottagarna kan utföras med hög integritet. *Sveriges lantbruksuniversitet, Centrum för naturvägledning* har anfört att det är mycket viktigt att organisationer som är medlemmar i Svenskt Friluftsliv inte ges en positiv särbehandling och understrukit det som sägs i den remitterade promemorian om risken för jäv. Enligt *Naturvårdsverket* är det viktigt att skapa tydliga rutiner för beredning och beslut samt uppmärksamma risken för jäv.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har anfört i huvudsak följande. Även om erfarenheterna av överföring av statliga förvaltningsuppgifter till privaträttsliga organ i stora drag är goda, så kan denna modell på längre sikt även ge vissa oönskade effekter, t.ex. lojalitetskonflikter och kollegiala hänsyn. Ur såväl ett praktiskt, juridiskt som kortsiktigt perspektiv kan denna risk sägas vara liten och relativt enkel att åtgärda. Utredningar inom t.ex. folkbildningsområdet har visat att Folkbildningsrådet klarat rollen på ett tillfredsställande sätt. Det är viktigt att den kommande bidragsgivningen inom Svenskt Friluftsliv slår vakt om möjligheterna för nya aktörer eller nya verksamheter att på ett likvärdigt sätt som etablerade organisationer få tillgång till statsbidrag.

*Socialstyrelsen* har avstyrkt förslaget med motiveringen att det är av stor vikt att fördelningen av bidrag sker opartiskt och utan inblandning av enskilda intressen. Enligt Socialstyrelsen bör ansvar för statens bidragsgivning ligga på en myndighet. *Statskontoret* har avstyrkt förslaget och anfört att de fördelar som anges i promemorian inte överväger nackdelarna, främst vad gäller risken för jäv. Enligt Statskontoret bör man undvika organisatoriska lösningar där det finns en inbyggd risk för jäv, särskilt om det finns andra lösningar utan denna risk. Statskontoret har därför förordat att beslut om bidrag till friluftorganisationer fattas av en myndighet.

### Skälen för regeringens förslag

Friluftsliv bör uppmuntras eftersom det bl.a. har stor betydelse för folkhälsan genom den fysiska aktivitet som det erbjuder. Även andra positiva hälsoeffekter av fysiologisk, psykisk och social karaktär kan konstateras. Det har också konstaterats i flera sammanhang, bl.a. i regeringens proposition En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) att en hög grad av deltagande i det civila samhällets organisationer är något som är eftersträvanvärt i sig, eftersom det finns samband mellan ideellt engagemang och positiva faktorer, såsom graden av förtroende i samhället och för folkhälsan. Utgångspunkten för politiken för det civila samhället är att ett starkt civilsamhälle är både en förutsättning och ett uttryck för ett fritt och demokratiskt samhälle. Friluftorganisationerna bedriver därför en i flera avseenden viktig verksamhet och bör få statligt stöd för detta.

Tidigare har regeringen, eller någon av regeringens myndigheter, bestämt hur den slutliga fördelningen av statsbidraget ska ske. Även fortsättningsvis bör staten ange målen och syftena med statsbidragen, men staten bör inte ställa upp mål för friluftorganisationernas verksamhet. Utgångspunkten är således att det är organisationerna själva som bäst vet var statsbidraget ger bäst långsiktig effekt.

Liknande tankegångar framfördes redan i den utredning som Friluftsgruppen gjorde 1999 men i samförstånd med FRISAM (nuvarande Svenskt Friluftsliv) konstaterades då att organisationen inte var mogen uppgiften.

### *Svenskt Friluftsliv har förutsättningarna*

Svenskt Friluftsliv är en paraplyorganisation som består av tjugotvå ideella organisationer med stark förankring i friluftsliv och folkhälsa. Tillsammans organiserar dessa cirka två miljoner medlemmar i närmare tiotusen lokala och regionala klubbar. Medlemsorganisationer är Friluftsrådet, Svenska Båtunionen, Korpen, Riksförbundet Hälsofrämjandet, Riksförbundet Sveriges 4 H, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Folksportsförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska gång- och vandrarförbundet, Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Orienteringsförbundet, Svenska Scoutrådet, Svenska Skridskoförbundet, Svenska Turistföreningen och Cykelrådet.

Svenskt Friluftsliv organiserar således en mycket stor del av friluftslivet. Ett bemannat kansli finns sedan 2002. Arbetet i Svenskt Friluftsliv drivs av ett ideellt engagemang och de har stor sakkunskap inom området samt goda förutsättningar att sprida information till alla organisationer som kan vara potentiella bidragssökande. Organisationen har dessutom ställt sig positiva till att ta över uppgiften.

Nu finns det alltså förutsättningar att genom Svenskt Friluftsliv ge friluftslivet ett ansvar för bidragsfördelningen inom sektorn. På så sätt kan friluftorganisationerna, genom Svenskt Friluftsliv, få en starkare roll i samhället.

Uppgiften att fördela statsbidrag till friluftslivet bör därför utföras av friluftorganisationerna genom att delegeras till Svenskt Friluftsliv, med verkan från och med bidragsåret 2011.

### *Jäv och andra frågor om bidragsfördelningen*

Socialstyrelsen och Statskontoret har ansett att det finns en risk för jäv vid bidragsfördelningen.

Det faktum att ledamöterna i styrelsen för Svenskt Friluftsliv indirekt sitter på mandat från organisationer som är mottagare av statsbidragen gör att det finns risk för lojalitetskonflikter och kollegiala hänsyn. Det väcker frågan om hur kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen – att utföra uppgiften opartiskt och sakligt – ska genomföras i praktiken.



Det finns emellertid exempel på att den dubbla rollen att företräda både staten och medlemmarna kan utföras med hög integritet. Detta är också något som Sveriges Kommuner och Landsting samt Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund har framhållit. I propositionen Lära, växa, förändra Regeringens folkbildningsproposition (prop. 2005/06:192) konstaterades att en utvärdering visat att Folkbildningsrådet i allt väsentligt har klarat av att hantera sina dubbla roller på ett tillfredsställande sätt och att den nuvarande ordningen bör bestå. Även idrottsrörelsen har lyckats sköta balansgången väl och regeringen föreslog i propositionen Statens stöd till idrotten (prop. 2008/09:126) att den principiella ansvarsfördelningen mellan staten och idrottsrörelsen ska ligga fast.

Även Svenskt Friluftsliv bör anses ha goda förutsättningar för att hantera problematiken. För att skapa och upprätthålla en legitimitet bland friluftorganisationerna bör Svenskt Friluftsliv se det som angeläget att ta hänsyn till denna problematik när man utformar rutinerna för hur beslut fattas om fördelningen av statsbidrag. Exempelvis kan en referensgrupp med en bredare sammansättning bereda beslutet om bidragstilldelning.

### *Den närmare regleringen av fördelningen*

Den närmare regleringen av hur fördelningen av statsbidraget till friluftslivet ska ske har tidigare funnits i förordningen (2003:133) om statsbidrag till friluftorganisationer. Även Svenskt Friluftslivs handläggning bör regleras i förordningsform. Regeringen har i propositionen En politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) uttalat att långsiktiga bidrag till det civila samhällets organisationer bör baseras på förordningar, snarare än på mer kortsiktiga styrdokument, som t.ex. regleringsbrev. Avsikten är att i en ny förordning närmare reglera fördelningen av statsbidrag till friluftslivet.

Utgångspunkter för en sådan förordning är att en organisation, för att beviljas bidrag, ska vara självständig, demokratiskt uppbyggd och öppen för medlemskap. Organisationen ska dessutom vara riksomfattande med såväl lokalt som regionalt förankrad verksamhet och ska ha bedrivit verksamhet under viss tid före ansökan om bidrag. Avsikten är att i förordningen ange kriterierna för vilka som kan söka bidrag, förutsättningarna för att bidrag ska ges och möjligheterna till återkrav.

Flera remissinstanser har anfört att det bör införas ett krav på medlemskap i Svenskt Friluftsliv för att kunna få bidrag. De menar att avsaknaden av krav på medlemskap skapar en skevhet i möjligheten att söka bidrag. Enligt remissinstanserna har friluftorganisationerna ingen möjlighet att söka bidrag från det anslag som Riksidrottsförbundet hanterar (utom för de organisationer som är dubbelanslutna). Friluftslivet ges heller inte tillträde till de anslag som finns på Naturvårdsverket för miljöorganisationer, såvida de inte råkar vara både miljö- och friluftorganisationer. Däremot, påpekar remissinstanserna, är det öppet för både miljö- och idrottsorganisationer att söka bidrag från statsbidraget till friluftorganisationer enligt promemorians förslag.

Som ett led i principen om självständighet, vilken är en bärande del i politiken för det civila samhället, bör organisationer inte särbehandlas beroende på att de valt att tillhöra en paraplyorganisation eller inte. Denna princip är överordnad och statsbidrag bör därför, liksom tidigare,

kunna sökas av alla friluftorganisationer som uppfyller de villkor som uppställts för respektive bidrag. Något krav på medlemskap i Svenskt Friluftsliv för att kunna få bidrag bör därför inte ställas upp.

Avsikten är att i den kommande förordningen införa bestämmelser om återrapportering så att Svenskt Friluftsliv dels kan följa upp hur bidragen har använts hos de mottagande organisationerna, dels kan lämna relevant material till staten för att möjliggöra kontroll och utvärdering.

Svenskt Friluftsliv är ett privaträttsligt organ, vilket innebär att förvaltningslagen (1986:223), som reglerar myndigheternas handläggning av ärenden samt dess kontakter med allmänheten, inte är tillämplig. För att garantera att rättssäkerhet och kvalitet upprätthålls i handläggningen bör även vissa bestämmelser i förvaltningslagen göras tillämpliga på Svenskt Friluftslivs handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen. Det bör göras genom en hänvisning till dessa bestämmelser i den nya förordningen. De bestämmelser som närmast kommer i fråga är 11 och 12 §§ om jäv, 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter, 20 § om motivering av beslut samt 21 § om underrättelse om beslut.

*Lagrådet* har anfört följande. Enligt förslaget ska regeringen enligt bemyndigande få meddela föreskrifter om grunderna för fördelning av statsbidrag och om handläggning av ärenden som avses i lagen. I tidigare författningar om överlämnande av liknande uppgifter till ideella samman slutningar har något motsvarande bemyndigande inte funnits med i lagen, se t.ex. lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde och lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund. Införandet av ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen är möjligt i fallet endast om det är fråga om sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 §, dvs. offentligrättsliga föreskrifter av betungande art. Eftersom föreningen Svenskt Friluftsliv frivilligt åtagit sig att i överensstämmelse med regeringens föreskrifter ombesörja ifrågavarande förvaltningsuppgift kan föreskrifterna inte anses vara av betungande art i förhållandet mellan det allmänna och föreningen. Detsamma torde gälla förhållandet mellan det allmänna och bidragssökande. Härav följer att de föreskrifter som avses i bemyndigandet i själva verket faller inom ramen för regeringens s.k. restkompetens. Regeringen kan således besluta om föreskrifterna direkt med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Bemyndigandet framstår därför som onödigt och tycks inte heller ha något uttryckligt stöd i regeringsformen.

Med anledning av *Lagrådets* synpunkt har bemyndigandet utgått ur förslaget.

## 5.2.2 Handlingsoffentlighet och sekretess

**Regeringens förslag:** Handlingsoffentligheten görs tillämplig på Svenskt Friluftslivs verksamhet avseende fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Folkbildningsförbundet* har anfört att när ideella föreningar ges i uppdrag att fördela statsbidrag bör bidragsfördelningen

omfattas av offentlighetsprincipen. *Nämnden för Statligt Stöd till Trosamfund* har anfört att handlingsoffentligheten inte kan utgöra något hinder för den föreslagna modellen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Huvudregeln för bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet är således att de inte gäller handlingar hos ett enskilt rättssubjekt. Enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska dock det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet gälla också hos vissa andra organ. Utmärkande för denna grupp är att de på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. I bilagan till offentlighets- och sekretesslagen anges vilka dessa organ är samt vilken verksamhet hos det enskilda rättssubjektet som omfattas av handlingsoffentligheten. Svenskt Friluftsliv är en ideell organisation och därmed ett enskilt rättssubjekt. Utgångspunkten är därför att handlingar som inkommer till eller upprättas av Svenskt Friluftsliv inte omfattas av handlingsoffentlighet. Eftersom den uppgift som delegeras till Svenskt Friluftsliv innebär fördelning av allmänna medel med tämligen stora belopp är det dock väsentligt att allmänheten har möjlighet till insyn i verksamheten.

Mot bakgrund av detta bör reglerna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen samt offentlighets- och sekretesslagen därmed gälla i motsvarande omfattning för den del av Svenskt Friluftslivs verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer. Det innebär bl.a. att bestämmelser om registrering och diarieföring, upplysningsplikt, förfarande vid utlämnande av handlingar och bestämmelser om överklagande som finns i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas på den verksamhet som omfattas av handlingsoffentlighet. En ytterligare konsekvens av regleringen är att bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) blir tillämpliga.

## 6 Ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

**Regeringens förslag:** Det upphävda tredje stycket i 9 kap. 3 § lagen om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om statens möjlighet att kräva tillbaka vad staten betalat när kommunen begärt utländskt bistånd i vissa fall, återinförs.

**Skälen för regeringens förslag:** I regeringens proposition *Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar* (prop. 2009/10:173) föreslogs en ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor som var avsedd som en ren följdändring av att atomansvarighetslagen (1968:45) skulle ersättas av en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Riksdagen har antagit regeringens förslag, jfr civilutskottets betänkande 2009/10:CU29 och riksdagsskrivelse 2009/10:360. I den lagtext som regeringen föreslog

i propositionen saknades en motsvarighet till det tredje stycket i 9 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor, som reglerar statens möjlighet att kräva tillbaka vad staten betalat när kommunen begärt utländskt bistånd i vissa fall och paragrafen har därför fått en annan lydelse än som varit avsedd. Paragrafen bör därför ändras så att det tredje stycket återinförs. Den icke avsedda ändringen kommer i och med detta att kunna samordnas med den nu föreslagna ändringen. Den förändring av bestämmelsen som inte avsetts kommer därmed inte att bli gällande rätt.

## 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagen (2010:000) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv träder i kraft den 1 januari 2011.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte haft några synpunkter i dessa delar.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya regleringen bör träda i kraft den 1 januari 2011, så att den föreslagna ordningen kan gälla från början av ett nytt bidragsår. Eftersom ansökningstiden för bidragsåret 2011 går ut den 30 september 2010 kommer dessa ansökningar att komma in till Naturvårdsverket. Ansökningar avseende bidragsåret 2011 ska överlämnas till Svenskt Friluftsliv för prövning av statsbidrag efter ikraftträdandet.

## 8 Konsekvenser

De som närmast berörs av förslaget är den ideella organisationen Svenskt Friluftsliv samt de organisationer som motsvarar definitionen av en friluftorganisation, dvs. ideella organisationer som har till huvudändamål eller som väsentlig del av sin verksamhet att bedriva eller främja långsiktigt hållbart friluftsliv.

Naturvårdsverket berörs genom att uppgiften att fördela statsbidrag till friluftslivet flyttas till Svenskt Friluftsliv. Naturvårdsverket får dock samtidigt både förtydligade och nya uppdrag inom friluftslivsområdet.

### 8.1 Statsfinansiella konsekvenser

Flera av de övriga förslagen innebär vissa begränsade uppgifter för olika myndigheter. Dessa uppgifter ska rymmas inom ramen för respektive myndighets befintliga anslag.

*Naturvårdsverket*

Naturvårdsverket kommer som central förvaltningsmyndighet på miljöområdet att ha en viktig roll när propositionens förslag och uppdrag utvecklas, preciseras och genomförs.

Naturvårdsverket ska enligt förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket särskilt verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas. Naturvårdsverket får i propositionen ett tydligare uppdrag att ansvara för samordningen av friluftslivsarbetet i nationella myndigheter. Vidare ska Naturvårdsverket efter samråd med andra myndigheter utarbeta kanaler för att underlätta dialog och kontakter mellan bl.a. kommuner, företag, organisationer, myndigheter, markägare och samebyar.

I flertalet fall rör uppdragen pågående verksamhet inom friluftslivsområdet, som Naturvårdsverkets ansvar för att värna och främja allemansrätten genom vägledning, kunskapsspridning, samordning och samverkan med andra myndigheter och föreningslivet. Vidare tydliggörs vissa uppgifter. Naturvårdsverket får bl.a. i uppdrag att göra en genomgång av ordningsföreskrifter i skyddade områden och att göra en översyn av nationalparksföreskrifterna så de inte missgynnar t.ex. naturturismföretag.

Naturvårdsverkets verksamhet berörs även av nya uppgifter. Dessa uppdrag kan innebära en viss ökad belastning på Naturvårdsverket.

Detta gäller uppdraget att efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting lämna förslag på hur staten kan bidra till att nya naturvårdsstiftelser etableras. Vidare aviserar vi ett uppdrag till Naturvårdsverket att efter samråd med berörda aktörer såsom Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och naturvårdsstiftelserna skapa en användarvänlig webbplats om Sveriges skyddade natur riktad till besökare.

Vidare avser vi att initiera en översyn av bestämmelserna om skyltning i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Översynen bör också gälla bestämmelserna om reklamskyltar i samma lag. I översynen ingår att göra en utvärdering av hur bestämmelserna har tillämpats.

Genom förslaget att statsbidragen ska fördelas av friluftsförbund avlastas Naturvårdsverket denna uppgift. Verket föreslås emellertid få till uppgift att följa upp och utvärdera Svenskt Friluftslivs bidragsgivning. Vidare tydliggör vi vissa av Naturvårdsverkets uppgifter och aviserar nya uppdrag enligt ovan. Sammantaget bedömer vi att även om resurser kommer att frigöras inom verket genom att statsbidragets hantering överförs till friluftsförbunden, kommer detta att balanseras av de förtydligade och nya uppdrag som innebär en viss ökad belastning på Naturvårdsverket.

De föreslagna uppgifterna och uppdragen ska rymmas inom ramen för Naturvårdsverkets befintliga anslag.

Boverket bör genom sitt särskilda ansvar för plan- och bygglagstiftningen verka för att det i kommunerna kan skapas förutsättningar för allemansrätten och friluftsliv. Uppgifterna ska rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

#### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna har en viktig roll i samarbetet med och i uppgiften att ge vägledning till kommunerna. Länsstyrelsernas ansvar för att på regional nivå stötta kommunerna i friluftslivsarbetet kommer inte att förändras. Det innebär att länsstyrelsernas insats ska rymmas inom ramen för befintliga anslag.

### 8.3 Kommunerna

I propositionen lämnas inga förslag som innebär nya krav på kommunerna.

### 8.4 Enskilda och företag

#### *Föreningen Svenskt Friluftsliv*

I och med att föreningen tar över uppgiften att fördela statsbidragen till friluftslivet kommer föreningen att behöva bygga upp en organisation som handlägger detta. Svenskt Friluftsliv har i sitt remissvar angett att arbetet kommer att motsvara en halvtidstjänst medan Naturvårdsverket har anfört att verkets arbete med att fördela, betala ut samt återrapportera bidragen till regeringen har uppgått till 25 procent av en heltidstjänst. Enligt Statskontoret är det sannolikt att de totala administrativa kostnaderna ökar i förhållande till nuvarande lösning.

#### *Friluftorganisationerna*

Genom förslaget att låta friluftorganisationerna överta hanteringen av statsbidrag vill vi stärka friluftorganisationernas ställning och stimulera deras engagemang och arbete med friluftsförådringarna. Vi bedömer att man genom att flytta beslutet om fördelningen av statsbidraget på ett bättre sätt ska kunna utvärdera vilka projekt som uthålligt kan bidra till ett ökat intresse för friluftslivet bland befolkningen och att stödet på så sätt används effektivt. Det är vår förhoppning att förslaget kommer att leda till snabbare beslut vid fördelningen av statsbidragen, så att organisationerna ges bättre möjligheter att planera sin verksamhet.

Enligt Hälsofrämjandet, Svenska Brukshundklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningsförbundet och Svenskt Friluftsliv kommer förslaget att skapa förutsättningar för samverkan mellan organisationerna, förutsättningar för ett starkt friluftsliv, att bidragshanteringen kommer att effektiviseras. Civilförsvärsförbundet

har en stark tilltro till att förslaget kommer att ge befolkningen god utdelning på skattemedlen inom området. Prop. 2009/10:238

Flera av propositionens uppdrag syftar till att skapa en bättre samverkan mellan naturvårdsmyndigheter, friluftsförbund, företrädare för naturturism och markägare samt verka för större delaktighet i utnyttjande och förvaltning av områden som är viktiga för friluftslivet. Naturvårdsverket får i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Sametinget, Boverket, markägarorganisationer, friluftsförbund och naturturistnäringen utarbeta kanaler för att underlätta dialog och kontakter mellan bl.a. företag, organisationer, myndigheter, markägare och samebyar. Uppdragen ska rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

## 8.5 Miljön och miljömålen

Förslagen har som helhet avsikten att de miljökvalitetsmål som rör friluftslivsfrågor ska uppnås. Bättre former för samverkan mellan myndigheterna, kommunerna, friluftslivsorganisationerna, markägarna och andra aktörer på friluftsområdet bedöms generellt vara positivt för ett förbättrat friluftslivs- och naturvårdsarbete på sikt. Det bedöms också vara positivt för arbetet att nå de miljökvalitetsmål som berör friluftslivet.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

#### 1 §

Paragrafen innebär att uppgiften att fördela statsbidrag till friluftsförbund överlämnas till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv samt upplyser om att regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

### 9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:679) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### **Bilagan**

Ändringen i bilagan innebär att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess ska tillämpas i den del av Svenskt Friluftslivs verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till friluftsförbund.

9.3 Förslaget till lagen om ändring i lagen (2010:000) om ändring i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor Prop. 2009/10:238

**9 kap. 3 §**

Paragrafens tredje stycke återinförs. Ändringen innebär att paragrafen återfår sin rätta lydelse.



Förslag till lag om överlämnande av förvaltningsuppgifter till  
Svenskt Friluftsliv

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

1 § Svenskt Friluftsliv prövar frågor om fördelning av statsbidrag till fri-  
luftsorganisationer i enlighet med vad regeringen bestämmer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen  
(2009:400)

Enligt riksdagens beslut<sup>1</sup> föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Bilaga<sup>2</sup>*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

<i>Organ</i>	<i>Verksamhet</i>
Svenska språknämnden	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)
Svenskt Friluftsliv	fördelning av statsbidrag till friluftsverksamhet (SFS 2010:000)
Sveriges författarförbund	fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

<sup>1</sup> Prop. xxx, bet. xxx, rskr. xxx.

<sup>2</sup> Senaste lydelse xx.

## Förteckning över remissinstanserna för promemorian Fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer

Prop. 2009/10:238  
Bilaga 2

CIVOS, Cykelfrämjandet, Ekoturismföreningen, Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet, Friluftsförbundet, Fritidsodlingens Riksorganisation, Fältbiologerna, Jägareförbundet, KFUM-KFUK, Konsumentverket, Kooperativa Förhandlingsorganisationen (KFO), Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Naturhistoriska Riksmuseet, Naturskoleföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Riksidrottsförbundet, Riksförbundet Hälsöfrämjandet, Riksförbundet Sveriges 4 H, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST), Skogs-sällskapet, Socialstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (Centrum för naturvägledning), Sportfiskarna, Statskontoret, Svenska Botaniska Föreningen, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Islandshästförbundet SIF, Svenska Folksportförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska gång- och vandringsförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Orienteringsförbundet, Svenska Scoutrådet, Svenska Turistföreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges civilförsvärsförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Ornitologiska Förening, Ungdomsstyrelsen, Världsnaturfonden WWF.

## Förslag till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Svenskt Friluftsliv prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftorganisationer.

2 § Regeringen får meddela föreskrifter om grunderna för fördelning av statsbidrag och om handläggningen av ärenden som avses i denna lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i  
offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen  
(2009:400) ska ha följande lydelse.

*Bilaga*

*Lydelse enligt bet. 2009/10:SoU22*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ*

*Verksamhet*

-----  
Svenska språknämnden

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)

Sveriges författarförbund

fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)  
-----

*Föreslagen lydelse*

I enlighet med vad som anges i 2 kap. 4 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

*Organ*

*Verksamhet*

-----  
Svenska språknämnden

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)

*Svenskt Friluftsliv*

*fördelning av statsbidrag till friluftsförbund (SFS 2010:000)*

Sveriges författarförbund

fördelning av statliga medel till författare och översättare för utnyttjande av deras verk i form av talböcker och taltidningar (SFS 1992:318)

-----

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-06-18

**Närvarande:** F.d. regeringsrådet Rune Lavin, regeringsrådet Carina Stävberg och justitierådet Ella Nyström.

## Fördelning av statsbidrag till friluftsföreningar

Enligt en lagrådsremiss den 10 juni 2010 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv,

2. lag om ändring i lagen (2010:000) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Johan Fallenius.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv innehåller endast två paragrafer. I den första paragrafen föreslås regeln att föreningen prövar frågor om fördelning av statsbidrag till friluftsföreningar. Denna uppgift kommer att innefatta myndighetsutövning, varför överlämnandet av uppgiften måste ske med stöd av lag (11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen). I den andra paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om grunderna för fördelning av statsbidrag och om handläggningen av ärenden som avses i lagen. Huruvida detta bemyndigande skulle vara nödvändigt diskuteras nedan. Den ändring som har samband med offentlighets- och sekretesslagen innebär att föreningen tas upp bland de organ vilkas handlingar enligt en bilaga till lagen i princip ska röna samma behandling som myndighets handlingar.

### **Förslaget till lag om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv**

#### 2 §

Enligt förslaget ska regeringen få meddela föreskrifter om grunderna för fördelning av statsbidrag och om handläggningen av ärenden som avses i lagen. I tidigare författningar om överlämnande av liknande uppgifter till ideella sammanslutningar har något motsvarande bemyndigande inte funnits med i lagen, se t.ex. lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde och lagen (1995:361) om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund. Införandet av ett bemyndigande enligt 8 kap. 7 § regeringsformen är möjligt i fallet endast om det är fråga om sådana före-

skrifter som avses i 8 kap. 3 §, dvs. offentligrättsliga föreskrifter av betungande art. Vid föredragningen framkom att föreningen Svenskt Friidrottsliv frivilligt åtagit sig att i överensstämmelse med regeringens föreskrifter ombesörja ifrågavarande förvaltningsuppgift. I förhållandet mellan det allmänna och föreningen kan föreskrifterna således inte anses vara av betungande art. Detsamma torde gälla förhållandet mellan det allmänna och bidragssökande. Härav följer att de föreskrifter som avses i bemyndigandet i själva verket faller inom ramen för regeringens s.k. restkompetens. Regeringen kan således besluta om föreskrifterna direkt med stöd av 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen. Bemyndigandet framstår därför som onödigt och tycks inte heller ha något uttryckligt stöd i regeringsformen. Till det anförda, se också Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 u. 1999, s. 165.

Om man vill upplysa om förekomsten av regeringens föreskrifter, kan detta ske på olika sätt. En möjlighet är att med lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund som förebild till bestämmelsen i förslagets 1 § lägga orden ”i enlighet med vad regeringen bestämmer”. En annan möjlighet är att göra om 2 § till en ren informationsbestämmelse med förslagsvis följande lydelse:

Föreskrifter om grunderna för fördelning av statsbidrag och om handläggningen av ärenden som avses i denna lag finns i förordning som meddelas av regeringen.

## **Övrigt lagförslag**

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.



## Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 juli 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling, Krantz.

Föredragande: statsrådet Carlgren

---

Regeringen beslutar proposition 2009/10:238 Framtidens friluftsliv.

Omslagsfoto: Johan Willner/Johnér