

Regeringens skrivelse

2001/02:173

En samlad naturvårdspolitik

Skr.
2001/02:173

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

Göran Persson

Lena Sommestad
(Miljödepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller en beskrivning av regeringens samlade och delvis förnyade naturvårdspolitik. I skrivelsen formulerar regeringen sin grundsyn på naturvårdspolitiken, exempelvis tas förhållandet naturvård och hållbar utveckling, motiven för regeringens naturvårdspolitik samt vägledande strategier och principer upp. Vidare redogör regeringen för sin syn på relationen mellan de av riksdagen fastlagda miljö kvalitets- och delmålen och naturvårdspolitiken.

I skrivelsen redovisas ett antal områden som regeringen lyfter fram som viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör:

- förstärkt dialog med medborgarna,
- utvecklat sektorsansvar,
- kommunal naturvård och frågor om tätortsnära natur,
- fysisk planering som ett värdefullt verktyg,
- beröringspunkter mellan naturvård och regional utveckling, natur- och kulturturism samt kulturmiljövård,
- friluftslivet och den sociala dimensionen i naturvården,
- det fortsatta genomförandet av områdesskyddet,
- bevarandet av arter,
- vikten av kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning samt utbildning, folkbildning och information,
- tillvaratagande av traditionell och lokal kunskap samt
- marknadsbaserade verktyg som en potential i det fortsatta naturvårdsarbetet.

Regeringen redogör också för sin syn på Sveriges fortsatta arbete inom EU:s naturvårdssamarbete samt Sveriges arbete i det internationella naturvårdsarbetet, inklusive biståndsinsatser.

1	Ärendet.....	4
2	En samlad naturvårdspolitik	4
2.1	Aktuella utgångspunkter och omvärldsanalys.....	4
2.2	Miljökvalitetsmålen och naturvårdspolitiken.....	8
2.3	Hur definiera och avgränsa naturvård?	10
2.4	Sektorernas roll och ansvar	12
2.5	Utgångspunkter i internationella åtaganden och EU-samarbete.....	13
2.6	Aktörer inom naturvården	17
2.7	Grundsynen i regeringens naturvårdspolitik	20
2.7.1	Naturvård – en hörnsten i arbetet för det hållbara samhället.....	20
2.7.2	Motiven för en aktiv naturvårdspolitik	22
2.7.3	Strategier, styrmedel och principer i naturvårdsarbetet	24
3	Viktiga områden inom naturvårdspolitiken	31
3.1	Lokal dialog och deltagande – naturvården närmare medborgarna.....	31
3.2	Bevarande och nyttjande – två sidor av samma mynt.....	35
3.3	Utvecklat och preciserat sektorsansvar	37
3.3.1	Generellt om sektorsansvar och naturvård.....	38
3.3.2	Specifika sektorer.....	42
3.4	Kommunal naturvård och tätortsnära natur.....	47
3.5	Fysisk planering – ett viktigt verktyg.....	57
3.6	Regional utveckling och naturvård hör ihop	60
3.7	Naturvård och kulturmiljövård – två aspekter i samma landskap.....	69
3.8	Friluftsliv – en av naturvårdens hörnstenar.....	71
3.9	Naturturism och naturvård – ömsesidig nytta	79
3.10	Områdesskydd, förvaltning av skyddade områden och statligt skogsägande.....	84
3.10.1	Genomförande av områdesskydd.....	86
3.10.2	Förstärkning av förvaltning, uppföljning och information om skyddade områden.....	95
3.11	Artbevarande förutsätter bevarande av livsmiljöer	97
3.12	Naturvården i vattenmiljöerna måste förstärkas.....	102
3.13	Kunskapsuppbyggnad och folkbildning – avgörande för en bra natur- och kulturmiljövård.....	111
3.13.1	Forskning och kunskapsuppbyggnad	112
3.13.2	Utbildning och folkbildning.....	117
3.14	Tillvarata traditionell och lokal kunskap.....	120
3.15	Marknadsbaserade styrmedel – en potential	122
3.16	Svensk inriktning på det fortsatta naturvårdssamarbetet inom EU.....	126
3.17	Sveriges fortsatta arbete inom ramen för internationell naturvård.....	130

3.17.1	Internationella konventioner, processer och forum	131	Skr. 2001/02:173
3.17.2	Naturvården i det svenska biståndet.....	134	
Bilaga 1	Förteckning över underlag för skrivelsen	137	
Bilaga 2	Kopplingar mellan av riksdagen beslutade miljömål och naturvårdspolitiken	139	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	145	

Denna skrivelse aviserades i budgetpropositionen 2001/02:1 Utgiftsområde 20, i samband med redovisning av politikens inriktning inom området Miljöpolitik. Skrivelsen bygger i väsentliga delar på tidigare fastlagd naturvårdspolitik, exempelvis de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmål och delmål som har relevans för naturvården. Diskussioner och resultat från ”tankesmedjor” i samband med tre så kallade Folk och Naturkonferenser och resultatet från ett rådslag som hölls av Miljödepartementet den 16 januari 2002 har också utgjort underlag för skrivelsen. I *bilaga 1* finns en förteckning över de rapporter, uppdrag och andra dokument som utgjort underlag för denna skrivelse.

Kapitel 1–3.15 har utformats i samarbete med miljöpartiet och vänsterpartiet.

2 En samlad naturvårdspolitik

2.1 Aktuella utgångspunkter och omvärldsanalys

Regeringen formulerar i skrivelsen en samlad och delvis förnyad naturvårdspolitik. Skälen till att nu formulera en samlad naturvårdspolitik är flera:

- Naturvårdspolitiken är ett viktigt verktyg för att styra naturvårdsarbetet mot att nå de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen och delmålen. Flera av dessa mål handlar om eller berör olika delar av naturvården.
- Naturvården har under senare tid beviljats mer statliga medel än någonsin – allt i syfte att nå beslutade mål om önskvärd miljö kvalitet. Den ökade statliga satsningen på naturvård innebär ett stort ansvar för alla inblandade aktörer att använda tillgängliga medel på ett effektivt sätt så att målen nås. Det är ett måste att kunna visa att den samlade satsningen på naturvård ger resultat som kommer såväl medborgarna som naturen till godo.
- Naturvårdsåtgärder berör redan en stor del av landets yta, t.ex. genom hänsynsregler, miljöersättningar och områdesskydd. Denna yta kommer att öka ytterligare när redan aviserade satsningar har genomförts. Exempelvis omfattas ca 3,7 miljoner hektar, land och vatten, av någon form av områdesskydd. Därutöver har betydande arealer undantagits från skogsbruk genom åtaganden från markägare. Naturvården är med andra ord en starkt närvarande faktor i det svenska landskapet.
- Det finns ett behov av att förstärka naturvården i vattenmiljöerna. Av tradition har naturvården varit mer aktiv i landmiljön än i hav och kust och i sjöar och vattendrag. Det är en utmaning för naturvården att stärka insatserna i de akvatiska miljöerna, såväl för att bevara biologisk mångfald som när det gäller att upprätthålla goda förutsättningar för friluftsliv inklusive fritidsfiske och andra naturupplevelser.

- Kommunal naturvård och naturvård i tätortsnära områden är andra områden som bör stärkas. Naturvårdsinsatser görs också för att vi alla skall kunna nyttja och njuta av en rik och vacker natur. De flesta människor bor numera i städer och tätorter. Den tätortsnära naturen bör därför få betydligt större värde och betydelse vid planering. Naturvårdspolitiken lyfter fram detta som ett prioriterat område.
- Utvecklingen och fördjupningen av sektorsansvaret och sektorsintegreringen innebär att ett större ansvar för naturvården i dag tas inom enskilda politikområden. En stor del av de statliga resurserna för naturvård ligger i dag inom andra utgiftsområden i statsbudgeten än Miljö- och naturvård, framför allt inom utgiftsområde Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Samtidigt påverkar utvecklingen inom andra politikområden förutsättningarna för naturvårdspolitiken att nå målen. Antalet aktörer har blivit fler, bl.a. som en konsekvens av sektorsansvaret. Även styrmedlen, eller ”verktygen”, har blivit fler. Miljöbalken innebär förstärkta möjligheter. Även ekonomiska styrmedel bidrar till att nå naturvårdsmålen.
- Det finns ett behov av att utveckla dialogen med medborgarna och därmed även naturvårdens arbetsformer. Nödvändigheten av och kraven på delaktighet i olika processer ökar generellt i samhället och detta gäller även naturvård. Naturvården måste utveckla arbetssätt som svarar mot behoven av lokal delaktighet och förankring. I förlängningen finns en pedagogisk uppgift: att förklara vad naturvården vill och syftar till. Att formulera en samlad naturvårdspolitik är ett led i det arbetet. Agenda 21-arbetet i Sverige kan ses som ett exempel på en lokal process som bygger mer på ett lokalt perspektiv än på ett traditionellt arbetssätt som utgår från politiska beslut eller myndighetsbeslut ”uppifrån” som skall genomföras på lokal nivå.
- En helhetssyn på landskapet som inkluderar både ”naturen” och ”kulturmiljön” gäller som utgångspunkt för bl.a. naturvårdspolitiken. Det finns därför ett behov av att utveckla samverkan mellan kulturmiljö- och naturvård.
- Kopplingen mellan naturvårdspolitiken och det nationella, förebyggande folkhälsoarbetet har stärkts.
- Jakt och fiske utgör en väsentlig del av friluftslivet för 1–2 miljoner människor. Den tidigare ofta personliga kopplingen till nyttjande av naturresurser har i stor utsträckning försvunnit på grund av bl.a. urbaniseringen. Urbaniseringen har dessutom medfört en koncentration av friluftslivet till tätortsnära områden. Detta i sin tur riskerar att skapa motsättningar mellan olika former av friluftsliv. Det finns således behov av att finna former för att hantera dessa potentiella konflikter.
- I integrations- och jämställdhetsarbetet är det viktigt att ta reda på hur ”de nya svenskarna” ser på natur och naturvård och vilka förväntningar och visioner de kan ha kring vårt framtida landskap och närnatur. Sedan lång tid tillbaka har vistelse i naturen genom framför allt jakt och fiske i huvudsak varit en sysselsättning för män. Hur ser kvinnors preferenser ut när det gäller natur och vistelse i denna? Det finns skäl att ta upp även dessa aspekter i naturvårdsarbetet.
- Sverige vill fortsätta vara drivande i fråga om att bidra till att stärka naturvården och bevara biologisk mångfald i utvecklingsländerna och

Omvärldsanalys

Skälen till att formulera en samlad naturvårdspolitik sammanfaller i stora drag med en omvärldsanalys av faktorer, utvecklingstendenser m.m. som påverkar och kommer att påverka naturvården. Förutsättningarna för naturvårdspolitiken ändras relativt snabbt genom olika skeenden. Det handlar såväl om förändringar inom i första hand vårt eget land som om internationella, breda skeenden som påverkar naturvårdsarbetet här hemma. Utöver vad som har nämnts ovan så bedöms följande punkter som särskilt viktiga när en naturvårdspolitik skall formuleras.

Naturvården har under senare år vidgats. Från att i huvudsak ha fokuserats på framför allt områdes- och artskydd omfattar naturvården nu i princip hela biosfären, dvs. även ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, de ekologiska tjänster som ekosystemen tillhandahåller och de genetiska resurserna. Den ömsesidiga kopplingen kulturmiljövård – naturvård betonas allt starkare. Naturvårdens starka koppling till hållbar utveckling har blivit tydlig. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) och Agenda 21 har haft stor betydelse för denna process. Denna utveckling kommer med all säkerhet att fortsätta. Den medför i förlängningen att det blir svårare att definiera gränserna för naturvården.

Exempel på denna utveckling är kopplingar och gränssnitt mellan naturvård och andra politikområden som har växt fram under senare år. Det handlar om naturvård – handel, t.ex. när det gäller frågor om reglering av införsel av främmande arter av ekologiska skäl eller frågor som rör miljö- och kvalitetsmärkningssystem som kan uppfattas som otillbörliga handelshinder. Den stärkta kopplingen mellan regional utvecklingspolitik och miljö- och naturvård som utvecklats såväl inom EU som nationellt är ytterligare ett exempel. För att möta denna utveckling krävs delvis nya arbetsformer, sektorsövergripande samarbete och att olika kompetenser möts. Även politiken kan komma att behöva utvecklas och formuleras utifrån nya perspektiv och sektorsövergripande synsätt. En naturvårdspolitik för framtiden måste väga in dessa delvis nya förutsättningar.

EU-medlemskapet innebär nya förutsättningar för vårt svenska naturvårdsarbete. Flera för naturvården viktiga politikområden är numera till stora delar gemensamma; framför allt fiske, jordbruk och regionalpolitik. Vill vi driva förändringar inom dessa områden måste detta ske inom EU. En samlad svensk naturvårdspolitik underlättar det fortsatta genomförandet av EU:s bestämmelser om naturvård, t.ex. i fråga om fågel- och art- och habitatdirektivet. Ramdirektivet för vatten liksom direktivet om strategiska miljöbedömningar är exempel på kommande uppgifter som berör naturvården. Det finns ett behov av att formulera hur Sverige vill att de fortsatta gemensamma naturvårdsåtgärderna inom EU skall utformas.

En samlad naturvårdspolitik kommer även att underlätta en prioritering av Sveriges insatser i internationella naturvårdsförhandlingar. Det handlar om att formulera vad vi vill uppnå – och strategier för detta – i

det omfattande internationella naturvårdssamarbetet inom ramen för olika konventioner och processer.

”Samhällsutvecklingen” i ordets vidaste mening går fort. Politiken inom olika sektorer liksom naturvårdspolitiken kommer att successivt behöva anpassas till utvecklingen för att svara mot dagens och framtidens behov. Som exempel kan nämnas att omställningen av energi- respektive transportsystemen i hållbar riktning med stor säkerhet kommer att påverka förutsättningarna för naturvården.

Med hjälp av marknadskrafterna har företagens miljöarbete möjlighet att komma längre än vad som föreskrivs i lagstiftningen. I dag efterfrågas i allt högre grad miljöanpassade produkter och tjänster. Miljön har därmed kommit att bli ett argument i marknadsföringen, vilket skapar en miljödriven affärsutveckling. Marknadsbaserade styrmedel och verktyg som miljöledning, miljömärkning och olika slags certifieringar, får allt större betydelse även för naturvården. Utvecklingen av denna typ av verktyg bör fortsätta och på så sätt bidra till att olika miljö kvalitetsmål uppnås.

Utvecklingen när det gäller ändrat klimat på grund av växthusgaser är en annan osäkerhetsfaktor för naturvårdsarbetet. Om klimatförändringarna får drastiska effekter på de ekosystem som finns i Sverige så kan det leda till behov att förändra delar av nuvarande politik.

Befolkningskoncentrationen till vissa områden och regioner kommer med all säkerhet att fortsätta. Fysisk inaktivitet, såväl bland barn och ungdomar som bland vuxna, är ett växande folkhälsoproblem. Denna utveckling medför att den tätortsnära naturen och naturvården får en allt större betydelse för att kunna svara mot människornas behov av grönområden – inom rimligt avstånd från bostäder – för friluftsliv, fritidsfiske och svamp- och bärplockning eller andra naturupplevelser. Det innebär ett behov av att beakta naturvårdens intressen i skötseln av den tätortsnära naturen.

Den ökade globaliseringen berör också naturvård, framför allt genom ökad frihandel och konsumtion av varor som produceras långt från hemlandet. Konsumtions- och handelsmönster liksom resvanor är faktorer som redan spelar in när det gäller naturvård i många länder, såväl positivt som negativt.

Tillgång till biologiska resurser är en förutsättning för människans överlevnad. Detta är särskilt viktigt för den fattigaste delen av världens befolkning eftersom de för sin överlevnad ofta är helt beroende av vad skogen, havet och jordbruket ger. Naturvård, bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser utgör därför viktiga element i den svenska biståndspolitikerna eftersom det på ett effektivt sätt kan bidra till fattigdomsbekämpning (se vidare avsnittet 3.17).

Kunskapen om naturen och dess komplicerade system ökar hela tiden. Kännetecknande för naturvårdsbiologins landvinningar är sammanförandet av natur- och samhällsvetenskap.

I och med att naturvården till viss del är integrerad i olika sektorer, och därmed andra politikområden, så varierar förutsättningarna för att fullt ut beskriva olika element i naturvårdspolitiken. Sektorens roll i naturvården belyses särskilt i avsnittet 3.3.

Den samlade naturvårdspolitiken riktar sig till alla aktörer som på olika sätt bidrar till att nå naturvårdsmålen. Den begränsar sig därför inte till den offentliga naturvården – stat, kommun och landsting – utan riktar sig till hela naturvården, dvs. den inkluderar näringsliv, brukare, frivilligorganisationer, vetenskapssamhället, föreningar m.fl. och enskilda människor. Regeringen förväntar sig att alla dessa aktörer och att deras olika initiativ bidrar till att nå beslutade miljö kvalitets- och delmål som rör naturvården. Avsnitt 2.6 behandlar olika aktörer inom naturvården.

2.2 Miljö kvalitetsmålen och naturvårdspolitiken

De av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen, inklusive de beslutade delmålen i propositionen Svenska miljö mål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36), bildar utgångspunkt för det fortsatta naturvårdsarbetet. Samtliga miljö kvalitetsmål har åtminstone indirekta samband med naturvården i och med att de rör miljö kvaliteter – eller uttrycker ett önskvärt miljö tillstånd – som har betydelse för biosfären; för ekosystem, för växter och för djur m.m. I *bilaga 2* ges en översikt över sambandet mellan å ena sidan miljö kvalitetsmålen och relevanta delmål och å andra sidan naturvårdspolitiken. Vissa av miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål har särskilt stor relevans för naturvården. Dessa är:

- *Levande sjöar och vattendrag*
- *Hav i balans samt levande kust och skärgård*
- *Myllrande våtmarker*
- *Levande skogar*
- *Ett rikt odlingslandskap*
- *Storslagen fjällmiljö*
- *God bebyggd miljö*

De ekonomiska konsekvenserna av ställningstagandena rörande miljö kvalitetsmålen och delmålen redovisas också i ovan nämnda proposition. Denna fråga tas därför inte upp i denna skrivelse.

Ett stort antal mål för det fortsatta naturvårdsarbetet har alltså redan lagts fast. Det finns därför ingen anledning att i denna skrivelse ytterligare utveckla målen. Skrivelsen fokuserar i stället på ”hur-frågorna”, dvs. de olika vägar som finns för att nå de miljö kvalitets- och delmål som berör naturvården. De huvudpunkter liksom åtgärder som aviserats i denna skrivelse utgår alltså från de miljö kvalitetsmål och delmål som har redan lagts fast av riksdagen. I många fall refereras i skrivelsen till ett specifikt mål som slutsatsen eller åtgärden kopplar till. Särskilt viktiga är de verktyg, arbetssätt, processer och den kunskapsuppbyggnad m.m. som måste komma till stånd för att fastlagda miljö kvalitetsmål och delmål som rör naturvård skall nås.

Även miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har relevans för naturvårdens mål och arbete. Regeringens klimatpolitik har utvecklats i propositionen En svensk klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163). Utvecklingen när det gäller klimatet är gene-

rellt sett en stor osäkerhetsfaktor för arbetet med naturvård. Kopplingen mellan klimatförändringar och klimatpolitiken respektive naturvården måste framöver nogt övervägas inom ramen för den samlade miljöpolitiken.

Det 16:e miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald, som aviserades i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, kommer att bli mycket viktigt för det framtida naturvårdsarbetet. Regeringen har lagt ett särskilt uppdrag till Naturvårdsverket om att ta fram underlag till detta mål. Regeringen avser återkomma till riksdagen med ett förslag om ett sådant 16:e miljö kvalitetsmål senast år 2005.

Det bör framhållas att naturvårdspolitiken omfattar element som endast delvis tas upp bland miljö kvalitetsmålen och delmålen. Exempelvis behandlas geologiska bevarandevärden endast till viss del under de femton miljö kvalitetsmålen, framför allt i form av delmål 1 under *Grundvatten av god kvalitet* samt under delmål 4 om Uttag av naturgrus under *God bebyggd miljö*. Det förstnämnda delmålet har dock grundvattenförande geologiska formationer som utgångspunkt medan det andra till karaktären är ett hushållningsmål. De geologiska bevarandevärdena har ett betydligt bredare spektrum än så. Det finns en mångfald geologiska och naturgeografiska formationer och formelement som bör bevaras av naturvårdsskäl.

Vidare skär naturvårdspolitiken tvärs igenom miljömålsstrukturen, t.ex. redovisas mål som rör friluftslivet under en rad olika miljö kvalitetsmål. I skrivelsen betonas naturvårdens roll när det gäller att tillhandahålla goda förutsättningar för friluftslivet. Friluftsliv innebär upplevelser och njutning och handlar om en slags ”konsumtion” som ökar befolkningens välfärd och välbefinnande. Därmed beskrivs en del av regeringens friluftspolitik. Friluftspolitiken berör flera politikområden, t.ex. hälso politik när det gäller förebyggande folkhälsoarbete, skol- och utbildningspolitik beträffande förstärkt integrering av friluftsliv i skola och barnomsorg men även folkrörelse- och kulturpolitik. I denna skrivelse behandlas den del av friluftspolitiken som är integrerad i naturvårdspolitiken, dvs. säkerställandet av mark och vatten för friluftsliv, såväl i form av områdesskydd, skötsel av skyddade områden samt via en god fysisk planering. Andra delar av friluftspolitiken har, eller kommer att, utvecklas i andra sammanhang.

Regeringens naturvårdspolitik utvecklar miljömålsarbetet när det gäller de delar av genomförandet som ligger inom området naturvård. I linje med vad som redovisas i propositionen 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och strategier finns det anledning att i vissa fall fortsätta arbetet med att utveckla och precisera olika miljö kvalitetsmål, inte minst när det gäller att anpassa målen till regionala förhållanden. Det gäller även de mål som rör naturvården. Det är dock ett arbete som i första hand skall utföras av länsstyrelserna i samverkan med kommuner och andra regionala aktörer, inom ramen för den fortsatta miljömålsprocessen.

Naturvården utgör med andra ord en väsentlig del av den samlade miljöpolitiken liksom en del av politiken för en hållbar utveckling. Kunskapen har ökat om såväl miljöhot och miljöproblem som om naturen. Det har i många fall lett till en ökad insikt om att det i praktiken inte är möjligt att skilja på naturvård och miljövård. Havsörnens livsbetingelser kan illustrera detta. Havsörnen kräver en giftfri miljö att

fånga sin föda från, dvs. reducerade halter miljögifter, främst i Östersjön. Den kräver också en livsmiljö som den kan häcka och reproducera sig i, dvs. tillräcklig tillgång på lämpliga boträd och avsaknad av störningar från människor under den känsliga häckningsperioden. Denna art kräver alltså framgångsrika åtgärder, t.o.m. internationella, när det gäller såväl miljöskydd som naturvård.

2.3 Hur definiera och avgränsa naturvård?

Naturvården har historiskt sett sitt ursprung i områdesskyddet – att skydda särskilt värdefulla områden och objekt, t.ex. träd och flyttblock. Det var genom områdesskyddet den statliga naturvården tog sin början i Sverige för snart hundra år sedan. Friluftslivet finns med i naturvården redan från 1930-talet men det var framför allt under 1950-, 60- och 70-talen som friluftslivet – ”den sociala naturvården” – växte fram som en hörnsten jämställd med den ”vetenskapliga naturvården”. Under 1990-talet har bevarandet av biologisk mångfald, parallellt med ökat sektorsansvar, inneburit att naturvården har breddats. Rio-processen och konventionen om biologisk mångfald har lett till att naturvårdens internationella dimension har lyfts fram. Kunskapsunderlaget har förbättrats kraftigt under de senaste årtiondena.

I dag är det inte helt lätt att på ett enkelt sätt definiera och avgränsa begreppet naturvård. Naturvården hänger nära ihop med samhällsutvecklingen i stort och måste ses som en del av denna. Förutsättningarna för naturvården avgörs ofta av hur utvecklingen ser ut inom olika samhälls- och politikområden. Två exempel kan belysa detta. Möjligheterna till att bevara tumlaren, den enda val som regelbundet vistas i svenska vatten, avgörs av om vi når framgång med att hantera problemet med bifångster i fisket samt med utsläppen av miljögifter i Östersjön och Västerhavet. Det förstnämnda problemet relaterar till nödvändiga åtgärder i fiskesektorn, det andra till reduktioner av utsläpp från olika landbaserade aktiviteter. Ett annat exempel är bevarandet av naturliga betesmarker. Detta förutsätter att det finns betesdjur som kan upprätthålla betet, vilket i sin tur förutsätter att det finns en brukare och djurhållare inom rimligt avstånd. Detta i sin tur förutsätter att det finns företagsekonomiska förutsättningar för jordbruksdrift. Detta kopplar i sin tur till hela den regionala utvecklingen i bygden, t.ex. att det finns tillgång på social service, att det finns mejerier som är villiga att hämta mjölken, att det finns efterfrågan på kött från naturbetesmarker och att det finns lönsamhet i verksamheten. Det finns många liknande exempel från andra sektorer.

Som grund för naturvårdspolitiken ligger de fem grundläggande värden som även har utgjort utgångspunkt för utformningen av miljö kvalitetsmålen (se proposition 2000/01:130). Dessa fem värden har alla en mer eller mindre stark koppling till naturvårdspolitiken. Dessa värden bör inte uppfattas som enskilda storheter utan de är beroende av varandra och samspekar. Matrisen nedan visar med några exempel hur olika delar av naturvårdspolitiken kan kopplas till dessa fem värden.

- | | | |
|----|--|--|
| 1. | Människors hälsa | Bevarandet av goda förutsättningar för friluftslivet, inklusive skydd av tätortsnära områden |
| 2. | Den biologiska mångfalden och naturmiljön | Bevarande och hållbart nyttjande av ekosystem, naturtyper, arter (populationer) och genetisk variation |
| 3. | Kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena | Bevarande av landskap och naturtyper som mer eller mindre har formats av människan |
| 4. | Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga | Upprätthållandet av ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och förmåga att möta förändringar; genom bl.a. ett hållbart nyttjande, upprätthållande av en god miljö kvalitet, inklusive att vidmakthålla s.k. ekologiska tjänster – olika ämnens kretslopp, jordmånsbildning, rening av vatten m.m. |
| 5. | En god hushållning med naturresurser | <ul style="list-style-type: none"> – Hushållning med, inklusive återanvändning och ersättning av, icke förnyelsebara naturresurser, t.ex. naturgrus – Ett från bl.a. biologisk mångfald-synpunkt hållbart nyttjande av skogar, fiskbestånd, vilt m.m. |

Två grundläggande element i naturvården är 1) att upprätthålla fungerande ekosystem inklusive att bevara växt- och djursamhällen, livsmiljöer, arter och geologiska underlag och formelement som hör till dessa och 2) att upprätthålla goda förutsättningar för friluftsliv och rika naturupplevelser i den svenska naturen. De återfinns bland de grundläggande värdena ovan. Men naturvården har alltså en bredare bas och uppgift än dessa två element. Naturvårdens insatser sker i ett landskap där ”natur” och ”kultur” är samtidigt närvarande som två aspekter i samma landskap. Naturvård och kulturmiljövård kan därför inte hanteras eller bedrivs som två separata företeelser; i stället bör en helhetssyn på landskapet vara utgångspunkten. Detta förhållande utvecklas närmare i avsnittet 3.7.

De två nyss nämnda elementen skall ses som sammanflätade i varandra; bevarad biologisk mångfald är en grundläggande förutsättning för friluftsliv och naturupplevelser. Omvänt utgör friluftslivet grund för

många människors kontakt med och känsla för naturen och därmed i förlängningen för ett engagemang för naturen. För att upprätthålla goda förutsättningar för friluftsliv krävs bl.a. att områden med goda kvaliteter för friluftsliv reserveras, förvaltas och utvecklas för detta ändamål. Regeringen vill därför framhålla att naturvård och friluftsliv hör nära samman och att det även finns behov av en aktiv friluftspolitik (se vidare avsnittet 3.8).

Naturvården bör även framöver omfatta såväl att bevara och restaurera värdefull natur i form av områden, livskraftiga populationer och genetisk variation som att tillgodose att det finns tillgång på bra områden för friluftsliv. Det handlar dock inte endast om att bevara ”områden” eller ”arter” som enskilda företeelser utan också om att upprätthålla fungerande ekosystem som inkluderar funktioner, strukturer och processer. Värnandet av värdefulla geologiska objekt och av landskapsbilden – skönheten i landskapet – ingår liksom viltförvaltning också i naturvård. Jakt har nära beröringspunkter med naturvård och friluftsliv men bör i första hand ses som ett nyttjande av naturen. Där bör principer om bevarande, etik, hållbart nyttjande och god hushållning gälla.

Mot bakgrund av ovanstående täcker skrivelsen inte alla delar av naturvården. Några områden som har behandlats, eller avses behandlas, i annat sammanhang bör nämnas särskilt:

- Rovdjurspolitiken har lagts fast genom regeringens proposition Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01:57, bet.2000/01:MU9, rskr. 2000/01:174). Förvaltningen av våra rovdjursstammar tas därför inte upp närmare i denna skrivelse.
- När det gäller strandskyddet avser regeringen återkomma efter det att Naturvårdsverket har redovisat det uppdrag om strandskyddet som regeringen beslutade i april år 2001.
- Beträffande naturvårdsfrågor som specifikt kopplar till genomförandet av ramdirektivet för vatten avser regeringen att återkomma till riksdagen med en proposition.

2.4 Sektorernas roll och ansvar

Sektorsansvaret utvecklas i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MU03, rskr. 2001/02:36). Där anförs att ansvaret för att uppnå miljökvalitetsmålen inom alla samhällets sektorer fördelas genom sektorsansvaret, dvs. att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden. Miljökvalitetsmålen med delmål och strategier kommer att fungera som en del av underlaget för beslutsfattandet i olika sektorer. Sektorsansvaret för miljön innebär därmed att miljöhänsyn vägs in i besluten inom sektorn. Uttrycket ”sektorsansvar” används i denna skrivelse med utgångspunkt i detta miljöpolitiska beslut.

Sektorsansvaret för miljön lades fast redan i 1988 års miljöpolitiska beslut. Den generella principen om sektorsansvar för naturmiljön preciserades av riksdagen genom 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:373). Där anfördes bl.a. att de areella näringarna måste bygga på principen om en god och lång-

siktig hushållning med naturresurserna. Sektorsansvaret har ytterligare utvecklats genom propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU09, rskr. 1993/94:87). Där lades fast att själva kärnan i sektorsansvaret är näringens ansvar för att medverka till ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är att

- ta initiativ till insatser och åtgärder,
- utarbeta sektorsplaner för genomförandet av åtgärder,
- tillsammans med näringen/sectorn genomföra åtgärder,
- följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter, samt
- sprida kunskap och utbildning inom näringen/sectorn om åtgärder och mål.

I propositionen anfördes även att regional anpassning av brukandet och en differentiering av bruksmetoderna efter markslag är viktiga inslag i naturvårdsanpassningen av de areella näringarna.

De sektorsvisa aktionsplanerna för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald som fem centrala myndigheter redovisade 1995 var ett viktigt led i att utveckla tillämpningen av sektorsansvaret inom naturvårdens område. I de följande propositionerna Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald (prop. 1996/97:75, bet. 1996/97:JoU15, rskr. 1996/97:239) samt Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU09, rskr. 1997/98:116) utvecklades sektorsansvaret ytterligare. I den förstnämnda propositionen anfördes att arbetet med biologisk mångfald bör successivt utvidgas till att omfatta fler sektorer och sektorsmyndigheter. Som exempel nämndes energi-, transport- och turismsektorerna. Ett sådant utvecklingsarbete har även skett inom bistandssektorn.

Till följd av sektorsintegreringen utvecklas vissa delar av naturvårdspolitiken integrerat med respektive politikområde, t.ex. inom skogspolitiken respektive fiskepolitiken. I avsnittet 3.3 och även avsnittet 3.12 redovisas hur sektorsansvaret bör utvecklas, med exempel från specifika sektorer.

2.5 Utgångspunkter i internationella åtaganden och EU-samarbete

Sverige har iklätt sig legalt bindande åtaganden på naturvårdens område, främst genom de konventioner och överenskommelser som Sverige har ratificerat. Sveriges medlemskap i EU har medfört att olika EU-rättsakter på naturvårdens område gäller i Sverige. Även andra politiska åtaganden inom EU-samarbetet har betydelse som politiskt bindande utgångspunkter för det nationella naturvårdsarbetet.

EU-samarbetet

I EU:s strategi för hållbar utveckling ingår ansvarsfull förvaltning av naturresurserna som en av fyra prioriterade områden. Strategin slår fast att hög ekonomisk tillväxt måste gå hand i hand med hållbar användning

av naturresurserna och avfallsnivåer, med bibehållandet av biologisk mångfald och bevarande av ekosystemen. Vidare anges att:

- Den gemensamma jordbrukspolitiken och dess framtida utveckling bör bl.a. ha som mål att bidra till att hållbar utveckling. Det bör åstadkommas genom att ytterligare tonvikt läggs vid att främja hälsosamma produkter av god kvalitet, tillverkningsmetoder som är hållbara ur miljösynpunkt inklusive ekologisk produktion, förnybara råmaterial och skydd av biologisk mångfald.
- Översynen av den gemensamma fiskepolitiken 2002 bör på grundval av en bred politisk debatt behandla den totala belastning av fiskeproduktionen genom att EU:s fiskeansträngningar anpassas till nivån på de tillgängliga resurserna med beaktande av de sociala konsekvenserna och behovet av att undvika överfiske.
- Förlusten av biologisk mångfald skall hejdas med syftet att detta mål skall nås senast 2010 i enlighet med sjätte miljöhandlingsprogrammet.

I förslaget till EU:s sjätte miljöhandlingsprogram läggs fast att natur och biologisk mångfald utgör ett av fyra prioriterade områden inom gemenskapens miljöarbete. Rådet har genom den gemensamma ståndpunkten uttryckt att en försiktig användning av naturresurserna och skydd av det globala ekosystemet tillsammans med ekonomisk välfärd och en balanserad social utveckling, utgör förutsättningarna för hållbar utveckling. Vidare framhålls att sunda naturliga system som befinner sig i balans är en förutsättning för livet på vår jord. Programmet innehåller en temainriktad strategi avseende natur och biologisk mångfald som lägger fast följande mål:

- Stoppa förlusten av biologisk mångfald senast 2010 bl.a. genom att förhindra och mildra effekterna av främmande arter och främmande genotyper.
- Skydda mot skadliga föroreningar och på lämpligt sätt återställa natur och biologisk mångfald.
- Bevara, på lämpligt sätt återställa och på ett hållbart sätt nyttja havsmiljö, kuster och våtmarker.
- Bevara och på lämpligt sätt återställa särskilt natursköna områden, inklusive odlade och känsliga områden.
- Bevara arter och livsmiljöer, och särskilt förebygga fragmentering av livsmiljöer.
- Främja hållbart nyttjande av mark, med särskild uppmärksamhet på förebyggande av erosion, förstöring, förorening och ökenspridning.

Dessa mål skall uppnås bl.a. med hjälp av följande prioriterade åtgärder, med beaktande av subsidiaritetsprincipen och på grundval av gällande globala och regionala konventioner och strategier och fullständigt genomförande av relevanta EG-direktiv. Den ekosystemansats, dvs. en helhetssyn på förvaltningen av ekosystemen, som har antagits i konventionen om biologisk mångfald bör alltid tillämpas när så är lämpligt.

Den temainriktade strategin avseende natur och biologisk mångfald innehåller bl.a. åtgärder som avser:

- genomförande, övervakning och utvärdering av gemenskapens strategi för biologisk mångfald med tillhörande sektorsvisa handlingsplaner,
- främjande av forskning om biologisk mångfald,
- utveckling av åtgärder för att öka hållbart nyttjande, hållbar produktion och hållbara investeringar när det gäller biologisk mångfald,
- utveckling av åtgärder för att förhindra och kontrollera invaderande främmande arter, inklusive främmande genotyper,
- främjande av samordning av insatser i samband med olyckor och katastrofer,
- främjande av att bevarande och återställande av natursköna områden införlivas i övrig politik, till exempel turism, med beaktande av relevanta internationella instrument,
- främjande av integreringen av hänsynen till biologisk mångfald i jordbrukspolitiken och uppmuntran av en hållbar utveckling av landsbygden, ett multifunktionellt och hållbart jordbruk,
- främjande av ett hållbart nyttjande av haven och bevarande av marina ekosystem, inklusive havsbottnar, områden kring flodmynningar och kustområden, med särskild hänsyn till platser med betydande biologisk mångfald,
- i fråga om skogar genomförande och ytterligare utveckling av strategier och åtgärder som är i linje med Europeiska unionens skogsstrategi.

En annan temainriktad strategi i miljöhandlingsprogrammet handlar om insatser avseende hållbar användning och förvaltning av naturresurser samt avfall. Strävan är att säkerställa att förbrukningen av resurser och dess földeffekter inte överskrider vad miljön kan bära och att sambandet mellan ekonomisk tillväxt och resursanvändning bryts. Detta mål skall nås genom den prioriterade åtgärden att utarbeta en temainriktad strategi för hållbar användning och förvaltning av resurser, samtidigt som strategin för en integrerad produktpolicy samt gemenskapsstrategin för avfallshantering beaktas. Detta inbegriper bl.a.

- uppskattning av material- och avfallsflödena i gemenskapen, inklusive import och export, till exempel genom materialflödesanalys,
- översyn av effektiviteten i de politiska åtgärderna och konsekvenserna av subventioner som rör naturresurser och avfall,
- uppställande av mål för resurseffektivitet och en minskad användning av resurser för att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativa miljökonsekvenser,
- främjande av utvinnings- och produktionsmetoder och teknik för att stödja ekoeffektivitet och en hållbar användning av råmaterial, energi, vatten och andra resurser,
- utarbetande och genomförande av ett brett spektrum av instrument, däribland forskning, tekniköverföring, marknadsbaserade och ekonomiska instrument, program för bästa metoder samt indikatorer för resurseffektivitet.

För att minska den negativa påverkan på naturmiljön och på människan från produktion- och konsumtion av produkter och tjänster har initiativ

tagits nationellt och inom EU för att utveckla en miljöorienterad produktspolitik (Integrated Product Policy, IPP). En IPP är strategiskt viktig i det fortsatta miljö- och hållbarhetsarbetet genom att den utgår från ett livscykel-tänkande och genom att den skall engagera alla berörda aktörer/parter. Den skall också koordinera och effektivisera lämpliga verktyg samt komplettera och stödja andra strategier såsom Sjätte miljöhandlingsprogrammet, klimatstrategin, kemikaliestrategin och avfallsstrategin m.fl. Syftet med en produktpolitik är på lång sikt att åstadkomma produkter som är högeffektiva i fråga om material och energi och som varken innehåller eller kräver användning av ämnen som under produkternas livscykel kan leda till negativa effekter på miljön och människors hälsa (regeringens skrivelse 1999/2000:114 En miljöorienterad produktpolitik).

Fågel- respektive art- och habitatdirektivet är två bindande rättsakter som medför långt gående krav på medlemsstaterna, såväl när det gäller bevarande av livsmiljöer och arter generellt som att upprätta och vidmakthålla det ekologiska nätverket Natura 2000. I det sjätte miljöhandlingsprogrammet anges följande prioriterade åtgärd: Upprätta Natura 2000-nätverket och genomföra nödvändiga tekniska och finansiella instrument och åtgärder för dess genomförande fullt ut och för skyddet utanför områdena för Natura 2000 av arter som skyddas enligt art- och habitat- och fågeldirektiven.

Konventioner och internationella processer

Sverige har gjort en rad åtaganden inom ramen för olika konventioner och andra internationella processer. Konventionen om biologisk mångfald (CBD) utgör en slags ”paraplykonvention” när det gäller natur och naturresurser. Utöver själva konventionen, som i sig innebär långtgående åtaganden när det gäller bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser, har parterna till konventionen beslutat om ett antal tematiska arbetsprogram; för jordbruk, skog, sötvatten-ekosystem, torra och halvtorra ekosystem samt för marin och kustnära biodiversitet. Dessa program innehåller konkreta åtgärder som bl.a. ska genomföras av parterna till konventionen. Inom konventionen har också tagits beslut om vissa horisontella frågor som t.ex. främmande arter, taxonomi, indikatorer, skyddade områden och biologisk mångfald och turism.

Några viktiga åtaganden gjorda inom CBD:

- Översyn av styrmedel, inklusive ekonomiska styrmedel, så att dessa inte motverkar bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser.
- Avveckling av incitament som har negativ påverkan på biologisk mångfald.
- Tillämpning av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar (det finns även en särskild konvention på området, Esbo-konventionen), i syfte att minimera negativ påverkan på biologisk mångfald och naturmiljön i övrigt.

- Ge möjligheter till deltagande från allmänheten i olika processer (public participation). Detta behandlas specifikt i Århuskonventionen. Skr. 2001/02:173

Andra viktiga konventioner, med i vissa fall tillhörande avtal, är Bernkonventionen om europeiska växt- och djurarter, Bonnkonventionen om skydd av flyttande djurarter; inklusive dess olika underavtal för småvalar, fladdermöss och vattenlevande fåglar, Ramsar- eller våtmarks-konventionen om skydd av våtmarker samt Washington- eller CITES-konventionen om handel med utrotningshotade vilda djur och växter, döda eller levande eller produkter av dem. Inom ramen för Helsingforskonventionen om Östersjöns miljö har Sverige gjort åtaganden om att skapa marina skyddade områden, s.k. Baltic Sea Protected Areas. Arbete med att skydda den marina miljön i Nordostatlanten och Nordsjön pågår även inom ramen för Oslo-Paris-konventionen (OSPAR).

2.6 Aktörer inom naturvården

I det följande ges en översikt med exempel över de många olika aktörer som i dag är aktiva inom naturvården.

Statlig verksamhet

På central nivå har Naturvårdsverket ett övergripande och därmed samordnade, vägledande och pådrivande ansvar för naturvårdsfrågor. Vid sidan av Naturvårdsverket har en rad centrala sektorsmyndigheter inklusive trafikverket, i linje med sektorsansvaret och de miljömåls-politiska besluten, ansvar för naturvård. Riksantikvarieämbetet har det nationella ansvaret för kulturmiljön. Kulturmiljön avser inte bara kulturarv där fornminnen och byggnader inbegrips utan även den av människan nyttjade och påverkade naturen (prop. 1998/99:114). På regional nivå har länsstyrelserna ett övergripande ansvar för det regionala natur- och kulturmiljövårdsarbetet, inklusive regionalt mål- och uppföljningsarbete. Skogsvårdsstyrelserna har inom ramen för fastlagt sektorsansvar ett stort ansvar för naturvård på skogsmark, t.ex. naturvårdsanpassning av skogsbruket generellt, biotopskydd, naturvårdsavtal och inventeringar. Med "naturvårdsmyndigheter" kan alltså avses såväl olika centrala myndigheter, länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser men även kommunala myndigheter. Regeringen finner för närvarande inget behov av att ändra i den ansvarsfördelning som råder mellan olika statliga myndigheter.

Staten är även en aktör inom naturvården i sin egenskap av ägare till stora arealer mark och vatten, inte minst skogsmark. Det statliga fastighetsinnehavet ger stora möjligheter för staten när det gäller naturvård. Detta utvecklas vidare i avsnittet 3.10.

Kommuner och landsting

Kommunerna har stora möjligheter att engagera sig i naturvårdsåtgärder, t.ex. områdesskydd genom att utnyttja miljöbalken, genomföra inven-

teringar, restaurera eller nyanlägga biotoper. Kommunerna har även en viktig roll när det gäller fysisk planering och att integrera kunskap och upplevelser om natur och naturvård i skola och barnomsorg (se vidare avsnitten 3.5 och 3.13). Det är dock långt ifrån alla landets kommuner som är aktiva när det gäller konkreta naturvårdsinsatser. Likväl finns det ett stort antal kommuner som gör mycket stora insatser inom naturvården. Antalet kommuner som har beslutat om reservat ökar exempelvis sakta men säkert. Sammanfattningsvis kan man säga att situationen är ojämn när det gäller kommunernas engagemang i naturvård. I landet finns för närvarande sju landstingskommunala ”stiftelser” för naturvård och friluftsliv. Dessas arbete utgör ett ovärderligt bidrag till den offentliga naturvården. Därutöver finns i viss utsträckning landstingsfinansierade miljöfonder som utgör värdefulla finansieringsmöjligheter för naturvårdsåtgärder. Den kommunala naturvården belyses närmare i avsnittet 3.4.

Den ideella naturvården

Den ideella naturvården har varit aktiv i snart hundra år. Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, Sveriges Ornitologiska förening, Sveriges Hembygdsförbund m.fl. organisationer och föreningar gör stora insatser för natur- och kulturmiljövård, såväl genom information och opinionsbildning som konkreta naturvårds- och kulturmiljöprojekt. Artbevarandeprojekt, inköp och förvaltning av värdefulla naturområden och att vara pådrivande när det gäller att utveckla miljömärknings- och certifieringssystem är några exempel på vad de ideella organisationerna har uträttat. Insatser från jägarnas organisationer bör också nämnas. Friluftsrådets arbete med barn- och ungdomsverksamhet – inte minst Skogsmulle – har sedan starten på 1950-talet betytt mycket för uppväxande generationers naturkänsla och naturintresse. Liknande roller spelar scoutrörelsen och Fältbiologerna. Även fiskevårdsföreningar, ideella kulturmiljöorganisationer, byalag, intressegrupper och andra sammanslutningar gör värdefulla naturvårdsinsatser.

Näringsliv, markägare och brukare

Näringslivet i form av såväl enskilda näringsidkare som bolag genomför olika åtgärder inom naturvården. Det handlar om allt från att på eget initiativ och bekostnad inventera naturvärden, ta fram skötselplaner till att genomföra konkreta naturvårdsåtgärder. Under 1990-talet har skogsbruket gjort stora insatser t.ex. när det gäller gröna bokslut, ekologisk landskapsplanering, frivilliga avsättningar och hänsynsytor. Skogsbolagen har även anslutit sig till certifieringssystemet Forest Stewardship Council (FSC) medan ett stort antal enskilda skogsägare och -föreningar har certifierat sitt skogsbruk genom ett annat certifieringssystem, Pan-European Forest Certification (PEFC). Att iaktta allmän naturvårdshänsyn inom ramen för det dagliga brukandet är en annan typ av naturvårdsinsatser från brukare och markägare inom de areella näringarna. Inom jordbruket finns insatser som miljöhousesyn och gårdsinventeringar. Inom fisket lägger sektorn ned ansträngningar på bl.a. redskapsutveck-

ling. Vid Koster-Väderöfjorden har ett framgångsrikt samarbete och en lokal dialog mellan bl.a. fiskare, kommuner, forskare och berörda myndigheter (framför allt Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Fiskeriverket) lett fram till en överenskommelse om att undanta vissa särskilt känsliga områden från räktrålning samt att vidareutveckla fiskeredskapen. Detta kan ses som ett exempel på den förstärkning av lokala dialoger som framhålls i avsnittet 3.1.

Många markägare gör stora insatser när det gäller viltvård. Brukare och markägare gör också insatser för att bevara och utveckla kulturmiljön. Även kyrkan genom de olika stiftsnämnderna gör insatser för naturvård. Exempelvis har olika typer av ”kyrkoreservat” avsatts. Vattenfall har i Norrbottens län på eget initiativ avsatt särskilda ”värnområden” med värdefull natur.

Enskilda

Även den enskilda människan är ofta på flera sätt en viktig aktör i naturvården – som besökare i naturen eller som konsument. Som markägare, brukare eller verksamhetsutövare har den enskilde ett särskilt ansvar i linje med sektorsansvaret och i enlighet med miljöbalken. Men även besökaren i ett reservat, eller den som med allemansrätten som grund vistas i naturen, har ett ansvar och bör därmed ses som en aktör.

Vetenskapssamhället

Universitet och högskolor och enskilda forskare har en viktig roll i att ta fram, förvalta och sprida kunskap till olika aktörer, inte minst lokalt. Utan god kunskap som underlag för prioriteringar och åtgärder så kommer naturvården med stor säkerhet att få problem. Vetenskapssamhället har även en roll i att på vetenskaplig grund följa upp och utvärdera olika insatser, t.ex. verktyg och styrmedel, inom naturvården (se bl.a. avsnittet 3.15).

Generellt om ansvars- och rollfördelning

I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) redovisas en generell roll- och ansvarsfördelning för arbetet med åtgärder som syftar till att uppnå miljömålen liksom när det gäller redovisning och uppföljning. Ansvarsfördelningen har även utvecklats i tidigare miljöpolitiska sammanhang, se ovan om sektorernas roll och ansvar.

Naturvårdens mål kommer inte att kunna uppnås med endast insatser från stat och kommuner. Naturvården måste vara ett gemensamt ansvar för stat och kommun men även för markägare, brukare, företag samt den ideella naturvården. Även som enskilda konsumenter har vi alla ett ansvar och en möjlighet att genom våra val försöka bidra till naturvården (se vidare avsnittet 3.15). Till saken hör givetvis att stat och kommun – den offentliga naturvården – inte kan kommendera fram engagemang och insatser från vare sig ideell naturvård eller näringsliv och markägare. Grunden måste i stället vara en gemensam strävan att nå bevarandemål

som det finns samsyn kring. Detta hindrar inte att staten ställer förväntningar på alla berörda aktörer att bidra till naturvården.

Skr. 2001/02:173

2.7 Grundsynen i regeringens naturvårdspolitik

2.7.1 Naturvård – en hörnsten i arbetet för det hållbara samhället

Regeringens politik inom olika områden skall bidra till målet om en hållbar utveckling, omfattande såväl ekonomiska, sociala (inklusive kulturella) som ekologiska aspekter. Hållbar utveckling är en strävan efter att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. Hållbar utveckling definieras som en utveckling som möter dagens behov utan att hindra kommande generationers möjligheter. Hållbarhetsperspektivet är vägledande för regeringens politik inom alla områden.

Naturvården har beröringspunkter med alla de ovan nämnda dimensionerna av hållbar utveckling, även om fokuseringen ligger på den ekologiska dimensionen. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald bör ses som ett av flera grundläggande kriterier på hållbar utveckling. I miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) läggs fast att en hållbar utveckling ”bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.”

Den samlade biodiversiteten, vilken inkluderar fungerande ekosystem, är en grundläggande förutsättning för människans överlevnad. Den har avgörande betydelse för livsmedelsförsörjningen i världen, vi hämtar olika resurser från ekosystemen, vi nyttjar de genetiska resurserna på olika sätt exempelvis för läkemedel, vi drar nytta av s.k. ekosystemtjänster (se vidare nedan samt avsnitt 2.7.2). Bevarar vi växter och djur och fungerande ekosystem bevarar vi även en god livsmiljö för människan. God hushållning med naturresurser, upprätthållande av ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt bevarande av värdefulla naturområden är andra kopplingar till den ekologiska dimensionen.

Människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation och att känna ”närhet till naturen” är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Naturen och allemansrätten utgör grundläggande förutsättningar för friluftsliv. Friluftsliv, som i grunden är ett nyttjande av natur- och kulturmiljön, bidrar i sin tur till en god folkhälsa och välbefinnande genom ett kostnadseffektivt förebyggande hälsoarbete. En rik och varierad natur utgör en del av den livskvalitet vi vill ha. Vårt natur- och kulturlandskap är också en del av vårt sociala sammanhang, vår sociala miljö, som det finns många skäl att värna om. Detta utgör exempel på hur naturvården bidrar till en socialt hållbar utveckling

Naturvården relaterar även till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Biologisk mångfald är en avgörande förutsättning för fungerande ekosystem med god motståndskraft och förändringskapacitet för olika slag av miljöpåverkan. Det kan handla om anpassning till klimatförändringar, kvävenedfall eller andra typer av storskaliga störningar där ekosystemen behöver ha en ”buffringskapacitet” och en för-

måga att kunna återhämta sig. Biologisk mångfald är därför långsiktigt av avgörande betydelse för jord- och skogsbruk, rennäring och fiske. Exempelvis måste näringskedjorna i havet fungera om vi vill behålla bestånd av målarter som går att fiska. Svamparnas mycel i marken och samspelet med trädens rötter – mykorrhiza – har stor betydelse för skogs-trädens tillväxt. Jordbruket är beroende av de ekosystemtjänster som nedbrytande organismer i jorden tillhandahåller osv. Även för delar av turistnäringen, en växande näring i Sverige, har naturen och i förlängningen naturvården en – ofta indirekt – ekonomisk betydelse. Detta utvecklas i avsnittet 3.9.

Samhällsutvecklingen är beroende av ekosystemens kapacitet att leverera livsviktiga naturresurser, t.ex. dricksvatten, timmer, fisk, kött, grödor samt värdefulla ekosystemtjänster. Exempel på ekosystemtjänster är jordmånsbildning, pollinering, näringsämnesupptag, koldioxidinlagring, vattenhushållning och rening av vatten, kvävefixering, nedbrytning av organiskt material och kretslopp hos exempelvis kol och syre. Värdet av dessa tjänster har hittills underskattats kraftigt. Denna kapacitet utgör själva fundamentet för såväl samhällsutvecklingen som för mänskligt liv på denna planet. Vill vi bevara möjligheterna till utveckling får denna kapacitet inte utarmas. Därför krävs en buffertförmåga i naturmiljön för att möta förändring. Denna buffertförmåga kallas för resiliens. Den möjliggör även utveckling efter förändring. Resiliens är ett mått på graden av förändring som kan fångas upp – absorberas – innan ett system övergår från att ha utvecklats i en riktning till att plötsligt utvecklas i en annan. Ett aktuellt exempel på detta skeende är de överutnyttjade kusthaven, inklusive Östersjön. Att bygga buffertkapacitet – resiliens – kopplar egentligen till alla dimensionerna i hållbar utveckling, inte minst till den ekonomiska. Detta måste därför bli en nödvändig del i den svenska naturvården. Förbättrar vi resiliensen som vi är beroende av, så ökar vi möjligheterna för vår egen utveckling, valfrihet och välfärd.

Människan är inte bara en del av naturen – människan tillhör naturen. En framsynt naturvårdspolitik och en framgångsrik naturvård är därför viktiga delar i arbetet mot ett hållbart samhälle. Ovanstående exempel visar att det finns beröringspunkter med samtliga de dimensioner som brukar urskiljas i hållbarhetsbegreppet. Det finns därför många kopplingar mellan naturvårdspolitiken och andra politikområden.

Naturvårdspolitiken skall ses som en politik som bidrar till att skapa möjligheter och utveckling i stället för hinder och restriktioner. Möjligheter till naturupplevelser, friluftsliv och en ökad naturturism. Möjligheter till regional utveckling, bevarande av genurser och till ett långsiktigt hållbart nyttjande inom ekonomiskt viktiga sektorer. Möjlighet till att vidmakthålla vårt odlingslandskap som en del av vårt kulturarv. Möjligheter till att skapa en långsiktigt hållbar utveckling.

I grunden finns det skäl att vara optimistisk om möjligheterna att nå fastlagda miljömål som rör naturvården. Samtidigt måste framhållas att det beträffande dessa mål fortfarande är en lång väg att gå innan vi har nått dem och det miljötillstånd som miljökvalitetsmålen ger uttryck för. Ibland finns det konflikter och motstående intressen; avvägningar mellan naturvård och andra intressen i samhällsutvecklingen måste göras.

Motiven för naturvård kan formuleras och grupperas på olika sätt. Det handlar om ett brett spektrum av olika motiv; från etiska och estetiska till krasst ekonomiska. Ytterst kopplar motiven för naturvård till arbetet mot en långsiktigt hållbar utveckling. Olika slags motiv utesluter inte utan kompletterar varandra. Motiven spänner från sådana som har en mer eller mindre solid vetenskaplig grund till sådana som är grundade i våra känslor och vår kärlek till naturen. Nedanstående bör ses som det sätt som regeringen har valt att formulera motiven för en aktiv naturvårdspolitik. Givetvis grundar sig dessa motiv på värderingar. Regeringen uppfattar att dessa till stor del utgör gemensamma värderingar som omfattas av stora delar av landets befolkning.

Samtidigt bör konstateras att olika individer givetvis ser på ”naturen” på olika sätt; natur och naturvård kan helt enkelt betyda olika saker för olika människor och grupper. Vad som betraktas som värdefullt är till stor del beroende av ett kulturellt sammanhang. Även i framtiden kommer det att ske förskjutningar i värderingarna av vad som betraktas som ”värdefullt”.

Etisk- moraliska motiv:

- Naturen har ett inneboende värde, oavsett om den är lönsam för oss eller inte. Detta läggs också fast i inledningen av konventionen om biologisk mångfald. Mot bakgrund av att naturen själv inte har någon förmåga att föra sin talan bör det närmast ses som en etisk plikt att bevara variationsrikedomen och skönheten i vår natur.
- När det gäller bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald finns en annan etisk-moralisk dimension. Det handlar om att upprätthålla reella möjligheter till utveckling för framtida generationer, så att dessa kan välja utifrån de värderingar som kommer att råda då. Förstör vi den tillgång som den samlade biodiversiteten utgör – i form av ekosystem, arter och gener – så ger vi inte dessa framtida generationer samma möjlighet att välja som vi har. Detta är ytterst en etisk fråga – hanteringen av en tillgång, en resurs i vår tid på bekostnad av, eller med hänsyn till, alla kommande generationer. Om vår generation föröder Östersjön har vi de facto även förstört många framtida generationers möjligheter att nyttja detta innanhav för olika ändamål. Det finns också en etisk dimension i frågan om internationell solidaritet med andra länder som, med betydligt knappare resurser än våra, försöker bevara sin biologiska mångfald och etablera ett långsiktigt hållbart nyttjande. Vi har däremot de ekonomiska resurserna och vårt materiella välstånd grundar sig på en delvis orättvis världsordning. Samtidigt kan man säga att vi med vårt sätt att leva har en ”ekologisk skuld” till många utvecklingsländer.

Välfärdsmotiv:

- Hos de flesta människor finns ett starkt behov av naturupplevelser. Naturen ger kraft och tillfälle för återhämtning, många människor upplever att man är en del av ett större sammanhang. Människan uppskattar helt enkelt naturen för att den upplevs som vacker. En rik biologisk mångfald kan vi människor njuta av. Att få se havsörnen

flyga i skärgården, att få uppleva känslan i en riktig urskog eller att få fiska en tidig morgon i en stilla sjö eller havsvik är upplevelser som är ytterst svåra att värdera i termer av pengar. Möjligheten till dessa upplevelser kan uppfattas som en del av vår välfärd – en god livsmiljö för såväl människor som djur och växter. Många människor ser det som värdefullt att det finns t.ex. urskogar, ängar och livskraftiga bestånd av olika arter bevarade, trots att de kanske aldrig får möjlighet att uppleva dessa. Bara vetskapen om att detta bevaras och förs vidare till kommande generationer utgör ett värde. Livskvalitet är ett annat nyckelord i detta sammanhang. Det är angeläget att politiken säkerställer att alla medborgare ges samma möjligheter till att uppleva och njuta av naturen. Här finns kopplingar till såväl integrations- som jämställdhetsarbetet.

Estetiskt motiv:

- Natur- och kulturlandskapet är – och har varit allt sedan de första civilisationerna – en uteslutande källa till skönhet, inspiration, upptäckarglädje och vila. ”Naturen” – och som vi omformat den genom det vi ofta kallar ”kulturen” – är vår livsmiljö, vårt habitat. Givetvis är detta ett motiv som är mer eller mindre subjektivt och personligt – vi upplever naturen på olika sätt. Olika undersökningar visar dock att de flesta människor, oavsett kulturell bakgrund och var de har sina rötter, känner en vördnad för naturen och upplever att de kan hämta kraft i den. Natur- och kulturlandskapet är en del av vårt historiska och estetiska arv. Det handlar om ett ofta sammanflätat natur- och kulturarv. Naturvårdspolitik hör därför även ihop med kulturpolitik.

Kulturella och känslomässiga motiv:

- Känsla för och kärlek till naturen kan sägas vara den egentliga grunden för naturvården. Denna leder ofta vidare till ökat behov av kunskap, till engagemang och förståelse. Ibland kanske vägen är den omvända; kunskap ger ökad insikt som i sin tur föder en känslomässigt grundad värdering av vår natur och behovet av naturvård. ”Hembygdskänslan” är ofta stark och utgör en viktig grund för naturvården. För många människor kan den lokala kultur- och hembygds-historien vara den viktigaste ingången till känslan och intresset för natur- och kulturmiljön. Dessa motiv för naturvården bör inte underskattas.

Ekonomiska motiv och säkerhetsmotiv:

- I grunden handlar det om att upprätthålla fungerande ekosystem som kan nyttjas hållbart och försörja oss med såväl varor som tjänster samt att vidmakthålla ekosystemens förmåga att möta förändring – resiliens. Ytterst utgör den samlade biologiska mångfalden grunden för världens livsmedelsförsörjning, inte minst när det gäller säkerheten i denna. I Sverige är de areella näringarna som fiske, jord- och skogsbruk samt rennäring beroende av en god miljö och av fungerande ekosystem som kan nyttjas hållbart över tiden. Biologisk mångfald har ett grundläggande värde genom att den i stor utsträckning är en förutsättning för livsuppehållande processer och ekosystemens funktion. Till detta skall läggas den ökade insikten om de s.k.

ekosystemtjänsternas stora, och underskattade, betydelse. Värdet av resiliens och ekosystemtjänster har utvecklats i avsnitt 2.7.1. Slutligen tillhandahåller naturen – genom sin variationsrikedom – idéer och inspiration för forskning och utveckling inom olika fält. Över hela världen pågår forskningsprojekt, inte minst på de tekniska högskolorna och universiteten, inom det område som kallas ”biomimetik” – att härma naturen. Vår vardag är faktiskt full av uppfinningar som har hämtat ”lösningarna” från naturen.

I och med ratificeringen av konventionen om biologisk mångfald har Sverige, liksom andra parter till konventionen, erkänt de många olika slags värdena hos biologisk mångfald och dess beståndsdelar; ekologiska, genetiska, sociala, ekonomiska, vetenskapliga, utbildningsmässiga, kulturella, rekreativa och estetiska. Detta förhållande utgör en grund för svensk naturvård.

2.7.3 Strategier, styrmedel och principer i naturvårdsarbetet

Regeringens naturvårdspolitik ställer förväntningar på många aktörer; näringslivet, enskilda brukare och markägare, olika slags organisationer, byalag, samebyar, fiskevårdsområden m.fl. lokala aktörer. Naturvården måste breddas till att omfatta fler aktörer för att vi skall lyckas nå målen. Lokalt deltagande är ett nyckelbegrepp. Kostnadseffektivitet vid överväganden kring vem som är bäst lämpad att utföra en viss åtgärd eller vilket ”verktyg” som är mest ändamålsenligt är också viktigt. Resultatet ute i natur- och kulturlandskapet är det som till slut räknas.

En tillgång att upprätthålla och utveckla – till fromma för alla medborgare

Naturen är en tillgång för samhället och alla medborgare. Naturvård skall ses som en verksamhet som syftar till att vidmakthålla och utveckla resurser och positiva värden över tiden. Naturen med alla dess livsmiljöer, ekosystem, bestånd av djur och växter och dessas genetiska variation, samt inte minst processer som pågår hela tiden, är inte statisk utan i allra högsta grad dynamisk. Bevarande i bemärkelsen ”frysa” eller ”konservera” är oftast inte ett relevant uttryck för vad det handlar om. Det handlar mer om att vidmakthålla livsmiljöer, processer och ekosystemens förmåga att ”buffra” vid förändringar. Det väsentliga är att ”naturen” inte är statisk utan föränderlig.

Naturvård – i detta sammanhang med betoning på resurshushållning och hållbart nyttjande – bör uppfattas som en viktig förutsättning för olika näringar. Naturvård bör beskrivas som en möjlighet att skapa mervärden – för näringar som t.ex. turism men också för individer i form av förutsättningar för friluftsliv och naturupplevelser. Naturvården kommer förhoppningsvis framöver att uppfattas som något som ger möjlighet till utveckling. Regeringen vill därför i naturvårdspolitikerna lyfta fram viktiga beröringspunkter mellan naturvård och andra områden som regional utvecklingspolitik, turism, kulturmiljövård och fysisk planering.

Genom att människan genom sina handlingar påverkar – och kommer att påverka – naturen så är det människan och samhället som måste välja vilken ”natur” vi vill ha i framtiden. Människan har på så sätt ett ansvar för naturen. Samtidigt gäller dock det etiska motivet för naturvården; att naturen har ett egenvärde. Frågan ”vad är natur” har diskuterats lika länge som vi haft civilisationer och under senare år har det bl.a. här i Sverige förts en diskussion. De klargöranden som bör göras i detta sammanhang är följande. För det första skall ”natur” givetvis inte uppfattas som synonymt med ”vildmark”. Den ”natur” vi har i Sverige i dag är i olika grad påverkad av människan, fast graden av påverkan är mycket skiftande i olika landskap och delar av landet. Resonemang om detta utvecklas i avsnittet 3.7. Naturen är stadd i ständig förändring, såväl genom inneboende processer, exempelvis olika störningar som översvämningar, stormfällningar, utbrott av skadeinsekter m.m., som genom förändringar orsakade av människan. Att förändringarna är orsakade genom människans aktiviteter innebär inte i sig att de är negativa. Tvärtom kan de tillföra värden, exempelvis hela vårt traditionella odlingslandskap med ängar och hagmarker som människan skapat genom århundraden av odlarmöda. Ett annat exempel är livsmiljöer för växter och djur som människan, medvetet eller omedvetet, skapat i urbana miljöer. Det värdefulla behöver inte vara det ”naturliga”. En urskog har sitt värde just genom frånvaron av mänsklig påverkan genom skogsbruk. En mägergrav skapad av människan har sitt värde genom att den tillför ett annars ofta utarmat jordbrukslandskap livsmiljöer för en rad växter och djur.

Även vårt sätt att handskas med naturen är stadd i ständig förändring. Bevara och utveckla är inte att låta naturen sköta sig själv. Naturvårdspolitiken innebär ett ställningstagande från staten och samhället att ta ansvar för de värden som samhället och människorna i vår tid lägger i naturen. Den ibland använda liknelsen om människan som ”naturens trädgårdsmästare” uttrycker något av detta.

Ett landskaps- och ekosystemperspektiv

Naturvård måste bedrivas över hela landskapet samt i våra vattenområden. Naturvård blir därmed ett ansvar för många aktörer. Ett landskaps- och ekosystemperspektiv, vilket bland annat inkluderar att upprätthålla processer och funktioner i ekosystemen, utgör utgångspunkten. Det handlar om bevarande och hållbart nyttjande, fast inte alltid inom samma yta. Resonemang om det sistnämnda utvecklas vidare i avsnitt 4. Samtidigt som denna ”landskapsstrategi” läggs fast måste konstateras att biologisk mångfald, t.ex. en hög mångfald av naturtyper eller rödlistade arter inom en viss yta, inte är jämnt fördelad över geografien. Vissa delar av landet, och framför allt vissa områden och naturtyper, hyser en större andel av mångfalden jämfört andra områden och naturtyper. Detta medför att de specifika bevarandeåtgärderna riktade mot särskilt värdefulla områden respektive naturtyper även framöver måste utgöra en tung del av naturvården. Samma sak gäller områden för friluftsliv. De flesta bor i dag i tätorter. Områden med hög kvalitet för friluftsliv måste av naturliga skäl – om de skall kunna nyttjas under vardagar och helger – ligga

relativt nära tätorterna. Även i detta fall krävs fokuserade bevarande-åtgärder riktade mot vissa områden. Skr. 2001/02:173

Hushållningsstrategin

Propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36) innehåller tre strategier som skall vara vägledande i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen:

- En strategi för effektivare energianvändning och transporter.
- En strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp.
- En strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Alla dessa tre har direkt eller indirekt betydelse för naturvårdspolitiken. Särskilt den tredje strategin – hushållningsstrategin – har direkta kopplingar till naturvården. De tre grundläggande beståndsdelarna i denna strategi är:

- Ett varsamt brukande av mark- och vattenområden för att värna natur- och kulturvärden i miljön och goda produktionsförhållanden.
- Skydd av särskilt värdefulla miljöer och resurser samt skapande av en rik kultur- och naturmiljö där representativa delar av vårt kulturarv är bevarade liksom biologisk mångfald.
- Miljöanpassad fysisk planering och byggande för att skapa en hållbar bebyggelsestruktur och nya anläggningar av hög kvalitet, för ett balanserat uttag av naturresurser och för en god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö.

Hushållningsstrategin innehåller alltså både brukande, bevarande och utveckling av värden samt planering och resursuttag. Alla dessa element är centrala i naturvårdsarbetet och utvecklas vidare i skrivelsen. Även den allmänna hänsynsregeln i miljöbalken 2 kap. 5 § ger uttryck för en hushållningsstrategi.

Hushållningsstrategins betydelse för naturvården kan konkretiseras i form av följande tre insatsområden.

- Bevarandeinsatser i de särskilt värdefulla områdena. Dessa inkluderar såväl skydd som vård och förvaltning och köp av naturvårdstjänster. De särskilt värdefulla områdena bör dock alltid ses och värderas i sitt landskapssammanhang. Reservat bör betraktas som ”öppna system”, de påverkas i hög grad av mark- och vattenanvändning i det omgivande landskapet. Reservaten är helt enkelt i regel för små för att kunna omfatta den storskaliga dynamiken på landskapsnivå.
- Fortsatt miljöanpassning av olika näringar och verksamheter och utvecklad naturvårdshänsyn över hela landskapet. Tyngdpunkten här ligger på det naturvårdsarbete som bedrivs inom olika sektorer. Som exempel kan nämnas naturvårdshänsyn eller utveckling av nya metoder i areella näringar eller fiskets arbete med att utveckla ny teknik för att minimera bifångst. Hushållning med och god förvaltning av olika slags naturresurser som exempelvis sand och grus, viltstammar, fiskbestånd och skog är en annan tung del.

- Restaurering av landskap, livsmiljöer och bestånd av växter och djur. Detta insatsområde tenderar att öka i betydelse allt eftersom kunskapen om behovet av restaurering ökar och vissa livsmiljöer minskar i utbredning. Biotopåterställning i vattendrag efter tidigare rensningar eller specifika stödåtgärder för utsatta populationer av växter eller djur kan ses som exempel på restaurering.

De ovan nämnda insatsområdena kompletterar varandra och omfattar tillsammans genom hushållningsstrategin hela landskapet. Alla tre innefattar också att utveckla värden. Tyngdpunkten i arbetet bör ligga på naturtyps- och livsmiljönivån. Vid sidan av detta krävs dock specifika insatser för en hel del arter där de generella naturvårdsinsatserna inte räcker till. Detta utvecklas i avsnittet 3.11 om artbevarande. Restaureringsinsatser får inte innebära att det viktiga förebyggande arbetet – att bevara det vi faktiskt har – åsidosätts.

Det finns ofta en stark drivkraft och glädje när det gäller att skapa eller återskapa något i naturen. Den bör inte stå i motsats till vikten av att förebygga naturvårdsproblem. Tvärtom bör denna kraft tas till vara. Redan i dag är många aktörer involverade i restaurering, exempelvis länsstyrelser, kommuner, skogsvårdsstyrelser, skogsnäringen och den ideella naturvården. Insatser finansieras via en rad olika källor. Anslagen för bevarande av biologisk mångfald, biologisk återställning inom ramen för kalkningen, jordbrukets miljöersättningar, lokala investeringsprogram, den ideella naturvården, EU:s Life-fond är exempel på finansieringskällor. Det finns skäl att försöka ta ett mer samlat grepp kring restaureringsarbetet inom naturvården och försöka finna principer för ansvars- och arbetsfördelning mellan olika aktörer. Ingen aktör klarar ensam att greppa behovet och genomföra restaurering på landskapsnivå. En utvecklad samordning är därför angelägen i syfte att kunna optimera insatserna i ett landskapsperspektiv.

Värdena bör så långt möjligt styra insatserna

Naturvårdsarbetet bör ha de värden som samhället finner angeläget att vidmakthålla som utgångspunkt. Den offentliga naturvården har inte sällan arbetat i en tradition där olika hotbilder har varit det som i första hand har styrt åtgärderna. Detta har dock successivt ändrats till ett mer metodiskt arbete med olika naturtyper och arter, i takt med att kunskapsunderlaget har förbättrats och väl övervägda bevarandeprogram har tagits fram. Som exempel kan nämnas bevarandeplaner för nationalparker, myrar och odlingslandskap. Detta arbetssätt – där ”det mest bevarandevärda” hanteras med högst prioritet oavsett aktuell hotbild – bör ytterligare förstärkas. Detta utesluter inte att akuta hot även i framtiden kommer att finnas med som ett inslag i naturvården. Naturvårdspolitikerna bör ses som värdebaserad.

Detta synsätt relaterar till principen nedan om att i första hand försöka förebygga att värden inte urholkas eller förstörs. Det handlar om att ha ett aktivt förhållningssätt i stället för att reagera först när olika värden, exempelvis områden eller arter, hotas. En omsvängning av naturvårdsarbetet i en sådan ”pro-aktiv” riktning ställer krav på informationsin-

satser; den pedagogiska uppgiften att förklara varför vissa bevarande- eller hushållningsåtgärder är nödvändiga och bra i ett långsiktigt perspektiv, trots att dessa åtgärder kanske inte ser ut att behövas just i dag. Det är också viktigt att fördela resurserna på ett effektivt sätt så att politiken och insatserna ger största möjliga, långsiktiga naturvårdsnytta.

Systemet att betala för naturvårdstjänster i syfte att upprätthålla kollektiva nyttigheter och värden bör utvecklas för att uppnå en högre effektivitet i insatserna (se vidare nedan).

Högre grad av målstyrning och uppföljning

Genom att de femton miljö kvalitetsmålen, inklusive tillhörande delmål, har lagts fast så kommer miljöarbetet, inklusive naturvården, att bedrivas med högre grad av målstyrning än vad som varit fallet hittills. Arbetet med uppföljning och utvärdering och eventuell omprövning av olika delmål har redovisats i proposition Svenska miljömål – delmål och strategier. Detta delvis nya sätt att arbeta får stor betydelse även för naturvården eftersom många av såväl miljö kvalitetsmålen som delmålen direkt eller indirekt berör naturvården. Att arbeta mot tydliga, uppföljningsbara och politiskt fastlagda mål är i mångt och mycket en ny förutsättning för naturvården. Det innebär också att förväntningarna i form av konkreta resultat har blivit ännu tydligare. Ett mer målstyrt arbetssätt ligger också i linje med att arbeta mer pro-aktivt.

Naturvårdens verktyg

I det följande ges en översikt över de styrmedel eller verktyg – ofta kompletterande – som finns för naturvårdsarbetet.

- Regelverk i form av miljöbalken och andra lagar och förordningar. Lagstiftningen anger samhällets viljeinriktning och ramarna för hur olika verksamheter får bedrivas. Regelverket lägger fast de ”grundläggande spelreglerna” för alla aktörer.
- Ekonomiska styrmedel som syftar till att skapa incitament för bevarande och ett hållbart nyttjande. I denna kategori ingår också samhällets ersättningar för att olika naturvårdstjänster utförs; exempelvis att samhället betalar för hävden av en äng eller betesmark så att den kollektiva nyttigheten i form av biologisk mångfald och öppet landskap kan upprätthållas. Ytterst handlar det om att samhället betalar för de värden eller gemensamma nyttigheter som samhället anser det angeläget att vidmakthålla.
- Hållbar utveckling inom andra politikområden så att dessa skapar generellt goda förutsättningar för att naturvårdens mål skall kunna uppnås, inte minst genom att förebygga naturvårdsproblem. Som exempel kan nämnas områden som areella näringar, transport och infrastruktur, turism, regional utveckling och energi.
- Verktyg som relaterar till olika marknader. Det kan handla om exempelvis miljömärkning och certifiering eller miljöledningssystem, som bidrar till att fastlagda naturvårdsmål uppnås. En annan typ av verktyg i detta sammanhang är de villkor som olika branscher och marknader fungerar under, t.ex. när det gäller regleringar eller sub-

ventioner. I flera olika sammanhang har det lagts fast att miljöskadliga subventioner skall tas bort. I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, artikel 3 om strategier för att uppnå miljömålen, anges bl.a. att reformering av subventioner som har avsevärda negativa miljökonsekvenser bör uppmuntras. Vidare framhålls att skatteåtgärder såsom miljörelaterade skatter och incitament bör främjas. Ett grundläggande element i naturvårdspolitiken är att subventioner som bidrar till att skapa naturvårdsproblem bör avvecklas. I stället bör politiken syfta till att nyttja marknadens möjligheter när det gäller att bidra till lösningar och att miljömål uppnås, t.ex. genom miljömärkningssystem.

- Även det statliga fastighetsinnehavet utgör en möjlighet och en förutsättning i naturvårdsarbetet som bör nyttjas. Resonemang om detta utvecklas i avsnittet 3:10.
- Utbildning, information och folkbildning. Dessa verktyg utvecklas specifikt i avsnitten 3.13 och 3.14. På lång sikt är det av avgörande betydelse för naturvården att det hos flertalet medborgare finns en god kunskap, engagemang och känsla för natur och naturvård.
- Forskning och kunskapsuppbyggnad har en strategisk betydelse för naturvården (se vidare avsnittet 3.13 och 3.14).
- Internationellt samarbete av olika slag. Detta behandlas i avsnitten 3.16 och 3.17.

Vägledande principer

Följande principer, som till viss del kommer till uttryck i lag, kan ses som vägledande i det fortsatta naturvårdsarbetet. Exempel på tillämpning av dem ges i de följande tematiska avsnitten. Det bör noteras att förslaget till EU:s sjätte miljöhandlingsprogram särskilt grundas på principen om att förorenaren skall betala, försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder samt principen om åtgärdande av föroreningar vid källan.

Principen om närhet och lokalt deltagande

Ett grundläggande element i naturvårdspolitiken är att hela folket skall ha tillgång till vår rika och vackra natur. Såväl insikten och kunskapen om behov av naturvård, som de konkreta naturvårdsåtgärderna, behöver utvecklas tillsammans med medborgarna. Naturvårdsåtgärder bör planeras och genomföras med dels så god lokal förankring och deltagande som möjligt; dels så nära de lokala intressenterna och övriga medborgare som det är möjligt. Ytterst handlar denna princip om att de som berörs av olika beslut eller åtgärder inom naturvården också skall få möjlighet att delta i processer fram till beslut och genomförande. Det handlar om att utveckla och använda delvis nya arbetsformer inom naturvården. Det är angeläget att jämställdhetsaspekten finns med i detta sammanhang och att både kvinnor och män ges möjlighet att delta på lika villkor i dessa processer. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att kvinnor och män kan ha delvis olika syn på natur- och kulturmiljön och hur vi bör

bevara, nyttja och utveckla denna. Motsvarande synsätt gäller också integrationsaspekten.

Principen om lokalt deltagande i naturvården har under senare år vuxit fram starkt i vår omvärld. Man kan tala om en tydlig internationell strömning som omfattar såväl industri- som utvecklingsländer. Principen utvecklas i avsnitt 3.1.

Förebyggandeprincipen

Utgångspunkten måste vara att förebygga utarmning och förlust av bevarandevärden så som värdefulla natur- och kulturlandskap, biologisk mångfald, särskilt värdefulla områden för friluftsliv etc. Att arbeta förebyggande är ett kostnadseffektivt arbetssätt. Det är alltid billigare för samhället att bevara de värden som finns, t.ex. naturtyper som våtmarker eller växtplatser för olika arter, än att försöka restaurera eller till och med återskapa värden som gått förlorade.

Naturvården bör därför sträva efter att arbeta förebyggande med positiva incitament. Ett exempel kan vara att man inom t.ex. skogsbruk, fiske och naturturism ser till att skador och negativ påverkan inte uppkommer som en följd av verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) av enskilda projekt och strategiska miljöbedömningar av planer och program har en viktig roll att spela i detta sammanhang. I princip bör den som genom sin verksamhet orsakar skada på naturen – dvs. orsakar naturvårdsproblem – också stå för finansiering av de åtgärder som krävs för att lösa problemet (se vidare nedan om kompensationsprincipen). För att undvika sådana situationer bör problemen förebyggas.

Ett genombrott för att arbeta förebyggande bör på lång sikt medföra att behovet av specifika naturvårdsinsatser minskar. De miljömål som lagts fast av riksdagen visar dock att det är en lång väg dit.

Försiktighetsprincipen

Denna princip finns uttryckt i miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. 3 §) i form av krav på att utföra skyddsåtgärder, iaktta begränsningar eller vidta försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I förarbetena till miljöbalken anges att med skador och olägenheter på miljön avses även utarmning av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller biologisk mångfald. I miljöbalkspropositionen 1997/98:45, del II, anges även att särskilda krav kan ställas i ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart. I inledningen av konventionen om biologisk mångfald uttrycks att full vetenskaplig visshet inte bör användas som skäl för att uppskjuta åtgärder för att undvika eller minimera hot om betydande minskning eller förlust av biologisk mångfald. Tillämpningen av försiktighetsprincipen har utvecklats i ett s.k. meddelande från EU-kommissionen. I detta läggs bl.a. stor vikt vid att använda tillgängligt och relevant vetenskapligt underlag vid varje steg i den process som inkluderar riskvärdering och riskhantering i olika beslutsprocesser.

Exempel på tillämpning av denna princip är regelmässig och förbättrad redovisning av naturvårdens värden i MKB-sammanhang eller tillämpning av EU:s relativt nya direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Lokaliseringsprincipen

Verksamheter som kan ha negativ effekt på naturvårdens bevarandevärden bör lokaliseras till områden eller platser där den negativa påverkan förväntas bli så liten som möjligt. Ett exempel kan vara att planera vägar och järnvägar så att den negativa påverkan på natur- och kulturmiljön minimeras. Även här är miljöbalkens krav på MKB för vissa verksamheter och åtgärder ett värdefullt verktyg. Den allmänna hänsynsregeln i miljöbalken 2 kap. 4 § innebär ett krav på att vid lokalisering av verksamhet eller åtgärder välja den plats som är lämplig, bl.a. mot miljöbalkens målsättning att skydda värdefulla naturmiljöer och bevara biologisk mångfald.

Kompensationsprincipen

I miljöbalken finns krav på att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som försämrar eller förstör bevarandevärden måste kompensera denna förlust. Denna princip kommer till uttryck genom vissa bestämmelser i 7 kap. om kompensation i reservat och Natura 2000-områden samt i 16 kap. om kompensation i samband med att tillstånd eller dispens meddelas eller upphävs. Art- och habitatdirektivets bestämmelser angående Natura 2000, som har införlivats i svenskt regelverk, uttrycker ett klart krav på kompensation (se miljöbalken 7 kap.). Kompensationskrav är ett sätt att se till att eventuella intrång eller förlust av naturvärden inkluderas på ett tidigt stadium i olika planerings-situationer. Kompensation skall dock ses som något som blir aktuellt först när man inte lyckas förebygga förlust av naturvärden.

3 Viktiga områden inom naturvårdspolitiken

3.1 Lokal dialog och deltagande – naturvården närmare medborgarna

Regeringens bedömning:

- Dialogen med medborgarna bör stärkas i naturvården. Naturvårdens arbetsformer bör utvecklas. Planering och genomförande av naturvårdsåtgärder bör ske i dialog med berörda lokala aktörer så att god förankring uppnås och så att lokalt engagemang i såväl skydd, förvaltning och restaurering som informationsinsatser stimuleras.
- Lokalt deltagande handlar ytterst om demokrati – alla berörda bör få chans att vara med i processer vars resultat kan komma att

beröra dem. Jämställdhetsaspekten bör beaktas i dessa processer så att kvinnor och män ges möjlighet att delta på lika villkor. Tillgång till information i ett tidigt skede är en grundförutsättning för lokalt deltagande. Alla bör därför ha möjlighet till att få tillgång till den information som är relevant i sammanhanget och chans att uttrycka sin mening i en dialog.

- Lokala forum och plattformar med företrädare för alla berörda och intresserade bör uppmuntras och etableras, i syfte att underlätta dialog kring vägar att nå fastlagda naturvårdsmål.
- Lokala aktörer, t.ex. markägare, brukare, entreprenörer, företag, föreningar, permanent- och fritidsboende, bör anlitas i högre utsträckning vid genomförandet av praktiska naturvårdsåtgärder.

Dialog och delaktighet på lokal nivå gynnar på sikt resultatet i naturmiljön

Förståelsen för behovet av en offensiv naturvård och aktiva naturvårdsåtgärder är ett grundläggande element i naturvårdspolitiken. Det är därför nödvändigt med en väl utvecklad dialog, inte minst på den lokala nivån, i syfte att skapa ömsesidig förståelse mellan olika intressen och aktörer. Detta kan ses som ett led i Agenda 21-processen, där det lokala perspektivet betonas starkt. Betydelsen av möten mellan människor där den framtida förvaltningen och utvecklingen av natur- och kulturarvet diskuteras kan inte överskattas. Nyckelbegrepp är tillvaratagande av medborgerligt engagemang, respekt och lyhördhet samt öppenhet när det såväl gäller information som val av ”verktyg” för att nå målen; allt i syfte att lägga grunden till förtroendefullt samarbete och känslan av ett gemensamt ansvar.

Lokal delaktighet och inflytande ger bättre förutsättningar för att nå bevarandemålen genom att förståelsen och samsynen blir mer utvecklad. På så vis är också förutsättningarna bättre för att de restriktioner, som i vissa fall krävs för att målen skall uppnås, verkligen respekteras. Processer som säkerställer regional och lokal delaktighet ger även bättre möjligheter att hantera de konflikter som kan finnas eller uppstå mellan olika intressen och grupper. Strävan att få till stånd sådana dialoger får inte medföra att ambitionen att nå fastlagda miljö kvalitetsmål och delmål sänks. Tvärtom bör en stärkt dialog medföra bättre möjligheter att på lång sikt verkligen nå målen. Politiskt beslutade nationella bevarandemål utgör alltid en av ramarna för dialogen. Det handlar om att känna stolthet över sin bygd, sitt natur- och kulturlandskap och att få förståelse och samsyn kring färdriktning och mål.

Det krävs arbetssätt som aktivt stimulerar till initiativ som leder till positiv utveckling för bygden. Det handlar om att säkerställa en utveckling som ger möjlighet till fortsatt brukande och boende samtidigt som bevarandemål uppnås och upprätthålls. Dialogen bör ge utrymme för lokala initiativ och idéer. De lokala processerna ger även tillfälle för den ideella natur- och kulturmiljövårdens företrädare att vara med och påverka.

Dessa processer har även bäring på jämställdhets- och integrationsfrågorna. Kvinnor och män bör ges möjlighet att delta på lika villkor i dessa dialoger; kunskap, erfarenheter och synsätt hos både kvinnor och

män bör tas till vara. På motsvarande sätt är det angeläget att personer med utländsk bakgrund ges möjlighet att engagera sig.

Regeringen underströk i budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1, politikområde Folkrorelsepolitik) att den ser folkrörelser, föreningar och liknande sammanslutningar som viktiga företrädare för olika medborgargrupper och intressen i samhället. En bred dialog med sådana sammanslutningar är därför väsentlig för demokratin. Detta är giltigt även i naturvårdsarbetet. Det gäller att hitta ett gemensamt språk och en gemensam plattform. Kommunerna och länsstyrelserna liksom skogsvårdsstyrelserna har nyckelroller i dessa processer. Det handlar om att ta till vara den handlingskraft och kreativitet som ofta finns lokalt när det gäller den "egna närnaturen" och det landskap man själv bor och verkar i. Detta engagemang kan ofta utgöra själva utgångspunkten för bevarandeinsatserna. Det handlar om att tro på och att ta till vara medborgarna, exempelvis brukarna, som en kraft i naturvårdsarbetet. Poängen är att de som upplever sig berörda av en viss process eller ett visst förslag bör få chans att uttrycka sin mening och bli hörda och få chans att bidra med sin kunskap och påverka processen.

Biosfärområden – ett koncept som vuxit fram inom ramen för Unescos arbete med programmet "Man and Biosphere" – förenade tidigt naturvård och lokalt deltagande och utveckling. I Sverige finns i dag endast ett biosfärområde, nämligen Torneträskområdet. Att etablera fler biosfärområden bör uppfattas som en positiv möjlighet. Det finns skäl att överväga om konceptet biosfärområden bör utvecklas och tillämpas i större utsträckning, särskilt mot bakgrund av vad som anförs i detta kapitel. Om så bör bli fallet bör dock i första hand olika lokala och regionala processer utvisa.

Det bör klargöras att denna utveckling mot förstärkt dialog och engagemang lokalt inte skall uppfattas som en generell förskjutning när det gäller avvägningen mellan nationella, regionala och lokala intressen. Det finns fortfarande tunga nationella intressen att värna om, t.ex. fastställda miljömål och vad som följer av miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten. Sverige har även gjort internationella åtaganden och vi har förpliktelser inom EU-samarbetet att leva upp till. En förstärkt medborgardialog bör dock ge bättre möjligheter att göra dessa avvägningar mellan olika intressen på ett bra sätt.

Denna utvecklade dialog med medborgarna, t.ex. brukarna, och intressegrupper m.fl. kommer att kräva nya arbetsformer. Det kommer i sin tur medföra att man från naturvårdsmyndigheternas sida måste lägga mer resurser på själva processen; på dialogen. Sådana processer är med säkerhet personal- och tidskrävande just därför att dialog och samverkan står i centrum. Dialoger kan också av olika skäl "köra fast" och misslyckas. Det kan visa sig omöjligt att få acceptans för de åtgärder som behövs av naturvårdsskäl för att fastlagda mål skall kunna uppnås. En möjlighet som länsstyrelserna har är att tillfälligt säkra vissa bevarandevärden genom s.k. interimistiska naturreservat, i syfte att vinna tid för ytterligare utredning och arbete med att ta fram beslutsunderlag.

Tillgång till information är en grundförutsättning för lokalt deltagande och förståelse för de åtgärder som planeras. Att säkerställa god information bör ses som ett led i genomförandet av Århuskonventionen. Denna handlar bl.a. om tillgång till information och möjligheten till deltagande i beslutsprocesser som rör miljön och miljöfrågor.

I regel är graden av delaktighet och engagemang i processen som störst när information sprids generöst och de berörda ges tillfälle att delta från början. Det är därför av stor vikt att information ges i tidigt skede, i syfte att ge alla berörda tillgång till samma information och att förebygga missförstånd och missuppfattningar. Det handlar om att ge god och tidig information om resultat av inventeringar, om reservatsplaner, om planer kring förvaltning och skötsel, om restaureringar m.m. Att förklara vad olika planerade naturvårdsåtgärder innebär och vilka konsekvenser de kan tänkas få etc., är en viktig del av informationen. Informationen bör även framhålla de möjligheter till lokal och regional utveckling som olika naturvårdsåtgärder kan medföra. I dialogen bör den lokala kunskapen tas till vara. Detta utvecklas vidare i avsnittet 3.6 respektive 3.14. Att ge god information ersätter dock inte behovet av att utveckla bra dialoger.

Naturvårdsmyndigheterna har ett särskilt ansvar när det gäller att tillhandahålla och ge god information. Regeringen förväntar sig dock att alla berörda aktörer – organisationer, företag, vetenskapssamhället och andra myndigheter – gör information om natur och naturvård tillgänglig för alla intresserade, i syfte att underlätta engagemang i lokala processer.

Resultat från inventeringar bör presenteras för berörda

Resultat från inventeringar utgör särskilt viktig information eftersom den beskriver de bevarandevärden som ligger till grund för fortsatt planering och åtgärder som t.ex. skötselplaner. Fastighetsägare och brukare bör därför få en presentation av den del av inventeringsresultaten som berör just dem så fort som möjligt efter det att resultaten sammanställts. Så presenteras t.ex. resultat från skogsvårdsstyrelsernas nyckelbiotopsinventering för skogsägarna efter utförd inventering. Det ligger ett stort värde i att så tidigt som möjligt i en bevarandeprocess göra klart vad det är som är värt att bevara och varför. Detta kan ligga till grund för en god samsyn om de långsiktiga målen för bevarandevärdena i ett visst område. En sådan presentation och återföring av resultat tar tid och resurser i anspråk men bör ses som en långsiktig investering i syfte att nå god samsyn och lokalt deltagande. Kostnaden för sådan information bör inkluderas från början i kostnadsberäkningarna för olika inventeringar och andra projekt som rör kunskapsuppbyggnad. Resultatet från nyckelbiotopsinventeringen läggs också ut på nätet som skogens pärlor (www.svo.se/skogensparlor).

Förväntan att offentliggöra inventeringsresultat gäller inte bara myndigheternas presentation till berörda fastighetsägare och andra lokala intressenter. Även företag eller föreningar, t.ex. skogsbolag som utför eller har utfört egna nyckelbiotopsinventeringar eller naturvårds- eller hembygdsföreningar som genomför inventeringar, bör visa öppenhet vad

avser inventeringsresultat gentemot intresserade aktörer. Samma sak gäller universitet och högskolor som ofta kan ha kunskap om olika naturområden. Samtidigt är det viktigt att informationen ges på rätt sätt och i rätt sammanhang så att den uppfattas korrekt. När det gäller information om vissa känsliga arter kan det dock ibland finnas skäl att iaktta restriktivitet i spridning och tillgänglighet för att inte underlätta flora- och faunakriminalitet, t.ex. plundring av bon och uppgrävning av orkidéer.

3.2 Bevarande och nyttjande – två sidor av samma mynt

Regeringens bedömning:

- Naturvård bör bedrivas över hela landskapet samt i våra vattenområden. Det handlar om bevarande och hållbart nyttjande. Begreppet ”hållbart nyttjande” av biologiska resurser bör ges en konkret innebörd genom att operativa definitioner som kan användas i olika näringar och sektorer utvecklas.
- Tjänster som ekosystemen tillhandahåller, t.ex. jordmånsbildning, pollinering och koldioxidinlagring, är en grundförutsättning för en hållbar utveckling och måste upprätthållas. Det bör ske genom bl.a. ökade ansträngningar att värdera dessa tjänster. Brukande och bevarande måste över tiden tillsammans trygga att dessa ekosystemtjänster vidmakthålls.

Konventionen om biologisk mångfald bildar utgångspunkt

Enligt konventionen om biologisk mångfald bör bevarandeåtgärder tillsammans med ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser leda till att jordens samlade variationsrikedom av ekosystem, arter och gener – det vi kallar biologisk mångfald – upprätthålls över tiden. I konventionens artikel 2 finns även en definition på hållbart nyttjande: ”Nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls”. Givetvis har hållbart nyttjande andra dimensioner än upprätthållandet av biologisk mångfald, t.ex. andra miljöaspekter liksom aspekter inom den sociala och ekonomiska dimensionen i hållbar utveckling. I detta sammanhang finns det dock anledning att fokusera på hållbart nyttjande med utgångspunkt i konventionens definition samt att i detta inkludera friluftslivets nyttjande.

Det handlar om både bevarande och hållbart nyttjande

Bevarande respektive hållbart nyttjande av biologisk mångfald hänger ihop och bör ses som två sidor av samma mynt. Nyttjandet av mångfalden och framför allt de biologiska resurserna är ett motiv i sig för bevarandet – man bör inte föröda det som är själva förutsättningen för ett långsiktigt utnyttjande av en resurs. Detta gäller såväl areella näringar

som exempelvis naturturismen. Bevarandet är ofta en nödvändig åtgärd eftersom ett upprätthållande över tiden inte kan uppnås endast inom ramen för nyttjandet eller brukandet. Särskilt värdefulla områden behöver undantas från skogsbruk, vissa områden kan behöva avlysas från fiske, det kan finnas behov av ex situ-bevarande, t.ex. i form av genbanker. Med ”ex situ-bevarande” avses bevarande av biologisk mångfald i form av arter och gener utanför dessas naturliga livsmiljöer. Bevarande kan också ske genom brukande. Upprätthållandet – eller bevarandet om man så vill – av vårt traditionella odlingslandskap med ängar och naturliga betesmarker utgör ett bra exempel på detta. Man bör komma ihåg att det endast är ett begränsat antal arter som vi nyttjar direkt – i skogen kanske några promille av alla de arter som finns där. Däremot nyttjar samhället indirekt – via ekosystemtjänster som arterna hjälper till att vidmakthålla – ett mycket större antal arter; hur stort är det ingen som vet. Det som nyttjas direkt är oftast ”biologiska resurser” och inte ”mångfalden” i sig. Däremot påverkas mångfalden ofta av detta nyttjande.

Hållbart nyttjande av biologiska resurser handlar exempelvis om skattningar av bestånd, om att upprätthålla god miljö kvalitet i de ekosystem där skattning eller skörd sker och om att använda brukningsmetoder, redskap m.m. som är långsiktigt hållbara. Hållbart nyttjande handlar även om de ekonomiska och politiska krafter som driver på eller begränsar nyttjandet eller skattningen, t.ex. regelverk, beskattning, krav från marknaden eller handelspolitik, inklusive restriktioner eller subventioner i syfte att gynna inhemsk produktion.

För att ett långsiktigt vidmakthållande av mångfalden skall kunna uppnås krävs att vi etablerar ett hållbart nyttjande av de biologiska resurserna, det vill säga ett nyttjande som sker på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald. Vid sidan av bevarandeåtgärderna krävs att sektorer och näringar, som använder de stora arealerna av mark och vatten i Sverige, i samarbete med samhället i övrigt utvecklar ett hållbart nyttjande i linje med definitionen ovan. Detta är en stor utmaning för naturvärden i dag och framöver. Att vidareutveckla operativa definitioner av hållbart nyttjande av biologiska resurser är därför av stor vikt för de areella näringarna i Sverige, framför allt jord- och skogsbruk, rennäring och fiske.

De avgörande faktorerna när det gäller att få till stånd en definition av hållbart nyttjande är mångfaldens variation i tid och rum. Biologisk mångfald är något som alltid har varierat – och bör variera – över tiden och i landskapet, inte minst på grund av naturens egna processer. Att bevara biologisk mångfald innebär också att upprätthålla de processer som ger upphov till variationen i naturen, t.ex. att individer av vissa arter kan vandra – t.ex. vissa fiskar – och att genflödet mellan och inom populationer vidmakthålls. Allt detta måste vägas in när en operativ definition utvecklas, dvs. definitioner som kan användas i det praktiska arbetet i olika sektorer. Tillgängligt vetenskapligt underlag bör ligga till grund för arbetet. Utblickar bör göras till andra länder och hur dessa tillämpar begreppet hållbart nyttjande. I slutänden måste definitionerna vara möjliga att tillämpa i t.ex. jordbruk-, skogsbruk och fiskesektorer.

Regeringen avser att ge berörda myndigheter i uppdrag att utveckla och precisera begreppet ”hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser”, i syfte att underlätta en tillämpning inom framför

allt areella näringar i Sverige. Det är angeläget att parallellt inom de olika sektorerna fortsätta med att utveckla operativa verktyg och att driva annat utvecklingsarbete i syfte att uppnå ett hållbart nyttjande. Operativa färdriktningar och takten för kommande förändringar bör exempelvis läggas fast.

Ekosystemtjänsternas stora betydelse bör uppmärksammas bättre

Ekosystemtjänsternas stora betydelse för samhället i stort och för specifika näringar har beskrivits i tidigare avsnitt. De har stor betydelse för alla tre dimensionerna av hållbar utveckling. Detta handlar om relativt ny kunskap som växt fram inom den ekologiska forskningen under de senaste tio åren. Denna kunskap har ännu inte riktigt trängt igenom inom miljövärden eller i arbetet mot en hållbar utveckling; än mindre i samhällets olika ekonomiska sektorer. Att trygga dessa tjänster medför åtgärder på ekosystem- och landskapsnivå. Bevarandeåtgärder allena kan inte säkerställa att exempelvis pollinering eller rening av vatten upprätthålls. Därför måste brukande och bevarande tillsammans trygga att dessa ekosystemtjänster vidmakthålls över tiden.

Ekosystemtjänsterna bör uppmärksammas bättre inom såväl miljövärden som arbetet med en hållbar utveckling. Det bör ske bl.a. genom ökade ansträngningar att värdera dessa tjänster i olika relevanta sammanhang, inklusive försök till monetär värdering. Det faktum att det ofta kan vara svårt att genomföra vederhäftiga och allmänt accepterade monetära värderingar bör inte utesluta andra typer av värderingar. Analyser av ekosystemtjänster bör vägas in i planeringen. I viss mån görs detta redan, men ekosystemtjänsterna – dvs. fungerande naturmiljöers bidrag till lösningar – underskattas ofta.

Vetenskapssamhället har en viktig roll i att fortsätta att ta fram kunskap inom detta område och se till att denna kunskap sprids och förstås av olika avnämare. En specifik fråga är hur denna nya kunskap bäst skall kunna integreras i existerande modeller för värderingar och beräkningar i olika utrednings- och beslutssammanhang.

3.3 Utvecklat och preciserat sektorsansvar

Regeringens bedömning:

- Naturvärden bör komma närmare brukarna genom att dessa ges förbättrade möjligheter till delaktighet och ansvar för naturvård. Kunskap och erfarenhet hos lokala aktörer inom olika areella näringar bör tas till vara i den fortsatta utvecklingen av sektorsansvaret inom naturvärden.
- Naturvårdsarbetet bör integreras i alla relevanta verksamheter.
- Näringarna eller branscherna bör så långt som möjligt använda de miljöverktyg som finns inom ramen för den egna verksamheten och marknaden, exempelvis miljöcertifieringar och miljöledningssystem. Dessa verktyg bör stimulera till en ytterligare ekologisk

anpassning av produktionsmetoder m.m. för att minimera negativ påverkan men även för att stimulera positiva effekter.

- I sektorsansvaret ingår ett ansvar för vissa sektorsmyndigheter att följa upp miljöeffekterna av verksamheten, exempelvis genom insamling av nödvändiga data rörande effekter i naturmiljön som kan härledas från sektorns verksamhet. Det omfattar även i vid bemärkelse ett ansvar för dessa myndigheter att vidta åtgärder för att ställa till rätta negativa effekter från tidigare verksamhet inom sektorn.
- Strategiska miljöbedömningar bedöms bli ett värdefullt verktyg framöver när det gäller att se till att utvecklingen inom olika sektorer och politikområden bidrar till att naturvårdsmålen kan uppnås.
- Det bör göras en översyn av hur sektorsansvaret och -integreringen har fungerat hittills, t.ex. genom att analysera framgångsfaktorer och hinder. Sektorsansvaret kan behöva vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som lagts fast genom miljö kvalitetsmålen.

3.3.1 Generellt om sektorsansvar och naturvård

Fortsatt utveckling av sektorsansvaret

Som redan framhållits utgör det miljöpolitiska beslutet om delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier) utgångspunkt för denna skrivelse när det gäller den fortsatta utvecklingen av sektorsansvaret inom naturvårdspolitiken. I propositionen anförs att ansvaret för att uppnå miljö kvalitetsmålen inom alla samhällets sektorer, fördelas genom sektorsansvaret. Det innebär att myndigheter, företag och andra organisationer inom olika samhällssektorer tar ansvar för miljöfrågor inom sina verksamhetsområden.

Utveckling och tillämpning av sektorsansvaret kopplar tillbaka till de grundläggande principerna om försiktighet m.m. som redovisats i avsnittet om grundsynen i regeringens naturvårdspolitik. Exempelvis har skogsbruket ett ansvar för hur skogsmarken brukas generellt, med hänsyn till friluftslivets intressen. Skogen har även stor betydelse när det gäller att tillgodose människors behov av naturupplevelser och friluftsliv. Följer man de areella näringarnas sektorer från skörd/produktion via förädling och distribution ända fram till konsumenten så kommer även handel och marknad och därmed de enskilda konsumenternas ansvar med i bilden. Marknadsbaserade verktyg i naturvården behandlas i avsnittet 3.15.

Följande kan tjäna som exempel på områden där sektorsansvar och sektorsintegrering av naturvård bör fortsätta att utvecklas. Delmål 5 under *Hav i balans samt levande kust och skärgård* handlar om anpassning av uttaget av fisk så att fiskbestånden kan fortleva och, om så är nödvändigt, återhämta sig. Eftersom flera av de fiskarter som är aktuella är viktiga för hur hela ekosystemet fungerar – exempelvis kan torsken betraktas som en nyckelart i Östersjön – så berör detta delmål naturvården. Målet bör uppnås genom åtgärder inom fiskesektorn. Ett annat exempel kan vara viltförvaltning och jakt där god hushållning och viltförvaltning inom jaktsektorn är nödvändig. Ytterligare ett exempel kan

vara olika skogliga åtgärders påverkan på vattenmiljöer och livsmiljöer i skogen. Här har skogssektorn ett ansvar att anpassa åtgärder inom skogsbruket så att negativ påverkan på naturmiljön minimeras. Ännu ett exempel kan vara att undvika att anlägga nya vägar, järnvägar och skogsbilvägar på ett sådant sätt att nya vandringshinder skapas.

Som framgått av den redovisade grundsynen kan inte naturvårdsmålen uppnås endast med naturvårdsåtgärder i form av områdesskydd. Eller omvänt – naturvårdsproblemen kan inte lösas utan fortsatt anpassning och utveckling av naturvårdsansvaret inom sektorerna.

Utgångspunkten bör vara att sektorn – såväl sektorsmyndigheten om en sådan finns som näringen/branschen – i första hand tar ansvar för en anpassning av verksamheten inom den egna sektorn. Målsättningen bör vara att negativa effekter på natur- och kulturmiljön och biologisk mångfald minimeras, inklusive att för vissa sektorer minimera negativa effekter för friluftslivet. Sektorsansvaret för vissa sektorer innebär även ett ansvar för att finansiera olika åtgärder som är påkallade inom sektorn. Det bör framhållas att olika sektors verksamhet även kan ha positiva effekter på naturmiljön. Odlingslandskapet med dess värden vidmakthålls ju ytterst genom jordbruket. Sektorsansvaret innebär självklart också att stimulera och öka de positiva effekterna av verksamheten inom sektorn.

Naturvården närmare brukarna

Naturvården bör komma närmare brukarna. Det handlar om att de enskilda brukarna ges ännu bättre möjligheter att ta ansvar för att förebygga negativ påverkan på natur- och kulturmiljön, men också om att de positiva effekterna av brukandet, liksom det lokala kunnandet, tas till vara på bästa sätt. En sådan utveckling medför också ett ökat ansvar att bidra till den nationella måluppfyllelsen. Arbetet måste i hög grad utövas på lokal nivå, i det lokala brukandet och vid användandet av mark och vatten och andra naturresurser. Fortsatt kunskaps- och kompetensuppbyggnad på lokal nivå, hos aktörerna/brukarna, i respektive sektor har en nyckelroll.

Inom de areella näringarna bör man fortsätta att tillämpa de naturvårdsverktyg som finns inom ramen för den egna verksamheten, inte minst s.k. marknadsbaserade verktyg som miljöledning och miljömärkning. Sådana verktyg bör hanteras av berörda aktörer på marknaden, se vidare avsnitt 3.15. Dessa verktyg kompletterar andra, exempelvis statliga, åtgärder. Sektorsmyndigheternas viktigaste uppgift är att med hjälp av tillgängliga verktyg – som exempelvis utbildning, råd, regelverk, köp av miljötjänster och avtal – vara pådrivande i förhållande till den egna sektorn, dvs. näringen.

Inom framför allt skogssektorn har frivilliga avsättningar för naturvårdsändamål vuxit fram under senare år. Kyrkoreservat, Vattenfalls Värnområden och skogsbrukets frivilliga avsättningar är några exempel. Detta bör ses som en positiv utveckling av sektorsansvaret som inkluderar stora finansiella åtaganden från näringen.

Skyddade områden bör i högre utsträckning ses som delar i ett större landskap. Mark- och vattenanvändning inom exempelvis de areella näringarna får ofta effekter långt utanför själva verksamhetsområdet. Infra-

struktur kan få fragmenterings- och barriäreffekter som kan påverka djuren i landskapet över stora ytor. Utmaningen består i detta fall i att inom respektive sektor fortsätta att utveckla ansvarstagande för naturmiljön, så att brukandet i omgivande landskap inte får negativa effekter i de områden som hyser särskilda värden.

Sektorsansvaret behöver vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som lagts fast genom arbetet med miljö kvalitetsmålen. Detta gäller inte minst skogsbruket eftersom skogen är vår vanligaste, mest nyttjade friluftsmiljö. Detta gäller alla slags skogar men i synnerhet de tätortsnära. Friluftslivets behov bör integreras inom ramen för landskapsplanering. Skogens många olika värden är tydligt formulerade i miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* (se bilaga 2). Även andra sektorer har ett ansvar för att bevara goda förutsättningar för friluftsliv, t.ex. planering/byggnad, fiske och jordbruk. Fritidsfisket är omfattande i vårt land och en grundförutsättning är givetvis att det finns tillräckliga bestånd kvar för detta fiske.

Fortsatt utveckling av sektorsansvaret innebär också förbättrat samarbete över sektorsgränserna. Exempelvis bedriver i praktiken jord- och skogsbrukssektorerna sina verksamheter i ett och samma landskap. Många enskilda fastighetsägare äger både jordbruks- och skogsmark. Båda dessa markanvändningar påverkar också naturvärden i vattenmiljöerna. I havet är det många sektorer som påverkar förhållandena och som på så sätt måste bidra med sin del av lösningen för att nå målen. Fiske, sjöfart och en rad landbaserade sektorer (utsläpp av föroreningar inklusive miljögifter) måste alla samarbeta och bidra till att målet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* uppnås.

Ansvar även för att följa upp miljöeffekter av sektorns verksamhet

Sektorsansvaret omfattar även, för miljömålsansvariga myndigheter, ett ansvar för övervakning och uppföljning av den påverkan på naturmiljön som kan följa av verksamheten inom den egna sektorn. Ett exempel är Skogsstyrelsens ansvar för uppföljning av skogsbrukets påverkan på skogslandskapet inklusive vattenmiljöerna. Ett annat är Jordbruksverkets ansvar för att följa effekterna på natur- och kulturlandskapet av hela jordbrukspolitiken. Ett sådant uppföljningsansvar inkluderar också ett finansiellt ansvar för att inhämta nödvändiga data om tillståndet i naturmiljön som skall ligga till grund för analyser och bedömningar. Denna utveckling medför samtidigt ett behov av en god samordning av den nationella och regionala miljöövervakningen samt att utvärdera vad informationen om miljö tillståndet betyder, framför allt i relation till fastlagda miljömål. Roll- och ansvarsfördelning för miljömålsuppföljning och övervakning bör klarläggas av det nyligen tillsatta miljömålsrådet.

Ett utvecklat sektorsansvar omfattar även i vid bemärkelse ett ansvar att vidta åtgärder i enlighet med miljöbalken för att ställa till rätta negativa effekter från tidigare verksamhet inom sektorn.

Miljöbedömningar ett värdefullt verktyg

En miljökonsekvensbeskrivning krävs vid vissa beslut om projekt som riskerar att påverka miljön och naturen. En miljöbedömning bör även

göras i de tidigare planeringsskedena för projekten och regelmässigt i samband med att planer och program utarbetas och inom olika sektorer vars verksamhet kan beröra naturvården. Detsamma gäller inför beslut om större förändringar och inriktning inom olika politikområden. Övergripande miljöbedömningar är viktiga verktyg för att integrera miljöhänsyn och naturvårdstänkande i samhällssektorernas planering och för att uppnå de uppsatta målen. Det nya EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan innebär att påverkan på naturen måste redovisas tydligare och mer utförligt än hittills för många planer och program, bl.a. skall påverkan på den biologiska mångfalden beskrivas särskilt.

De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken ställer en rad krav på olika verksamhetsutövare att skaffa sig kunskap, att vidta försiktighetsmått, val av bästa lokalisering samt hushållning. Detta är aktuellt inte minst inom olika sektorer som på olika sätt påverkar naturmiljön eller nyttjar biologiska resurser. Dessa hänsynsregler är viktiga som generella verktyg i naturvårdsarbetet – även inom ramen för sektorernas verksamhet.

Översyn av hur sektorsansvaret har fungerat hittills

Sektorsansvaret har utvecklats under många år med start i 1988 års miljöpolitiska proposition. Utvecklingen har kommit olika långt i olika sektorer. Grundtanken med sektorsansvaret ligger fast – ansvaret för miljön berör samhällets alla sektorer och många miljö- och naturvårdsproblem kan bara lösas genom förändring och utveckling inom dessa. Många erfarenheter har vunnits och processen att få sektorsansvar och sektorsintegrering att fungera ”fullt ut” har visat sig inte vara helt problemfri. Sektorsansvaret har medfört en uppdelning av miljöarbetet på olika sektorer som i sin tur har medfört att helhetssyn och sektorsövergripande och horisontella perspektiv ibland har blivit lidande. Ett exempel är genresurspolitiken som är ett tydligt exempel på en sektorsövergripande fråga som berör många olika sektorer och politikområden. Integrering av naturvård bör också ses i betydelsen att exempelvis åtgärder inom skogssektorn integreras – i ett landskapsperspektiv – med åtgärder inom jordbrukssektorn. Det finns skäl att utvärdera huruvida uppdelningen av ansvar på olika sektorer har försvårat helhet och integrering mellan sektorer.

Tiden är nu mogen att göra en översyn av hur sektorsansvaret och -integreringen har fungerat, att sammanställa och analysera erfarenheter. Kan man urskilja allmängiltiga framgångsfaktorer? Finns det mönster när det gäller hinder för att utveckla sektorsansvaret? Regeringen avser att se över hur sektorsansvaret och -integreringen har fungerat hittills. Översynen bör ha som utgångspunkt att tillvarata hittillsvarande erfarenheter i syfte att utveckla och förbättra denna grundläggande process.

Skogsbruk

Sektorsansvaret beträffande skogsbruket, såväl för myndigheterna som för skogsnäringen, behandlades särskilt i propositionen En ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352). Där lades fast att skogsbruk måste bedrivas så att biologisk mångfald och kulturmiljövärden bevaras och att djur och växter som naturligt förekommer i vårt land ges förutsättningar att leva vidare under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Vidare uttalades att skogsbrukets sektorsansvar för naturvård och kulturmiljövård måste utvecklas och förstärkas inom ramen för befintlig lagstiftning. Detta genomfördes bl.a. genom att ansvaret för t.ex. samråd vid arbetsföretag i skogsbruket fördes över till skogsvårdsmyndigheterna. I propositionen Strategi för biologisk mångfald (prop. 1993/94:30, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87) anfördes att i skogslandskapet bör biologisk mångfald-strategin bygga på en kombination av ett naturvårdsanpassat skogsbruk, vissa minimiregler för skydd av särskilt känsliga biotoper och inrättande av naturreservat och andra skyddade områden. Skogsvårdsorganisationen har infört ett miljöledningssystem ISO 14001 i hela organisationen. Utöver miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* har skogsbruket stor beröring med miljö kvalitetsmålen *Myllrande våtmarker*, *Bara naturlig försurning* och *Levande sjöar och vattendrag*.

Den utvärdering av skogspolitikens effekter som nyligen presenterades av Skogsstyrelsen visar att flera positiva effekter uppnåtts på miljösidan. De frivilliga avsättningarna är redan i nivå med det mål som lagts fast i miljömålssammanhang och även miljöhänsynen har förbättrats sedan början av 1990-talet. Utvärderingen visar tydligt rådgivningens och kunskapsspridningens betydelse för utvecklingen av miljöhänsyn och ambitionerna beträffande frivilligt områdesskydd. Dock innebär ett tidigare produktionsinriktat skogsbruk att det finns – och kommer finnas långt i framtiden – kvarvarande effekter i skogslandskapet på biologisk mångfald. Rapporten visar också att flertalet nyckelbiotoper ännu inte är kartlagda vilket medför en risk för att värdefulla objekt kan komma att avverkas utan vetskap om att värden går förlorade. Ett annat problem är att skötselkrävande biotoper inte får den vård som krävs för att natur- och kulturvärden skall bevaras och förstärkas. Det faktum att ca 2 000 skogslevande arter bedöms tillhöra någon av rödlistekategorierna (se avsnittet 3.11) utgör en stor utmaning för skogssektorn. Det återstår alltså ytterligare åtgärder för att skogspolitikens miljömål skall uppnås. För att långsiktigt säkra framtida tillgångar på skogsresurser återstår ytterligare åtgärder även för att skogspolitikens produktionsmål skall uppnås.

Jordbruk

I propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2) slås fast att grundläggande förutsättningar för ett framgångsrikt miljöarbete inom jordbruksområdet är ett kontinuerligt arbete inom jordbruksnäringen för att förstärka dess miljöansvar liksom att Jordbruksverket utövar sitt sektorsansvar. Miljöersättningar inom jordbruket utgör ett viktigt verktyg

inom sektorn när det gäller att upprätthålla gemensamma nyttigheter i form av biologisk mångfald och värdefulla kulturmiljöer.

Då jordbrukspolitiken är en gemenskapspolitik utgör en miljöanpassning av EU:s gemensamma jordbrukspolitik en viktig del i miljöarbetet på jordbruksområdet. Därför har Sverige under sitt ordförandeskap i EU framgångsrikt drivit arbetet med att integrera miljöhänsyn och hållbar utveckling i jordbruket. Detta resulterade i att jordbruksministrarna under det svenska ordförandeskapet antog långtgående slutsatser inom detta område.

För integreringen av miljöhänsyn är den aktionsplan för biologisk mångfald som har överlämnats från kommissionen till rådet och Europaparlamentet mycket betydelsefull. Denna aktionsplan behandlades av rådet under våren 2001. Jordbruksministrarna antog vid sitt möte i juni 2001 slutsatser som bl.a. innebär att effekterna på den biologiska mångfalden skall beaktas vid framtida förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken. All rapportering i enlighet med slutsatserna om integrering av miljöhänsyn och hållbar utveckling skall likaså inkludera biologisk mångfald.

Av de beslutade miljö kvalitetsmålen är *Ingen övergödning* och *Ett rikt odlingslandskap* de två som tydligast berör jordbruk och naturvård. För att bidra till att dessa mål kan uppfyllas har ett flertal åtgärder vidtagits. Ett av de viktigaste verktygen i detta arbete är ”Miljö- och landsbygdsprogram för Sverige år 2000–2006”. Jordbruksverket har det centrala ansvaret för genomförandet av programmet medan länsstyrelserna ansvarar för administrationen på regional nivå. Programmet omfattar ett antal åtgärder som finansieras gemensamt via den svenska budgeten och EU:s jordbruksfond. Målet med programmet är att bidra till ett ekologiskt hållbart lantbruk samt en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Tyngdpunkten i programmet ligger på miljöersättningar till jordbruket, exempelvis för skötsel av betesmarker och slätterängar eller ekologisk produktion. Bland övriga åtgärder av vikt för naturvården och som finansieras inom ramen för programmet kan nämnas restaurering av betesmarker och slätterängar, anläggning av våtmarker och småvatten samt kompetensutveckling. Sammantaget utgör åtgärderna inom programmet en kraftfull satsning för att inom ramen för sektorsansvaret bidra till att de beslutade miljö kvalitetsmålen kan uppnås inom jordbruksområdet.

Inom jordbrukssektorn görs flera viktiga naturvårdssatsningar för framtiden. En är den inventering av värdefulla ängs- och betesmarker som Jordbruksverket genomför tillsammans med länsstyrelserna. Denna inventering är av stor betydelse för att förbättra kunskapsläget och skapa en god grund för uppföljning och utvärdering av naturvårdsåtgärder inom jordbruksområdet. I syfte att säkra mängden småbiotoper i odlingslandskapet skall Jordbruksverket före utgången av 2004 utarbeta en strategi för hur mängden småbiotoper i slättbygden skall kunna öka. Båda dessa projekt är av stor vikt för att miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* skall kunna uppnås.

Vidare är tillgång på tillräckligt med betesdjur en nyckelförutsättning när det gäller att upprätthålla naturliga betesmarker i god hävd och därmed bevara värden från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Det är därför av stor vikt att antalet betande djur inte blir en begränsande faktor

i odlingslandskapet framöver. Även den regionala fördelningen inom landet – mellan olika bygder – kan vara avgörande för möjligheten att nå fastlagda mål om naturbetesmarker. Dessa frågor bör följas i den fortsatta utvecklingen inom jordbrukssektorn.

För att bidra till att miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* skall kunna uppnås har Jordbruksverket fått i uppdrag att utarbeta ett handlingsprogram för användning av bekämpningsmedel i jordbruket och trädgårdsnäringen för åren 2002–2006.

Inom näringen har tagits flera värdefulla initiativ som t.ex. KRAV-odling och kvalitets- och miljömärkningen Svenskt Sigill. Dessa innehåller element som även bidrar till naturvård. ”Mälarhagar” (Uppland) och Kaprifolkött (Bohuslän) är två lokala/regionala initiativ som stimulerar produktion av naturbeteskött och bidrar på så sätt till bevarandet av naturliga betesmarker (se vidare avsnitt 3.15).

Fiske

I propositionen Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2) framhölls att sektorsansvaret är en förutsättning för ett framåtsyftande miljöarbete på fiskets område och att det skall tillämpas i en fortlöpande dialog med miljöns företrädare. Detta har genomförts genom en ökad samverkan inom internationella konventioner, ett förbättrat samarbete på både departements-, myndighetsnivå och på regional nivå. På fiskets område är det internationella arbetet väsentligt eftersom fiskeripolitiken är gemensam inom hela EU. Sverige har under sitt ordförandeskap i EU våren 2001 aktivt drivit att inom den gemensamma fiskeripolitiken öka integreringen av miljökrav och hållbar utveckling. Detta resulterade bl.a. i att fiskeministrarna tog ett långtgående beslut om hur hållbar utveckling skall genomföras i den gemensamma fiskepolitiken i samband med den revision som skall slutföras under år 2002. Dock kvarstår stora problem vad gäller fiskets omfattning och bedrivande och en betydande anpassning av fisket till beståndens storlek måste ske under kommande år.

Av de beslutade miljö kvalitetsmålen är *Levande sjöar och vattendrag* respektive *Hav i balans samt levande kust och skärgård* de två som tydligast berör fiske och naturvård. För att dessa mål skall kunna uppfyllas har regeringen vidtagit ett flertal åtgärder. Under de kommande åren skall Fiskeriverket aktivt arbeta för att miljö kvalitetsmålen uppfylls inom en generation, bl.a. genom att uttaget av fisk anpassas till att fiskresurserna kan återhämta sig, att bifångsterna minskar, att ett fortsatt och utökat skydd av skyddsvärda akvatiska miljöer kommer till stånd samt att åtgärder vidtas för hotade arter och fiskstammar. Inför år 2002 har myndigheten fått en rad nya uppdrag, vilket bl.a. innebär fortsatt arbete med förvaltningsplaner för Sveriges viktiga fiskarter och åtgärdsprogram för hotade fiskarter och fiskstammar. Myndigheten skall vidare driva på utvecklingen av selektiva redskap såväl nationellt som internationellt samt vidta förbättringar för att minimera bifångster. Inom fiskerikontrollen skall en fortsatt vidareutveckling ske av det riskanalysbaserade fiskerikontrollsystemet i samverkan med Kustbevakningen. Regeringen kommer att följa upp hur miljömålsarbetet framskrider samt överväga behovet av eventuella nya åtgärder.

Arbetet med att revidera EG:s gemensamma fiskeripolitik bedrivs nu inom olika delområden, som resurs-, marknads- och strukturpolitik. Det svenska arbetet kommer att inriktas mot en ökad integrering av miljöhänsyn och hållbar utveckling i detta arbete. Bland de viktigaste åtgärderna är att verka för en minskning av fiskeflottan så att en hållbar balans uppnås mellan fiskeansträngning och tillgängliga fiskeresurser, att verka för en ekosystembaserad fiskeriförvaltning, en restaurering av överutnyttjade fiskbestånd och att återuppbygga väsentliga fiskbestånd utanför säkra biologiska gränser. Andra åtgärder är att verka för att fiskemetoderna blir mer selektiva, att en åtgärdsplan för biologisk mångfald genomförs i fiskerinäringen, att fiskerikontrollen förbättras samt att vetenskaplig forskning om den akvatiska miljön främjas och utvecklas. Regeringen har redovisat sina bedömningar inför revisionen av den gemensamma fiskeripolitiken i skrivelsen om EU:s framtida fiskeripolitik (skr. 2001/02:152).

För att bidra till att miljö kvalitetsmålet *Storslagen fjällmiljö* skall kunna uppnås kommer Fiskeriverket att delta i arbetet med ett åtgärdsprogram för hotade arter samt att göra en översyn av fritidsfiskets och husbehovsfiskets påverkan på fiskbestånden i fjällen. Även här krävs för en långsiktig naturvård att fisket anpassas till resursernas omfattning och att fisket bidrar till att bevara den samiska bosättningen och kulturen i området. Till regeringen har vidare överlämnats tre rapporter som för närvarande behandlas inom Regeringskansliet. De tre rapporterna är *Analys av det småskaliga kustfisket och insjöfisket*, *Svensk vattenbruk – en framtidsnäring* samt *Utvärdering av det fria handredskapsfisket*.

Rennäring

Rennäringspolitiska kommittén överlämnade den 14 december 2001 betänkandet (SOU 2001:101) *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*. Betänkandet innehåller en mängd förslag, däribland mål för en ny rennäringspolitik. Ett av målen är ett miljömål. Remissbehandling sker för närvarande och en proposition beräknas till år 2003. Regeringen avser att i det sammanhanget ta upp olika aspekter vad gäller rennäring och naturvård. Frågor som rör naturvård och rennäring behandlas därför inte i föreliggande skrivelse.

Transporter

Enligt riksdagens beslut från 1998 (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98: TU10, rskr. 1997/98:266) är det övergripande transportpolitiska målet att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. EU definierar ett hållbart transportsystem bl.a. ”som ett system som gör det möjligt att tillgodose enskilda människors, företags och föreningars grundläggande behov av kommunikation och utveckling på ett säkert och för människor och ekosystem sunt sätt som främjar jämlikhet inom och mellan generationerna”. Regeringens proposition *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (prop. 2001/02: 20, bet. 2001/02:TU02, rskr. 2001/02:126) ger förslag till omställning till

ett sådant system. Visionen är att transportsystemet år 2030 har förändrats i takt med de krav som ställts som följd av ett ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbart samhälle i en internationaliserad värld, med en välfärd som omfattar hela befolkningen i såväl Sverige som globalt. Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom transportområdet bör ske decentraliserat med en tydlig rollfördelning mellan planeringsnivåer och aktörer. Transportinfrastrukturverken har sektorsansvar för utvecklingen av respektive transportslag. Transportinfrastrukturen har flera kopplingar till naturvärden. Trafikanläggningar kan ta stora markarealer i anspråk, skapa barriärer och minska natur- och kulturlandskapens värden liksom den biologiska mångfalden. I tätorterna, liksom längs större vägar utanför tätorter, påverkas livsmiljön avsevärt av biltrafiken och de miljöproblem den för med sig.

Riksdagen har fattat beslut om miljömålspropositionen, infrastrukturpropositionen och klimatpropositionen och därför bör transportpolitikens etappmål för en god miljö ses över och uppdateras och en samlad genomförandestrategi för transportsektorn tas fram.

EU:s transportministrar antog i april 2001 en resolution om integrering av miljö och hållbarhet i transportpolitiken. Bland annat definierades vad ett hållbart transportsystem är. Som exempel på integrering bör därutöver nämnas regeringsuppdragen till de flesta myndigheterna, däribland trafikverken, om att införa miljöledningssystem för sina verksamheter.

Inom Vägverket pågår ett utvecklingsarbete som syftar till ett mer aktivt och målstyrt arbetssätt. Trafikverkens gemensamma arbete med mål och mått för natur- och kulturvärden är ett intressant exempel på detta.

Energi

Energisektorn har ett ansvar att se till att den negativa påverkan på naturmiljön av befintliga anläggningar minimeras. I sektorsansvaret ligger också att ta till vara möjligheter att återskapa värden i och vid energi-anläggningar och utbyggda vattendrag. Ett exempel på detta är Vattenfalls arbete med att försöka ta till vara kraftledningsgatan som livsmiljö för djur och växter samt förbättringar av miljön i vattendrag som har byggts ut för vattenkraftändamål.

Försvaret och Kustbevakningen

Regeringen beslutade 1998 att Försvarsmakten skulle ha ett särskilt sektorsansvar för ekologisk hållbarhet. Sektorn inrymmer bl.a. Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Fortifikationsverket. Försvarsmakten har format Försvarssektorns miljödelegation för att behandla sektorsgemensamma frågor. Delegationen utformar bl.a. gemensamma handlingsprogram utifrån de nationella miljökvalitetsmålen, delmålen och målen för hållbar utveckling. I sitt eget naturvårdande arbete gäller bl.a. att Försvarsmakten har infört ett miljöledningssystem enligt standarden ISO 14001 i hela organisationen och att myndigheten tillsammans med Fortifikationsverket utarbetar övnings- och miljöanpassade skötselplaner för de militära övnings- och skjutfälten.

Regeringen vill vidare peka på det naturvårdande arbete som Kustbevakningen genomför inom ramen för sitt ansvar för miljöräddningstjänsten till sjöss.

Industri samt gruv- och mineralverksamhet

Inom denna sektor har t.ex. industrietableringar av olika slag hög relevans för naturvården. För gruv- och mineralnäringen är det av naturliga skäl inte möjligt att välja lokalisering på samma sätt som beträffande de flesta andra exploateringar. Ansvaret för att minimera negativ påverkan på miljön gäller dock på samma sätt för alla industrietableringar.

Turism

Även turismen har ett uttalat sektorsansvar, såväl näringen som genom den centrala myndigheten Turistdelegationen. Turism och fortsatt utveckling av sektorsansvar redovisas i avsnitt 3.9.

3.4 Kommunal naturvård och tätortsnära natur

Regeringens bedömning:

- Kommunernas naturvårdsinsatser bör stimuleras och stärkas, såväl kort- som långsiktigt. Regeringen avser därför att genomföra en satsning på kommunal naturvård genom ett särskilt program. Programmet kommer att ge kommuner – inklusive lokala aktörer inom varje kommun – möjlighet att söka delfinansiering för olika lokala naturvårdsprojekt. Den befintliga möjligheten för kommuner och landstingskommunala stiftelser att få statsbidrag för förvärv och säkerställande av mark för naturvårdsändamål bör lyftas in i denna programsatsning och utnyttjas bättre.
- Den tätortsnära naturens ställning i förhållande till annan mark- och vattenanvändning bör stärkas. Detta gäller större städer i allmänhet och de tre storstadsregionerna i synnerhet. Att med stöd av miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd reservera mark och vatten för friluftsliv och biologisk mångfald är lika angeläget som att reservera mark för infrastruktur, bostäder och arbetsplatser.
- Det ömsesidiga kunskaps- och erfarenhetsutbytet mellan länsstyrelser, skogsvårdsstyrelser och kommuner, liksom andra lokala aktörer, är viktigt. Varje länsstyrelse bör ha en viktig roll i att vara samordnande och att entusiasmera fler kommuner till att engagera sig i konkreta naturvårdsinsatser.
- Det är önskvärt att fler stiftelser för naturvård och friluftsliv bildas. Det bör bli möjligt att få statsbidrag även för att etablera sådana stiftelser. Erfarenhet och kunskap från de befintliga stiftelsernas arbete bör bättre tas till vara.
- Arbetet med att bilda fler nationalstadsparker fortsätter. Den nationalstadspark som finns i Stockholm bör utvecklas genom att förvaltning och information förstärks.

- Kompetens rörande naturvård, friluftsliv och kulturmiljö är en viktig faktor för att den lokala och kommunala naturvården och kulturmiljövården skall kunna förstärkas och utvecklas.

Skr. 2001/02:173

Fortsatt gemensamt ansvar stat – kommun

Den offentliga naturvården har sedan lång tid varit – och kommer inom överskådlig framtid att förbli – ett gemensamt ansvar för stat och kommun. Kommunerna har i och med miljöbalkens ikraftträdande fått stora och förstärkta möjligheter att tillämpa bestämmelserna om områdesskydd. Kommunerna har även genom ansvaret för den fysiska planeringen en nyckelroll när det gäller att planera – aktivt och förebyggande – så att olika miljö kvalitetsmål och delmål uppnås. Sammantaget har kommunernas roll inom naturvården förstärkts under senare år. Hur kommunerna organiserar sina insatser inom området naturvård är en kommunal angelägenhet, men regeringen vill i detta sammanhang framhålla vissa områden som särskilt viktiga.

Under 1990-talet har allt fler kommuner engagerat sig i konkreta naturvårdsinsatser, t.ex. genom beslut om naturreservat, genom att integrera naturvård i lokala agenda 21-processer, genom att ta fram naturvårdsprogram eller genom olika naturvårdsprojekt inom ramen för de lokala investeringsprogrammen (LIP). Norrtälje kommun har exempelvis inom ramen för det lokala agenda 21-arbetet aktivt arbetat med naturvård på ett lokalt plan. Man har tagit fram en kommunal aktionsplan för biologisk mångfald med tydliga och uppföljningsbara mål. Aktionsplanen är antagen av kommunfullmäktige och ligger till grund för kommunens arbete med naturvård och översiktsplanering. Det kan dock konstateras att det fortfarande endast är ett mindre antal av kommunerna som aktivt arbetar med naturvård på detta pro-aktiva sätt.

Av de naturreservat som har bildats under perioden 1 juli 1991–2001 utgör de kommunalt beslutade ca 13 procent. Ett positivt exempel är kommunen Gagnef i Dalarna som bildat hela tretton naturreservat, de flesta i skogslandskapet.

Lokalt har kommunerna det samlade ansvaret för att åstadkomma en god livsmiljö. Inom ramen för regeringens satsning på lokala investeringsprogram har det funnits möjligheter för kommuner och lokala aktörer att ansöka om finansiering för lokala naturvårdsprojekt. Bidragen till åtgärder inom området naturvård och biologisk mångfald uppgår till knappt 317 miljoner kronor (maj 2001). Detta motsvarar sex procent av de totalt beviljade LIP-bidragen. I denna kategori inräknas ett antal projekt vars främsta mål är att genom anläggande av våtmarker och skyddszoner reducera utflöde av närsalter till Östersjön och Västerhavet i syfte att minska övergödning. Dessa projekt gynnar mer eller mindre även biologisk mångfald, både i våtmarker och i havsmiljön. De naturvårdsåtgärder som fram till i maj 2001 beviljats bidrag inom LIP är alla fysiska restaureringsåtgärder av engångskaraktär. I vissa fall har de kombinerats med åtgärder för t.ex. information och folkbildning.

Totalt sett måste andelen naturvårdsprojekt inom de lokala investeringsprogrammen betraktas som liten. Att skydda och vårda biologisk mångfald är ett prioriterat område inom miljöpolitiken. Trots detta så har

det uppenbarligen inte varit helt lätt för lokala aktörer och för kommunerna att förankra och föreslå bra naturvårdsprojekt som samtidigt uppfyller övriga kriterier för LIP-ansökningar. Det finns säkert flera bidragande orsaker till detta. En är förmodligen att kommunernas egen aktivitet inom naturvård är liten eller svag. I många kommuner saknas fortfarande specifik naturvårdskompetens. Förenklat uttryckt så är traditionen att arbeta med naturvård fortfarande svag i många kommuner. Ett annat skäl kan vara att det har varit svårt att kvantifiera miljöeffekterna, vilket har varit ett urvalskriterium, för olika naturvårdsåtgärder.

Det finns ett behov av att fånga upp erfarenheter från LIP-satsningen, både bra och dåliga, och dra slutsatser från dessa för det fortsatta arbetet. En viktig aspekt är hur resultatet av lokala projekt tas till vara långsiktigt, efter det att projektet avslutats. Helst bör lokala naturvårdsprojekt sätta ett varaktigt avtryck när det gäller naturvård i den berörda kommunen. Det är önskvärt att statlig delfinansiering av lokala naturvårdsåtgärder leder till att naturvården etableras mer långsiktigt i fler kommuner. Detta kan bli början på att bygga en tradition och långsiktig kompetens när det gäller naturvård.

Vid sidan av LIP-medlen har kommunerna möjlighet att söka delfinansiering genom t.ex. EU:s Life-fond, strukturfonderna (gäller endast vissa kommuner) och landstingen. Även statsbidrag för markinköp eller ersättningar vid reservatsbildning kan sökas.

Satsning på ett program för lokala naturvårdsåtgärder

Regeringen vill redan nu avisera möjligheten till en fortsatt satsning på kommunal naturvård i form av ett särskilt program. Ett sådant program bör fokuseras på lokala naturvårdsåtgärder som syftar till att bevara, vårda och förvalta eller att restaurera biologisk mångfald. Som exempel kan nämnas inventeringar, säkerställande av områden, restaurering av olika naturtyper eller populationer eller att ta fram ett kommuntäckande naturvårdsprogram. Åtgärder som handlar om att bevara eller förbättra förutsättningar för friluftsliv, särskilt i och runt tätorter, utgör en annan kategori åtgärder. Även folkbildnings- och informationsinsatser som syftar till att öka förståelsen för naturvård bör ingå bland tänkbara åtgärder. Den sistnämnda kategorin kopplar till den pedagogiska uppgift som naturvården har i att öka kunskapen och förståelsen för naturvården. Det bör finnas utrymme för studieförbund, organisationer, föreningar, skolor och andra aktörer att söka delfinansiering för olika projekt.

Utgångspunkten är att projekten måste ha annan finansiering än statlig till minst 50 procent. Programmet avses starta år 2004 och tanken är att det skall bli möjligt för kommunerna och olika lokala aktörer att, inom ramen för kommunens samlade program, söka medel. Projekt inom programmet bör relatera till såväl den ekologiska som den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Att det finns ett lokalt engagemang för åtgärden/projektet bör ses som ett krav för statlig delfinansiering.

Kommunernas viktiga roll i arbetet med att uppnå miljömålen redovisas i propositionen Svenska miljömål – delmål och strategier, (prop. 2000/01:130) avsnitt 24.3. Varje projekt måste kunna visa på hur det avsedda resultatet kommer att bidra till att ett eller flera miljö kvalitets- eller delmål uppnås. Programsatsningen skall ses som ett sätt att stimulera

kommunernas medverkan i arbetet att uppnå fastlagda mål som berör naturvården.

Grundtanken är att det är idéer, önskemål och kreativitet i kommunerna, och lokala aktörer inom dessa, som skall vara drivkraften i de lokala projekten. Tanken är vidare att man bör kunna få större utväxling på varje satsad krona för naturvård genom att stimulera lokala projekt där även lokala och kommunala aktörer och finansiärer finns med.

Utgångspunkten för programmet är grundsynen att naturen och naturvården bör ses som en tillgång för kommunen och dess invånare. Denna tillgång kan, kopplat till andra områden, genom synergieffekter skapa mervärden i form av t.ex. turistintäkter, ökad attraktionskraft när det gäller att rekrytera arbetskraft och företag, bättre hälsa hos kommuninvånarna genom ett aktivare friluftsliv. Det kan också bidra till en bra regional utveckling. Projekten och naturvårdsåtgärderna bör syfta till att åstadkomma ett varaktigt engagemang för naturvård inom kommunen. De bör gärna fungera som katalysatorer för att arbeta med naturvård långsiktigt. De bör gärna läggas upp i partnerskap och samarbete med aktörer inom andra områden som t.ex. fysisk planering, regional utveckling, turism, kulturmiljövård, areella näringar, folkbildning samt med näringsliv, föreningsliv och olika nätverk. Integrationsarbetet är en annan aspekt av denna programsatsning. Hur ser ”de nya svenskarna” på naturen här i Sverige? Vad finns det för önskemål, visioner och konkreta behov? Det bör finnas utrymme för projekt som syftar till att – vid sidan av naturvårdsaspekter – ge invånare med utländsk härkomst, inte minst barn och ungdom, möjlighet till att bekanta sig med Sveriges natur och få bättre kunskap och friluftsupplevelser. Även jämställdhetsaspekter och projekt som har ambitioner att förbättra möjligheter för funktionshindrade att uppleva och få kunskap om naturen bör kunna övervägas inom ramen för denna satsning.

Kriterier för urval av kommunala program med lokala projekt som bör ges delfinansiering inom ramen för denna satsning bör tas fram. Att projektansökningar kan visa att de bidrar till att uppnå nationellt fastlagda miljömål utgör ett givet kriterium. Regeringen avser återkomma till riksdagen senast år 2003 om denna programsatsning rörande kommunal naturvård.

Statsbidrag vid reservatsbildning – bör lyftas in i programsatsningen

Möjligheten för kommuner eller kommunala stiftelser att få statsbidrag i syfte att delfinansiera säkerställande av mark för naturvårdsändamål inklusive friluftsliv, har funnits länge. Denna möjlighet har dock utnyttjats i relativt begränsad utsträckning av kommuner och stiftelser. Under perioden 1992/93 – 2000 har endast drygt tre procent av medlen för säkerställande använts till sådana statsbidrag.

Denna möjlighet till statsbidrag för säkerställande av mark för naturvårdsändamål bör lyftas in i den ovan nämnda programsatsningen. Denna möjlighet bör marknadsföras bättre av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det finns utrymme för fler kommuner och stiftelser att söka statlig delfinansiering. Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör se över befintlig policy för att bevilja statsbidrag.

Samtidigt som kommunerna har stora möjligheter att engagera sig i naturvård så kan det finnas konflikter mellan naturvård och andra intressen i kommunen. Det kan handla om bebyggelseutveckling och annan exploatering eller konkurrens om stränderna.

Att ge den tätortsnära naturen ett bättre skydd, inte minst för friluftsliv, är ett led i att uppnå miljö kvalitetsmålet *En god bebyggd miljö*. Delmål 1 om planeringsunderlag anger att senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för bl.a. hur grönska och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas (se vidare bilaga 2).

Forskning utförd av turismforskningsinstitutet ETOUR visar att en majoritet av svenskarna (85 procent) önskar att närmaste friluftsskog ligger inom högst en kilometers avstånd från bostaden, dvs. inom gångavstånd. Trots att Sverige är ett land med mycket skog önskar många medborgare kortare avstånd till närmaste friluftsskog än vad de har i dag. Det gäller framför allt personer som bor i storstäder och jordbruksdominerade områden. Denna och andra undersökningar visar tydligt på det värde som den tätortsnära naturen har för människors välbefinnande. Det finns ofta ett brett medborgerligt engagemang när det gäller att bevara och förvalta den tätortsnära naturen. Många olika föreningar och intressegrupper är beroende av tillgång på tätortsnära natur för sina aktiviteter. Det handlar ofta om känsla och stolthet för den hembygd som även den tätortsnära naturen utgör en del av. I Life-projektet "Tätortsnära Skog för Människan" leder skogsvårdstyrelsen i Mälardalen i samarbete med Huddinge och Haninge kommuner, Djurgårdsförvaltningen och Handikappades Riksförbund ett utvecklingsprojekt för tätortsnära skogar och skötsel, information, tillgänglighet m.m.

Även gröna områden i form av parker och trädgårdar, liksom vattenytor och vattendrag, kan ha stor betydelse ur naturvårdssynpunkt. Exempelvis koloniträdgårdarna kan vara värdefulla som en länk mellan stad och land. Det bör framhållas att grönskastrukturen har flera viktiga funktioner. Dessa brukar sammanfattas som ekologisk, kulturell samt social betydelse.

Erfarenheten visar att naturvården, friluftslivet och kulturmiljövården ibland har svårt att hävda sina intressen när trycket blir för starkt från andra, motstående intressen, t.ex. infrastruktur, bostadsbyggande eller annan fysisk exploatering. Grönområden och grönskastruktur naggas ofta i kanten. Grönskastruktur är ett samlingsbegrepp för det system av grönskaområden, annan grönska som trädgårdar, parker och alléer som finns i städer och tätorter. Även marken, det hydrologiska systemet i marken och vattenområden ingår. Inom i första hand storstadsregionerna har fragmenteringen av kvarvarande grönskaområden fortsatt. Områdenas kvalitet urholkas på olika sätt. Det kan röra sig om bullerstörningar, om barriäreffekter eller att delar av områdena har tagits i anspråk. Det är något av naturvårdens dilemma att bevarandet ständigt måste upprätthållas medan det räcker med "exploatering" en gång för att värdena skall vara förstörda. Statistik visar att andelen grönytor minskar mest i tätorter med fler än 10 000 invånare. Samtidigt bor 84 procent av landets befolkning i tätorter.

De områden som skyddats och förvaltats med stöd av de starkaste bestämmelserna i naturvårdslagstiftningen, framför allt naturreservat, utgör undantag från den bild som nyss beskrivits. Det finns flera framgångsrika exempel runt Stockholm, Göteborg och Malmö på sådant långsiktigt bevarande av värdefulla områden för naturvård och friluftsliv. Dessa områden är omistliga tillgångar för framtida generationer storstadsbor. Tyresta, östra och västra Järvafältet samt Bornsjön med omgivning är alla exempel i Storstockholms närhet. Änggårdsbergen, Sandsjöbacka, Delsjön och Bredfjället är landbaserade naturreservat i närheten av Göteborg. Skrylle, Häckeberga och Järvallen är tre exempel på skyddade områden i närheten av Malmö som fyller en viktig funktion för friluftslivet. Till detta kan läggas landets hittills enda nationalstadspark i Stockholm och Solna.

Det starka trycket från olika exploateringsintressen gör att naturvården bör säkerställa de bäst lämpade mark- och vattenområdena för friluftsliv och naturvård och ge dessa ett långsiktigt skydd med stöd av bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Detta gäller i synnerhet i storstadsregionerna. Det är en uppgift för länsstyrelserna och kommunerna. Att långsiktigt reservera mark och vatten för friluftsliv och biologisk mångfald är lika viktigt och självklart som att reservera mark för t.ex. vägar och järnvägar, bostäder och arbetsplatser.

De skyddade områdena bör sättas in i ett landskapsperspektiv där utgångspunkten i första hand är nyttjandet av dem. Det handlar om friluftsliv, natur- och kulturmiljöupplevelser, god tillgänglighet, men också om behov av spridningskorridorer och vidmakthållande av grönstrukturen. Därutöver kan kommunerna använda andra verktyg som översiktsplanering, detaljplaner och områdesbestämmelser. Arbetet bör bedrivas aktivt så att man så långt det är möjligt undviker en situation där det handlar om att ”skydda det som blir kvar”. Dessa frågor rör ofta, åtminstone i de tre storstadsregionerna, samordning av flera kommuner, vilket innebär att det är ett ansvar för länsstyrelsen att se till att lämplig samordning kommer till stånd.

Slutsatsen att det är nödvändigt att trygga mark för naturvård och friluftsliv med områdesskydd utesluter ingalunda insatser med hjälp av andra styrmedel. Andra verktyg för att tillgodose behovet av god tillgång på natur för friluftsliv i och nära tätorter är kommunala riktlinjer rörande tillgång på mark för friluftsliv, t.ex. i form av arealer och avstånd till grönområden. Jord- och skogsbrukmark nära tätorter bör brukas med särskild hänsyn till friluftsliv och naturvård, dvs. den sociala dimensionen av hållbar utveckling bör väga tungt vid nyttjandet just i dessa randområden. Samtidigt bör även planering och samhällsutveckling i övrigt medverka till goda förutsättningar för livskraftiga lantbruksföretag. Det finns flera exempel på starkt lokalt medborgarengagemang för att trygga tätortsnära natur. Kristianstad Vattenrike och Storstockholms gröna kilar är två.

Ett viktigt förhållande när det gäller tätortsnära natur är att merparten av den tätortsnära marken, speciellt de delar som är allemansrättsligt tillgängliga, ägs av kommunerna själva. Kommunerna har alltså stora möjligheter att inom ramen för sitt eget markinnehav – och sin egen fysiska planering – säkerställa behovet av kvalitativa områden för det tätortsnära friluftslivet. Denna möjlighet bör även fortsättningsvis utnyttjas. Vid

försäljning från stat, kommun eller landsting av tätortsnära mark bör alltid noga övervägas vilka värden fastigheterna, eller delar av dessa, har för naturvård och friluftsliv. Det bör ges tillfälle att tillsammans med olika lokala och regionala aktörer diskutera lösningar som innebär att man tar till vara de specifika möjligheter för naturvård och friluftsliv som ett offentligt ägande ger. Ett exempel kan vara att överväga om en stiftelse kan och bör bildas.

Barnomsorg och skola har ett speciellt behov av närmatur för att kunna använda naturen bl.a. som en pedagogisk resurs (se avsnitt 3.13). Närmatur för detta ändamål kan t.ex. reserveras i den översiktliga planeringen eller i detaljplanen så att skolornas och barnomsorgens behov tillgodoses.

I miljöbalken 3 kap. 6 § finns en bestämmelse som anger att ”behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas”. Enligt regeringens bedömning bör det ske en uppföljning av hur denna bestämmelse har tillämpats och vilken effekt den har haft. Frågan om kommunalt planeringsunderlag för naturvård och friluftsliv behandlas i avsnitt 3.5 om fysisk planering. Även avsnitt 3.8 om friluftsliv berör tillgången på tätortsnära natur.

Regeringen överväger att ge länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län samt Skåne län i uppdrag att, i samarbete med berörda kommuner, ta fram ett program för hur de från friluftslivs- och naturvårdssynpunkt mest värdefulla tätortsnära områdena kan ges varaktigt skydd och förvaltning.

Kunskapsutbyte mellan länsstyrelser, kommuner och skogsvårdsstyrelser

Länsstyrelserna har genom miljöpolitiken en strategisk roll i miljöarbetet i länet. De har t.ex. det övergripande ansvaret för det regionala mål- och uppföljningsarbetet. Inom naturvården har länsstyrelsen en samordnande och pådrivande roll gentemot kommunerna i länet. Länsstyrelsen bör regelbundet samla kommunerna och skogsvårdsstyrelserna för ömsesidiga genomgångar av arbetet inom naturvården, diskutera ansvars- och arbetsfördelning, finansieringsfrågor m.m. Utbytet av kunskap och erfarenheter bör vara ömsesidigt, dvs. det handlar lika mycket om att länsstyrelsen får ta del av kommunernas och skogsvårdsstyrelsernas kunskap och erfarenhet som vice versa. Länsstyrelsen har en viktig uppgift i att stimulera och entusiasmera fler kommuner till att aktivt arbeta med naturvård. Möjligheter till statlig delfinansiering av projekt har tidigare tagits upp i denna skrivelse.

Varje kommun bör ta sig an naturvård utifrån sina egna förutsättningar och preferenser. Inom kommunen bör alla tänkbara lokala aktörer bjudas in till breda samråd om det fortsatta naturvårdsarbetet inom kommunen. Ibland kan det finnas aktörer som är villiga att ta på sig ett samordningsansvar för att etablera och driva olika projekt. Det kan handla om organisationer, intresse- eller samhällsföreningar av olika slag, sammanslutningar av brukare inom jord- och skogsbruk, jaktlag och fiskevårdsföreningar för att ta några exempel. Avgörande är att man på såväl lokal som regional nivå ser alla berörda aktörer som en resurs som bör involveras i naturvårdsarbetet på ett tidigt stadium. Här vilar ett särskilt ansvar på den offentliga naturvårdens företrädare – länsstyrelser, skogsvårdsstyrelser och kommuner.

Olika stiftelser och fonder för naturvård och friluftsliv bidrar på ett utomordentligt värdefullt sätt till naturvården. Det finns för närvarande sju landstingskommunala stiftelser. "Naturvårdsstiftelser" är numera ibland organiserade i andra former än just stiftelser. Det viktiga är dock inte själva formen utan den insats som de olika "stiftelserna" genomför samt den koppling som i regel finns till landstingen. Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län, Västkuststiftelsen samt Upplandsstiftelsen kan nämnas som stiftelser som är mycket aktiva när det gäller naturvård och friluftsliv. Tåkernfonden i Östergötland är ett bra exempel på en stiftelse som är knuten till ett specifikt objekt. Genom Tåkernfonden sker ett ovärderligt bidrag till förvaltningen av sjön Tåkern, en Sveriges finaste fågelsjöar. Stiftelsen Tyrestaskogen är också objektsanknuten och har en god lokal förankring i och med att såväl Haninge och Tyresö kommun som Stockholms kommun medverkade vid bildandet av stiftelsen. Hopajola i Örebro är ett annat exempel på ett regionalt initiativ som fångar upp flera olika regionala och lokala aktörer. På flera håll finns naturvårdsfonder knutna till kommunen, t.ex. i Norrtälje, Mark och Ljusdal. Dessa fonder har bidragit till att naturvårdsfrågorna fått genomslag i kommunen.

Naturvårds- och friluftsstiftelserna har generellt goda förutsättningar att arbeta dynamiskt och flexibelt med naturvård. De har ofta bra möjligheter till att etablera partnerskap, att tillsammans med andra aktörer söka finansiering från olika håll och att arbeta med projekt. Exempelvis så har Upplandsstiftelsen finansierat ett projekt om kartläggning och beskrivning av värdefulla kustmiljöer med Interreg-medel. Den har även fått delfinansiering via EU:s strukturfonder för ett projekt på Gräsö om restaurering och vård av det traditionella odlingslandskapet. Projektet inkluderar även aktiviteter som mobilisering, utbildning och information på det lokala planet.

Regeringen ser positivt på en etablering av fler kommunalt och regionalt förankrade stiftelser eller motsvarande. Det bör bli möjligt att få statsbidrag även för att starta och etablera stiftelser för naturvård och friluftsliv. Själva driften av stiftelserna måste dock finansieras långsiktigt på regional och/eller kommunal nivå, gärna i samarbete med andra regionala och lokala aktörer inklusive näringslivet. Den programsatsning på lokal och kommunal naturvård som redan har aviserats i denna skrivelse bör således utgöra en stimulans även för lokala och regionala stiftelser. Delfinansiering av olika projekt bör exempelvis kunna övervägas inom ramen detta program. Det kan handla om projekt som syftar till att etablera nya stiftelser eller projekt inom ramen för befintliga stiftelser.

Vidare bör dokumentation och råd tas fram om hur man bildar en naturvårdsstiftelse, liksom goda exempel på projekt m.m. som drivs av stiftelser, allt i syfte att stimulera och underlätta bildandet av fler stiftelser eller motsvarande.

Genom sina centrala lägen är stadens parker och grönområden ofta långsiktigt utsatta för ett starkt exploateringsstryck för bebyggelse, trafikanläggningar och andra verksamheter som krävs för att möta den ökande urbaniseringen. När allt fler människor bosätter sig i städer ökar även värdet av dessa grönområden och vikten av att skydda dem.

I vissa av landets tätorter och tätortsregioner finns sådana områden som av olika anledningar lämnats till stor del obebyggda och där parklandskap, naturmiljöer och bebyggelsemiljöer flätats samman till från rikssynpunkt unika landskap. Sådana historiska landskap är av stor betydelse för det nationella kulturarvet, för en tätorts ekologi och för människors rekreation. Markanvändning och förvaltning i sådana områden är ofta av komplex natur och de är i behov av ett samlat skydd som är starkt nog att i ett långsiktigt perspektiv hindra en fortlöpande exploatering och fragmentering av det historiska landskapet.

Landets hittills enda nationalstadspark, området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården – populärt benämnd Ekoparken – är ett sådant område och det utgör en omistlig tillgång för Stockholmsområdet, både som rekreations- och friluftsområde för alla invånare i Storstockholm och som attraktivt turistmål såväl nationellt som internationellt. Den bidrar, liksom våra nationalparker, även till att marknadsföra Sverige. Området är, med hänsyn till sina natur- och kulturvärden, i sin helhet ett riksintresse enligt miljöbalken och har därmed ett särskilt starkt skydd.

En nationalstadspark kan ses som en parallell till en nationalpark – en tillgång för hela folket som skall bevaras och förvaltas så att värdena kan komma nu levande och framtida medborgare tillgodo. Det finns några viktiga skillnader: i en nationalpark måste marken tillhöra staten vilket inte är fallet i en nationalstadspark. Vidare saknar nationalstadsparken specifika föreskrifter. I 4 kap. 7 § miljöbalken preciseras den markanvändning som inte är tillåten i nationalstadsparken. Kombinationen och integreringen av naturvärden, kulturmiljövärden, värden för friluftsliv, rekreation och pedagogik samt inte minst värden för turistnäringen, allt beläget i storstadens omedelbara närhet, gör nationalstadsparker speciella. Det väsentliga är dock det som förenar – i båda fallen handlar det om nationella värden som skall upprätthållas som en tillgång för nu levande och kommande generationer.

Förvaltningen av den befintliga nationalstadsparken är komplicerad. Det handlar om ett stort område med många markförvaltare och intressenter inblandade och olika slags värden. Hur ska natur- och kulturmiljövärden skötas och förvaltas? Hur bör området marknadsföras och hur skall invånarna i Storstockholm få god information om detta unika område alldeles inpå knutarna? En särskild samverkansgrupp med länsstyrelsen, kommunerna, förvaltare och intressegrupper bildades tidigt för att behandla frågor om skydd, förvaltning, vård och utveckling av parken. Det finns emellertid nu ett behov av att ytterligare utveckla samordningen av förvaltningen och närmare följa upp hur denna – i vid bemärkelse – hittills har genomförts. Det kan noteras att, till skillnad från nationalparkerna, så saknas t.ex. en särskilt utpekad ”parkförvaltare”. Vidare saknas en fastställd skötselplan och särskilda medelsanslag för förvaltningen av nationalstadsparken. Över huvud taget har en regim för

förvaltningen inte utvecklats på motsvarande sätt som för nationalparkerna.

Regeringen avser därför att ge Länsstyrelsen i Stockholms län en tydlig roll beträffande förvaltningen av nationalstadsparken. Detta inkluderar, att i samverkan med övriga aktörer och markförvaltare, ta fram en skötselplan för parken. Regeringen avser vidare se över frågan om statliga medel till förvaltningen av parken.

Regeringen beslutade 1995 om en utredning för att undersöka om det finns ytterligare områden i landets tätorter som kan behöva motsvarande skydd som nationalstadsparken i Stockholm. I utredningens betänkande Nationalstadsparker (SOU 1996: 38) redovisas ett antal områden som tänkbara framtida kandidater för nya nationalstadsparker: Göteborg (Slottsskogen-Botaniska-Änggården), Malmö (Pildammsstråket), Norrköping (Motala Ström-området), Örebro (Svartåstråket) samt Helsingborg (Landborgspromenaden). Utredningen föreslog områdena i Uppsala och Trollhättan som nya nationalstadsparker. Eftersom skyddet blir av synnerligen ingripande betydelse och avser centrala delar av städer är inrättandet av nya parker en komplicerad och tidskrävande process. Regeringen avser att återkomma till riksdagen när det finns förutsättningar för att inrätta en ny nationalstadspark.

Utredningen redovisade vidare de värden och skyddsbehov för tätortsnära grönområden och områden med höga natur- och kulturvärden inom en mil från stadscentrum för 24 städer i landet. Det var landets nitton största städer samt de fem som kan nås av 50 000 invånare inom 10 km. Denna värdefulla beskrivning visar att städerna står inför likartade problem och utmaningar när det gäller att ta till vara och utveckla natur- och kulturvärdena i stadsbygden. Regeringen anser därför att redovisningen bör vidareutvecklas och fördjupas så att den kan tjäna som underlag för kommunernas insatser i naturvårdsprogram och planering.

Kompetens en nyckelfråga

Kompetens rörande naturvård, friluftsliv och kulturmiljö är en viktig faktor för att den lokala och kommunala naturvården och kulturmiljövården skall kunna förstärkas och utvecklas. Många kommuner har sedan lång tid tillbaks en mycket bra kompetens medan andra mer eller mindre saknar specifik kompetens i dessa frågor. Kommunekologer och motsvarande har en väsentlig roll när det gäller att fortsätta att bygga upp den kommunala och lokala naturvårdskompetensen, gärna tillsammans med kulturmiljökompetens. Likaså finns hos den lokala skogsvårdsstyrelsen naturvårds- och skogskompetens som är viktig i detta sammanhang. För att tillförsäkra kommunerna en väl avvägd relevant kompetens inom området är det också angeläget att dialog och erfarenhetsutbyte sker mellan arbetsgivare och universitet och högskolor som står för utbildning.

Regeringens bedömning:

- Kommunala, systematiska sammanställningar som beskriver naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen ger ett bra underlag rörande tillgången på attraktiv mark och vatten för friluftsliv.
- Kommunernas översiktsplanering bör användas som ett verktyg för sektorsövergripande planering, exempelvis i skärgårdsområden eller när det gäller att redovisa hur naturvårdens och friluftslivets intressen i städer och större tätorter avses bevaras och utvecklas.
- De förändringar i plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 1996 till följd av riksdagens beslut med anledning av regeringens propositionen om Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30) bör följas upp, bl.a. avseende vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen.
- Kommunerna bör, i enlighet med delmål 1 för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, senast år 2010 grunda sin fysiska planering på program och strategier för hur grön- och vattenområdena i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte öka.

Kommunala naturvårdsprogram – ett strategiskt underlag

Vid översiktsplaneringen bör naturvårdens intressen redovisas. Kommunerna utformar själva sitt planeringsunderlag för detta ändamål. Enligt regeringen kan kommunala naturvårdsprogram eller motsvarande vara lämpligt underlag för detta. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36) bedömde regeringen angående miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* att utvecklingen av program och strategier för frågor om bl.a. natur- och kulturvärden ger underlag och utgångspunkter för en fysisk planering och ett samhällsbyggande som kan bidra till att nå miljö kvalitetsmålet. Att ta fram kommunala naturvårdsprogram eller motsvarande kan ses som ett led i arbetet att uppnå delmål 1 om planeringsunderlag, under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Delmålet lägger fast att senast år 2010 skall fysisk planering och samhällsbyggnad grundas på program och strategier för bl.a. hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden skall bevaras och utvecklas och andelen hårdgjord yta inte ökas. Regeringen bedömer att kommunala naturvårdsprogram är ett av de underlag som kan behövas för att detta delmål ska kunna uppnås till år 2010. Naturvårdsprogram har givetvis en viktig roll att fylla även i övriga kommuner vid sidan av tätortskommunerna. Aktualitetskravet i plan- och bygglagen beträffande översiktsplaner medför att den översiktliga planeringen, inklusive att ta fram underlag, är en ständigt pågående process. Detta underlag bör också ges vikt för utvecklingen av de areella näringarna, framför allt jord- och skogsbruk, fiske och rennäring.

Natura 2000-områden och andra områden som utgör riksintressen enligt 3 och 4 kap. i miljöbalken skall redovisas i den översiktliga planeringen, liksom hur dessa intressen avses att tillgodoses i den kommunala planeringen. Här har länsstyrelserna en viktig uppgift i att sammanställa kunskapsunderlag, inklusive lokal och traditionell kunskap (se vidare avsnitt 3.14), till kommunerna för deras planering. Även kunskapsunderlag från skogsvårdsstyrelserna t.ex. om nyckelbiotoper och sumpskogar, och andra underlag beträffande skogens miljö- och produktionsvärden är av intresse. Beträffande Natura 2000-områdena är exempelvis kunskapsunderlag om de naturtyper och arter, som utgjort grund för utpekandet till Natura 2000, nödvändig. Sådant underlag bör inkludera länsstyrelsens bedömning och vägledning rörande ekologiska förutsättningar för bevarandet av dessa naturtyper och arter, hotbild, nuvarande bevarandestatus m.m. så att det underlättas att lägga fast en planering som bidrar till målet att upprätthålla dessa naturtyper och arter i gynnsam bevarandestatus. Även andra former av områdesskydd, t.ex. strandskyddet, bör regelmässigt redovisas i den översiktliga planeringen.

Under flera decennier har länsstyrelserna arbetat med att ta fram och revidera regionala naturvårdsplaner eller –program. Dessa har haft stor betydelse för att utveckla naturvården i länen, inte minst som underlag för den fysiska planeringen. Under framför allt 1990-talet har även en del kommuner tagit fram sådana naturvårdsprogram eller motsvarande, t.ex. aktionsplaner. Syftet är att i ett sammanhang sammanställa kunskapen om naturen i länet eller kommunen och att på ett systematiskt sätt redovisa naturvårdens värden och intressen. Ett sådant underlag fyller flera funktioner, bl.a. för fysisk planering, för naturvårdsinsatser av olika slag t.ex. miljöersättningsavtal och områdesskydd. Naturvårdsprogrammen fyller vidare en viktig roll för kommunens analys och prioritering av åtgärder som syftar till att bidra till att nationellt fastlagda miljömål (se bilaga 2) uppnås. Naturvårdsprogrammen, eller följdprodukter av dem som t.ex. guider till naturen och kulturen i länet/kommunen, fyller även en viktig roll för att informera om länets eller kommunens natur. Arbetet med detta underlag kan också utgöra en lämplig process för att, i dialog med lokala aktörer och intressenter, transformera de nationellt fastlagda miljö kvalitets- och delmålen till kommunal nivå. Även regionala mål bör beaktas i detta sammanhang.

Det avses bli möjligt för samtliga kommuner att inom ramen för det i avsnitt 3.4 aviserade programmet söka delfinansiering för projekt som syftar till att ta fram kommunala naturvårdsprogram. I linje med vad som anförs i avsnitt 3.7 om kopplingen mellan naturvård och kulturmiljövård bör planeringsunderlaget tas fram och presenteras i samverkan mellan kulturmiljövård och naturvård. Det som anförs i denna skrivelse om naturvårdsprogram avser i många fall integrerade naturvårds- och kulturmiljöprogram. Processen att ta fram ett sådant är också ett lämpligt tillfälle att etablera lokala dialoger med medborgare och olika intressegrupper. Exempelvis bör kommunen bjuda in olika markägare, organisationer, föreningar m.fl. till att delta i en dialog och bidra med kunskap i samband med att natur- och kulturmiljövårdsprogrammet tas fram. Samma sak gäller när detta underlag sedan tillämpas i den översiktliga planeringen.

Som framhållits ovan har kommunerna stora möjligheter att själva utforma och sammanställa planeringsunderlag för naturvården. Regeringen menar att tillgången till ett samlat planeringsunderlag för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv har strategisk betydelse. Ett sådant är viktigt om man i den kommunala översiktliga planeringen skall kunna planera så att naturvårdens – och kulturmiljövårdens – mål uppnås och så att man, så långt det över huvud taget är möjligt, förebygger negativ påverkan på natur- och kulturmiljön. Ett antaget naturvårdsprogram eller motsvarande bör därför enligt regeringen utgöra ett viktigt underlag för den översiktliga planeringen i varje kommun. Underlaget bör i lämpliga delar arbetas in i den översiktliga planeringen och sätta avtryck i översiktsplanen genom att där uttrycka kommunens viljeinriktning beträffande naturvård och friluftsliv etc.

Länsstyrelserna har en angelägen uppgift i att stimulera kommunerna till att ta fram naturvårdsprogram och att samordna det länsvisa naturvårdsprogrammet med de kommunala. Ett regionalt helhetsperspektiv bör eftersträvas. I många fall kan framtagandet av kommunala naturvårdsprogram leda till ett behov av att revidera det länsvisa.

Planering för friluftsliv samt kommunal översiktsplanering

Den fysiska planeringen bör användas som styrmedel för att uppnå målet *God bebyggd miljö* i enlighet med proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. Den bör bl.a. utgå från medborgarnas behov av grönområden för friluftsliv och naturupplevelser. Den kommunala översiktliga planeringen är till sin karaktär framåtsyftande, sektorsövergripande och skall se till helheten. Den är vidare ett viktigt verktyg för att förebygga miljöproblem och för att göra avvägningar mellan olika markanvändningsanspråk, bl.a. behovet av tillgång till områden för friluftsliv. Det är exempelvis möjligt för kommunerna att ta fram ett underlag rörande friluftslivets förutsättningar och intressen för att behandlas i den översiktliga planeringen. Detta kan tas fram som ett separat underlag eller integreras i det kommunala naturvårdsprogrammet om ett sådant finns. Det är viktigt att friluftsförhållandena, precis som miljöförhållandena, behandlas med god kompetens och professionellt. Friluftsplanningen bör, till skillnad från den del av naturvården som syftar till att bevara biologisk och geologisk mångfald, på ett uttalat sätt ha människans behov och upplevelser i fokus. Kanalisering, god tillgänglighet, frihet från buller, information och i många fall behov av anordningar är exempel på detta. Vikten av dialog gäller även i detta sammanhang.

Behandlingen av friluftslivsaspekter i samband med utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar behöver utvecklas. Viktiga frågeställningar är härvid att belysa hur olika program, planer och beslut kan påverka förutsättningarna för friluftslivet. Det kan t.ex. gälla hur tillgängligheten förändras eller hur kvaliteten i olika områden påverkas av olika åtgärder eller verksamheter. Det är också angeläget att analysera och redovisa hur intrång i och andra olägenheter för friluftslivets intressen skall kunna förebyggas, minimeras eller kompenseras. För att underlätta detta arbete finns det anledning att förbättra kunskapsunderlaget kring friluftslivets villkor och förutsättningar. Också i detta

sammanhang är tillgången till ett samlat planeringsunderlag för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv av strategisk betydelse.

Översiktsplanering har hittills använts relativt lite i syfte att trygga värden för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv. Detta verktyg, som utgör både en process och ett dokument, bör användas och utvecklas i detta syfte. Det bör även kunna användas för att förstärka sambandet mellan stad – land i planeringen, dvs. tätorternas behov av ett ”fungerande omland”. Inom ramen för översiktsplaneringen finns det möjlighet att formulera visioner om framtiden som inkluderar många olika sektorer och aspekter på utvecklingen. Det kan handla om boende, utkomstmöjligheter, bevarandevärden och serviceutbud m.m.

Diskussionerna kring översiktsplanen kan utgöra det forum och den process som knyter ihop nuläget med dessa visioner på ett sätt som medför att ofta komplexa sammanhang inte går förlorade. Översiktsplanering kan leda fram till beslut att säkerställa de mest värdefulla områdena med stöd av miljöbalken. En översiktsplan som antas av kommunen får en styrande effekt på utvecklingen när det gäller användning av mark och vatten. Processen med översiktsplanering kan vara ett utmärkt forum för den förstärkta medborgardialogen.

I Norge finns goda erfarenheter av ett nätverk mellan kommuner för kunskaps- och erfarenhetsutbyte beträffande friluftsplanning. Detta bör kunna prövas även i Sverige i syfte att bredda och fördjupa kompetensen inom detta område. Även friluftslivets samarbetsorganisation FRISAM och de ingående organisationernas lokala föreningar, liksom forskare och andra experter, utgör värdefulla resurser som borde kunna spela en viktig roll i detta sammanhang. Ett sådant nätverk skulle kunna bidra till att, på ett bättre sätt än vad som varit fallet hittills, förstärka friluftsplanningen inom kommunerna.

Uppföljning av genomförda förändringar i regelverket

Under mitten av 1990-talet gjordes en översyn av plan- och bygglagen, bl.a. med avseende på möjligheterna att tillgodose de ökade kraven på miljöhänsyn (SOU 1994:36). Denna översyn ledde fram till att riksdagen beslutade om vissa förändringar i plan- och bygglagen (prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30). Det finns skäl att nu följa upp dessa förändringar, bl.a. med avseende på vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen. Denna uppföljning bör ske inom ramen för den översyn av plan- och bygglagen som aviserades i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.

3.6 Regional utveckling och naturvård hör ihop

Regeringens bedömning:

- Enligt regeringens mening finns ett samband mellan lokal och regional utveckling och naturvård. Den regionala och lokala utvecklingen är i de flesta fall en förutsättning för naturvård, t.ex.

genom att naturvården är beroende av lokala aktörer som kan förvalta och utveckla olika naturområden.

- Möjligheterna till samordning mellan naturvård och regional utveckling bör bättre tas till vara och utvecklas. Naturvård kan bidra till regional utveckling och landsbygdsutveckling genom att värdefulla naturområden utnyttjas för småskaligt näringsliv inom t.ex. turism och på så sätt direkt eller indirekt bidra till sysselsättning.
- Möjligheterna att integrera naturvårds- och miljöåtgärder inom ramen för EU:s strukturfonder bör tas till vara.
- De regionala tillväxtprogrammen erbjuder möjligheter att utveckla och integrera naturvård i den regionala utvecklingen. De lokala och regionala natur- och kulturresurserna bör i ökad utsträckning tillvaratas och utvecklas för att främja tillväxt och ekologiskt hållbar utveckling i regionen.

Miljöfrågorna drivkraft för utveckling och tillväxt

I regeringens proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) framhålls sambandet mellan hållbar utveckling och regional utvecklingspolitik. Där läggs fast att den regionala utvecklingspolitiken skall bidra till alla tre dimensionerna av hållbar utveckling. Hållbar tillväxt är tillväxt som bidrar till hållbar utveckling. Som exempel på väsentliga inslag i en ekologiskt hållbar utveckling nämns god hushållning med naturresurser, minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter och ett miljödrivet näringsliv. Miljöfrågorna bör lyftas fram som en drivkraft för utveckling och tillväxt. Detta inkluderar naturvården. Att skydda miljön, utveckla och vårda naturresurserna, kulturarvet och boendemiljön, bedriva ett långsiktigt hållbart jordbruk och bevara det öppna landskapet anges i propositionen som viktigt för en hållbar regional utveckling. En attraktiv natur-, kultur- och boendemiljö är värdefullt för att attrahera såväl entreprenörskap och företagande som boende.

Regional utveckling – en viktig förutsättning för naturvård

Kopplingen mellan naturvård och regional utveckling kan ses som ömsesidig. Å ena sidan är den regionala utvecklingen i många fall en förutsättning för naturvård. Naturvården är inte sällan beroende av lokala aktörer som t.ex. kan förvalta olika naturområden, hävda det traditionella odlingslandskapet eller som kan utföra andra slags praktiska naturvårdsåtgärder. En livskraftig landsbygd är en förutsättning för detta. Det måste vara attraktivt att bo på landsbygden. Det måste finnas en tillräckligt bra såväl kommersiell som offentlig service. Det bör vidare finnas ekonomiska förutsättningar att bedriva jord- och skogsbruk, fiske eller rennäring. Kommunikationer och infrastruktur är andra viktiga förutsättningar.

Å andra sidan kan naturvården bidra till och ofta utgöra en förutsättning för en positiv regional utveckling. Det kan ske genom att värdefulla naturområden drar till sig turistströmmar och utgör direkt eller indirekt underlag för sysselsättning. Naturvården har – genom att bidra till naturresurshushållning och upprätthållande av ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga – även betydelse för lokal produktion baserade på naturresurser inom areella näringar. Det kan handla om skog som brukas hållbart eller ett fiske som långsiktigt och hållbart förvaltar ett fiskbestånd. En attraktiv boendemiljö liksom ett vackert och innehållsrikt natur- och kulturlandskap kan bidra till att attrahera såväl företag som boende och på sätt bidra till ökad tillväxt och utveckling.

Självklart kan det också finnas motsättningar mellan miljö- och bevarandeintressen å ena sidan och ”utvecklingsintressen” å den andra. I avsnittet 3.1 har belysts hur en förstärkt medborgardialog är ett verktyg som kan bidra till att hantera de intressekonflikter som kan finnas. Naturvårdspolitiken framöver bör sträva efter att lyfta fram och ta till vara de möjligheter till samverkan mellan dessa politikområden som ofta finns.

Tillträdet till våra skyddade områden är alltid tack vare allemansrätten avgiftsfri. Kring olika slags tjänster och service i – eller i anslutning till – de skyddade områdena finns det dock möjlighet att skapa intäkter. Det kan röra sig om serveringar, bilparkering, guidning, utflyktsarrangemang, transporttjänster och kanske framför allt boende och logi. Detta kan i sin tur generera sysselsättning och bidra till den lokala ekonomin. Verksamheten kan arrangeras av enskilda, entreprenörer, av bolag eller i offentlig regi, t.ex. av kommunen. Under framför allt de senaste 5-10 åren har det dykt upp en rad intressanta exempel på hur naturområden, ofta men inte alltid skyddade, utgör basen för en småskalig näringsverksamhet. Till detta ska läggas den roll bevarandevärda områden kan spela när det gäller att engagera lokala aktörer i skötsel och förvaltning. Även de kommunala och landstingskommunala naturvårdsstiftelserna kan spela en viktig roll när det gäller förvaltning av skyddade områden och regional utveckling. Exempelvis har Skärgårdsstiftelsen ett 30-tal anställda tillsynsmän boende och arbetande i Stockholms skärgård.

Skyddade områden en tillgång för regional utveckling

I dag finns 27 nationalparker och ca 2 200 naturreservat. Därutöver finns ca 2 200 biotopskyddsområden och ca 700 naturvårdsavtal i skogen. De allra flesta av dessa ligger i glesbygd. Dessa områden skall ses som en stor tillgång för den regionala utvecklingen, en resurs som kan bidra till att stärka lokal och regional identitet. Tillkomsten av en nationalpark är ofta ett stort ekonomiskt åtagande från samhällets sida. I ökad utsträckning ägnas uppmärksamhet åt hur en nationalpark påverkar de boende i omlandet. Inför bildandet av Fulufjällets nationalpark i norra Dalarna genomförs ett pilotprojekt, det s.k. Fulufjällets omland. Syftet med projektet är nyttja nationalparksbildningen för att i nära samverkan med lokalbefolkningen skapa förutsättningar för en hållbar natur- och

kulturturism. Lokal dialog och medverkan innebär ett nytänkande som är till gagn för både naturvård, kulturmiljövård och glesbygdsutveckling. Skr. 2001/02:173

Exempel på framgångsrika projekt

Fulufjällets blivande nationalpark

Regeringen har nyligen i propositionen 2001/02:116 föreslagit riksdagen att bilda Fulufjällets nationalpark. Framgångsfaktorerna i fallet Fulufjället är belysande och kan sammanfattas på följande sätt.

- Lokala aktörer ges förtroende och stöd för att formulera sina önskemål och visioner om de möjligheter de själva ser.
- En tydlig och öppen process, med brett deltagande från orsbor, stat och kommun.
- Fokusering på hur man utanför den planerade nationalparken kan nyttja de fördelar den kan ge, inte på hur själva parken skall utformas.
- Formulering, konkretisering och prioritering av lokala önskemål i tydliga dokument. Personella resurser i form av statligt anställda projektledare, som långsiktigt bygger upp förtroende och ger projektet identitet.
- Byggande av nätverk mellan berörda aktörer – byalag, företag, enskilda – inom både Sverige och Norge.
- Stora ekonomiska resurser genom delfinansiering från EU:s strukturfonder. Totalt satsas över 27 miljoner kronor i ett EU-projekt för åtgärder till nytta för besökare i den planerade nationalparken, bl.a. byggande av naturum, upprustning av leder och stugor, ombyggnad av servering, naturinformation. Också själva arbetet med Omlandsprojektet har fått EU-stöd i flera etapper. Även vägupprustning har delfinansierats med strukturfondsmedel. Fysiska åtgärder som ”när spaden sätts i marken” visar påtagligt att ord omsätts i handling, samtidigt som arbete ges direkt till arbetslösa i trakten. Så långt det är möjligt används lokala entreprenörer i driften av statliga anläggningar i parken. Det sker satsningar på kompetensutveckling av lokala aktörer via skräddarsydd utbildning och studieresor. En ekonomisk förening, ”Fulufjällsringen” skapas som med den planerade nationalparken som utgångspunkt knyter samman besöksmål och intressenter runt hela Fulufjället. Fulufjällsringen kan utgöra ett forum för fortsatt arbete när statens insatser växlas över till kommun och orsbor.

Jakt, skoterkörning och fiske, som upplevs som betydelsefullt av stora delar av orsbefolkningen, kommer genom en medveten zonindelning av parken att kunna fortsätta inom vissa delar. På så sätt kommer de olika intressenterna att få sina viktigaste önskemål tillgodosedda inom olika delar av den planerade nationalparken. Genom en före-efter-studie av besökarna till Fulufjället kommer man att för första gången se effekterna av en nationalparksbildning. Slutligen bör nämnas att Fulufjället är en av flera kandidater till nätverket PAN Parks. PAN står för ”Protected Area Network” och är ett initiativ av bl.a. Världsnaturfonden WWF, som syftar till att utveckla nationalparkskonceptet när det gäller att hitta bra balans mellan naturvård och människor som bor i eller i anslutning till

parker. PAN Parks arbetar t.ex. med att stärka naturvärden genom att utveckla hållbar turism, framför allt ekoturism, i och vid parkerna.

Hagmarker i Kungsör

Kungsörs kommun är ett exempel på en kommun som sedan många år har bedrivit ett aktivt arbete med att restaurera och hävda sina hagmarker. Dessa utgör en viktig tillgång för kommunen när det gäller boendemiljö och status som turistort. Hagmarkerna har också skapat en livlig natur- och kulturturism i kommunen.

Natur- och kulturguidning i Östergötland

Det är Länsstyrelsen i samverkan med samtliga kommuner i länet, Tåkernfonden WWF, Östgötastiftelsen Natur och Fritid, Sveaskog m.fl. som ordnar denna guidning. Verksamheten delfinansieras till ca 40 procent av EU via strukturfondsmedel. Projektet syftar till att göra regionens rika natur och kultur mer lättillgänglig för besökare från såväl Sverige som andra länder. Totalt omfattas drygt 40 områden, i första hand olika skyddade områden, av guidningsverksamheten. Hela projektet ses som en utveckling av natur- och kulturturismen i länet. Det har inneburit att flera av områdena har fått bättre mottagningsfaciliteter i form av tillfartsvägar, vägvisning, parkeringsplatser, vandringsleder och information m.m. Förhoppningen är att verksamheten skall kunna bedrivas utan stöd från strukturfonderna även efter stödperiodens slut.

Hållbart skogsbruk baserat på landskapsanalys i lokal samverkan

Detta Life-projekt, som har letts av Skogsstyrelsen, har under perioden 1996–2000 bl.a. i tre svenska områden – Vindeln, Kolmården och Linderödsåsen – utvecklat och demonstrerat modeller för landskapsanalys och arbetsätt för att stimulera till lokal samverkan. Några tusen personer med olika bakgrund – skogsägare, friluftsmänniskor, orienterare, ornitologer, jägare och landsbygdsbor m.fl. har utifrån befintlig lokal kunskap analyserat och diskuterat utifrån sina respektive utgångspunkter hur ett mångbruk kan utformas. Erfarenheterna är många, bl.a. att konkreta frågeställningar i den egna miljön engagerar och att arbetsprocesser av detta slag är tidskrävande liksom att förståelsen för andra intressen markant ökar. Projektet har i Sverige producerat ett fyrtiotal rapporter och även informationsmaterial av mer tillgängligt slag.

Skärgårdsstiftelsen

Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län är ytterligare ett exempel på samverkan mellan naturvård och regional utveckling. Denna har från början haft naturvård, friluftsliv och en levande skärgård som tre, jämställda ben i sin verksamhet. Skärgårdsstiftelsen svarar för skötsel och tillsyn av ett sextiotal områden i skärgården, de flesta reservat. För att klara denna uppgift har stiftelsen ett sjuttiofem personer knutna till sin verksamhet, de flesta anställda som tillsynsmän men även byggnadsarbetare och jordbruks- och anläggningsarrendatorer. Samtliga är skärgårdsbor.

Stora Alvaret på Öland

Minskat bete, upphört sambete med olika djurslag och minskat borttagande av buskar och träd är det som i första hand hotar den mosaik av naturliga och semi-naturliga, öppna habitat som bildar Stora Alvaret.

Inom Life-projektet ”Skydd och restaurering av Stora Alvaret” som drevs 1996–1999 vidtogs en mängd åtgärder för att öppna upp igenväxande marker och återuppta en långsiktig beteshävd. De positiva resultat som Life-projektet gav gjorde det möjligt att få en acceptans för Natura 2000 bland markägarna. Informationsmöten, kurser, guide turer, enskild rådgivning anordnades för att sprida kunskap om Stora Alvarets naturvärden och den skötsel som krävs för att bevara värdena. Mötena har främst riktats till brukare och entreprenörer men ofta har även allmänheten bjudits in. Massmedia har fått särskilda inbjudningar till presskonferenser eller pressreleaser. Förutom rena natur- och kulturmiljövinster har Life-projektet medfört en mängd positiva effekter i form av arbetstillfällen, ökad samverkan, kunskapsuppbyggnad och attitydförändringar. Numera ingår dessutom nästan hela Stora Alvaret i ett världsarvsområde. Som sammanfattande framgångsfaktorer i exemplet Stora Alvaret kan framhållas:

- samarbetsförmåga, tid, pengar och det goda exemplet,
- tvärsektorielt arbete – naturvård, kulturmiljövård och lantbruk – vilket möjliggör ett enat budskap från myndighetens sida,
- kontinuitet i personal under en lång följd av år – skapar trygghet och förtroende – man vet vem man ska vända sig till,
- öppenhet och ärlighet – redovisa alla planer, inventeringar och håll dialogen levande,
- sprid stolthet bland markägare och brukare – visa upp vad som görs!

Ledsystemet i fjällen

Detta utvecklades genom Svenska Turistföreningens försorg men som numera till största delen förvaltas av staten genom länsstyrelser och Naturvårdsverket. Utan tvekan har detta ledsystem varit en förutsättning för utvecklingen av en stor del av fjällturismen och därtill hörande lokalt näringsliv i form av logiutbud, transporter och arrangemang.

Många belysande exempel

Listan på intressanta och goda exempel skulle kunna göras betydligt längre. De ovan redovisade exemplen, liksom många andra, har gemensamt att de bidrar till regional utveckling samtidigt som de tryggar och utvecklar värdefulla natur- och kulturmiljövärden. De ger också möjlighet för nya grupper att upptäcka och uppleva den rika skatt vi har i form av natur och kultur. Det kan även nämnas att Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) bedriver forskning kring hur intresseavvägningar kan göras mellan bl.a. turism, regional utveckling och naturvård, exempelvis i Vindelfjällen, längs Höga kusten och i nordöstra Skåne.

Jordbrukare som mångsysslare

Ett levande jordbruk med djurhållning är i många områden en nyckelfråga för att bevara såväl biologisk mångfald som kulturmiljövärden förknippade med jordbrukslandskapet; ett bevarande genom nyttjande. Traditionell jordbruksproduktion ger i flera regioner inte den ekonomiska bärkraft som krävs för att jordbruket skall leva vidare utan behöver kom-

pletteras med nya produkter och inkomstkällor. Att utveckla näringsgrenar som natur- och kulturturism, fritidsfiske och turism kopplad till jordbruket kan bidra till att gynna både ekonomisk utveckling, naturvård och bevarande av kulturhistoriska värden.

Turistsatsningar kopplade till jordbruket kan bestå i lokal produktion, förädling och försäljning av livsmedel, gårdsturism, kulturhistorisk verksamhet m.m. På motsvarande sätt kan miljöanpassad fisketurism bidra till att goda fiskevatten bevaras och restaureras. Kopplingar mellan å ena sidan miljö och kulturhistoriska aspekter och å den andra ekonomisk utveckling är viktiga för att skapa ett lokalt engagemang från politiker och näringsliv men även för att satsningarna skall vara långsiktigt ekonomiskt hållbara. Även inom skogsbruket finns en potential för brukare och ägare att utveckla nya affärsidéer och möjligheter. Turistdelegationen och Skogsstyrelsen har publicerat en skrift på detta tema med bäring på turismen – Skogen och turismen.

Miljö- och landsbygdsprogrammet för jordbruket inom ramen för EU:s förordning om landsbygdsutveckling utgör en viktig komponent när det gäller naturvårdens bidrag till landsbygdsutveckling. Av den totala kostnadsramen på drygt 3 000 miljoner kronor per år går mer än hälften till att ersätta brukare för att de genom jordbruket, och sina tjänster, tillhandahåller värden som biologisk mångfald, kulturmiljöer och landskapskvaliteter. Detta utgör, såväl finansiellt som när det gäller bevaranderesultat, en tung insats inom naturvården.

I flera regioner i landet har ett arbete med s.k. regionala miljö- och hushållningsprogram (skr. 1997/98:13 och prop. 1997/98:145) pågått under några år. Inom ramen för detta arbete har sannolikt både exempel på konkreta projekt och goda idéer kommit fram om hur natur- och kulturvårdsinsatser kan kombineras med ekonomisk utveckling inom turist- och besöksnäringarna.

Bättre nyttjande av fisket som ett led i en hållbar regional utveckling

Fiske är en av svenska folkets stora fritidsaktiviteter och har en stor potential när det gäller utveckling av turism i stora delar av landet. Av en enkätundersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske år 2000 framgår det att omkring 2 miljoner svenskar ägnar sig åt fritidsfiske och den sammanlagda fångsten har uppgivits till omkring 50 000 ton eller 50 procent av yrkesfiskets totala fångst av konsumtionsfisk. En utveckling av fisket i sjöar, vattendrag och kustområden inom ramen för turistnäringen torde vara möjlig speciellt i större vatten, men förutsätter ett nära samarbete med lokala intressenter som markägare, permanentboende och yrkesfiskare.

Strukturfonderna – en resurs även för naturvården

De ömsesidiga beröringspunkterna mellan naturvård och regional utveckling har uppmärksamats även av EU-kommissionen. Medlemsstaterna har uppmanats att i lämplig utsträckning integrera naturvårdsprojekt i de olika strukturfondsprogrammen. Kommissionen har även begärt att varje medlemsstat inom ramen för fastställda tidsramar skall bidra till att

etablera det ekologiska nätverket av värdefulla naturområden – Natura 2000. Dessa krav ställs i syfte att förebygga att projekt som avses delfinansieras av EU via strukturfonds- eller andra medel för regional utveckling inte motverkar syftet med Natura 2000. Denna sammankoppling mellan etablerandet av Natura 2000 och strukturfonderna kan ses som ett sätt att säkerställa att de båda politikområdena – naturvård och regional utveckling – verkar åt samma håll. Såväl hållbar utveckling som miljövård ingår i de generella målsättningarna med strukturfonderna. Livsmiljö och livskvalitet är nyckelord i sammanhanget.

Under perioden 1994–1999 användes ca 9 procent av medlen från strukturfonderna för utvecklingsprojekt som syftade till miljöåtgärder i vid bemärkelse. Av dessa användes förmodligen endast en mindre del till naturvårdsåtgärder. I Rådets förordning om allmänna bestämmelser för strukturfonderna läggs följande fast. I arbetet med att uppnå de tre huvudmålen med strukturfonderna skall medlemsstaterna bidra till en hållbar utveckling av den ekonomiska verksamheten, utveckling av sysselsättningen och de mänskliga resurserna men även till bl.a. miljöskyddet och miljövården. Detta ger en möjlighet att integrera naturvårds- och andra miljöåtgärder inom ramen för EU:s strukturfonder som bör tas till vara. Det är ytterst upp till varje medlemsland och till de aktörer som formar de partnerskap som i sin tur utarbetar programdokument att se till att så sker. Även genomförandet av Natura 2000 – det enskilt tyngsta projektet inom den gemensamma naturvårdspolitiken – kan, i de fall de ryms inom programmen, vara ett lämpligt område för åtgärder delfinansierade via strukturfonderna.

Inom gemenskapsinitiativet Leader+ är ett av målen att man på lokal nivå skall finna nya vägar att understödja natur- och kulturarvets betydelse. Leader+ är ett program för landsbygdsutveckling och Sverige har nyligen gått in i en ny programperiod. Leader+ bygger på lokala initiativ och medför möjligheter att, åtminstone i vissa områden, integrera naturvård.

Ett exempel på ett naturvårdsprojekt som fått delfinansiering via EU:s strukturfonder rör Bokö i Östergötlands skärgård. Ön, som ungefär till hälften är naturreservat, är fortfarande bebodd året om. Befolkningen i Östergötlands skärgård har minskat under en rad år. Projektet, som genomfördes mellan 1996 och 1999 innehöll tre delar: restaurering och skötsel av ett traditionellt odlingslandskap, utbildning samt utveckling av turism. Naturvårdsåtgärderna i projektet utfördes till stor del av de lokalt bosatta på ön, genom olika avtal. Projektet har varit framgångsrikt, t.ex. så är Bokö i dag ett av de mest besökta skärgårdsreservaten i Östergötlands län.

Regionala tillväxt- och utvecklingsprogram öppnar nya möjligheter

I regeringens proposition En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) slås fast att regionalpolitiken omvandlas till en ny politik för hållbar regional utveckling i alla delar av landet. Med hållbar avses att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas sunda ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. På samma sätt skall politiken bidra till de sociala aspekterna, bl.a. sysselsättning, jämställdhet

och välfärd, samt de ekologiska aspekterna, bl.a. minskad miljöpåverkan av mänskliga aktiviteter samt god hälsa och livsmiljö. Det är viktigt att sociala och miljömässiga frågor ses som drivkrafter och möjligheter för tillväxt och utveckling. De regionala tillväxtprogrammen skall utgöra basen i det långsiktiga arbetet för en hållbar regional utveckling. Programmens huvudsakliga inriktning bör även fortsättningsvis vara att skapa hållbara utvecklingsförutsättningar utifrån ett lokalt och regionalt perspektiv. Detta kopplar tillbaka till den beskrivning av miljöfrågorna som en drivkraft för utveckling och tillväxt som ges i inledningen till detta avsnitt. Ansvar för att uppfylla målet för den regionala utvecklingspolitiken bör främst nås genom åtgärder inom ett antal politikområden.

I regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJ03, rskr. 2001/02:36) anges att möjligheterna för att samordna tillväxt- och sysselsättningskapande åtgärder med åtgärder för att uppnå miljömålen bättre bör tillvaratas. Vidare anges att inriktningen mot hållbar utveckling bör genomsyra länsstyrelsens hela verksamhet och betonas i arbetet med infrastrukturplanering, regionala tillväxtavtal och strukturfondsprogram samt att miljöfrågorna bör lyftas fram som drivkraft för utveckling och tillväxt.

Även regeringens proposition Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02: KU07, rskr. 2001/02:138) pekar på behovet av ökad tvärssektoriell samverkan i samband med de kommunala samverkansorganens uppgift att ta fram program för regional utveckling. Programmen bör också utvecklas i samarbete med länsstyrelsen, vars miljömålsarbete bör beaktas för att programmen skall kunna bidra till en hållbar regional utveckling. Dessa program för regional utveckling är tänkta som ett strategiskt paraplydokument för regionens utveckling under vilket tillväxtprogrammet och infrastrukturplanerna m.m. sorterar.

Dessa tre propositioner lägger grunden för en ny helhetssyn och ökad tvärssektoriell samverkan för att prioritera lösningar som ger synergieffekter för att nå en hållbar regional utveckling. Hittills har de regionala miljö- och naturvärdena inte fått något större genomslag i tillväxtavtalsarbetet. Regeringen har därför uppdragit åt Naturvårdsverket tillsammans med tre pilotlän, Skåne, Dalarna och Västerbotten, att ta fram en metodik för att öka miljöintegrationen i nästa omgång tillväxtprogram. Resultatet av detta arbete har publicerats i Naturvårdsverkets rapport Bredda perspektiven. Viktiga inslag i metodiken är att tidigt i processen inventera och analysera hur de regionala natur- och kulturresurserna kan användas för att främja tillväxt och en miljömässigt hållbar utveckling. I analyskedet är det viktigt att lyfta fram synergieffekter mellan tillväxt och de regionala miljömål och åtgärdsstrategier som berör naturvård. När strategin tas fram är det viktigt att såväl mål som strategi kopplar till slutsatserna om synergieffekter mellan naturförutsättningar och tillväxt.

Viktig uppgift för berörda myndigheter

En angelägen uppgift för de berörda centrala myndigheterna är att sammanställa samt informera och sprida goda exempel om hur de olika

3.7 Naturvård och kulturmiljövård – två aspekter i samma landskap

Regeringens bedömning:

- Natur- och kulturmiljövården bör förstärka, utveckla och fördjupa den samverkan som redan sker mellan dessa bevarandeområden. Det bör ske genom att gemensamma samarbetsformer, metoder och arbetssätt utvecklas och genom utveckling av gemensamma analyser när det gäller att värdera natur- och kulturlandskapet.
- Regeringen avser att underlätta samverkan på central och regional nivå genom att fortsätta att utveckla gemensamma styrformer för natur- och kulturmiljövården.
- Samarbete och samverkan mellan natur- och kulturmiljövård bör ske på alla nivåer.

En helhetssyn på landskapet

Natur och kultur kan ses som två ständigt närvarande aspekter i det svenska landskapet. Naturen som benämning för det ursprungliga i form av de förhållanden och företeelser som geologiska processer och den biologiska evolutionen givit. Kulturaspekten är begreppet för människans inverkan på landskapet, inklusive dess innehåll av livsmiljöer och arter, genom århundradena. All natur i Sverige är mer eller mindre påverkad av människan. I själva verket är en stor del av det svenska landskapet ett resultat av människans verksamhet. Många arters utbredning har starkt påverkats av människan genom uppodling, slätter och betesdrift. Natur- respektive kulturaspekten må vara närvarande i olika grad i olika delar av landet och i olika landskap och ekosystem men båda aspekterna finns närvarande. Ängen har helt och hållet skapats av människan medan det i urskogen i många fall stort sett saknas spår av människan. Förändringar och dynamik i landskapet, såväl genom människans aktiviteter som via naturliga processer, är i själva verket en av de viktigaste drivkrafterna bakom mångfalden av livsmiljöer och arter. Kulturmiljöerna innehåller ofta stora biologiska värden. För naturvården innebär ovanstående ett förhållningssätt där kulturmiljö inkluderas som en aspekt som finns med praktiskt taget överallt. Utgångspunkten bör vara en helhetssyn på landskapet.

Ökad samverkan mellan naturvård och kulturmiljövård

Det finns mot denna bakgrund anledning för kulturmiljö- respektive naturvården att öka och utveckla samverkan inom olika områden. Samordning och samverkan gäller inte bara odlingslandskapet utan hela det svenska landskapet, dvs. alla slags naturtyper och ekosystem och även beträffande arbetet med att skapa goda förutsättningar för friluftslivet och kulturturismen. Det ökade samarbetet bör ske med respekt för de skill-

nader i tradition och betraktelsesätt som kan finnas och att det i vissa fall kan finnas konflikter mellan naturvård och kulturmiljövård. Dessa förhållanden styrker snarare behovet av ytterligare samverkan. En mångsidig belysning av landskapets olika värden bör leda till bättre förutsättningar att kunna identifiera och analysera sådana eventuella konflikter så att de kan hanteras och överbryggas i den fortsatta processen.

Särskilt naturvärden har sedan lång tid arbetat i en tradition som innebär stark fokusering på specifika områden eller objekt. Man väljer ut ”de mest värdefulla områdena” i landskapet. Framtidens utmaning inom naturvärden ligger till stor del i att utvidga perspektivet till hela landskapet; att se ”de särskilt värdefulla områdena” i sitt landskap och i sitt kulturella sammanhang, där bl.a. markanvändningshistoriken ofta ingår som en metod för att avgöra vilka värden som kräver kontinuerlig skötsel för en långsiktigt god bevarandestatus. Här finns stora möjligheter för kulturmiljö- och naturvärden att ömsesidigt bidra till gemensamma analyser och redovisningar av bevarande- och brukandevärden.

Det finns flera exempel på god samverkan mellan kulturmiljövården och naturvärden. Länsstyrelsen i Östergötland har exempelvis tagit fram ett länsvist bevarandeprogram som integrerar natur- och kulturmiljövård. Flera läns museer har arbetat utifrån den helhetssyn som framhålls ovan. Deras erfarenhet bör tas till vara. På central nivå har kunskaps- och erfarenhetsutbytet mellan Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ökat, t.ex. genom gemensamma seminarier och projekt.

En god samverkan mellan kulturmiljövård och naturvård bör ske genom ökat samarbete och utbyte i gemensamma projekt och processer. Det bör i första hand ske genom att sprida kunskap om och skapa förståelse för varandras perspektiv och metoder. I vissa fall kan det finnas intresse av att utveckla gemensamma metoder och arbetsätt, t.ex. när det handlar om beskrivningar och redovisning av bevarandevärden i sammanhang som översiktsplanering, läns- eller kommunvisa natur- och kulturvårdsprogram. Ett annat sätt att förstärka samverkan i strategi och planering av framtid kan vara ett ömsesidigt utbyte när det gäller analyser och värdering av natur- och kulturlandskapet. Arbetet med riksin-tressen för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövården samt det fortsatta arbetet med Världsarven bör vara områden som är lämpliga för det som framhållits ovan. Regeringen bedömer att det finns en stor potential för ytterligare samverkan, inte minst när det gäller att ta till sig varandras erfarenheter.

Utvecklad medborgardialog, samband mellan bevarande och brukande samt arbetet på den kommunala nivån är tre särskilt intressanta områden där det bör finnas ett ömsesidigt intresse för att utveckla samverkan. Kulturmiljövård och naturvård handlar om såväl bevarande som att bruka miljön och att utveckla natur- och kulturarvet så att det kommer många till del.

Gemensamma styrformer gentemot centrala myndigheter

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har i regleringsbrevet för år 2002 fått ett nytt uppdrag att utveckla ett fördjupat samarbete mellan kulturmiljövården och naturvärden där särskilt olika samverkansformer mellan de båda bevarandesektorerna skall belysas. Regeringen avser

fortsätta att utveckla gemensamma styrformer gentemot de centrala myndigheterna Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i syfte att underlätta samverkan på såväl central som regional myndighetsnivå.

Skr. 2001/02:173

Samverkan på alla nivåer

Samverkan och samordning bör ske på alla nivåer, från lokal och kommunal nivå till central nivå. Det aviserade programmet för förstärkning av den kommunala naturvården (se avsnittet 3.4) medför en satsning och en möjlighet för varje kommun att ta fram samlade kulturmiljö- och naturvårdsprogram.

3.8 Friluftsliv – en av naturvårdens hörnstenar

Regeringens bedömning:

- Att skapa goda förutsättningar för att nyttja naturen för friluftsliv och upplevelser är viktigt. Friluftsliv har stor betydelse för folkhälsan, bidrar till livskvalitet och ger en social dimension till naturvården.
- Allemansrätten utgör en grundförutsättning för friluftslivet som vi måste vara rädda om. Exempelvis bör inte möjligheterna till friluftsliv i skyddade områden inskränkas mer än vad som behövs för att syftet med bevarandet ska uppnås.
- Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter, se på nyttan och konsekvenserna av sektorsmål för friluftslivet. Ett särskilt Friluftsråd avses inrättas vid verket.
- Regeringen avser ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta förslag till riktlinjer för fördelning av medel från anslaget 30:4 Stöd till friluftorganisationer och att fr.o.m. 2003 bereda frågor om fördelning av medel från detta anslag. Regeringen avser att ge Friluftsrådet mandat att fatta beslut om denna medelsfördelning.
- Tätortsnära områden med attraktiv natur för friluftsliv bör avsättas som natur- eller kulturresevat eftersom grönområden som ligger nära där människor bor har ett särskilt värde för friluftsliv just därför att de kan nyttjas ofta och av många. Kriterierna för områden av riksintresse för friluftsliv bör ses över, i första hand i de tre storstadsregionerna.
- Arbetet med att säkerställa bullerfria områden för friluftsliv, särskilt i fjällen och längs kuster och i skärgårdar, bör fortsätta. Även i de tätortsnära friluftsområdena bör eftersträvas en så bullerfri miljö som möjligt.

Friluftslivet – en hörnsten inom natur- och kulturmiljövården

Att bevara goda förutsättningar för friluftsliv utgör en hörnsten inom naturvårdspolitiken. Vad är då friluftsliv? I promemorian Statens stöd till friluftsliv och främjandeorganisationer (Ds 1999:78 Kulturdepartemen-

tet, s. 134) fastnade man för följande definition av begreppet friluftsliv: ”Vistelse och fysisk aktivitet utomhus för att uppnå miljöombyte och naturupplevelser utan krav på prestation eller tävling.” Det är naturligt att anknyta till den definitionen även i denna skrivelse.

Miljö kvalitetsmålen och friluftslivet

Flera av de miljö kvalitetsmål och delmål som har fastställts av riksdagen (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36) berör friluftslivet och dess förutsättningar. De mål som gäller natur- och kulturvärden i sig har alla en indirekt koppling till friluftsliv i och med att de avser säkerställa de värden som utgör grunden för friluftsliv och upplevelser. Men det finns även mål och delmål som uttryckligen handlar om friluftsliv:

- *Levande sjöar och vattendrag*: Miljö kvalitetsmålet anger att ”...förutsättningar för friluftslivet värnas”. I regeringens kommentarer till delmål 1 om åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer anges i propositionen att ”när dessa miljöer skyddas bör deras värde för friluftsliv och rekreation beaktas”.
- *Hav i balans samt levande kust och skärgård*: Miljö kvalitetsmålet anger att kust och skärgård skall ha en hög grad av upplevelsevärden. Delmål 6 om buller och andra störningar från båttrafik har en direkt koppling till friluftslivet i och med att frånvaro av buller är en avgörande kvalitet för friluftsliv och naturupplevelser. I regeringens kommentarer till delmål 1 sägs att ”skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet för att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv...”.
- *Levande skogar*: Miljö kvalitetsmålet anger att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö värden och sociala värden värnas. I regeringens kommentarer till delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark framhålls att naturvårdens sociala dimension, de skyddade områdenas betydelse för friluftsliv och det ökade behovet av tätortsnära natur, fortsättningsvis bör väga tungt när ett områdes skyddsvärde skall bedömas.
- *Storslagen fjällmiljö*: Miljö kvalitetsmålet anger att fjällen skall ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen skall bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Delmål 2 om buller har en direkt koppling till friluftslivet.

Vid sidan av de av riksdagen fastlagda målen har regeringen i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier gjort följande bedömningar av vad miljö kvalitetsmålen och delmålen innebär i ett generationsperspektiv:

- *Levande sjöar och vattendrag* innebär att sjöars, stränders och vattendrags stora värden för natur- och kulturupplevelser samt bad- och friluftsliv värnas och utvecklas hänsynsfullt och långsiktigt.

- *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att fiske, sjöfart och annat nyttjande av hav och vattenområden liksom bebyggelse och annan exploatering sker med hänsyn till bl.a. värden för friluftslivet.
- *Myllrande våtmarker* innebär att våtmarkernas värde för friluftsliv värnas.
- *Levande skogar* innebär att skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv tas till vara.
- *Ett rikt odlingslandskap*: i avsnittet konsekvenser av förslagen gör regeringen bedömningen att det varierande odlingslandskapet har stort värde för friluftsliv och rekreation och medför också positiva effekter på turistnäringen.
- *Storslagen fjällmiljö* innebär att rennäring, turism, jakt, fiske och annat nyttjande av fjällen liksom bebyggelse och annan exploatering bedrivs med hänsyn till bl.a. värden för friluftsliv. Vidare innebär miljö kvalitetsmålet att arealen områden med stora upplevelsevärden eller höga natur- och kulturvärden som är fria från buller och andra störningar ökar.

Som framgår åtminstone av en del av delmålen innebär friluftsliv ofta både natur- och kulturmiljöupplevelser. Med grundsynen att det handlar om ”ett” landskap så går dessa inte heller att separera (se avsnitt 3.7). Kulturvärden har därför också stor betydelse som kvalitet för friluftslivet.

Friluftsliv bra för folkhälsan

Fysisk inaktivitet är i dag en av de enskilt största riskfaktorerna för ohälsa och för tidig död. En viktig uppgift för det hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbetet är att öka befolkningens fysiska aktivitetsnivå. Samtidigt är friluftsliv en av de vanligaste formerna för fysisk aktivitet i Sverige. Det handlar om att ströva i skog och mark men även promenader i allmänhet, cykling, orientering, fritidsfiske, paddling, skid- och skridskoåkning och olika former av vistelse i fjällen. Forskning visar att närmiljön har en avgörande betydelse för om man är fysiskt aktiv, vistas ute och bedriver friluftsliv. Friluftsliv har betydelse inte bara för vår fysiska utan även för vår mentala hälsa. Vistelse i naturen skänker avkoppling, lugn och bidrar till att förebygga stress och utbrändhet.

En av naturvårdspolitikens uppgifter är därför att se till att det finns tillräckligt med tillgänglig attraktiv mark och vatten för friluftsliv, såväl i och nära tätorter och städer som i miljöer som fjäll och skärgårdar. De sistnämnda ligger ofta på längre avstånd från befolkningscentra. Det räcker dock inte att endast ”spara natur” utan det krävs också en offensiv planering för friluftslivet med tydliga strategier och mål. Här har kommuner och länsstyrelser, tillsammans med friluftslivets organisationer, en nyckelroll. Det räcker inte heller med att det är ”grönt på kartan”, naturen bör ha kvaliteter och innehåll som ger upplevelser, stimulerar och väcker intresse. Det är just denna koppling mellan landskapets innehåll, upplevelser och friluftsliv som utgör styrkan i att ha en starkt sammanflätad naturvårds-, kulturmiljö- och friluftspolitik.

Friluftsliv har stor betydelse för människors hälsa och därmed för välbefinnande. Detta kan i sin tur stimulera till ökad miljömedvetenhet.

Inte minst naturupplevelser under tidiga år är grundläggande för känsla och engagemang för naturen. Projektet Skogen i Skolan har under flera decennier framgångsrikt på skolans villkor spridit kunskap om skogens produktions- och miljövärden i olika åldersklasser och ämnesområden. Den barn- och ungdomsverksamhet som exempelvis Friluftsförbundet och scoutrörelsen bedriver har stor betydelse när det gäller att ge nya generationer möjlighet till att få naturkänsla och medvetenhet kring vår livsmiljö. Att upptäcka och uppleva är viktiga element i friluftslivet. Särskilt barn- och ungdom i städer och större tätorter bör beredas större möjligheter till kontakt med naturen. Det finns behov av att, inte minst mot bakgrund av integrationsarbetet, utveckla barn och ungdomsverksamheter i syfte att locka fler och nya grupper. Här har föreningar och organisationer en angelägen uppgift. Flera undersökningar visar att fler människor skulle vilja ägna sig åt friluftsliv i form av vandring och skidturer i skog och mark, företrädesvis nära bostaden.

Att se till att det finns goda förutsättningar för friluftsliv är ett relativt billigt sätt för samhället att investera i en god folkhälsa. Det finns samhällsekonomiska vinster i att bereda möjlighet för i princip alla som så önskar att utöva friluftsliv. Detta ligger i linje med viljan att prioritera förebyggande hälsovård. Ett brett utövat friluftsliv är också en garanti för att vidmakthålla vår sedvanerätt i form av allemansrätten. Friluftslivet har även en dokumenterat stor betydelse för den s.k. sociala ekonomin.

Allemansrätten

Allas tillgång till naturen genom allemansrätten är sedan några år tillbaka fastlagd i regeringsformen. Även miljöbalken innehåller en portalbestämmelse om allemansrätten. Allemansrättens innebörd – gränserna för rättigheter och skyldigheter – är däremot inte fastlagt i regelverket med undantag för de bestämmelser som finns i främst brottsbalken.

Allemansrätten utgör en grundläggande förutsättning för friluftslivet i Sverige. Allemansrätten är en sedvanerätt som bör ligga fast oförändrad och som vi alla gemensamt – enskilda, organisationer, markägare, myndigheter m.fl. – måste hävda och vara rädda om. Det handlar om att alltid visa respekt för allemansrättens gränser och att även iaktta de skyldigheter som följer med rättigheterna. Det handlar om att bidra till god information och utbildning så att alla som vistas i naturen förstår vad allemansrätten innebär. Grundläggande för att allemansrättens innebörd skall tillämpas på rätt sätt av utländska turister och andra, som är ovana vid den sedvana som gäller i Sverige, är att alla svenskar i sitt umgänge med naturen uppträder med hänsyn och varsamhet. Det finns alltid en risk att ett felaktigt eller ovarsamt nyttjande av allemansrätten leder till konflikter med markägarna. Sådana konflikter bör alltid förebyggas.

Goda vanor måste grundläggas tidigt i skola och förskola. I skollagen sägs bl.a. att eleverna skall främja ”respekten för vår gemensamma miljö”. I grundskolans läroplan talas om förutsättningarna för en god miljö och förståelsen för grundläggande ekologiska sammanhang. I kursplanerna för skolan omnämns emellertid inte allemansrätten specifikt. En bra planering för friluftsliv är en annan åtgärd som kan hjälpa till att vidmakthålla respekt och förståelse för allemansrätten.

Principen om producentansvar gäller även turism som nyttjar annans mark. Innebörden av allemansrätten bör vara en naturlig och nödvändig del i en ”varudeklaration” av vad det innebär att vistas i svensk natur.

Naturvårdsverket har under lång tid producerat och spridit information om allemansrätten. Material finns på svenska, engelska och tyska och dessutom på ett femtontal invandrarspråk. Myndigheterna har dock ingen praktisk möjlighet att nå ut till alla turister eller friluftslivsutövare. Alla arrangörer av aktiviteter i naturen har ansvar för att informera sina kunder om allemansrätten. I all information om Sveriges natur som turistmål, vare sig den sker i utlandet, vid gränsen eller i Sverige, bör det framgå att hänsyn och varsamhet är krav när man vistas i naturen (se vidare avsnitt 3.9).

Allemansrätten har under de senaste årtiondena delvis fått ändrade förutsättningar, genom den ökade motoriseringen respektive kommersialiseringen av friluftslivet. Urbanisering och ändrade fritidsvanor, trender och mode har gjort att aktiviteterna i naturen, såväl till karaktär som till omfattning, ser annorlunda ut i dag. Detta understryker ytterligare vikten av kunskap om allemansrätten och en bra planering för friluftsliv, där inte minst markägarna involveras.

Friluftorganisationernas verksamhet är värdefull

Många friluftorganisationer som i dag får statliga 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 utsatta grupper av människor att få del av motion och naturupplevelser. Verksamheten hos flertalet av dessa organisationer kan sägas vara inriktad mot friluftsliv och att värna naturen. Många frivilliga organisationer, exempelvis Friluftsförbundet, Naturskyddsföreningen, Fältbiologerna och Stiftelsen Håll Sverige Rent, tar upp allemansrätten både i sina olika aktiviteter och i sina satsningar i skolan.

Friluftslivet är också viktigt för barn och ungdomar. Genom att vara aktiv i en friluftorganisation får de kunskaper, upplevelser och erfarenheter som de bär med sig hela livet. För många barn och unga är detta en viktig del av fritiden. Naturupplevelser i unga år ger en grundläggande känsla och engagemang för naturen. Den barn- och ungdomsverksamhet som många organisationer bedriver har mycket stor betydelse när det gäller att ge nya generationer möjlighet till naturkänsla och medvetenhet kring vår livsmiljö.

Förutsättningar för friluftslivet måste ges ökad vikt

Friluftslivets intressen måste väga tyngre än vad som varit fallet hittills när det gäller planering av användningen av mark och vattenområden. Samma sak gäller prioriteringar inom områdesskyddet. Friluftsliv skall vara möjligt att utöva för alla som önskar det. Friluftsliv ska kunna utövas där människor bor. Det betyder att det måste finnas tillgång på tillräckligt med attraktiva områden, såväl mark som vatten, med goda

kvaliteter för friluftsliv. Områdena måste vara tillräckligt stora för att de skall kunna tåla besökare och för att de ska hålla grundläggande kvalitet. Det bör finnas en ”mottagningskapacitet” och vid behov kanalisering i syfte att minimera negativ påverkan på naturen och konflikt med andra intressen, t.ex. skogsbruk och jakt. För det friluftsliv som utövas oftast, måste dessutom områdena ligga på rimligt avstånd från där vi bor, dvs. i närheten av städer och tätorter. Friluftslivet och andra sociala intressen bör få ökad vikt vid bedömningen av vilka marker som är mest bevarandevärda inom jord- och skogsbruket.

Tillgängligheten till områdena – t.ex. att de är möjliga att nå även för människor utan bil – är en annan viktig aspekt. Det kan handla om att förebygga att barriärer skapas som försvårar tillgänglighet till områden eller att bevara gröna stråk eller grönstrukturer som underlättar att områden kan nås på ett enkelt sätt. Detta är viktigt inte minst för skola och barnomsorg. Samhället har en särskilt viktig uppgift i att upprätthålla goda förutsättningar för naturkontakt för alla barn. En annan viktig aspekt är tillgänglighet till naturområden för funktionshindrade. Även inom detta område finns mycket att utveckla och förbättra.

Till områdenas kvalitet räknas förutom storlek t.ex. förutsättningar för naturupplevelser, rent vatten och luft, och kanske viktigast av allt – att det är fritt från buller så att man kan uppleva endast naturens egna ljud. Såväl inom ramen för miljömålsarbetet som inom EU pågår generell arbete med att minska bullret från motordrivna fordon i terräng och från luftfartyg. Även mer fjärran områden för friluftsliv, t.ex. fjällen och ytterskärgårdar, skall också bevaras med goda förutsättningar för friluftsliv. Generellt sett är dock skyddet för dessa områden starkare, genom nationalparker och reservat samt bestämmelser om riksintressen. Hotbilden är inte heller lika akut som i många tätortsnära områden.

Även inom skogsbruket bör friluftslivets intressen värnas; se koppling till miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* (bilaga 2). I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier gjorde regeringen bedömningen att miljö kvalitetsmålet i ett generationsperspektiv bör innebära att skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv skall tas till vara. Skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv bör ses som ett värde som skogen producerar. Metoder som syftar till att ytterligare anpassa skogsbruket till friluftslivets intressen bör utvecklas och tillämpas i syfte att nå miljö kvalitetsmålet. Detta är en viktig uppgift för såväl skogsvårdsorganisationen som för skogsnäringen och forskningen. Gröna skogsbruksplaner i tätortsnära skogar är ett utmärkt beslutsunderlag för att anpassa skogens skötsel till friluftslivets intressen.

Det kan finnas konflikter mellan olika slags friluftsliv. Oftast går dessa konflikter att förebygga med en god planering. I en del fall kan konflikten vara reell, t.ex. mellan motorburet friluftsliv och friluftsliv som inte nyttjar motorfordon i terräng. Generellt bör de friluftslivaktiviteter som medför minst belastning och störning på naturmiljön ges företräde, t.ex. vid provning av naturturism eller friluftsliv inom ett område där omfattningen av aktiviteterna har medfört att man närmast sig gränsen för vad området kan bära. Frånvaro av buller och avgaser utgör exempelvis en grundläggande kvalitet för friluftslivet. Den positiva effekten på folkhälsan går också i stort förlorad om och när friluftslivet blir motoriserat.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan och i avsnitt 3.4 och 3.5 finns det starka skäl att framöver prioritera skydd och vård av tätortsnära områden för friluftsliv. Med den starka konkurrens om marken som råder – framför allt i storstadsområdena – så är det nödvändigt att använda starka bevarandeverktyg, i första hand natur- eller kulturresevat. I övrigt hänvisas till ovan nämnda avsnitt beträffande denna fråga.

Områden av riksintresse för friluftsliv

Naturvårdsverket har hittills pekat ut 215 områden av riksintresse för friluftsliv enligt miljöbalken 3 kap. 6 §. Merparten av dessa områden ligger på relativt långt avstånd från de stora befolkningscentrumen i landet, med undantag för vissa skärgårdar. Det medför att dessa riksintresseområden endast kan nyttjas – undantaget längre perioder av ledighet – i begränsad utsträckning av det stora invånarantalet. En av utgångspunkterna för områden av riksintresse för friluftsliv bör vara att de är viktiga för många människors friluftsliv, och att de kan nyttjas ofta och mycket. Det bör inte vara avgörande varifrån människorna som besöker ett visst riksintresse kommer utan det viktiga är områdets faktiska betydelse för ett stort antal människors friluftsliv. Detta konstaterande bör utgöra en utgångspunkt för en översyn av såväl urvalskriterier som urvalet av riksintresseområden för friluftsliv i de tre storstadsregionerna.

En central myndighet bör ha ansvar för friluftslivet

Mot bakgrund av att friluftslivet sedan länge utgjort en integrerad del av naturvårdspolitiken gav regeringen vid årsskiftet 2001/2002 Naturvårdsverket ett generellt ansvar att se till att förutsättningar för friluftsliv bevaras och utvecklas. Friluftsliv berör dock många myndigheter och organisationer vid sidan av Naturvårdsverket. Regeringen avser att vid Naturvårdsverket inrätta ett Friluftsråd som kan fungera som forum för de myndigheter, organisationer, forskare m.fl. som på olika sätt har beröring med friluftslivet och dess förutsättningar, t.ex. inom områden som folkhälsa, utbildning och skola, forskning och kulturmiljön.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter och organisationer med koppling till friluftslivet, se på nyttan och konsekvenserna av sektorsmål för friluftslivet.

Statens stöd till friluftslivet

I promemorian Statens stöd till friluftsliv och främjandeorganisationer (Ds 1999:78) redovisades en rad slutsatser och förslag när det gäller att göra friluftspolitiken tydligare än i dag. Friluftorganisationerna har i dag etablerat en ideell paraplyorganisation, FRISAM, Friluftorganisationer i samverkan. FRISAM har i dag 15 medlemsorganisationer som representerar ca 1 700 000 medlemmar. Genom tillkomsten av FRISAM får rege-

ringen och statliga myndigheter en naturlig kontaktyta och samtalspartner i frågor som rör friluftsliv.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta förslag till riktlinjer för fördelning av det statliga stödet till friluftsliv- och främjandeorganisationer. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att fr.o.m. 2003 bereda frågor om fördelning av medel från anslaget 30:4 Stöd till friluftslivorganisationer. Regeringen avser att ge Friluftsrådet mandat att fatta beslut om denna medelsfördelning.

Bullerfria områden för friluftsliv

Arbetet med bullerfria områden bör fortsätta i linje med vad som redan redovisats i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130).

Ljudmiljön är en viktig del av kvaliteterna i natur- och kulturmiljöer och har stor betydelse för miljömålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Storslagen fjällmiljö*, *God bebyggd miljö* och *Levande sjöar och vattendrag*.

Bristen på bullerfria områden, både i fjällen och i tätorterna, har också uppmärksamats som ett problem för friluftslivet. En stor del befolkningen vistas på fritiden i naturen, och ofta uppges tystnaden vara en viktig del av upplevelsen. Det finns många olika aspekter som måste beaktas när man börjar studera bullerfrihet. Bullerbelastningen i ett område bör t.ex. beskrivas på ett sätt som speglar hur störda de människor som vistas i området blir av bullret. Om man förväntar sig att höra buller i ett område, vilket ofta är fallet i parker eller tätortsnära rekreationsområden, blir man ofta mindre störd än om man som i fjällen eller i skärgården inte förväntar sig det. Vad som är godtagbar ljudmiljö är således relativt. En absolut tyst miljö är inte heller alltid det mest eftertraktade – människor vill ju t.ex. gärna höra fågelsång och porlande vatten, och dessa ljud tillför området ett värde och ökar dess attraktivitet och rikedom. Det handlar alltså om att så långt möjligt få miljöer fria från oönskade ljud.

I dag saknas definitioner, mått och riktvärden för buller i olika natur- och kulturmiljöer. Riktvärden finns endast för buller i bostadsmiljöer och vissa andra inomhusmiljöer samt för friluftsområden i kommunala översiktplaner. En arbetsgrupp bestående av företrädare för Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Försvarmakten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Stockholms stad har därför genomfört en förstudie som redogör för ljudmiljöns betydelse för bl.a. rekreation i natur-, kultur- och friluftsområden. Syftet med förstudien har även varit att ta fram ett förslag till kartläggningsmetod, mått och riktvärden för ljud och buller i denna typ av miljöer samt ge förslag till fortsatt arbete och utveckling hos myndigheter och andra verksamhetsutövare.

Den förstudie som gjorts visar att det finns stor potential för forskning och vidareutveckling av ämnet, även om det gjorts en del undersökningar i bl.a. Norge och en del länsstyrelser och kommuner redan genomfört en del inventeringsarbete.

Att lyfta fram betydelsen för upplevelse och hälsa av bullerfria områden, eller snarare av goda ljudmiljöer, är viktigt. Det gäller såväl i nu förhållandevis ostörda områden i fjällen och delar av skärgården, som i de tätortsnära områdena, vilket måste lyftas fram inte minst i den kommunala planeringen. Att säkerställa att dessa områden bevaras för sin goda ljudmiljö kan ur friluftssynpunkt vara lika viktigt som att bevara dem för att säkra biologisk mångfald.

Ett problem i sammanhanget är att olika bullerkällor i olika grad går att planera och styra. Lokalisering av ny transportinfrastruktur föregås t.ex. av en lagreglerad planerings- och tillståndsprocess, där bulleraspekter beaktas. Men fritidsbåttrafiken i skärgården eller skoterkörningen i fjällen är i hög grad oreglerade, och det vore därför värdefullt om en samsyn i samhället kring bullernivåer i natur kulturområden kan utvecklas.

3.9 Naturturism och naturvård – ömsesidig nytta

Regeringens bedömning:

- Nyttjande av naturen genom friluftsliv och turism bör ske på ett långsiktigt hållbart sätt och inom den ram som olika bevarandemål sätter. En välbevarad natur är en grundförutsättning för den del av turistnäringen som baseras på natur, kultur och landskapsbild – naturturismen.
- Naturturismen och naturvården bör utvecklas till ömsesidig nytta. Den svenska naturen i allmänhet och de skyddade områdena i synnerhet utgör en tillgång med utvecklingsmöjligheter.
- Rese- och turistindustrin bör ha ett ansvar för sina produkter och miljökonsekvenserna av sin verksamhet. Miljömärkningssystem för miljöanpassad turism bör tas fram gemensamt av marknadens aktörer.
- Staten bör ha ett ansvar att på olika sätt underlätta och stimulera en ökad naturturism, såväl i skyddade områden som i naturen generellt. Den offentligt ägda marken utgör en tillgång som ger särskilda möjligheter att utveckla naturturism hand i hand med naturvård.
- Ekoturismen kan bli föregångare när det gäller att utveckla former för ömsesidigt samarbete och nytta mellan naturvård och turistnäringen. Regeringen välkomnar en oberoende svensk ekoturismmärkning under Ekoturismåret 2002.

Naturvård och naturturism – stora möjligheter till ömsesidig nytta

Det övergripande målet för den statliga turistpolitiken är att Sverige skall ha hög attraktionskraft som turistland och en långsiktigt konkurrenskraftig turistnäring. Turismen är en av de näringar i Sverige som bedöms ha störst utvecklingspotential. Natur- och kulturvärden, ofta integrerade, utgör en viktig grund för turismen i Sverige. I denna skrivelse används begreppet naturturism som ett samlat begrepp för den del av turismen som har just dessa värden som grund, dvs. naturturism inkluderar såväl

natur- som kulturmiljön. Vidare har naturturism och friluftsliv starka beröringspunkter; aktiviteter inom naturturismen innebär ofta friluftsliv. Friluftslivet som företeelse är dock i huvudsak baserad på allemansrätten och den enskildes aktivitet utifrån denna rätt. Härvid finns ingen skillnad mellan den fastboende och den tillrestes rättigheter och skyldigheter. Turistnäringen utgörs av de företag som på kommersiell basis arrangerar eller genomför resor eller som är särskilt inriktad på att erbjuda service och aktiviteter till resande och besökare. En hel del av de aktiviteter som i dag erbjuds som kommersiella produkter inom turistutbudet har sedan decennier arrangerats av ideella föreningar inom friluftslivet, t.ex. Friluftsförbundet, på ideell basis. Följande kapitel fokuserar på turismen som näring och beröringspunkterna med naturvård. Friluftslivet behandlas i föregående avsnitt.

Natur- och kulturlandskapet utgör bas och grundförutsättning för natur- och kulturturismen i Sverige. De värden och resurser som finns i landskapet för turismen kan sammantaget bidra bättre till den regionala utvecklingen om de behandlas med en helhetssyn än om de behandlas som separata resurser.

Upplevelseturism i olika former tenderar att öka. Exempelvis tillhör några av de skyddade områdena de mest besökta attraktionerna i landet. I flera nationalparker och reservat finns bra exempel på lokala turist-entreprenörer som bedriver en turism som går hand i hand med förvaltningen av det skyddade området. Även det statliga fastighetsinnehavet utgör en särskild tillgång för naturturismen. Våra vattenområden ger mycket goda möjligheter till att ytterligare utveckla sportfisketurismen. Denna har redan i dag en mycket stor omfattning. Över huvud taget utgör det offentligt ägda mark- och vatteninnehavet en särskild resurs för naturturismen – just genom det offentliga ägandet. Detta utesluter inte på något sätt naturturism på enskilt ägd mark och vatten. För såväl offentlig som privatägd mark bör stor vikt läggas på kontakt och samråd med markägaren och i relevanta fall fiskevattensägaren innan kommersiell verksamhet påbörjas.

Naturen – och därmed i viss utsträckning även naturvården – tillhandahåller helt enkelt ”råvaran” eller basen för naturturismen. Det handlar om landskap, sjöar, vattendrag, kust och skärgårdar men även enskilda arter som kan utgöra fokus för naturturism. För de företag som arbetar med naturturism, men också för turistnäringen i stort, finns ekonomiskt goda skäl att på ett bra sätt bidra till att bevara och vårda Sveriges attraktiva och vackra natur- och kulturlandskap.

Att utveckla en långsiktigt hållbar turism gäller all slags turism. Beträffande naturturismen finns ett särskilt gemensamt intresse för turistnäringen och naturvården att utveckla ett långsiktigt hållbart turistföretagande inom de ramar som olika bevarandemål sätter. Ett kommersiellt turistiskt nyttjande kan ge både incitament och ekonomi för naturvård samtidigt som de upplevelser som naturturismen förmedlar kan medföra ökad förståelse för och kunskap om naturvård. Detta gäller i synnerhet om turistföretagen och turistprodukterna har en god lokal förankring. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) föreslog regeringen att Turistdelegationen får i uppdrag att dels utveckla turistiska produkter med bl.a. naturen som

utgångspunkt, dels utveckla miljömärkningssystem som företag och konsumenter förstår och accepterar.

Ett ökat kommersiellt nyttjande av naturområden kan medföra en risk för ökade konflikter, mellan naturturism å ena sidan och markägare, annan markanvändning och naturvård å den andra. En genomtänkt planering är en viktig pusselbit när det gäller att förebygga så att bevarande och ett nyttjande genom naturturism och friluftsliv kan förenas. Det kan handla om kanalisering via leder, bra och rätt lokaliserade angörings- och lägerplatser och bra målpunkter. Information, såväl om området i fråga som information som syftar till att öka förståelsen för natur och naturvård, är en annan viktig del i planeringen. Vid samråd och prövning bör generellt prioritet ges åt de turistaktiviteter som medför minst miljöpåverkan.

Stor potential för ökad naturturism

En ökad aktivitet från turistnäringen när det gäller natur- och kultur-turism innebär ökade möjligheter att hålla liv i bygder och landskap öppna. Det bör därför finnas en beredskap för en utveckling av den naturbaserade turism som kan generera arbetstillfällen och ekonomi för bygden, men också nya ekonomiska förutsättningar för naturvårdsarbetet. På detta sätt finns starka samband mellan turistnäringen och naturvården. Det kan ibland uppstå konflikter mellan naturvården och den natur- och friluftsbaserade turistnäringen. Dessa bör dock kunna hanteras med de verktyg som står till buds.

En utveckling av turistnäringen bör ske så att naturvård och turism kan dra ömsesidig nytta av varandra. Det finns spännande exempel på samverkan i anslutning till fågelsjöar och flyttfågellokaler, koppling till fisketurism och fiskevård, jaktturism och viltförvaltning. Det vi har kvar av traditionella odlingslandskap med ängar och naturliga betesmarker utgör en särskild möjlighet för turistnäringen och naturvården. Redan i dag finns lokala företag som erbjuder björnskådning, flerdagarsturer på långfärdsskridsko och renrajder. Samarbete och engagemang från samebyar är också en intressant möjlighet. Kanske sälskådning är en växande produkt längs kuster och skärgårdar? Potentialen för naturturism i olika former är stor i Sverige.

Det är angeläget att framhålla att naturen inte bör ses som en arena för ”häftiga aktiviteter” med kort uthållighet. Det bör alltid finnas med ett element av naturupplevelse inklusive känsla och förståelse för naturen.

I många bygder är naturen och landskapet den viktigaste tillgången för liv och utveckling. Här finns också en viktig bild av Sverige och utgångspunkt för vår identitet. Kortsiktiga intressen kan inte tillåtas föröda dessa långsiktiga värden. Det krävs ett intensifierat samarbete mellan aktörer inom naturvården och turistnäringen för att utveckla kunskaper och produkter som gör att Sverige kan hävda sig och som kan stärka bilden av Sverige liksom av olika regioner och bygder. Naturturismen, naturvårdspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken bildar en mycket intressant och stark ”triangel” med stora möjligheter för glesbygdsutvecklingen.

Viktiga förutsättningar som bör finnas på plats är att det finns företag och kommersiellt gångbara produkter som tar hänsyn till miljö-, kultur-

miljö- och naturvård. Ytterligare en viktig förutsättning är att turismen utvecklas med en lokal dimension och anknytning – lokala entreprenörer, lokala livsmedel, lokala guider – och att den på så sätt ger tydligt mervärde i den lokala ekonomin. Ytterligare en viktig utgångspunkt är att arrangemang, produkter och företag är miljö- och kvalitetssäkrade i etablerade och trovärdiga system. Om dessa förutsättningar uppfylls medför en utvecklad naturturism att bevarandet av olika områden eller bestånd av arter befästs. Bevarandet av dessa utgör ju själva basen för de naturturismprodukter som genererar utkomst till bygden.

Ekoturism –föregångare som kan visa vägen?

Ekoturism brukar förenklat definieras som ”ett ansvarsfullt resande som bidrar till skyddet av naturmiljöer och till lokalbefolkningens välbefinnande”. Svenska Ekoturismföreningen definierar ekoturism genom följande kriterier:

- Ett sätt att besöka unik natur och kultur med minsta möjliga slitage.
- En resform som aktivt gynnar den lokala ekonomin och skapar jobb i glesbygd.
- Ett resande där miljöanpassning står i centrum och är förebild för övrig turism.
- En turism som aktivt stärker naturskyddet och bidrar till att rädda hotade arter, naturtyper och kulturer.
- Ett roligare resande – för alla inblandade.
- En kvalitetsturism där upptäckarglädje och respekt för resmålet står i centrum.

I det totala turistutbudet har ekoturismen en viktig roll i att vara föregångare och innovativ när det gäller krav och kvalitet – produktutveckling – på ett sätt som utvecklar de positiva kopplingarna till naturvård och lokal ekonomi. Ekoturismen har stora möjligheter att visa vägen för andra delar av turistnäringen. Det handlar om kompetensutveckling i hela turistsektorn när det gäller förståelse för kopplingen turism – miljö-, kulturmiljö och naturvård. Regeringen följer det arbete Ekoturismföreningen bedriver för att utveckla en svensk ekoturismmärkning och ser fram mot lanseringen av denna märkning under år 2002, som av FN utlysts till det Internationella Ekoturismåret. Det är viktigt att detta utvecklingsarbete bedrivs i samarbete med företag, lokala, regionala och nationella turistorganisationer samt med berörda myndigheter och vetenskapssamhället.

Även i turistsektorn bör grundprincipen vara att miljömärkningssystem i första hand initieras och drivs av aktörerna på marknaden (se vidare avsnitt 3.15). Drivkraften i systemen måste vara konsumenternas efterfrågan på produkter som är bra från såväl miljö- som kvalitetssynpunkt. Diskussioner har förts både inom arbetet med den nordiska märkningen Svanen och EU:s blomma. Det finns i dag Svanenmärkta hotell. När det gäller den kommande ekoturismmärkningen är det – precis som beträffande andra märkningar – av stor vikt att märkningssystemet uppfattas som trovärdigt och legitimt. Konsumenterna måste ha möjlighet att förstå hur de bidrar till lokal ekonomi och naturvård genom att välja en eko-

turismprodukt. Trovärdigheten kan stärkas genom oberoende granskning av vetenskapssamhället. Existensen av kända och etablerade märknings-system gör det möjligt för konsumenter att före, under och efter sin resa ställa krav och därmed öka miljömedvetenheten.

När det gäller kriteriet ”att bidra till naturvården” så bör det alltid ske en dialog i ett tidigt skede mellan ekoturismarrangören och företrädare för naturvården. Lokalt anpassade lösningar bör eftersträvas som tillfredsställer såväl naturvårdens behov och mål som arrangörens behov av att ge deltagarna upplevelser med bra kvalitet. Detta gäller vare sig det är den offentliga, den ideella eller den naturvård som bedrivs av enskilda eller företag som berörs. Bevarandemål för olika områden och bestånd av arter, liksom för kulturen och kulturmiljön, bör alltid sätta en ram för aktiviteterna.

Vilken ansvarsfördelning bör generellt råda?

I linje med gällande principer om sektorsansvar så har turistsektorn ett ansvar för sina produkter och miljökonsekvenser av verksamheten inom sektorn. Aktiviteter som arrangeras och leds av professionella aktörer och guider ökar möjligheten att ställa krav från miljö- och naturvårdssynpunkt. Svenska rese- och aktivitetsarrangörer har även ett ansvar när det gäller att miljöanpassa produkter utanför vårt lands gränser.

Turistarrangörer har ett ansvar att i god tid kontakta och ha samråd med markägare i samband med att aktiviteter planeras. Principen om lokal delaktighet gäller även i detta sammanhang. När det gäller ett allemansrättsligt nyttjande så sker detta på individuellt ansvar. Varje individ har ett ansvar att se till att man har tillräcklig kunskap om allemansrätten. Arrangörer, som genomför aktiviteter med allemansrätten som grund, har ett stort ansvar att ge tillräcklig information. Negativ påverkan på naturen är inte förenlig med allemansrätten.

Naturvårdsmyndigheterna har en uppgift i att stimulera naturturism och se till att det finns tillräcklig mottagningskapacitet i skyddade områden etc. Samtidigt bör de se till att turismen inte medför skada på naturen. Det kan finnas behov av att i vissa fall sätta ramar och regler så att bevarandevärden inte urholkas eller förstörs. 12 kap. 6 § miljöbalken möjliggör för länsstyrelsen att i känsliga naturområden föreskriva om anmälningsplikt för verksamheter som kan medföra skada på naturmiljön. Det finns möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren, inte minst beträffande kompetens. Länsstyrelsen får förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada. Detta kan bli aktuellt beträffande organiserad turism i känsliga naturområden, dvs. när det finns ett företag eller en organisation som kan vara mottagare av sådana krav. Naturvårdsmyndigheterna har en framtida uppgift i att – med hjälp av forskare – beräkna ”bärkraften” i olika naturområden när det gäller turism. Hur mycket turistaktiviteter kan ett område tåla utan att bevarandemål riskeras och utan att kvaliteten på upplevelsorna urholkas? På grund av det hittills relativt sett låga intresset för naturturism i skyddade områden så är tradition och kunskap kring att beräkna hur stora turistströmmar olika områden tål tämligen svag. Ett samarbete i detta avseende pågår mellan Naturvårdsverket och turism-

forskningsinstitutet ETOUR beträffande Fulufjällets nationalpark som är under bildande (se avsnitt 3.6). Skr. 2001/02:173

I skyddade områden finns särskilda möjligheter för länsstyrelser och kommuner att genom föreskrifter, samråd och information se till att nyttjandet inte medför att bevarandevärden försämras eller spolieras. Föreskrifterna bör dock inte inskränka det allemansrättsliga nyttjandet mer än vad som krävs med hänsyn till bevarandesyftet. Naturvårdsverkets särskilda Naturum är ett viktigt verktyg för att nå ut med information.

På central nivå är Turistdelegationen en främjande myndighet och samtidigt sektorsmyndighet för turism. I dess uppdrag ingår att samverka och samarbeta med övriga myndigheter som har ansvarsområden av betydelse för turismen samt att främja samverkan mellan turistnäringen och myndigheterna. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) föreslog regeringen bl.a. att Turistdelegationen skall medverka till ett program för miljömärkning. Det är företagen och dess organisationer som ytterst är ansvariga för sådana system. För att ge turistnäringen tillgång också till skyddade områden kan sådana ställas till förfogande för kommersiella aktörer på de särskilda villkor som följer av skyddsvärdet.

Kunskapen om turismens miljöeffekter, de möjligheter och begränsningar naturmiljön erbjuder samt effekterna på kort och lång sikt av vidtagna åtgärder behöver förbättras. Ett konkret exempel är beräkningar av ekologisk och social bärkraft när det gäller turism i olika områden. Här har vetenskapssamhället en viktig roll. Flera universitet och högskolor driver projekt i samarbete med företag eller regionala turistråd på detta område. Turismforskningsinstitutet ETOUR vid Mitthögskolan i Östersund har natur och naturmiljö som ett särskilt programområde. Inom Baltic 21-samarbetet pågår arbete med hållbar turism.

3.10 Områdesskydd, förvaltning av skyddade områden och statligt skogsägande

Regeringens bedömning:

Genomförande av områdesskydd

- Områdesskydd, inklusive skydd av vattenmiljöer, bör i högre utsträckning värderas i ett landskapssammanhang.
- Arbetsformerna vid genomförande av områdesskydd bör utvecklas i riktning mot öppenhet och dialog samt god information tidigt i processen. Samverkan med människor som lever i eller nära områden som avses skyddas, liksom med andra intressenter, bör utvecklas.
- Naturvårdsverkets nationalparksplan bör ses över och nya tänkbara områden för nationalparker bör övervägas. Inrättandet av nya nationalparker bör ske i dialog med regionala och lokala aktörer.
- Det behövs en bättre kartläggning av naturtyper, arter och livsmiljöer som redan skyddats. En naturtypsindelning bör läggas fast. Väl definierade naturtyper liksom bristanalyser som relaterar till totalförekomster av olika naturtyper och arter bör användas i det fortsatta arbetet.

- Integreringen av Natura 2000-arbetet i övrig naturvård bör fortsätta.
- Statens skogar förvaltas fortsättningsvis på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologisk och produktionsmässig hållbar utveckling.
- Det bör skapas bättre förutsättningar för naturvårdsmyndigheterna att kunna erbjuda bytesmark. Regeringen avser återkomma till denna fråga.
- Innan beslut om köp eller intrångsansättning bör användas vid områdesskydd bör man bl.a. överväga vilka naturtyper som dominerar, vilka inskränkningar i markägarens dispositionsrätt som planeras mot bakgrund av bevarandemålen samt kostnadseffektivitet.

Förvaltning, övervakning och uppföljning av skyddade områden

- Förvaltningen av skyddade områden bör förstärkas. Även vid förvaltning och skötsel bör eftersträvas att arbetsformerna präglas av öppenhet, bra dialoger och deltagande av olika intressenter samt av god information mycket tidigt i processen. Innovativa lokala förvaltningsformer bör prövas.
- Förvaltningen av skyddade områden bör underlätta ett ökat nyttjande av områdena för upplevelser, friluftsliv, natur- och kultur-turism m.m. En satsning på information, skyltning och guidning, som syftar till att öka tillgängligheten, bör genomföras. Värna, vårda, visa är vägledande nyckelord för den framtida förvaltningen.
- Övervakning och uppföljning av värdefull natur bör ses som en del av övervakningen av miljötillståndet. Att följa upp att bevarandemålen upprätthålls är ett eftersatt område som bör förstärkas.

Områdesskyddet – en komponent i en samlad naturvårdsstrategi

Som redan framgått av grundsynen i regeringens naturvårdspolitik så ska naturvården omfatta hela landskapet. Endast områdesskydd kommer inte att räcka för att miljökvalitetsmålen som rör naturvård ska kunna uppnås. För att målen om exempelvis *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker*, *Levande skogar* samt *Storslagen fjällmiljö* skall kunna uppnås krävs en lång rad andra åtgärder och insatser. Detta framgår också av delmålen till de olika miljökvalitetsmålen som riksdagen har fastställt.

Även om reservaten hittills har fyllt en viktig roll för bevarande av naturtyper och arter så innefattar de inte, med några få undantag, den mer långsiktiga, storskaliga dynamiken på landskapsnivå. De är helt enkelt i regel för små. Endast i en idealvärld vore reservaten stora nog att innefatta alla de processer som pågår i landskapet och i vattenmiljön. Detta är nu en gång för alla omöjligt i en värld där människan dominerar allt mer. Därför bör reservaten anpassas för att ändå fungera i den landskapsdynamik de är en del av. De bör i allt högre grad betraktas som dynamiska refuger och delar av ett större geografiskt sammanhang; ett landskap. Reservat och övrigt områdesskydd bör också ses som delar i ett

system av skyddade områden där regional fördelning och representation m.m. vägs in. Skr. 2001/02:173

Reservat är öppna system. De påverkas i hög grad av markanvändningen i det omgivande landskapet/vattenmiljön och utnyttjandet av naturresurser, t.ex. skogsbruk respektive fiske i hav och sötvatten, och av storskaliga störningar som sällan stannar vid reservatsgränsen.

Områdesskydd starkt inslag i miljömålen

Resonemangen ovan innebär inte att områdesskydd inte har en fortsatt viktig roll att spela inom naturvården. Tvärtom medför de av riksdagen fastlagda delmålen, kopplade till olika miljö kvalitetsmål, en fortsatt stark satsning på bevarande av särskilt värdefulla områden. Följande delmål handlar mer eller mindre direkt om områdesskydd för de mest värdefulla områdena:

- Delmål 1 under *Levande sjöar och vattendrag*: Åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd...
- Delmål 1 under *Grundvatten av god kvalitet*: Långsiktigt skydd för grundvattenförande geologiska formationer...
- Delmål 1 under *Hav i balans samt levande kust och skärgård*: Skydd för marina miljöer och kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden....
- Delmål 1 under *Myllrande våtmarker*: Ta fram nationell strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar...
- Delmål 2 under *Myllrande våtmarker*: Långsiktigt skydd för våtmarker i Myrskyddsplan för Sverige.
- Delmål 1 under *Levande skogar*: Ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion...
- Delmål 3 under *Storlagen fjällmiljö*: Skydd av representativa områden i fjällområdet med höga natur- och kulturvärden...

Till detta ska läggas delmål 1 under *Ett rikt odlingslandskap* som handlar om bevarande och skötsel av samtliga ängs- och betesmarker. Tyngdpunkten på detta delmål ligger dock på att trygga hävden av dessa marker och inte på områdesskydd med stöd av miljöbalken. Detta utesluter givetvis inte hävd av ängs- och betesmarker även inom t.ex. natur- och kulturresevat. Det bör noteras att delmål 1 under *Grundvatten av god kvalitet* har vattenförsörjningen och de grundvattenförande geologiska formationerna som utgångspunkt och inte de naturvårdsmässiga bevarandevärdena. Även detta sistnämnda delmål bör dock få betydelse för skydd av naturvårdsintressant geologi.

3.10.1 Genomförande av områdesskydd

Områdesskyddet är fortfarande en tung komponent i det samlade naturvårdsarbetet, såväl areellt som när det gäller prioritering av statliga medel. Det satsas även statliga medel för naturvård vid sidan av om-

rådesskyddet, framför allt via utgiftsområdet Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.

Under den närmaste tioårsperioden bör uppmärksamheten riktas på att uppnå de delmål som riksdagen har lagt fast. För att klara detta krävs att organisationen och verktygen för genomförande av områdesskydd förbättras och utvecklas. Processen måste effektiviseras ytterligare. Genomförandet kommer att präglas av ett mycket stort antal objekt som i sin tur kommer att beröra ett stort antal fastigheter och ännu fler fastighetsägare. Det finns i dag i allt väsentligt en bra organisation för att klara detta genomförande. Generellt bör dock tiden från det att ett ärende om områdesskydd initieras till det att exempelvis reservatet är beslutat och färdigt kortas. I dag kan konstateras en eftersläpning när det gäller att få fram reservatsbeslut med tillhörande skötselplaner. Denna fördröjning konstaterades redan i Riksrevisionsverkets rapport 1998 (Skyddas värdefull natur, RRV 1998:62). Samma förhållanden råder när det gäller att ordna med mottagningsanordningar, information etc. Samtidigt måste konstateras att de krav på förstärkt medborgardialog, och i förlängningen utvecklade arbetsformer, som redovisats i avsnitt 3.1 medför att genomförandet inte kan forceras igenom. Processen att etablera lokala dialoger och att förankra de förslag som diskuteras fram måste få ta sin tid. Det ligger dock ingen motsättning i att utveckla naturvårdens arbetsformer i riktning mot förstärkta lokala dialoger och att etablera långsiktigt kostnadseffektiva vägar att nå fastlagda mål.

I det följande uppmärksammas några åtgärder som medför att genomförandet kan underlättas och effektiviseras ytterligare, såväl när det gäller själva processen inklusive arbetsformer som frågor som rör kunskapsuppbyggnad och tillämpning av befintligt regelverk. Detta gäller reservat med alla slags naturtyper och syften, inklusive bildande av skogsreservat. Den integrering mellan kulturmiljövård och naturvård som framhålls i avsnitt 3.7 gäller även för det fortsatta arbetet med områdesskydd. Det är exempelvis viktigt att vid sidan av värden för naturvård och friluftsliv även veta vilka kulturvärden som finns i ett visst område när områdesskydd övervägs.

Öppen process med god delaktighet

I avsnitt 3.1 om lokal dialog och deltagande understryks vikten av att etablera lokala dialoger och att på ett tidigt stadium förankra naturvärden bättre hos alla berörda aktörer inklusive brukare. Arbetsformerna vid genomförande av områdesskydd måste därför utvecklas. Processen bör präglas av öppenhet, lokal dialog och deltagande. Informationsutbyte bör ske mycket tidigt och kontinuerligt genom hela processen. Över huvud taget bör ett utåtriktat arbetssätt bör eftersträvas vid genomförandet. Lokal respektive traditionell kunskap bör tas till vara (se vidare avsnitt 3.14).

Vidare är det viktigt att undvika att naturvärden, inklusive områdesskydd, upplevs som ”restriktionspolitik” som endast medför hinder och förbud. I stället bör planerade naturvårdsåtgärder ta sin utgångspunkt i vad det som är som skall upprätthållas – bevaras, förvaltas och utvecklas – för framtiden; i de flesta fall för såväl människans som naturens egen skull. Naturvårdsåtgärdena bör ses som en möjlighet, inte som hinder

eller hot. Det utvecklingsarbete som Skogsstyrelsen bedriver i samarbete med Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser beträffande s.k. landskogsekologiska kärnområden är intressant. Samtliga typer av områdesskydd kombineras här med ett aktivt brukande av övrig skogsmark med en grön skogsbruksplan som grund. Arbetet sker i samarbete mellan några tiotal fastigheter med stor öppenhet.

I de flesta fall innebär visserligen områdesskydd att man tar ställning till den långsiktiga användningen av mark och vatten i ett visst område. Detta ställningstagande skall göras med utgångspunkt i miljöbalkens inledande bestämmelser om att främja en hållbar utveckling. Det innebär i många fall mer eller mindre en reglering av mark- och vattenanvändningen. En sådan reglering medför också att man långsiktigt behåller något; att naturvärden verkar för bevarandet och utvecklingen av vissa värden; vissa resurser. Viktiga kopplingar till areella näringar, turism, regionalpolitik och kulturmiljövård har redovisats i tidigare avsnitt.

Mot denna bakgrund måste varje förbudsföreskrift i ett skyddat område vara motiverad med hänsyn till det uttalade bevarandesyftet, dvs. besluten skall inte innehålla några onödiga föreskrifter. Vad det är som skall bevaras bör alltid vara tydligt formulerat och kommunicerat. Delaktighet och samsyn kring målen för bevarandet är en avgörande förutsättning för den långsiktiga framgången med områdesskyddet. Förslag till reservatsbeslut med tillhörande skötselplaner bör utvecklas i nära samråd med berörda intressenter.

Översyn av nationalparksplanen

Nationalparker är en värdefull form av områdesskydd även i det framtida bevarandearbetet. Nationalparker får i regel stor uppmärksamhet såväl nationellt som internationellt. De får ofta, genom att fungera som turistattraktioner, en positiv betydelse för turismnäringen och glesbygdsutvecklingen. Det är angeläget att Naturvårdsverket i det fortsatta arbetet fäster vikt vid såväl områdenas nationella betydelse från bevarandesynpunkt som deras möjligheter att som besöksmål ge nytta åt lokalsamhället.

Sedan Naturvårdsverket tog fram sin nationalparksplan har dels ny kunskap kommit fram om olika områden, dels har kraven på regional och lokal insyn och delaktighet i naturvårdsarbetet ökat. Regeringen bedömer att tiden nu är mogen för att göra en översyn av nationalparksplanen, i form av att ta fram områden som kan vara tänkbara som framtida nationalparker. Arbetet bör genomföras med utgångspunkt i de internationella kriterier för nationalparker som har fastställts av Internationella naturvårdsunionen (IUCN). Det framtida bildandet och genomförandet av nationalparker bör ske i linje med den förstärkta medborgardialog som redovisats i avsnitt 3.1.

Biotopskydd och naturvårdsavtal

Växter och djur påverkas av förändringar i skogslandskapet. Många arter bedöms vara hotade eller missgynnade och finns på så kallade rödlistor. En lång period av inriktning på virkesproduktion har inneburit att många

biotoper har minskat i omfattning och hamnat långt ifrån varandra. Därför är många biotoper med höga naturvärden små och omges ofta av ett för biologisk mångfald trivialt skogslandskap. Biotopskyddet kom till för att varaktigt skydda mindre biotoper med höga naturvärden.

Möjligheten att skydda mindre mark- och vattenområden som biotopskyddsområden infördes i naturvårdslagen 1991. Reglerna blev dock praktiskt tillämpbara först genom ändring i naturvårdsförordningen 1993. Sedan 1994 har skogsvårdsstyrelserna haft möjlighet att besluta om biotopskyddsområde på skogsmark. Sedan 1 januari 1999 ingår biotopskyddet i miljöbalken.

Arbetet med biotopskydd regleras i 7 kap. 11 § miljöbalken, 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och Skogsstyrelsens allmänna råd (SKSFS 2000:1). Vid utgången av år 2001 hade skogsvårdsstyrelserna beslutat om ca 2 200 biotopskyddsområden omfattande en areal på ca 6 300 hektar, så gott som uteslutande produktiv skogsmark. Biotopernas medelstorlek är cirka 2,9 hektar.

Skogsvårdsorganisationen har arbetat med naturvårdsavtal sedan början av 1990-talet. I strävan att nå miljömålet kan avtalen ses som ett nytt arbetssätt och som ett komplement till främst naturreservat, biotopskyddsområden och generell naturhänsyn vid alla skogsbruksåtgärder.

Begreppet naturvårdsavtal avser sådana avtal som träffas mellan staten genom Skogsvårdsstyrelsen och skogsägaren i syfte att bevara och utveckla ett områdes naturvärden. Naturvårdsavtalen grundar sig inte på några speciella författningsbestämmelser utan är avtal som ingås mellan två i princip likställda parter. En allmän förutsättning för att naturvårdsavtal skall komma ifråga är höga naturvärden och en skogsägare med intresse och engagemang för naturvård. Avtalet tecknas för viss tid, mestadels 50 år och skogsägaren får en ersättning som delvis täcker värdet av vad denne avstår. Avtal kan träffas med både fysiska och juridiska personer.

Hittills vunna erfarenheter pekar på att naturvårdsavtal i första hand är ett lämpligt instrument inom områden där naturvärdena bevaras och gynnas av naturvårdande skötsel, ibland med långa tidsintervall, men där samtidigt vanlig naturhänsyn vid avverkning bedöms vara otillräcklig. Ett exempel på lämpliga biotoper är blandbestånd där man genom att avverka barrträden åstadkommer ett lövbränneliknande bestånd med mycket lövskog och med tiden mycket död lövved. I bestånd av denna typ kan aktiva åtgärder snabbt förstärka eftersträfvade naturkvaliteter.

Vid utgången av år 2001 hade skogsvårdsstyrelserna slutit ca 700 naturvårdsavtal omfattande en areal på cirka 11 500 hektar.

Vad har vi av naturtyper och arter i skyddade områden?

En grundläggande utgångspunkt för fortsatt områdesskydd är kunskapen om vad vi har i de områden som hittills skyddats. Det gäller främst områdenas innehåll av olika naturtyper och arter, inklusive livsmiljöer för arter. Centrala och regionala databaser (naturvårdsregister) hos Naturvårdsverket och länsstyrelserna innehåller en hel del grunddata om de skyddade områdena. Samtidigt måste konstateras att det i dag saknas vissa data som är nödvändiga om man ska kunna formulera bevarande-

strategier och urvalskriterier som utgår från innehåll och brister i nätverket av hittills skyddade områden.

För att kunna kartera exempelvis innehållet av olika naturtyper krävs att en heltäckande, hierarkiskt uppbyggd indelning av Sveriges naturtyper läggs fast. I dag finns flera olika naturtypsindelningar som har använts i olika sammanhang. Detta problem konstaterades av RRV 1998 i den ovan nämnda rapporten. En annan viktig aspekt är att den indelning som väljs överensstämmer med de som används inom EU och av Europeiska Miljöbyrån (EEA) i Köpenhamn. Såväl fastläggandet av en naturtypsindelning som någon form av baskartering av hittills skyddade områden är omedelbara viktiga arbetsuppgifter för Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Strategier och kriterier för urval om områden

Urvalet av områden som avses omfattas av områdesskydd bör präglas av stor öppenhet. Det ska vara möjligt för olika intressenter att förstå varför – på vilken grund och med stöd av vilka kriterier – ett visst område har valts ut. Styrande dokument som strategier och kriterier bör därför finnas publicerade och tillgängliga, helst via webben. Avsaknaden av strategi- och styrdokument hör också till de punkter som RRV uppmärksammade 1998. För närvarande finns urvalskriterier för sydsveriges lövskogar publicerad, ytterligare strategi- och urvalsdokument håller på att tas fram av Naturvårdsverket, i samarbete med bl.a. Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Kriterierna bör inkludera kulturpåverkan i olika landskap och naturtyper, inklusive sådan i vattenmiljöerna, så att urvalet på ett representativt sett kommer att spegla den bredd av naturtyper, med olika grad av kulturpåverkan, som förekommer i Sverige. Operativa strategier inkluderande urvalskriterier för naturreservat bl.a. skogsreservat, bör snarast tas fram av Naturvårdsverket.

Naturtypsindelning, bristanalyser och utvärdering viktiga verktyg i områdesskyddet

Urval av områden för områdesskydd bör bedrivas med hjälp av ett system av definierade naturtyper som i sin tur relaterar till en heltäckande naturtypsindelning. Ett sådant system är nödvändigt om man ska kunna beskriva och utvärdera vad som har skyddats hittills av olika slags natur. Behovet är särskilt stort i havsmiljön där det för närvarande saknas ett system för klassificering av marina biotoper i Östersjön, Kattegatt och Skagerrak. Vidare bör man inom ramen för områdesskyddet göra systematiska utvärderingar av hur väl olika naturtyper och arter är representerade i den samlade arealen skyddade områden. Det är vidare angeläget att analysera hur väl olika typer av myrar, skogar, sjöar m.m. i olika naturgeografiska regioner är representerade i det samlade nätverket av skyddade områden. Den regionala spridningen liksom fördelningen geografiskt i förhållande till de nationellt fastlagda miljömålen är en annan aspekt i detta arbete. Sådana kvantitativa och kvalitativa bristanalyser bör göras utifrån befintlig kunskap om totalförekomst i landet av de olika

naturtyperna och arterna samt inkludera ekologiska och naturvårdsmässiga överväganden om behov av ytterligare områdesskydd.

Bristanalyser förutsätter att någon form av digital biotopkarta tas fram över Sverige. I dag saknas en grundläggande kartering av vad vi har av livsmiljöer/biotoper i olika delar av landet. Befintliga underlag och kartor ger inte den information som behövs för att kunna arbeta på det sätt som skisserats ovan. En hierarkiskt uppbyggd biotop-/naturtypsklassificering bör ligga i botten. Möjligheterna att genomföra en sådan kartering bör utredas närmare.

Vidare bör inkluderas en analys av den regionala fördelningen, gärna kopplat till olika biogeografiska regioner, samt en analys av huruvida de värdefullaste områdena/bestånden är med. Även problemet med bristande utvärdering och informationshantering påtalades av RRV i rapporten 1998.

Natura 2000 och övrigt områdesskydd

Integreringen av Natura 2000 – EU:s ekologiska nätverk av värdefulla naturområden – i övrigt naturvårdsarbete bör fortsätta. Inom ramen för genomförandet av Natura 2000 har det utvecklats arbetsmodeller som inkluderar vad som nämns ovan. Exempelvis görs analyser av vad som är med i Natura 2000-nätverket i relation till totalförekomster av olika naturtyper och arter, s.k. bristanalyser.

Begreppet gynnsam bevarandestatus bör tillämpas i syfte att uppnå bra målstyrning i bevarandearbetet. Detta begrepp, som hämtats från art- och habitatdirektivet, är numera definierat i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

En annan aspekt som Natura-genomförandet har aktualiserat är det geografiska perspektivet. I Natura 2000 är det EU-territoriet, inte nationsgränsen, som utgör den geografiska referensramen för vad som är vanligt, värdefullt eller hotat. Det som kanske upplevs som trivialt från naturvårdssynpunkt när man har Sverige som referensram kan vara värdefullt i ett gemenskapsperspektiv. Ett exempel kan vara att Sverige hyser en mycket stor andel av det totala beståndet inom EU av en art som i och för sig inte är rödlistad eller ens ovanlig inom Sverige.

Markköp eller intrångsersättning?

Under lång tid har fördelningen mellan köp, intrångsersättning och bidrag sett ut på följande sätt. Ca 70 procent av medlen har använts till att köpa in mark, ca 25 procent har gått till intrångsersättningar och ca 5 procent har gått till bidrag till kommuner och stiftelser. Enligt hittillsvarande praxis förvärvas marken utan formella tvångsåtgärder, dvs. ännu har ingen mark exproprierats för nationalparks- eller naturreservatsändamål. Frågan om köp kontra intrång diskuteras i den ovan nämnda RRV-rapporten. Den tas även upp i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget M98/3991/4 om kunskapsöversikt, förslag till kriterier m.m. för arbetet med skydd av skogsmark.

Huruvida en köp- eller intrångslösning är att föredra är avhängigt av många faktorer, t.ex. vilka naturtyper som dominerar i området i fråga,

vilken grad av inskränkning i markägarens dispositionsrätt som planeras mot bakgrund av bevarandemål, behovet av framtida skötsel- och förvaltningsåtgärder och markägarens önskemål. Detta medför sammantaget att vad som är ”bästa alternativ” – köp eller intrångsersättning – varierar från fall till fall.

Statligt skogsägande

Staten som skogsägare har gammal hävd i Sverige. I början av 1990-talet förvaltade Domänverket ca 3,5 miljoner ha mark för aktivt skogsbruk och ca 6,5 miljoner ha annan mark. Efter bolagiseringen av Domänverket 1992 fick Statens fastighetsverk bl.a. ta över förvaltningen av markområdena i fjällkedjan. Riksdagen beslutade 1998 att staten skulle ta över en del av de skogstillgångar som fanns i delägda AssiDomän AB och föra dem till ett helägt statligt skogsbolag. Vid bildandet av Sveaskog AB framhölls i propositionen (1998/99:1 utgiftsområde 24) att det skulle bli lättare att överföra mark för statliga ändamål, t.ex. för naturvårdsändamål. Sveaskog har nu förvärvat AssiDomän AB och innehar därmed 3,3 miljoner ha skogsmark. Därtill förvaltas ca 2,2 miljoner ha skogsmark av ett 20-tal myndigheter och helägda statliga bolag. Som exempel kan nämnas Fortifikationsverket, vissa universitet och Skogsstyrelsen.

Det övergripande målet skall vara att statens skogar skall förvaltas på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling. De affärsmässiga ambitioner som ligger bakom statens skogsinnehav skall kunna fullföljas effektivt. Förvaltningen bör därför präglas av en samlad helhetssyn.

Regeringen har i direktivet till utredningen om förvaltning av statligt ägd skogsmark (dir. 2000:60) angivit en rad skäl för att staten äger betydande skogsarealer. Skälen kan sammanfattas på följande sätt:

- Statligt skogsägande underlättar långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden för att t.ex. bevara biologisk mångfald och från natur- och kulturmiljösynpunkt särskilt värdefull skogsmark.
- Statligt skogsägande ger möjligheter till bättre arrondering av mark och underlättar markbyten med andra ägare vilket bl.a. är viktigt för att tillgodose friluftslivets, natur- och kulturmiljövårdens behov.
- Ett statligt skogsbruk ger möjlighet att utveckla nya former för konflikthantering och förvaltning av mark där det råder konflikter i fråga om förvaltningen.
- Skogen är en naturresurs med stora natur- och kulturmiljövärden och en naturtillgång som berör många människor och som i hög grad bör vara tillgänglig för ett rörligt friluftsliv. Ett statligt skogsägande värnar dessa intressen och stärker allmänhetens känsla för skogen och dess natur- och kulturmiljövärden som gemensam tillgång och gemensamt ansvar.
- Statligt skogsbruk bör genom att vara ledande inom såväl natur- som kulturmiljövård som produktion av virke och andra nyttigheter tjäna som ett föredöme för hela skogsnäringen.
- Skogsmark som ingår i nationalpark skall enligt gällande lagstiftning ägas av staten.

- Staten äger skogsmark för speciella ändamål t.ex. genom Sveriges Lantbruksuniversitet för långsiktiga vetenskapliga ändamål.
- För viss skogsmark, t.ex. den ovanför odlingsgränsen råder särskilda förutsättningar för bl.a. rennäring samt natur- och kulturmiljövård. Statligt skogsägande ökar möjligheterna att hantera eventuella målkonflikter.

Skogsmark som direkt eller indirekt ägs av staten förvaltas av skilda förvaltare med olika utgångspunkter och olika mål. Detta har sin historiska grund i de olika intressen som styrt det statliga skogsinnehavet. De nuvarande formerna för den statliga skogsförvaltningen kan inte anses ligga i linje med de grundläggande krav som gäller för statlig tillgångsförvaltning i allmänhet, nämligen affärsmässighet, effektivitet och renodling av verksamheten. De främjar inte heller den helhetssyn som bör präglade en modern och ändamålsenlig skogsförvaltning. Det statliga skogsbruket bör tjäna som ett föredöme för hela skogsnäringen. Utgångspunkten är ett hållbart skogsbruk i linje med gällande skogspolitik. Det skogsbruk som bedrivs i statens skogar skall bli ledande för utvecklingen mot ett långsiktigt, ekologiskt, ekonomiskt och produktionsmässigt hållbart skogsbruk.

Utredningen Förvaltning av statligt ägd skogsmark (dir. 2000:60) skall lägga fram förslag till en mer effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav, eventuellt kopplat till en förändring av ägandet. Utredaren skall också inventera och klassificera det totala skogsinnehavet och göra en analys av vilka förutsättningar som gäller för respektive markområde. Varje områdes kommersiella värden samt natur- och kulturmiljövärden skall kartläggas. All statligt ägd skogsmark skall ingå i analysen vare sig den ägs direkt eller av ett helägt statligt bolag.

Naturskyddsförättning

Lantmäteriverket och Naturvårdsverket har presenterat ett förslag om naturskyddsförättning. Enligt förslaget skall främst frågor om intrångsersättning och inlösen i samband med bildandet av vissa typer av områdesskydd avgöras genom en lantmäteriförättning. Bakgrunden till förslaget är bl.a. att ett mycket stort antal nya områdesskydd kommer att inrättas under den närmaste tioårsperioden. Detta förslag behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

Möjlighet att erbjuda bytesmark

Att kunna erbjuda bytesmark i samband med att områdesskydd genomförs underlättar ofta genomförandet och leder därmed till ett effektivare genomförande. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har i arbetet med områdesskydd identifierat frågan om tillgång till bytesmark som en av de viktigaste faktorerna för att påskynda processen med att skydda skogsmark, och följaktligen för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*.

Enligt ett avtal mellan dåvarande AssiDomän AB och staten från 1992 skall bolaget erbjuda bytesmark vid bildandet av naturreservat. Vid bildandet av Sveaskog AB 1998 överfördes detta avtal i tillämpliga delar på

Sveaskog AB avseende de marker som då fördes till det bolaget. I riksdagsbeslutet om bildandet av Sveaskog AB sas att det bör vara en uttalad strävan att få tillgång till mera mark i södra Sverige som kan användas som bytesmark. Sveaskog har nu förvärvat AssiDomän AB. Därmed kommer samma syn på frågan att kunna erbjuda ersättningsmark att gälla för hela skogsinnehavet. Ett av motiven till att förvärva AssiDomän var att förbättra förutsättningarna att erbjuda ersättningsmark vid skydd av skogsmark. Naturvårdsverket och Sveaskog har ett gemensamt ansvar för att utveckla rutinerna kring hanteringen av frågan om ersättningsmark.

Jordfonden används i vissa län, framför allt i Dalarnas län, primärt för att förbättra ägo- och fastighetsstrukturen. Jordfonden kan även i mindre utsträckning användas för att underlätta genomförande av områdesskydd i områden där det pågår s.k. genomgripande omarrondering.

Tillämpning av jordförvärvslagen

Jordförvärvslagen (1979:230, JFL) syftar till att främja bosättning och sysselsättning i glesbygden, begränsa juridiska personers förvärv samt underlätta omarronderingsföretag. Domstolarnas tillämpning av jordförvärvslagen kan innebära att genomförandet av nya naturreservat och nationalparker på skogsbolagens marker försvåras. Detta problem har tagits upp såväl i betänkandet Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård (SOU 1998:95) som i Naturvårdsverkets redovisning om kunskapsöversikt, förslag till kriterier m.m. för arbetet med skydd av skogsmark. Problemet har även uppmärksammats av företrädare för bolagsskogsbruket. Bolagen är inte nöjda med att den mark de avstår till naturvårdsändamål inte får räknas tillgodo när det gäller kravet på markkompensation i 5 § första stycket 1 i JFL. Det räknas inte heller som särskilt skäl enligt punkten 4 i samma stycke. Den mark som avstås skall för att få räknas tillgodo vara av betydelse för jord- och skogsbrukets rationalisering.

Problemet har uppmärksammats i betänkandet Ägande och struktur inom jord och skog (SOU 2001:38). Utredaren föreslår ändringar i jordförvärvslagen. Utredarens förslag (s. 84) innebär att då juridiska personer avstår mark för naturvårdsändamål, t.ex. vid bildandet av naturreservat, kommer överlåtaren att prövningsfritt kunna kompensera sig med förvärv från annan juridisk person. Däremot får den avstående juridiska personen inte räkna den överlåtna arealen som compensation vid senare förvärv från fysisk person. Avstår en juridisk person mer mark än vad som kan anses som normalt från miljöpolitiska utgångspunkter, bör detta dock kunna åberopas och godtas som särskilt skäl vid förvärv från fysisk person under en 5-års period.

Utredningen har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

3.10.2 Förstärkning av förvaltning, uppföljning och information om skyddade områden

Skr. 2001/02:173

Skyddade områden måste också förvaltas och göras mer tillgängliga

I budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1, Utgiftsområde 20) anfördes att arbetet med information om säkerställandearbetet och för att öka allmänhetens tillgänglighet till skyddade områden behöver intensifieras. Vård och förvaltning av skyddade områden, inklusive insatser för att öka tillgänglighet och information, bör förstärkas, dels för att säkerställa att de bevarandevärden som områdesskyddet syftar till verkligen vidmakthålls, dels för att områdena ska kunna nyttjas och upplevas av medborgarna. Begreppet ”vård och förvaltning” bör ges en vid innebörd, dvs. omfatta alla de åtgärder som behövs för att säkerställa dels att bevarandemålen upprätthålls, dels att de åtgärder som behövs för att främja en god tillgänglighet, exempelvis information och mottagningsfaciliteter som p-platser och sopmajor samt anordningar av olika slag. Många områden som skyddas – och har skyddats – har även friluftsliv som bevarandesyfte. Grundsynen är att områden som skyddas är till för såväl naturens egna invånare som för svenska folket. Områdena bör användas för upplevelser, rekreation, i turistsyfte m. m. givet att detta nyttjande ryms inom de ramar som bevarandemålen sätter. Värna, vårda, visa är en devis som har tagits fram i arbetet med Ekoparken i Stockholm och Solna, Sveriges första nationalstadspark, och som kan gälla som nyckelord för förvaltningen av skyddade områden i stort. Beträffande ”värna” och ”vårda” har naturvården en lång tradition. När det däremot gäller ”visa” så finns det mycket stora möjligheter att utveckla naturvården, inte minst i samarbete med lokala aktörer.

Åtgärder som syftar till att öka mottagningskapacitet och att tillhandahålla information bör därför prioriteras högre än vad som är fallet i dag. Detta innefattar åtgärder för friluftslivet. Det ska vara lätt att finna information om områdena och de ska vara lätta att hitta till. Det bör genomföras en satsning på information inklusive webbpublicering om de skyddade områdena. Mottagningsanordningar i form av skyltning, vägvisning, parkeringsmöjligheter m.m. bör ses över liksom behovet av kanalisering av besökare och turistaktiviteter. Fler initiativ bör tas och uppmuntras av naturvårdsmyndigheterna när det gäller att tillhandahålla tjänster som t.ex. kvalitetssäkrad guidning i reservaten. Information och guidning är också bra tillfällen att förklara varför vissa föreskrifter, restriktioner behövs i ett visst reservat. Naturturism bör uppmuntras. Om verksamheter bedrivs på ideell eller kommersiell basis bör i sig inte ha någon betydelse. Det viktiga är att verksamheten ger natur- och kulturupplevelser och kan förmedla kunskap och att den sker inom de ramar som syftet med bevarandet sätter.

Strategin bör vara att ha mottagningsfaciliteter och information på plats redan när ett skyddat område beslutas och invigs. Invigningar bör ses som bra tillfällen att manifestera naturvårdens gemensamma resultat i bygden. Vidare bör kopplingen mellan skydd och vård framhållas. Förvaltningen av skyddade områden har generellt blivit eftersatt delvis på grund av fokuseringen på att skydda ytterligare områden, framför allt skogsreservat. Det kan vara lämpligt att prioritera bland alla skyddade områden när det gäller ambitionsnivå och det kan finnas anledning att

satsa på de reservat som har störst värden och bäst förutsättningar ur ett publikt perspektiv.

Inom ramen för förvaltningen bör det ställas miljökrav vid upphandlingar, beställningar och uppdrag i linje med vad som anförs i avsnitt 3.15 om marknadsbaserade styrmedel.

Förvaltning av biotopskydd och naturvårdsavtal

Förvaltning innebär dels att bedöma om naturvårdsavtal och biotopskyddsområden över tiden utvecklas i enlighet med bevarandets syften, dels att utföra och dokumentera åtgärder som genomförs för att bevara naturvärden. En bedömning är att 20 procent av biotopskyddsområdena är i behov av någon typ av naturvårdande skötselinsats de närmaste tio åren. Då vi år 2010 beräknas ha cirka 10 000 biotopskyddsområden innebär det att 2 000 av dessa är i behov av skötsel. Här kan en koppling till så kallade gröna jobb och nyttjande av lokala resurser göras. Till förvaltning hör även skyltning och annat informationsarbete, vilket är en mycket angelägen verksamhet.

Engagera lokala aktörer i skötsel av skyddade områden

Förvaltning och skötsel av skyddade områden öppnar specifika möjligheter till att mot ersättning engagera lokala aktörer i den direkta praktiska skötseln. Det kan röra sig om att, med beaktande av gällande regler för upphandling, direktupphandla sköseljänster från brukare på berörda fastigheter, att arvoda eller anställa personer med lokal förankring för löpande uppdrag eller att anlita lokala entreprenörer. En annan variant kan vara att upplåta intäktsbringande verksamhet genom avtal, t.ex. turistverksamhet, guidning, viss försäljning och kaféverksamhet. Ett annat sätt att engagera lokala aktörer är att så långt det är möjligt försöka välja lokala leverantörer av varor och tjänster, exempelvis när det gäller aktiviteter inom naturturismen.

Redan i dag används i varierande utsträckning uppdragsavtal med lokala brukare om att utföra aktiva skötselåtgärder i olika reservat. Behoven framöver i skyddade områden, inklusive Natura 2000-områdena, får visa om det finns anledning att utveckla och tillämpa även andra avtalsformer i syfte att på ett kostnadseffektivt sätt nå bevarandesyftena. Det kan komma att finnas behov av att lösa frågor som rör bevarande av såväl naturtyper som arter i ett kortare eller medellångt perspektiv och där ömsesidigt ingångna avtal kan vara en lämplig modell. Det kan t.ex. handla om att markägaren förbinder sig att tillåta eller tåla specifika åtgärder i artbevarandesyfte (naturvårdsavtal) eller att staten eller kommunen arrenderar mark för naturvårdsändamål för att låta ett strandnära område översvämmas viss del av året (arrendeavtal). Det handlar främst om åtgärder där ett avtal om intrångsersättning för all framtid av olika skäl inte är aktuellt eller lämpligt och där det inte heller är frågan om ersättning för aktivt utförd skötselåtgärd, men där ändå markägaren/brukaren upplåter mark eller nyttjanderätt under viss tid och får ersättning för det.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2001 gett Naturvårdsverket i uppdrag att åiterrapportera om arbetet att utveckla formerna förvaltning, vård och skötsel av skyddade områden. Målet ska vara att pröva mer decentraliserade former för förvaltning och skötsel av skyddade områden. Naturvårdsverket planerar att slutrapportera detta arbete i juni 2002.

Övervakning och uppföljning av värdefull natur bör stärkas

Upprätthålls de bevarandevärden – ekosystem, naturtyper, arter, förutsättningar för friluftsliv m.m. – som avsikten var och är att bevara? Detta är en grundläggande fråga för områdesskyddet. Övervakning och uppföljning av värdefull natur i allmänhet och skyddad natur i synnerhet, vilket inkluderar Natura 2000-nätverket liksom arter och populationer, är ett eftersatt område. Miljöövervakningen, som syftar till att följa förändringar i miljötillståndet, har av historiska skäl varit fokuserad på andra områden än biologisk mångfald och förutsättningar för friluftsliv. Art- och habitatdirektivet (artikel 11) ställer tydliga krav på medlemsstaterna när det gäller att etablera ett övervakningssystem för att följa bevarandestatusen hos såväl naturtyper som arter i Natura 2000-områdena. Över huvud taget ökar behovet, inte minst mot bakgrund av de fastlagda miljökvalitets- och delmålen, av att följa upp bevarandet i de skyddade områdena.

Regeringen bedömer att behovet av att följa bevarandetillståndet i värdefulla naturområden kommer att öka och att det därför krävs en kraftsamling kring detta. Detta relaterar till behovet av att veta vad vi har i de skyddade områdena; se avsnittet ovan om baskartering. Regeringen överväger därför att ge Naturvårdsverket i samråd med berörda sektorsmyndigheter i uppdrag att inom ramen för den nationella miljöövervakningen ta fram ett program för övervakning och uppföljning av värdefull natur. Detta arbete har starka beröringspunkter med vad som redovisats ovan om behov av naturtypsindelning och kunskapsuppbyggnad i skyddade områden. Det är vidare angeläget att denna uppföljning och utvärdering har en god koppling till motsvarande arbete som sker rörande miljömålen.

3.11 Artbevarande förutsätter bevarande av livsmiljöer

Regeringens bedömning:

- Tyngdpunkten i arbetet med att bevara biologisk mångfald bör läggas på ekosystemnivån med dess olika naturtyper och landskapsavsnitt. Insatser behövs också på art- och genetisk nivå, och vissa arter kräver specifikt utformade åtgärder.
- Den nationella rödlistningen dvs. riskbedömningen för att arter kommer att försvinna från Sverige, utgör ett värdefullt underlag för naturvårdsarbetet. Rödlistorna blir indikatorer på situationen sammantaget i olika ekosystem och för grupper av organismer. Arbetet med rödlistning inom kvarvarande organismgrupper bör fortsätta.
- Sverige har ett ansvar för biologisk mångfald i Sverige; för de arter och bestånd av arter som hör hemma i vårt land.

- Sverige bör fortsätta ha en starkt restriktiv syn på introduktion av främmande arter som kan tänkas etablera sig och bilda livskraftiga bestånd i naturmiljön, och sådana som kan korsa sig med inhemska arter. Noggrann ekologisk och genetisk konsekvensbedömning liksom uppföljande övervakning bör knytas till varje introduktion av främmande arter oavsett skälet till introduktionen. Sverige bör också fortsätta driva frågan om att undvika införsel av främmande arter via sjöfarten och barlastvatten.

Arter – lättast att förstå och beskriva

Förmodligen är arter för de flesta människor den mest gripbara nivån av biologisk variation. Ett ekosystem eller en naturtyp är betydligt svårare att förklara och förstå, även för en fackman. Det är lättare att beskriva hur många arter vi har, om de blir fler eller färre etc. jämfört med att göra motsvarande för ekosystem och naturtyper. På motsvarande sätt kan det också vara svårt att skapa förståelse för att det finns en omfattande biologisk variation även inom arter. Vildlaxen är ett exempel på detta. Det finns genetiskt skilda laxpopulationer som leker i var sin "hemälv". Varje art är ofta uppdelad i lokala populationer som kan vara påtagligt genetiskt olika varandra. Det är på populationsnivån som den biologiska utvecklingen sker och genetiska anpassningar till vissa miljöbetingelser skapas. Omfattande förluster av biologisk variation kan ske på gennivån – t.ex. genom att lokala populationer av en art utrotas – utan att vi inser detta om vi endast studerar artnivån. Samtidigt kan förlusterna på gennivån ha allvarliga konsekvenser för arten – genetisk variation är en nödvändig förutsättning för en arts långsiktiga överlevnad och anpassningsförmåga.

Livskraftiga bestånd av arter kan ses som ett kvitto på att naturen fungerar; att det finns tillräckligt med livsmiljöer av god kvalitet, att näringskedjor fungerar, att miljögiftbelastningen är acceptabel etc. Ofta kan det även ses som en bekräftelse på att natur- och miljövården har lyckats med sina insatser. Havsörn, sälar och pilgrimsfalk kan tas som exempel på detta. Strategin måste vara att se till att inte ytterligare arter hamnar i en situation där deras bevarandestatus är så pass bekymmersam att de blir rödlistade. Detta måste i första hand uppnås genom att vi bevarar livsmiljöer i tillräcklig utsträckning.

För att uppnå målen rörande artbevarande är det nödvändigt med en samverkan mellan olika politikområden, både nationellt och på EU-nivå. Beträffande det sistnämnda är det framför allt jordbruks- och fiskepolitiken, regionalpolitiken samt genomförandet av biologisk mångfald- och försurningsstrategierna som har stor vikt.

Artspecifika insatser behövs som komplement

De flesta arter i Sverige kan upprätthållas i livskraftiga populationer genom generella verktyg, exempelvis att livsmiljöer bevaras genom områdesskydd eller naturvårdshänsyn i de areella näringarna, genom tillståndsplikt för markavvattning eller genom strandskydd. En viss andel av våra arter behöver förmodligen inte – åtminstone inte i dagsläget – några

specifika naturvårdsåtgärder alls. Det finns dock en mindre andel arter där artens ekologi och bevarandestatus liksom hotbilden medför att de generella naturvårdsåtgärderna och -verktygen inte räcker; de fångar helt enkelt inte upp de behov och den problembild som just denna art har. De stora rovdjuren är ett exempel på en grupp i denna kategori. Andra exempel kan vara arter som inte är knutna till specifika områden eller miljöer och som har ett behov av många olika livsmiljöer, för reproduktion eller födosök etc. – dvs. miljöer som inte i tillräcklig omfattning upprätthålls genom de generella åtgärderna. En annan variant kan vara arter som har en komplicerad livscykel eller flyttande arter där det krävs multilaterala åtgärder för att trygga artens fortbestånd i Sverige. För vissa arter utgörs inte hotbilden av förlust av livsmiljö utan artens tillbakagång har andra orsaker. Det räcker med andra ord inte att bevara livsmiljön. För många arter krävs alltså särskilda åtgärder som ger arten i fråga möjlighet att fortleva, dvs. åtgärder utformade specifikt för den arten.

Flera delmål berör artbevarande

Flera av delmålen, kopplade till miljö kvalitetsmålen, som har fastställts av riksdagen handlar om artbevarande (se vidare bilaga 2). Följande delmål handlar alla om att ta fram och genomföra artvisa åtgärdsprogram för hotade arter (när det gäller fiskar även fiskstammar):

- Delmål 5 under *Levande sjöar och vattendrag*
- Delmål 3 under *Hav i balans samt levande kust och skärgård*
- Delmål 5 under *Myllrande våtmarker*
- Delmål 4 under *Levande skogar*
- Delmål 5 under *Ett rikt odlingslandskap*
- Delmål 4 under *Storlagen fjällmiljö*

I många fall ligger ansvaret för att genomföra bevarande- eller restaureringsåtgärder för olika hotade arter, inklusive att finansiera dessa åtgärder, på olika sektorsmyndigheter. Det är viktigt att framtagandet och genomförandet av dessa åtgärdsprogram planeras och läggs upp på ett sådant sätt att de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen och delmålen uppnås. Det finns ett generellt behov av ett ökat tempo i arbetet med åtgärdsprogrammen.

Strategin för artbevarande bör även framöver främst vara att inrikta insatserna på att bevara arternas livsmiljöer (habitat). Därigenom läggs en grund för att bevara arterna i livskraftiga bestånd inom deras naturliga utbredningsområde. Genom begreppet livskraftig population uttrycks att den genetiska variationen som finns inom populationen inte utarmas, utan bevaras så att populationens möjligheter till anpassning till förändrade miljöförhållanden – den s.k. evolutionära potentialen – bibehålls.

Som redan framhållits i avsnitt 3.10 bör begreppet gynnsam bevarandestatus ha en målstyrande roll i det fortsatta naturvårdsarbetet, såväl när det gäller populationer och arter som naturtyper.

I Sverige finns uppskattningsvis 58 000 arter av växter, djur och svampar och encelliga organismer. Av dessa är 4 120 rödlistade. Rödlistningsprocessen innebär förenklat att risken för ett försvinnande – utdöende – från Sverige inom en viss framtid bedöms. Vid bedömningen används ett antal internationellt fastställda kriterier och om arten uppfyller något av dessa placeras den in i en av sex rödlistekategorier. Ju högre risk för utdöende, desto högre placering i kategorisystemet. Rödlistning innebär med andra ord en prognos av hur snabbt vi riskerar att tappa en art från den svenska floran och faunan. Bedömning av rödlistning görs av Art-Databanken med hjälp av vetenskapssamhället och en omfattande ideell kompetens, främst i form av expertkommitteer för olika grupper av arter och organismer. Rödlistorna fastställs formellt av Naturvårdsverket. Det bör noteras att alla organismgrupper ännu inte har hunnit eller kunnat bedömas. För närvarande har ca 20 000 arter bedömts med avseende på bevarandestatus och rödlistning. Av dessa har alltså ca 21 procent bedömts tillhöra någon av kategorierna inom rödlistesystemet. Det är viktigt att rödlistningsarbetet fortsätter för ännu inte analyserade organismgrupper. Den nationella rödlistningen av arter utgör ett värdefullt underlag, främst eftersom sådana arter och listor utgör indikatorer på situationen sammantaget i olika ekosystem och för grupper av organismer.

Ett ansvar för vår mångfald

Sverige har ett ansvar för vår biologiska mångfald, dvs. för de arter och bestånd av arter som hör hemma i vårt land. Begreppet hör hemma bör ges en vid innebörd och inkluderar givetvis de arter som med människans hjälp har fått hemvist i vårt land genom jordbrukets utveckling under århundradena. I samband med överväganden om prioriteringar kan ibland den geografiska ramen vidgas till utanför landets gränser. Det kan t.ex. röra sig om en situation när man tar en viss arts hela utbredningsområde i beaktande. Detta får dock inte innebära att Sverige släpper ansvaret för att inom vårt land vidta åtgärder för arter och deras livsmiljöer eller genetisk variation som hör till ”Sveriges biologiska mångfald”. Sverige har i och med EU-medlemskapet och ratificerandet av konventioner iklätt sig en rad internationella förpliktelser på naturvårdens område, bl.a. konventionen om biologisk mångfald och EU:s fågel- respektive art- och habitatdirektiv, som vi inom landet har ett gemensamt ansvar att leva upp till.

Främmande arter

Arter flyttas från de områden där de traditionellt har förekommit till nya områden över hela jorden i en accelererande takt. Tidigare var främmande arter främst ett ekologiskt problem på öar, vars arter var särskilt anpassade till förhållandena på just den ön. Ö-arterna klarade oftast inte konkurrensen från införda arter, t.ex. råttor och katter, eller nyttoväxter som träd för odling. En stor andel av dessa ursprungliga ö-arter är redan utrotade. Nya forskningsrön gör bedömningen att om alla arter världen

över gavs möjlighet att leva överallt där de har naturgivna förutsättningar att överleva, t.ex. klimatologiskt, så skulle jorden tappa nästan två tredjedelar av det totala antalet arter genom den konkurrenssituation som alltid uppstår när arter söker nya livsrum.

Om man vill bevara merparten av jordens, eller Sveriges, arter är det nödvändigt att inta en restriktiv syn när det gäller medveten och omedveten införsel av nya arter som inte skulle kunna ta sig till den nya platsen utan människors hjälp. Det kommer emellertid aldrig bli möjligt att helt förhindra att arter sprider sej till nya områden. Att arter sprider sig och utökar sitt utbredningsområde är i och för sig en naturlig process. Människan har dock på ett dramatiskt sätt accelererat denna utveckling så att arterna inte hinner anpassa sig till nya förutsättningar. Detta är ett exempel på ett hot där pro-aktiva åtgärder – snarare än reaktiva – är nödvändiga.

Det bör gälla en fortsatt starkt restriktiv syn på introduktion av främmande arter. Restriktiviteten gäller framför allt arter som kan tänkas etablera sig och bilda livskraftiga bestånd i naturmiljön och sådana som kan hybridisera med inhemska arter. Eftersom information ofta saknas om huruvida etablering, spridning och hybridisering är möjlig för en viss främmande art måste försiktighetsprincipen tillämpas. Man bör alltså utgå ifrån att främmande arter kan orsaka skada på inhemsk biologisk mångfald till dess att motsatsen är klargjord. Även introduktion av främmande populationer kan orsaka skada på inhemsk biologisk mångfald. Spridning av individer av annan genetisk bakgrund än den hos de naturligt förekommande bestånden kan förstöra den genetiska särarten hos naturbestånden. Noggrann ekologisk och genetisk konsekvensbedömning liksom uppföljande övervakning bör knytas till varje introduktion av främmande arter och bestånd oavsett skälet till introduktionen.

I syfte att förbättra möjligheterna och rutinerna kring att förebygga problem med introduktioner av främmande arter avser regeringen ge Centrum för biologisk mångfald (CBM) i uppdrag att se över regler och föreslå nya riktlinjer för ekologiska konsekvensbedömningar vid introduktioner av främmande arter. Denna fråga uppmärksammas också alltmer inom EU. Eftersom det berör handelsrelaterade frågor diskuteras gemensamma regelverk. Dessa kommer i så fall sannolikt att följa de rekommendationer som just nu behandlas inom konventionen om biologisk mångfald. Det handlar om krav på information för att undvika att arter introduceras utan myndigheternas vetskap, etiska koder för mellanstatligt samarbete kring dessa frågor, samt krav på att ekologiska konsekvensbedömningar föregår planerade introduktioner. En stor andel av de problem som hittills uppstått med främmande arter avser arter som introducerats oavsiktligt. Det handlar t.ex. om arter som kommit in som fripassagerare med jord eller vatten eller i potatis- och bananlaster. Arbetet med att vidta förebyggande åtgärder mot oavsiktliga introduktioner berör därför stora delar av handels- och transportsektorerna.

Sjöfartens spridning av vattenlevande organismer – ibland sjukdomsframkallande – via ballastvatten utgör ett särskilt problem. Det har beräknats att det sker en ny introduktion någonstans i världen i genomsnitt var nionde vecka. Denna fråga hanteras i linje med principen om sektorsintegrering inom FN:s sjöfartsorganisation IMO och på nationell basis av Sjöfartsverket. Östersjön, som ett innanhav med mycket lång omsätt-

ningstid för vattnet, speciella salthaltsförhållanden och låg artdiversitet, är ett särskilt riskområde beträffande potentiella ekologiska problem till följd av oavsiktliga introduktioner av främmande arter. Ca 100 främmande arter har redan introducerats i Östersjön med människans hjälp och ca 70 av dessa arter har etablerat reproducerande populationer. Det är för tidigt att bedöma om dessa arter kommer att orsaka ekologiska, och eventuellt ekonomiska, problem i Östersjön.

Ett internationellt regelverk i form av en ny konvention rörande detta problem håller på att utarbetas inom ramen för IMO. Det pågår samtidigt forskning i syfte att få fram tekniska lösningar. Sverige bör fortsätta att med kraft driva denna fråga inom ramen för IMO och andra relevanta forum.

3.12 Naturvården i vattenmiljöerna måste förstärkas

Regeringens bedömning:

- Naturvårdsarbetet i vattenmiljöerna, såväl i sjöar och vattendrag som i kustvatten och hav, bör förstärkas. Arbetet med miljömålen i kombination med genomförandet av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) ger bra förutsättningar för detta, men förstärkning behövs även genom andra åtgärder, t.ex. utökade forskningsinsatser.
- Ramdirektivet för vatten innebär att arbetet koncentreras på god ekologisk status i olika vattenmiljöer och på biologiska förhållanden. Det praktiska genomförandet av direktivet kommer att involvera olika sektorer, exempelvis areella näringar, infrastruktur och energi vilket förbättrar direktivets möjligheter att utveckla lokal samverkan och delaktighet, t.ex. i samband med fysisk planering.
- En nationellt samordnad inventering och klassificering av från bevarandesynpunkt värdefulla vattenområden, såväl sötvatten som kustvatten och hav, bör genomföras.
- Samordnad förvaltning av kustzonen mellan olika sektorer och verksamheter, integrerad kustzonsförvaltning, utgör ett värdefullt verktyg i arbetet med att uppnå en god ekologisk status i Sveriges kustvatten. Detta verktyg bör utvecklas och tillämpas.
- Arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgårdsområden bör fortsätta. Detta arbetssätt ger förutsättningar att skapa en samsyn på hur naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv kan utvecklas inom ramen för en hållbar utveckling i skärgården.
- Bullerfria områden längs kuster och i skärgårdar för friluftsliv och natur- och kulturupplevelser bör etableras.
- Kunskapen om bevarandevärden i marina miljöer i Sveriges ekonomiska zon bör förbättras. Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ger möjlighet att skydda den marina miljön i denna zon.

- Lokala och regionala informationsinsatser bör göras för att göra människor medvetna om de naturvärden som finns under vattenytan.
- Fiskets omfattning bör inte vara större än att god ekologisk status kan upprätthållas för alla påverkade bestånd. Utsättning av fisk bör inte ske under förutsättningar som riskerar att skada bevarandevärden.
- För vattenlevande hotade arter bör åtgärdsplaner eller förvaltningsplaner upprättas som syftar till att säkerställa arternas fortlevnad inom deras huvudsakliga, ursprungliga utbredningsområde.

Naturvärden i vattenmiljöer bör förstärkas

Sedan decennier har naturvärden fokuserats på landmiljöer medan insatser i vattenmiljöer generellt sett har varit eftersatta. Detta avspeglas tydligt i fördelningen av inventeringar och bevarandeplaner samt skyddade områden och artvisa åtgärdsprogram. När det gäller bedömning av rödlistning så återstår en hel del arbete med t.ex. alger och andra havslevande arter (fiskar och ryggradslösa djur). Ett positivt undantag är våtmarkerna där den nationella våtmarksinventeringen och sumpskogsinventeringen har medfört att det finns ett bra kunskapsunderlag. Detta har resulterat i en nationell bevarandeplan (Myrskyddsplanen) och även utgjort underlag för skärpt regelverk beträffande markavvattning och tillämpning av ärenden som rör våtmarker.

Det finns många förklaringar till att landmiljön har prioriterats. Inventeringar har en drivande kraft för hela naturvårdsarbetet och det är ofta svårare att inhämta kunskap om den akvatiska miljön. Detta gäller i synnerhet den marina. Avsaknaden av nationellt samordnade inventeringar är med största säkerhet en orsak. En annan är förmodligen att den natur som finns under vattenytan inte kan ses utan särskilda hjälpmedel; färre människor har helt enkelt erfarenheter och upplevelser av den akvatiska livsmiljön. Ytterligare en orsak är förmodligen den uppdelning mellan naturvård och miljöskydd som traditionellt har gällt inom miljöarbetet. I vattenmiljöerna har fokuseringen gällt föroreningar och miljöskydd och därmed kemiska och fysikaliska faktorer. I och med genomslaget för begreppet biologisk mångfald under 1990-talet håller denna uppdelning på att luckras upp. Arter som lever i vattenmiljön behöver både en fungerande livsmiljö i form av god vattenkvalitet, dvs. förebyggande åtgärder mot föroreningar, och naturvårdsåtgärder som kan handla om att trygga reproduktions-, uppväxt- eller födosökmiljöer. Havsörn, sälar, tumlare m.fl. arter illustrerar detta. Reduktion av miljögiftsbelastning liksom åtgärder för att förebygga störning under känsliga perioder liksom reduktion av bifångst (tumlare) inom fisket är alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bevarandemålen nås. En annan orsak är de ofta komplicerade ägandeförhållandena i vatten, där fisket är den sista resten av en ursprunglig kollektiv bygemenskap.

Naturvärden i vattenmiljön har delvis andra förutsättningar jämfört med landmiljön. Vattnet rör på sig liksom föroreningar och i många fall även organismer. Livsmiljön i vattnet påverkas starkt av verksamheter på land som t.ex. areella näringar och olika källor till utsläpp av förore-

ningar som trafik, energiproduktion, avloppsvatten m.m. Sjöar och vattendrag ingår i vattensystem som samspelar med landmiljön i omgivande avrinningsområden. Stranden, som utgör en särskilt viktig ekologisk övergångszon, är kanske det tydigaste exemplet på hur land- och vattenmiljön samspelar. Även verksamheter i själva vattenmiljön påverkar, exempelvis yrkes- och fritidsfiske, sjöfart inklusive fritidsbåtar, vattenbruk, hamnanläggningar, vindkraft och oljeutvinning. Sammantaget innebär detta att en förutsättning för att naturvården skall ha framgång i vattenmiljön är att samtliga berörda sektorer involveras i arbetet. Detta är i och för sig inte specifikt för vattenmiljön men ovan skisserade förutsättningar medför ett särskilt stort behov till helhetssyn och flexibilitet när processer etableras och vid val av styrmedel.

Naturvårdsinsatserna i vattenmiljöerna bör förstärkas. Flera av delmålen kopplade till miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Storslagna fjäll* och *Myllrande våtmarker* uttrycker denna ambition. Integreringen mellan naturvård och övrig miljövard bör fortsätta, särskilt när det gäller vattenmiljöerna. Sektorsansvaret och -integreringen bör utvecklas ytterligare, särskilt när det gäller landbaserade verksamheter som påverkar vattenmiljön. Utöver ovan nämnda mål har även miljö kvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning* stor betydelse för naturvården i vattenmiljön (se vidare bilaga 2).

Naturreservat i akvatisk miljö har hittills begränsad omfattning i svenska vatten. En förstärkning av detta område är redan aviserad i och med att såväl delmål 1 under *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag* liksom delmål 3 under *Storslagna fjäll* har lagts fast. Möjligheten att använda zoner i detta arbete bör nog övervägas. Erfarenheter från andra länder som har arbetat mer med bevarande av värdefulla marina miljöer ger vid handen att zoner underlättar möjligheten att komma fram till lösningar som kan accepteras av lokala aktörer och intressegrupper. Zoner används också internationellt vid arbetet med de skyddszoner i främst skog som behövs för att skydda den akvatiska miljön från närsalttillskott och minskad biologisk mångfald.

Kalkningen i syfte att upprätthålla pH-värden, och ekosystemen, i sjöar och vattendrag har som främsta mål att bidra till att bevara biologisk mångfald och bör ses som en mycket väsentlig naturvårdsåtgärd i sötvattensmiljön. I samband med kalkning genomförs även en del åtgärder som avser biologisk återställning av vattendrag, t.ex. återställning efter tidigare flottledrensning. Kalkningsverksamhetens långsiktiga mål måste dock analyseras vidare. Den minskade syrablastningen medför på sikt ett reducerat behov av kalkning. Det föreligger vissa oklarheter rörande den naturliga försurningens geografiska omfattning och hastighet. Skogsmarkskalkning, askåterföring och förändrad skogsskötsel föreslås av Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket för att åtgärda de skador som skogsbruket och övrig antropogen försurning orsakar mark och vatten i främst sydvästra Sverige. I detta område är också vattensystemens yttre delar – skogslandskapets små, porlande klarvattenbäckar – i dag praktiskt taget helt utslagna på grund av främst försurning. Detta skapar problem långt ned i vattensystemen. En integrering av ytvatten-

kalkning, åtgärder på skogsmark samt jordbrukets bidrag bör ske för att långsiktigt åtgärda dessa allvarligt skadade ekosystem.

Vattenområden inom det statliga fastighetsinnehavet utgör en tillgång som bör nyttjas i naturvårdsarbetet. I sjöar, vattendrag och skärgårdar finns ofta fina möjligheter till sportfiske. Möjligheten att låta organisationer och andra lokala intressenter få ansvaret för att förvalta såväl fiske och jakt som andra friluftaktiviteter i vatten och anslutande marker – särskilt statligt ägda – bör utnyttjas bättre. Det statliga fastighetsinnehavet medför goda möjligheter till skydd och bevarande av akvatiska miljöer, inklusive möjligheter att skapa helt fiskefria områden.

Utsättning av fisk får ske vid restaurering av hotade bestånd och som kompensation för irreversibla skador. Härvid bör geografiskt och ekologiskt närbelägna fiskstammar användas. Vid utsättningar för restaurering skall i största möjliga utsträckning naturliga lekmiljöer skapas och självreproducerande avelsfiskar med varierande genotyper användas för att bibehålla genetiska och ekologiska karaktärer.

Ramdirektivet för vatten – ett bra tillfälle att förstärka naturvården

Genomförandet av ramdirektivet för vatten medför en stor utmaning för Sverige de kommande åren och ger samtidigt goda möjligheter att utveckla naturvården i vattenmiljöerna. Direktivet innebär fokusering på en god ekologisk status i olika vattenmiljöer. Det medför en tyngdpunktsförskjutning från kemiska och fysikaliska faktorer mot biologiska. Att ta fram åtgärdsprogram utgör en viktig del av det praktiska genomförandet. Regeringen har under hösten år 2001 tillsatt en särskild utredare som skall belysa frågor som rör genomförandet av ramdirektivet, bl.a. avgränsning av avrinningsdistrikt och myndighetsorganisation (dir. 2001:78). I direktiven till utredaren ligger också att se på möjligheter till s.k. miljösamverkan i avrinningsområden och verksamhetssamordning samt att utreda förutsättningarna för införa avgifter som ett incitament för minskade utsläpp. Ramdirektivet har också föranlett ett tilläggsdirektiv till Miljöbalkskommitten (dir. 2001:25).

Arbetet med att genomföra detta direktiv kommer med stor säkerhet att medföra förbättrade förutsättningar att integrera naturvård och miljöskydd och se till att olika sektorer involveras, exempelvis areella näringar, transporter och energi. Exempelvis har Vägverket redan startat ett eget projekt om Vägverkets roll när det gäller att uppfylla direktivet. De åtgärdsprogram som skall tas fram kommer att lägga fast vilka åtgärder som behöver genomföras. Olika sektorer kommer att påverkas på olika sätt. Vidare kommer det förmodligen ges möjligheter att utveckla lokal samverkan och delaktighet vid genomförandet av direktivet. En omsorgsfull fysisk planering kan här vara ett verksamt medel. Erfarenheter från projekt kring integrerad kustzonsförvaltning bör tas till vara. Även genomförandet av art- och habitat- liksom fågeldirektivet har medfört förstärkning av naturvården i vattenmiljöerna.

I dag saknas ett sammanhållet inventeringsunderlag om bevarandevärda vattenområden i Sverige. Detta gäller såväl hav och kustvatten som sjöar och vattendrag. Några län har på eget initiativ tagit fram inventeringar. I stort saknas det dock inventeringar genomförda med enhetlig metodik. Ännu mindre har värdering av bevarandevärde, utförda efter enhetliga kriterier, genomförts. Vi saknar kartor över landskapet under vattenytan och det behövs bättre information om den geografiska utbredningen av olika arter och växt- och djursamhällen. Kunskapen om vattenmiljöerna – och då i synnerhet havsmiljön – måste förbättras.

Mot denna bakgrund bör en nationellt sammanhållen inventering av i första hand sjöar och vattendrag samt kustvatten (enligt ramdirektivets definition) genomföras. Det finns ett starkt behov av ett sådant kunskapsunderlag för att kunna genomföra ramdirektivet för vatten, inte minst för att utforma väl prioriterade åtgärdsprogram. Exempelvis är det angeläget att få till stånd en systematiskt genomförd marin inventering med ett visst antal provpunkter längs Sveriges kust. Inventeringen bör även omfatta havsområden som i och för sig inte omfattas av vattendirektivet men där behovet av förbättrad kunskap ändå är mycket stort (t.ex. vissa utsjöbankar). Underlaget behövs även för att kunna uppnå delmål 1 under miljö kvalitetsmål *Hav i balans samt levande kust och skärgård* respektive delmål 1 under *Levande sjöar och vattendrag*. Underlaget kommer även ha relevans för arbetet med de fyra delmål som rör genomförandet av ramdirektivet (se bilaga 2). Delmål 1 under *Hav i balans samt levande kust och skärgård* lägger fast att senast år 2010 skall minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ha ett långsiktigt skydd. Delmål 1 under *Levande sjöar och vattendrag* anger att senast år 2005 skall berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. För att kunna ta fram de bevarande- och åtgärdsprogram som avses i dessa två delmål behövs ett samlat kunskapsunderlag. För delmålet om utsättning av fisk bör det övervägas om ett nationellt klassificeringssystem behöver upprättas. Inventeringen bör starta med en sammanställning av befintlig information. Därefter bör övervägas om vilken information om vattenmiljöerna som därutöver behövs för att ovanstående delmål och ramdirektivet ska kunna uppnås på ett bra sätt.

En fastlagd naturtypsindelning (se avsnittet 3.10) är en förutsättning för att en inventering skall vara meningsfull att genomföra. Inventeringen bör finansieras inom ramen för avsatta resurser för arbetet med att uppnå miljömålen *Levande sjöar* respektive *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Över huvud taget bör inventeringsinsatser – och annan kunskapsuppbyggnad och – sammanställning – ske i nära samarbete med universitet och högskolor. Dessa har ofta en mycket stor kunskap som måste tas tillvara i naturvårdsarbetet. När det gäller marin miljö finns det anledning att överväga vilka ytterligare behov det finns att utveckla teknik och metodik för att kunna genomföra kostnadseffektiva inventeringar. Sådan teknikutveckling sker redan i dag på vissa universitet och högskolor.

Vidare bör det övervägas om det finns skäl att samordna inventeringsinsatser rörande i första hand naturvård, marina däggdjur och fåglar, fiskar, arkeologi/kulturmiljö och geologi. Eftersom undersökningar av marin miljö generellt är kostsam kan det finnas goda skäl att undersöka förhållandena ur flera aspekter, inte endast naturvård.

Integrerad kustzonsförvaltning – ett värdefullt verktyg

Mot kustområden riktas ofta en mängd olika utvecklingsintressen samtidigt som de är miljömässigt känsliga områden med stora bevarandevärden. Det finns därför ett starkt behov av att utvecklingsinsatserna koordineras med skydd och varsam skötsel av områdenas unika resurser. Med en integrerad kustzonsförvaltning som innefattar flera samhällssektorer kan man ta ett samlat grepp på dessa frågor för att nå en balanserad och hållbar utveckling i kustområdena. Detta arbetssätt växer fram på flera håll i världen och inom EU har det uppmärksammats i form av ett förslag till rekommendation från EU-kommissionen vilket för närvarande slutförhandlas inom EU. Rekommendationen innebär att medlemsstaterna bl.a. skall anta principer för god förvaltning av kustområdena, utveckla nationella strategier och samarbeta med grannländerna. Genom att man tillämpar en integrerad kustzonsförvaltning skapar man goda möjligheter att involvera alla de sektorer och verksamheter som på olika sätt ger förutsättningar för och påverkar livet i kustzonen, såväl när det gäller miljö och natur som människors möjligheter till utkomst och därmed en levande kust och skärgård. I Sverige handlar det främst om att med den kommunala planeringen och miljöbalkens bestämmelser för kustzonen som bas, utveckla sambanden med regionala och lokala utvecklingsinsatser som ger möjlighet till utkomst och kvarboende och bevarande- och skötselprogram. Det inbegriper områden som fiske, vattenbruk, sjöfart och vindkraft men även landbaserade sektorer som jord- och skogsbruk, infrastruktur m.m. som påverkar kustzonen och den marina miljön. Fysisk planering kan spela en stor roll i detta sammanhang. En integrerad kustzonsförvaltning kan även bli ett verkningsfullt arbetssätt verktyg vid genomförandet av ramdirektivet för vatten.

Regeringen anser att strategier för en integrerad kustzonsförvaltning bör utarbetas med hänsyn till regionala och lokala förhållanden. Det medför ökade kunskapskrav i regioner och kommuner (se vidare avsnitt 3.13).

Regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgårdsområden

I syfte att utveckla den potential för ökad sysselsättning och tillväxt som finns i resurshushållning och miljöanpassning, gav regeringen 1997 ett antal länsstyrelser i uppdrag att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för fyra av landets större skärgårdsområden. Miljövårdsberedningen fick samtidigt i uppdrag att följa och utvärdera arbetet och redovisade detta i betänkandet Levande skärgård – utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, SOU 2000:67, som har remissbehandlats.

I betänkandet lämnas ett trettiotal förslag angående ett brett spektrum av verksamheter och frågor där flera är av betydelse för naturvården och friluftslivet. Det gäller även de fyra programmen där länsstyrelserna lyft fram över 300 åtgärdsförslag eller frågor som bör uppmärksammas. Där återfinns konkreta projekt och goda idéer om hur natur- och kulturvårdsinsatser kan kombineras med utveckling inom turism- och besöksnäringarna. Förslagen riktar sig såväl till regering och den nationella nivån som till regionala och lokala instanser. En hel del av förslagen i betänkandet har behandlats i miljömålspropositionen och efterföljande uppdrag eller på annat sätt. De övriga förslagen kommer att behandlas i annat sammanhang.

Miljövårdsberedningen föreslår för det fortsatta arbetet en gemensam satsning på översiktplanering i kust- och skärgårdsområdena, något som stöds av remissinstanserna. Regeringen har i regleringsbrevet för länsstyrelserna år 2002 gett berörda länsstyrelser i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som genomförts på regional och lokal nivå utifrån förslagen i respektive program samt att i samarbete med berörda centrala och regionala myndigheter ta fram underlag för kommunernas översiktplanering i kust- och skärgårdsområdena. Ett sådant underlag bör naturligt innefatta naturvården och friluftslivet och behandla nya kunskaper och aspekter som framkommer.

Arbetet med programmen har skett med stora insatser och med lokalt engagemang av organisationer och enskilda. Det har gett betydelsefullt resultat och det har bidragit till en ökad dialog och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, boende och organisationer i skärgården. Regeringen anser att det är viktigt att detta arbete fortsätter och att denna samordnade arbetsform kan vara ett lämpligt sätt att skapa en samsyn på hur naturvård och friluftsliv kan utvecklas inom ramen för en hållbar utveckling i skärgården. Det kan även vara ett viktigt bidrag i arbetet med regionala och lokala miljömål.

Omprövning av vattendomar

Sedan slutet av 1800-talet har nästan alla svenska sjöar och rinnande vatten påverkats negativt till följd av dikning, sänkning, flottledsrensning eller vattenkraftsutbyggnad. Detta har lett till att längre partier med oskadat, rinnande vatten – särskilt i södra Sverige – är ovanliga. Sjöar som helt saknar påverkan av dikning och sänkning är mycket ovanliga i södra Sverige. Framför allt vad gäller mindre vatten, saknar dessa ingrepp numera ofta avsedd betydelse, men kvarstår i många fall på grund av rådande vattendomar och oklara ägarförhållanden. I andra fall är nyttan av dessa ingrepp liten och kan kompenseras, detta gäller t.ex. flottningsrensade mindre vattendrag.

Existerande större vattenkraftverk med regleringsdammar och uppdamda områden har storskaligt förändrat den regionala miljön i främst Norrland. Enligt regeringens uppfattning bör de möjligheter som numera utvecklas för att miljöanpassa vattenkraften ge goda möjligheter att förbättra miljön såväl i och omkring befintliga vattenkraftsanläggningar som i vattendrag med skador från tidigare vattenregleringar. Vid miljöanpassning av vattenkraften bör utgångspunkten vara att nuvarande produktionskapacitet bibehålls. Detta skapar förutsättningar för bibehåll-

landet av biologisk mångfald, t.ex. vad gäller vandrande fiskarter. Fortsatt inventering och forskning bör ske för att klarlägga möjligheterna till och effekterna av miljöanpassning, restaurering och kompensationsåtgärder.

Många äldre vattendomar saknar bestämmelser rörande hänsyn till bevarandevärden. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) framhölls därför att det behöver göras en analys av omprövningsförfarandet och av miljöbalkens kostnads-, ersättnings- och omprövningsregler. I tilläggsdirektiven till Miljöbalkskommittén (dir. 2001:25) ges denna i uppdrag att analysera bestämmelserna om omprövning.

Befintliga möjligheter till omprövning av vattendomar bör prövas i syfte att bättre anpassa äldre domar till nuvarande synsätt och värderingar eller där så är möjligt återskapa tidigare förhållanden så att bevarandevärden bättre tillgodoses.

Bullerfria områden – avgörande kvalitet för friluftsliv och naturupplevelser

Delmål 6 till *Hav i balans samt levande kust och skärgård* lägger fast att buller och andra störningar från båttrafik skall vara försumbara inom särskilt känsliga och utpekade skärgårds- och kustområden senast år 2010. Tillgång till sådana områden utgör en avgörande kvalitet för friluftsliv och naturupplevelser. Arbetet med att uppnå detta delmål fortsätter (se även avsnitt 3.8).

Den marina miljön i ekonomisk zonen

Även vissa marina områden utanför Sveriges territorialgräns, dvs. i vår ekonomiska zon, hyser höga bevarandevärden framför allt för biologisk mångfald. De har stor betydelse för fiskerinäringen som reproduktions- och uppväxtområden för fisk och är väsentliga för sjöfågel och marina däggdjur. Detta gäller inte minst grunda utsjöbankar. Kunskapen om dessa områden är i dag bristfällig. Berörda myndigheter i samarbete med vetenskapssamhället bör ta fram ett förbättrat kunskapsunderlag. Enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140) och lagen om kontinentalsockeln (1966:314) krävs tillstånd av regeringen för att utnyttja naturtillgångar i den ekonomiska zonen. Detta gäller dock inte fisket som regleras genom EU:s gemensamma fiskepolitik. Enligt lagen om ekonomisk zon krävs också regeringens tillstånd för att uppföra kommersiella anläggningar. Vidare ger denna lag möjlighet för regeringen att skydda och bevara den marina miljön.

Medvetna utsläpp av olja vid t.ex. rengöring av lasttankar är fortfarande ett problem i den marina miljön, inte minst i den ekonomiska zonen. Lagen om åtgärder mot föroreningar från fartyg (1980:424) har nyligen ändrats i syfte att förbättra möjligheterna att motverka olagliga utsläpp till sjöss av olja och andra skadliga ämnen (prop. 2000/01:139). Bestämmelser om tillsyn och sanktioner skärps i syfte att genomföra Östersjöstrategin. Östersjöstrategin är den gemensamma strategi som länderna runt Östersjön har enats om för att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Dessa skärpningar är ett led

i arbetet att nå delmål 7 om utsläpp från fartyg, kopplat till miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det är särskilt viktigt att bevaka konsekvenserna för naturvärden av det ökande antalet oljetransporter på fartyg i Östersjön.

Det kan finnas områden i den ekonomiska zonen som väl kvalificerar till det ekologiska nätverket Natura 2000. Enligt art- och habitatdirektivet skall, i de fall kunskap finns, sådana områden föreslås av medlemsstaterna att ingå i Natura 2000. Det är också EU-kommissionens uppfattning att medlemsländerna även inom den ekonomiska zonen skall föreslå lämpliga områden till Natura 2000, givet att det finns områden där som kvalificerar till nätverket. Regeringen har nyligen föreslagit EU-kommissionen att utsjöbanken Hoburgs bank, som till största delen ligger inom Sveriges ekonomiska zon, skall ingå i Natura 2000. Ett område som ingår i Natura 2000 skyddas enligt miljöbalken i första hand genom ett särskilt tillståndskrav för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka området. Om ett område i den ekonomiska zonen skall ha ett längre gående skydd aktualiseras frågor som knappast kan hanteras unilateralt av Sverige. Sjöfart och fiske är exempel på detta. Fiskefrågorna är liksom Natura 2000 en del av gemenskapspolitiken. Frågor om begränsningar av fisket får hanteras på sedvanligt sätt i de gemensamma forum som finns så att den gemensamma naturvårds- och fiskepolitiken inte motverkar varandra. I huvudsak har dock fisket och naturvärden ett gemensamt intresse av att bevara den marina miljön i den ekonomiska zonen. Om det bedöms nödvändigt att begränsa sjöfarten i ett Natura 2000-område bör Sverige, inom framför allt FN:s sjöfartsorganisation IMO och Helsingforskommissionen (HELCOM), verka för att naturvårdsintressena tillgodoses inom ramen för sjöfartssektorn.

Förstärkta informationsinsatser

Naturvärdena ”under ytan” i sjöar, vattendrag, skärgård och hav är särskilt svåra att uppleva för gemene man. Mot denna bakgrund bör informationsinsatser om dessa värden förstärkas. Här har alla relevanta aktörer som myndigheter, vetenskapssamhället, museer, vattenvårdsförbund m.fl. en roll att spela, inte minst när det gäller att på ett enkelt sätt informera om forskningsresultat, miljötillståndet och planerade naturvårds- eller förvaltningsåtgärder m.m.

Områden med fiskeförbud

Det finns behov av att skapa flera områden med kort- eller långsiktigt förbud mot fiske. Sådana områden fyller flera syften:

- Skydda representativa fisksamhällen och akvatiska ekosystem,
- skydda hotade fiskarter och fiskbestånd,
- skydda reproduktionsområden för kommersiellt viktiga fiskarter.

Syftet med områden med fiskeförbud, s.k. fredningsområden, sammanfaller i de flesta fall med ansträngningarna att bevara den biologiska mångfalden eller att återskapa akvatiska ekosystem där endast naturliga mekanismer strukturerar populationer och organismsamhällen. Sådana

områden kan tjäna som referensområden i miljöarbetet. Det är emellertid inte endast miljön som gynnas av fredningsområden, utan även fisket.

Arbetet med att skapa sådana helt skyddade områden bör påbörjas omgående samtidigt som det löpande arbetet med selektivt skydd fortsätter. Valet av skyddsform bör avgöras från fall till fall efter det slag av dialoger som framhålls i avsnitt 3.1. När det gäller fisket är denna sektors regelverk tillämpligt. Om det finns anledning att möta också andra hotbilder ger miljöbalken bredare möjligheter än fiskets regelverk.

3.13 Kunskapsuppbyggnad och folkbildning – avgörande för en bra natur- och kulturmiljövård

Regeringens bedömning:

Kunskapsuppbyggnad

- Fortsatt forskning och kunskapsuppbyggnad inom naturvårds- och bevarandebiologin är en förutsättning för långsiktig framgång i naturvårdsarbetet. Naturvetenskaplig forskning behöver kompletteras och integreras med samhällsvetenskaplig forskning. Människor som nyttjar forskningsresultaten bör få bättre delaktighet i forskningen.
- Inventeringar och insamling av data om bevarandestatus och miljötillståndet spelar en avgörande roll i naturvårdsarbetet.
- I utbildningen på universitet och högskolor bör natur- och kulturmiljövårdsrelaterade ämnen integreras i syfte att uppnå en helhets-syn på landskapsbilden.
- Kunskapsspridning och information är väsentligt för att naturvårdsarbetet skall vara framgångsrikt. De som tar fram och besitter kunskap som har betydelse för naturvårdsarbetet bör se till att denna görs tillgänglig och sprids till de som nyttjar kunskapen.
- Kunskapsuppbyggnaden inom miljöövervakningen när det gäller tillståndet för biologisk mångfald behöver förstärkas. Indikatorer för uppföljning av biologisk mångfald och andra naturvårdsaspekter bör utvecklas.
- Sektorerna har ett ansvar för den kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning som krävs för att sektorn skall klara av att genomföra de åtgärder som erfordras inom sektorn för att nå fastlagda delmål och miljökvalitetsmål.
- Forskning kring friluftsliv bör stärkas genom att ett kompetensnätverk för friluftsforskning etableras.

Utbildning och folkbildning

- Förståelse och insikt kring natur och naturvärden, och hur dessa kopplar till hållbar utveckling, utgör en grund för hela naturvårdsarbetet. Det formella utbildningssystemet är viktigt för grundläggande kunskaper, liksom det fria folkbildningsarbetet, dvs. studieförbund, folkhögskolor och andra organisationer.
- Förskola, grund- och gymnasieskola har en angelägen uppgift i att lägga grunden till kunskap om och upplevelser av naturen. Det

3.13.1 Forskning och kunskapsuppbyggnad

Fortsatt forskning och kunskapsuppbyggnad en grund för den framtida naturvården

Fortsatt kunskapsuppbyggnad har en avgörande betydelse för om naturvården långsiktigt skall nå framgång och nå fastställda delmål och miljö kvalitetsmål. De närmaste årens kunskapsuppbyggnad och kunskaps sammanställning bör därför ta utgångspunkt i de kunskapsbehov som finns för att dessa mål skall kunna uppnås. Kunskapsuppbyggnad bör i detta sammanhang ges en vid innebörd. Det finns behov av en gedigen kunskap om naturen och de problem och hotbilder som finns. Samtidigt är det sällan som lösningar på genomförandet – hur vi når målen – tillhandahålls av naturvetenskapen. Erfarenheten visar att det inte är så enkelt som att bara för att vi har kunskapen så har vi löst problemet. Naturvårdens långsiktiga framgång bestäms i hög grad av vilken acceptans och engagemang som olika grupper och intressen har i och för naturvårdens mål. Det handlar om gemensamma lärande- och beslutsprocesser, vilja till att förändra den verklighet människor lever i i dag och om hur kunskap kan omsättas i konkret handling. Här har kommunikations- och beteendevetenskaperna mycket att bidra med.

Det bör därför ske en parallell kunskapsuppbyggnad inom olika delar av vetenskapen. Myndigheter och andra intressenter i naturvården bör bättre uppmärksamma och utveckla kunskap om hur förändringsprocesser kan och bör drivas. Ett sätt att öka kunskapen inom detta fält är gemensamt lärande i konkreta projekt och dialoger där olika intressenter och aktörer bidrar med kunskap och erfarenheter.

På den naturvetenskapliga sidan inkluderar kunskapsuppbyggnad inventeringar, insamling av information om miljö tillståndet som exempelvis status hos populationer, inklusive rödlistning. En generellt angelägen uppgift är kunskapsuppbyggnad som underlättar att uppnå fastlagda miljö kvalitets- och delmål. En annan uppgift är uppföljning och utvärdering som kan verifiera att vi verkligen har nått de mål som är satta. Forskningen behöver ställa frågor om konkreta målparametrar, utformning av kostnadseffektiva styrmedel och åtgärder samt – inte minst – utvärdering av resultaten. Medför exempelvis fastlagda delmål att vi verkligen når miljö kvalitetsmålet inom stipulerad tid? Medför resultatet att de fem grundläggande värdena – som utgör utgångspunkt för miljömålen – upprätthålls? Det behövs kunskap för att kunna vidta rätt åtgärder.

Mycket värdefulla insatser har gjorts och görs från olika universitet och högskolor, Centrum för biologisk mångfald (CBM), ArtDatabanken, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra), från olika myndigheter som exempelvis Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad (Formas), Statens institut för ekologisk hållbarhet (IEH), Fiskeriverkets laboratorier m.fl. Naturvårdsrelaterad forskning och forskning om biologisk mångfald har fått stärkta resurser bl.a. genom regeringens forskningspropositioner Forskning för framtiden – en ny orga-

nisation för forskningsfinansiering (prop. 1999/2000:81, bet. 1999/2000:UbU17, rskr. 1999/2000:257) och Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU06, rskr. 2000/01:98). Bildandet av det nya forskningsrådet Formas har bidragit till att stärka denna forskning. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1) anslagit ytterligare medel till Formas och Vetenskapsrådet, för forskning om biologisk mångfald och forskning till stöd för en ekologiskt hållbar utveckling.

Naturvårdsproblem – och hinder för att uppnå fastställda miljömål – har ofta sin grund i hur vi använder mark och vatten, hur vi utnyttjar biologiska resurser etc. Det finns ofta kopplingar till hur biologiska resurser, biologisk mångfald och ekosystemtjänster värderas – eller inte värderas – inom ramen för rådande system och traditioner. Det finns ett behov av att förstärka integreringen av socio-ekonomiska aspekter inom naturvårdsrelaterad forskning. Andra nyckelord för framtida forskning är ämnesövergripande respektive kunskapsintegration. Exempel på frågeställningar kan vara: Hur kan olika naturvårdsproblem lösas genom förbättrade förebyggande åtgärder; hur kan nyttjanderegimer som säkerställer ett hållbart nyttjande utvecklas och etableras? Ett annat exempel är det område som redovisats i avsnitt 3.6, nämligen hur naturvård och regional utveckling ömsesidigt kan bidra till en hållbar utveckling. Den helhets-syn mellan naturvård och kulturmiljövård som framhålls i avsnitt 3.7 bör även omfatta kunskapsuppbyggnaden och –spridningen. När kunskap om vår svenska natur tas fram bör människans påverkan och samspel med naturen finnas med i bilden, t.ex. element som markanvändningshistoria och traditionellt brukande.

Genom Naturvårdsverkets forskningsprogram ”Naturvårdskedjan länkas ihop” fokuseras ett angeläget område; nämligen hur naturvårdens mål, styrmedel, åtgärder och utvärdering bör hänga ihop. Det är också ett exempel på den tvärvetenskapliga ansats som är nödvändig för att vi skall få fram den kunskap som behövs för att miljökvalitets- och delmålska kunna uppnås. Ökad effektivitet i miljöpolitiken (AGREE), finansierat av Naturvårdsverket, är exempel på ett samhällsvetenskapligt program som granskar förutsättningarna att genomföra den svenska miljöpolitiken, och särskilt myndigheternas roll. Detta har hög relevans även för naturvården. Även Mistra finansierar forskningsprogram som är relevanta för naturvården, t.ex. HagmarksMistra som försöker utveckla skötselmetoder för ängs- och hagmarker som både kan bevara biologisk mångfald och som är företagsekonomiskt lönsamma. Ett exempel på marin forskning är Naturvårdsverkets nya program MARBIPP, Marin biodiversitet – mönster och processer.

Som redan framhållits i avsnitten 3.10 och 3.11 bör begreppet gynnsam bevarandestatus ha en målstyrande roll i det fortsatta naturvårdsarbetet, såväl när det gäller bevarande av arter som naturtyper. Det finns behov att sammanställa och ta fram ny kunskap rörande tillämpningen av detta begrepp. Detta innefattar ett beaktande av de genetiska aspekterna hos olika bestånd av arter. Här finns en stor utmaning för såväl vetenskapssamhället, i samarbete med naturvårdsmyndigheterna, att ta fram ny kunskap. Eftersom begreppet numera är infört i regelverket kommer det med stor sannolikhet att få stor betydelse framöver, exempelvis när man

tar fram åtgärdsprogram, vid miljökonsekvensbeskrivningar och prövningar och inte minst vid uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse.

En annan generell uppgift för forskningen är att ta fram vetenskapligt förankrad kunskap som underlag för Sveriges mål på medellång och lång sikt i det internationella naturvårdssamarbetet, inklusive konventioner och EU-samarbete. När det gäller internationella förhandlingar kring begränsning av föroreningar kan konstateras att Sverige har haft en framgångsrik strategi i detta avseende. Forskning och kunskap har långsiktigt byggts upp och har på ett vederhäftigt sätt styrkt Sveriges ambitioner och ståndpunkter i förhandlingsarbetet, vilket i sin tur lett till framgång. Det gäller inte minst protokoll inom ramen för konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar samt den nya konventionen om långlivade organiska föreningar. Det finns skäl för naturvården att överväga liknande långsiktiga strategier för uppbyggnad av förhandlingsunderlag.

Inventeringar och information om bevarandestatus är också kunskapsuppbyggnad

Inventeringar spelar en avgörande roll i naturvårdsarbetet. Om vi inte har bred kunskap om natur- och kulturmiljöerna i Sverige blir det mycket svårt att prioritera insatserna rätt. Riksrevisionsverket (RRV) konstaterar i rapporten Skyddas värdefull natur (RRV 1998:62) att nationella inventeringar med enhetlig metodik och kriterier för bedömning av naturvärde m.m. har varit en stark drivkraft i processen att bevara skogar och myrar. Även det omvända förhållandet råder. För naturtyper eller geografiska områden där det saknas inventeringar saknas även den viktigaste grunden för att göra prioriteringar och ta fram väl övervägda bevarandeprogram. Våtmarksinventeringen är ett bra exempel på en från nationell nivå samordnad inventering som har gett ett bra underlag för en bevarandeplan – Myrskyddsplanen. Nyckelbiotopinventeringen och sumpskogsinventeringen som skogsvårdsorganisationen genomförde under 1990-talet är andra exempel på riksomfattande inventeringar som betyder mycket för det fortsatta bevarandearbetet.

Den nya ängs och betesmarksinventering som Jordbruksverket fått i uppdrag att genomföra kommer att ge ny, uppdaterad kunskap om bevarandevärden i ängar och betesmarker. När det gäller inventeringar i vattenmiljöer – sjöar och vattendrag respektive kust och hav – kan konstateras att underlaget på ett avgörande sätt är sämre. Ett viktigt element för att förstärka naturvården i vattenmiljöerna är därför genomförandet av en nationell inventering (se avsnitt 3.12).

Uppdraget till ArtDatabanken att genomföra Svenska artprojektet är ett viktigt led i en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Uppdraget innefattar att ta fram ett referensverk, Nationalnyckeln till Sveriges flora och fauna, som tillsammans med nya vetenskapliga publikationer skall beskriva alla landets ca 50 000 arter av flercelliga växter, svampar och djur. Detta utgör en stor satsning såväl finansiellt som vetenskapligt. Projektet beräknas ta minst tjugo år att genomföra och resultatet kommer för lång framtid utgöra en solid grund för biologisk forskning och naturvård. Bedömning av bevarandestatus och rödlistning av ännu ej bedömda

organismgrupper är en annan viktig kategori inom naturvårdens kunskapsuppbyggnad (se avsnitt 3.11).

Vid alla inventeringar måste det initialt budgeteras för resurser för att sprida information tillbaks till olika intressegrupper (se vidare avsnitt 3.1 om vikten av god information i samband med dialoger).

Ideella organisationers arbete och olika projekt visar att det finns ett stort intresse bland naturkunniga människor runt om i landet att bidra till kunskapsuppbyggnad som rör vår natur. Ett framgångsrikt exempel är fågelrapporteringsystemet via webbplatsen Svalan (<http://svalan.environ.se/rappsyst/index.htm>). I oktober månad 2001 hade denna webbplats över 100 000 besök. I dag är 2 500 rapportörer anslutna och dessa har hittills, helt ideellt, rapporterat ca 380 000 observationer. Den här typen av rapporteringssystem ligger väl i tiden och bör bidra på ett substantiellt sätt till kunskapsuppbyggnaden.

Exemplet Svalan visar på vilka möjligheter det finns att med hjälp av Internet samla in, sammanställa och distribuera kunskap och information. Naturvården bör pröva att fortsätta att utveckla kunskapsinsamling via Internet och med hjälp intresserade och kunniga medborgare. Detta gäller i synnerhet kunskap om förekomst av arter och bevarandestatus hos olika arter och områden.

Integrering natur – kultur även vid kunskapsuppbyggnaden

Denna skrivelse lyfter fram vikten av en helhetssyn på landskapet. Både natur och kultur är samtidigt närvarande i samma landskap. I framtiden bör en sådan helhetssyn vara förhärskande hos alla de som på olika sätt bidrar till att bygga upp, förvalta och sprida kunskap om kulturmiljö- och naturvården. Universitet och högskolor har en nyckelroll i detta sammanhang. En förbättrad integrering mellan naturvårds- och kulturmiljövårdsrelaterad kunskapsinsamling liksom undervisning bör därför komma till stånd. Exempelvis saknas det ännu kunskap om vilka naturtyper i skogen som är hävdberoende, dvs. består av ett biologiskt kulturarv. En kunskapsuppbyggnad om det biologiska kulturarvet i skogen är därför angelägen.

Spridning av kunskap och information är av avgörande betydelse

Som framhållits flera gånger i denna skrivelse har spridning av kunskap och information en avgörande betydelse för naturvårdens långsiktiga framgång. Alla aktörer som tar fram och har lagrat kunskap som har betydelse för naturvårdsarbetet bör se till att denna görs tillgänglig och sprids till rätta avnämare. Största möjliga öppenhet, lättillgänglighet och aktiv spridning av kunskap bör genomsyra alla aktörers agerande. Frågor som rör åtkomst till data bör lösas av berörda aktörer. Det svenska bidraget till den s.k. Clearing House-mekanismen, inom ramen för konventionen om biologisk mångfald, bör ha en samordningsroll liksom andra aktörer som exempelvis SLU Miljödata, Centrum för biologisk mångfald och ArtDatabanken. Internet kan erbjuda goda möjligheter till lösningar när det gäller att ordna bra tillgänglighet till data och information.

Det finns ett särskilt behov av att göra kunskap tillgänglig regionalt och lokalt och att öka kunskapen hos lokala intressenter och aktörer. I många fall görs detta bäst integrerat i olika sektors verksamhet (se vidare nedan). Erfarenhetsöverföring är också ett sätt att sprida kunskap. Denna bör förbättras inom och mellan såväl olika myndigheter som andra aktörer. Skogsvårdsorganisationen har under tre år drivit utbildningskampanjen Grönare Skog som syftar till ett lönsamt hållbart skogsbruk. Mer än var tredje skogsägare har deltagit, och ca 120 000 skogsägare och övriga inom skogsbruket har deltagit i en kurs eller i en studiecirkel.

Information

Information om natur och naturvård har en grundläggande roll när det gäller att sprida kunskap och insikt. Här har alla aktörer inom naturvården ett gemensamt ansvar att på ett lättbegripligt och enkelt sätt informera om olika aktiviteter och möjligheter som naturvården erbjuder. Under senare år har flera större informationsinsatser bedrivits från den statliga naturvården, exempelvis Markernas mångfald som samordnats av Jordbruksverket.

Information har även framöver en mycket viktig roll att spela, inte minst när det gäller att etablera dialoger mellan myndigheter och olika lokala aktörer och intressenter.

Baskartering av skyddade områden

Det är av avgörande vikt att veta vad vi har i de skyddade områdena i form av naturtyper och arter innan man går vidare med urval av områden. Detta behov har beskrivits i avsnitt 3.10 om områdesskydd. Även denna verksamhet bör ses som en slags kunskapsuppbyggnad.

Förstärkning av kunskap om tillståndet för biologisk mångfald

Biologisk mångfald kan sägas vara ett begrepp för den samlade variationen i naturmiljön. Det är stor utmaning att på ett kostnadseffektivt sätt följa denna. Det är i praktiken omöjligt – och inte heller nödvändigt – att följa tillståndet för alla delar av mångfalden. Generellt måste kunskapsuppbyggnaden inom miljöövervakningen när det gäller tillståndet för biologisk mångfald förstärkas. Ett system av indikatorer för uppföljning av biologisk mångfald och andra naturvårdsaspekter behöver utvecklas, testas och verifieras – vad visar egentligen indikatorerna?.

Kunskapsuppbyggnad och -spridning inom sektorerna

En stor andel av de åtgärder som krävs för att fastlagda delmål och miljö kvalitetsmål skall uppnås ligger på olika sektorer, såväl sektorsmyndigheter och näringar och branscher. För att dessa mål skall kunna nås behövs i regel kunskap. I många fall behöver ny kunskap tas fram, inte minst för att sektorn ska klara av att genomföra de åtgärder som erfordras. Detta gäller en rad sektorer; beträffande mål som har beröring

med naturvårdspolitiken främst sektorer inom de areella näringarna men även transporter, turism och energi. Sektorerna har därför ett ansvar för att den kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning som krävs inom sektorn kommer till stånd. Detta bör ske i nära samarbete med såväl forskare som lärare på i första hand högskolenivån.

Forskning kring friluftsliv

Forskning kring friluftsliv är angelägen om vi ska få bättre kunskap om friluftslivets förutsättningar, människors önskemål, betydelse för folkhälsan och om hur en bra planering för friluftsliv ser ut. Friluftsforskningen är till sin karaktär mångvetenskaplig. Den berör flera vetenskapsdiscipliner, t.ex. kulturgeografi, historia och turism- och fritidsforskning. Även om det finns exempel på en hel del intressant forskning kring friluftsliv så har detta forskningsfält generellt sett varit svagt representerat i Sverige. Medel som beviljats från Centrum för idrottsforskning har i huvudsak gått till områden som rör tävlingsidrotten, medicinsk idrottsforskning och till idrottsskadeforskning. En bakgrund till detta är förmodligen att friluftslivet i egenskap av brett allmänintresse inte i samma utsträckning som tävlingsidrotten har starka påtryckargrupper. Friluftsforskningen har dock ibland lyckats med att få anslag från andra forskningsfinansiärer.

Forskning kring friluftsliv bör stimuleras, framför allt mot bakgrund av friluftslivets betydelse för folkhälsa, livskvalitet, naturmedvetenhet och miljöengagemang. Ett kompetensnätverk förankrat i berörda akademiska miljöer skulle kunna inrättas i syfte att, med flexibilitet och begränsade kostnader, främja friluftsforskningen och utbytet inom denna. Ett förslag om ett sådant nätverk lämnades i promemorian Statens stöd till friluftsliv och främjandeorganisationer (Ds 1999:78). Huvudmannskapet för nätverket skulle kunna ligga på lämplig högskola eller universitet. FRISAM, friluftslivets samarbetsorganisation, bör som avnämare kunna ha en viktig roll i detta nätverk. Uppgifter för nätverket skulle kunna omfatta kunskapsförvaltning, initiering av forskning samt kunskapsspridning. Nätverket skulle kunna ha en viktig roll i att bidra till att den kunskap som kommer fram verkligen tillämpas, framför allt i kommunerna.

3.13.2 Utbildning och folkbildning

Samsyn och integrering mellan natur och kultur

Om naturvården skall lyckas att etablera ett aktivt arbetssätt krävs problemlösare och kompetens att förebygga problemen. Det behövs både natur- och kulturvetare som kan vara med aktivt i olika planeringsprocesser och som kan arbeta och omsätta sin kunskap inom olika sektorer. Kunskap och kompetens måste kunna omsättas i beslutsunderlag inom planering, inom areella näringar och vid konsekvensbedömningar.

Den integrering av natur- och kulturmiljövård som lyfts fram i denna skrivelse bör även genomsyra utbildningen på olika nivåer. Utbildningssektorn har en nyckelroll när det gäller att bryta den på många sätt konstlade uppdelningen i natur och kultur. Detta är en stor utmaning för

framför allt universitet och högskolor. Det är i mångt och mycket där synen på landskapet och dess värden cementeras hos de som framöver skall arbeta med att vidmakthålla och utveckla dessa värden. Skr. 2001/02:173

Folkbildning – en pedagogiska uppgift även för naturvärden

Vad är biologisk mångfald? Och varför bör vi bevara den? Varför är det så avgörande med fungerande ekosystem med god förmåga att möta förändringar? Varför är friluftsliv och naturupplevelser så viktigt för barn och ungdom? Hur kan jag som konsument bidra till att bevara en rik och varierad natur? Frågorna är många och behovet är stort att föra ut kunskap om naturen och människans förhållande till den. Sammanhangen är ofta komplicerade. Kunskapen är ibland relativt ny, även för forskare, exempelvis när det gäller den biologiska mångfaldens betydelse för ekologiska tjänster och ekosystemens buffertförmåga – resiliens.

Naturvärden har en stor och angelägen uppgift i att föra ut kunskap till breda grupper av medborgare. Ytterst handlar det om insikt och kunskap om hur naturvård bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling (se avsnitt 2.7). Förankring av denna kunskap och insikt i de breda folklagen utgör en långsiktig förutsättning och stöd för såväl offentliga som ideella och enskilda naturvårdsinsatser. Det kan sammanfattas som naturvårdens folkbildningsuppgift och berör vid sidan av naturvårdens ”vanliga aktörer” även skola, förskola, studieförbund, folkhögskolor, Folkbildningsrådet, olika organisationer m.fl.

I den programsatsning riktad mot kommunal naturvård som aviseras i avsnitt 3.4 bör även rymmas insatser inom folkbildning, givet att kriterier i övrigt uppfylls. Fördelar med att integrera folkbildning i detta program är att verksamheten dels får en lokal anknytning, dels får en koppling till andra konkreta naturvårdsinsatser som ingår i olika kommunala projekt, dvs. till den ”lokala naturen” och till det lokala agenda 21-arbetet.

Naturen som pedagogisk resurs – förskola och skola

En ekologiskt hållbar utveckling fordrar att människor har kunskap i meningen fakta, färdighet, förtrogenhet och förståelse samt har vilja och förmåga att göra aktiva hållbara val. Denna färdighet måste vara en naturlig del i människors vardag. Eftersom människors attityder och livsstil grundläggs i tidig ålder startar man redan i förskolan arbete med att öka intresset och kunskaperna om hållbar utveckling. Kunskaperna byggs sedan på genom hela utbildningssystemet. Även skola och barnomsorg har en viktig roll när det gäller att nå nya generationer av samhällsmedborgare med kunskap och insikter om naturen och vårt förhållningsätt till denna. Perspektivet i skolundervisningen bör ligga på hållbar utveckling. Naturens och naturvårdens betydelse är en stor ingrediens härvidlag.

Förskolan skall enligt läroplanen (Lpo98) lägga stor vikt vid miljö- och naturvårdsfrågor. Förskolan skall medverka till att barnen tillägnar sig ett varsamt förhållningssätt till natur och miljö och förstår sin delaktighet i naturens kretslopp. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet (Lpo94) anges att genom ett miljöperspektiv får eleverna möjligheter

både att ta ansvar för den miljö de själva direkt kan påverka och att skaffa sig ett personligt förhållningssätt till övergripande och globala miljöfrågor. Undervisningen skall belysa hur samhällets funktioner och vårt sätt att leva och arbeta kan anpassas för att skapa ett hållbart samhälle. Det handlar i hög grad om värdefrågor, om konflikter mellan olika samhällseliga intressen, om avvägningar som människor och samhälle ständigt tvingas göra. Insikten om att miljö, ekonomisk utveckling och människors sociala situation hör ihop – dvs. den grundläggande slutsatsen från Rio-konferensen 1992 – bör än mer genomsyra både den samhälls- och den naturorienterade undervisningen i skolan. Vetenskapliga fakta är viktiga men det räcker inte med det. Att ge kunskap, medvetenhet och förmåga att lösa problem är målsättningen för skolans verksamhet. Kunskapsförmedling om allemansrätten är viktig.

Utbildningssystemets uppdrag bestäms på nationell nivå i olika styrdokument som t.ex. skollag, läroplaner, program mål och kursplaner. Dessa erbjuder stöd för undervisning om hållbar utveckling och för arbete med denna ambition i skolan. Skolledare, förskollärare och lärare har en nyckelroll när det gäller att lyfta fram ovan nämnda frågor i den pedagogiska verksamheten. Lärarnas kompetens är en nyckelfaktor för att påverka och stimulera elevernas intresse. Den nya lärarutbildningen betonar hållbar utveckling, vilket ger goda förutsättningar för en bredare kunskap inom detta område hos framtidens lärare. Syftet med kursplanen för hem och konsumentkunskap i grundskolan är att utifrån kunskaper om samspelet mellan hushåll, samhälle och natur kunna möta förändringar, ta ansvar och agera. Utbildningen inom de naturvetenskapliga ämnena skall bidra till samhällets strävan att skapa hållbar utveckling och utveckla omsorg om natur och människor. Undervisning i grundskolan inom ämnet idrott och hälsa knyter an till de starka kulturella traditioner som finns i Sverige när det gäller att vistas i naturen. Genom friluftsverksamhet och vistelse i skog och mark får eleverna upplevelser, kunskaper och erfarenheter som kan stimulera ett fortsatt intresse för friluftsliv, natur och miljöfrågor. Ämnet bidrar på så sätt till att väcka engagemang för betydelsen av att skydda och vårda natur och miljö. Genom samarbete med andra delar av samhället kan undervisningen i skolan berikas och stärkas. Projektet ”Skogen i skolan”, som under många års tid framgångsrikt har integrerat skogsfrågor i skolans arbete, kan ses som ett inspirerande exempel för naturvården. Naturskolorna runt om i landet spelar en viktig roll liksom lägerskolor. Skolornas friluftsdagar är en resurs som kan användas till att ge friluftsliv och naturupplevelser. Det finns med stor säkerhet ett stort behov av kompetensutveckling för lärare kring dessa frågor. Varje kommun ansvarar för att detta behov tillgodoses, t.ex. genom att samordna uppdragsutbildning på olika högskolor.

Inom förskolan handlar det mer om att skapa förutsättningar för att upptäcka naturen, att stimulera nyfikenhet och om känsla. Att daghem och fritidshem har tillgång till närnatur i tillräcklig utsträckning utgör en grundförutsättning för att kunna komma ut med barnen i naturen (se avsnitten 3.4 och 3.5). Kunskap, vilja och intresse hos personalen spelar en viktig roll. Skolor och förskolor med särskild natur- och friluftprofil, exempelvis Friluftsförbundet ”I ur och skur”-skolor och daghem, fungerar som föregångare och inspiratörer.

Naturvägledning har en lång och stark tradition i Danmark. Naturvägledning innebär enligt den nordiska rapporten Naturvägledning i Norden ”förmedling av känsla för och kunskaper om naturen” och syftar till att ”öka förståelsen för de grundläggande ekologiska och kulturella sambanden och för människans roll i naturen” och ”att medverka till ömsesidig förståelse mellan de yrkesmässiga brukarna av naturen och allmänheten samt mellan olika utövare av friluftsliv”. Naturvägledning kan ske muntligen, via utställningar, självguide stigar, bildspel, teater m.m. Den kan ske i skolorna, av kommersiella turistföretag, av tillsyningsmän och ideella föreningar m.fl.

Professionell naturvägledning i turismens tjänst kan höja kvaliteten på olika turistprodukter, minska turismens negativa effekter på naturen och leda till att turister reser hem med en större miljömedvetenhet efter sitt besöket. Naturvägledning i samband med kommersiell verksamhet är det kanske mest effektiva sättet för turistnäringen att förmedla information om allemansrätten.

Även förvaltning av natur innebär ofta naturvägledningssuppgifter. Amerikanska s.k. rangers är en förebild, där en person (eller flera) har helhetsansvar för ”sitt” område.

I Norden är Danmark ett föredöme med statligt anställda naturvägledare i varje län. Utbildning för guider och vägledarsysslor ges i dag på de flesta nivåer och inom olika skolformer, folkhögskolor och AMU. Turistorganisationerna ordnar också lokalt och regionalt kurser för sina guider.

3.14 Tillvarata traditionell och lokal kunskap

Regeringens bedömning:

- Traditionell och lokal kunskap om naturen kan vara mycket värdefull för naturvården och bör tas till vara.
- Sveriges åtaganden genom bl.a. konventionen om biologisk mångfald att skydda, bevara och utveckla traditionell kunskap av värde för att bevara och hållbart nyttja naturen och naturresurserna bör genomföras på ett mer systematiskt sätt än vad som varit fallet hittills.

Åtaganden kring traditionell kunskap

Det finns flera exempel på samhällen som har utvecklats på ett ekologiskt hållbart sätt. Studier av framför allt lokalsamhällen har visat att normer och regler för ett uthålligt och långsiktigt resursutnyttjande ofta utvecklas. Här regleras ofta resursuttag genom samverkan. Reglerna leder till att människorna försörjs utan att resurserna överutnyttjas. Det finns liknande exempel från många olika samhällen på jorden, där beprövade metoder utvecklats och från vilka vi skulle kunna lära oss innan kunskapen om naturens dynamik försvinner. Den kunskap som här finns lagrad kan vara användbar även för vårt moderna tekniska samhälle som har en brist på tydliga kopplingar mellan de sociala systemen och de ekolo-

giska systemen och ekonomin. Social tillit och förtroende är grundpelarna för att dessa samhällen skall kunna fortleva. Med traditionell och lokal kunskap avses i denna skrivelse sådan kunskap som växt fram och förmedlats från generation till generation inom befolkningsgrupper och/eller lokala samhällen.

Traditionell ekologisk kunskap har ett stort värde som kulturarv, men kan också ha stor praktisk nytta för t.ex. naturvård. Andra områden där traditionell kunskap visat sig ha stor betydelse är t.ex. medicinsk forskning och sökandet efter nya läkemedel. Exempel på svensk traditionell kunskap som är värdefull för naturvården är kunskap om slätter, ängsskötsel, hamling, skötsel av betesmarker, småviltsjakt, husbehovsfiske och lokalt kustnära fiske. Bland samerna finns också mycket värdefull traditionell kunskap.

Lokal och traditionell ekologisk kunskap bör knytas till dess roll i att läsa av förändringar i naturen, dess roll i övervakning av miljötillståndet. Det gäller att ta vara på lokala nyttjares ekologiska och praktiska kunskap för att förvalta naturresurser och ekosystem. Lokal ekologisk kunskap, och de organisationer som besitter den, bör bli en väsentlig del av naturvården. Den måste också länkas till andra nivåer – kommuner, länsstyrelser m.fl. – så att den kan bidra till att en hållbar förvaltning uppnås. Samtidigt måste den traditionella kunskapen värderas. Traditionell kunskap behöver inte med automatik vara ”rätt” kunskap. Det krävs ett kritiskt värderande av all slags kunskap, så även den traditionella och lokala kunskapen.

Dokumentation av traditionell kunskap är en nödvändig del i bevarandet av traditionell kunskap, och i många fall kanske det enda sättet att bevara traditionell kunskap till framtida generationer. Centrum för biologisk mångfald driver sedan ett par år tillbaka ett projekt i samarbete med många andra institutioner m.fl. för att kartlägga svensk och samisk etnobiologisk kunskap. Detta projekt är mycket värdefullt, och avser att ge ut samlade bokverk om all tillgänglig etnobiologisk kunskap i Sverige. Det har även skett stora insatser inom ramen för museiväsendet och hembygdsrörelsen.

Sverige har gjort internationella åtaganden om att bevara och utveckla traditionell kunskap, främst genom konventionen om biologisk mångfald. Konventionen kräver att alla länder skall respektera, bevara och upprätthålla traditionella kunskaper, innovationer och sedvänjor av betydelse för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. För att uppnå detta räcker det inte med att dokumentera traditionell kunskap. Man måste också vidta åtgärder för att hålla den vid liv. För att uppnå detta är det viktigt att traditionell kunskap ges samma status som annan kunskap, samt att förutsättningarna för att utveckla traditionell kunskap förbättras. Samtidigt bör man komma ihåg att det inte nödvändigtvis är så att allt nyttjande som bygger på traditionell kunskap är hållbart.

Regeringen bedömer att det finns ett behov av att utreda hur traditionell kunskap bäst skall kunna skyddas och utvecklas, samt hur traditionella sedvänjor för naturresursutnyttjande bäst ska kunna uppmuntras. Utgångspunkt för detta utredningsarbete skall vara de åtaganden som Sverige iklätt sig inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Regeringen bedömer också att det finns behov av fortsatt stöd till arbetet med att bevara och dokumentera traditionell kunskap.

Regeringen avser att ge lämplig myndighet eller institution i uppdrag att utveckla hur traditionell kunskap, som har relevans för bevarande och hållbart nyttjande, skall kunna upprätthållas och värnas, i linje med gjorda åtaganden inom konventionen om biologisk mångfald.

Lokal kunskap

Ovan nämnda åtaganden avser även kunskap hos lokala samhällen. Ofta finns lokal kunskap om olika naturområden och om hur naturen har nyttjats och förvaltats. Denna kunskap har inte tagits till vara och utnyttjats i tillräcklig grad inom naturvården. I linje med vad som anförts i avsnitt 3.1 om vikten av stärkt dialog med medborgarna och behovet av att bättre utnyttja det lokala engagemanget för hembygdens natur och kultur bör lokal kunskap tas tillvara regelmässigt i varje naturvårdssammanhang. Det kan röra sig om reservatsärenden, skötselplaner, artbevarandeprojekt och förvaltning av viltstammar m.m. Det handlar om en ömsesidig respekt för varandras kunskap; expertens respekt för den lokalboendes kunskap och vice versa, yrkesfiskarens kontra forskarens osv.

Tillvaratagande av lokal kunskap bör lämpligen ske inom ramen för de lokala dialoger och processer som bör genomsyra natur- och kulturmiljövårdsarbetet framöver. Den lokala kunskapen bör ses som en tillgång för natur- och kulturmiljövården. Sådan kunskap kan medföra en stimulans för att utveckla också nya lösningar beträffande skötsel och förvaltning. Ett tillvaratagande av lokal och traditionell kunskap kan också bidra till att vidmakthålla värden som är viktiga för turismen. Fäbodkulturen kan vara ett exempel. I Life-projektet Biologiska kulturarvet, som leds av skogsvårdsstyrelserna i Värmland och Örebro, sker tillvaratagande och uppbyggnad av lokal kunskap i tre demonstrationsområden i Sverige; fäbodmiljöerna i Jämtlands län, skog/gruvmiljöer i Örebro län och eklandskapet i Östergötland hyser alla ett månghundraårigt biologiskt kulturarv.

3.15 Marknadsbaserade styrmedel – en potential

Regeringens bedömning:

- Miljömärkning och certifiering kan utvecklas ytterligare och på så sätt bidra till att naturvårdens mål uppnås. Sådana styrmedel bör i första hand utvecklas av aktörerna på marknaden dvs. konsumenter, producenter, handel samt miljö- och miljömärkningsorganisationer.
- Statlig verksamhet bör ha till uppgift att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att utforma gynnsamma ramverk och genom att stödja och stimulera.
- Miljömärkningssystem och liknande bör tas fram i öppna processer och vara tydliga beträffande kriterier och krav så att konsumenterna får möjlighet att göra självständiga val utifrån god kunskap. Vetenskapssamhället har en särskild roll i att från vetenskap-

lig, oberoende utgångspunkt granska hur systemen bidrar till naturvårdens mål.

- Miljökrav, som kan bidra till att stimulera miljövänlig produktion, bör ställas vid offentlig upphandling så att denna bidrar till naturvård.

Miljömärkningar och certifieringar – en potential även för naturvård

Som konsumenter påverkar vi – medvetet eller omedvetet – natur och miljö. Vi handlar varor, inte minst livsmedel, som har producerats under förhållanden som kan påverka natur eller miljö. Det kan röra sig om varor som produceras inom Sverige som t.ex. mejeriprodukter, trävaror eller importerade varor som t.ex. bomull, kaffe, bananer, tonfisk, jätteräkor eller tropiskt trä. Den gemensamma nämnaren är att produktion, förädling, distribution och konsumtion påverkar naturen såväl i Sverige som utomlands. Genom vårt val som enskilda konsumenter privata och offentliga inköpare kan och bör vi bli aktörer – åtminstone indirekt – inom naturvården. Miljömärkningen möjliggör för konsumenterna att välja miljöanpassade produkter och bidrar därigenom till en produktion av miljömässigt bra alternativ. Exempel på s.k. positiv miljömärkning där produkternas kriterier fastställs av en tredje part är det nordiska miljömärkningssystemet Svanen, EU:s system för miljömärkning EU-blomman, Naturskyddsföreningens Bra Miljöval-märkning och KRAV:s märkning av ekologiska produkter.

Miljömärkning, certifiering, miljöredovisning och miljörevision är alla exempel på olika instrument som under senare år har vuxit fram inom ramen för marknad och näringsliv. Dessa instrument har i stor utsträckning varit inriktade på andra aspekter av miljö och miljöproblem än naturvård. Under senare år har dock även naturvård mer och mer integrerats i sådana system, framför allt när det gäller miljömärkning och certifiering. Flera av dessa system bidrar i dag i olika grad till naturvård här i Sverige. De instrument som hittills har haft störst betydelse för naturvård har i första hand utvecklats av producenter, vidareförädlare, leverantörer, konsumenter och inte minst miljöorganisationer. Det kan noteras att det i dag inte bara handlar om miljömärkning utan att ofta inkluderas frågor som rör ursprung och kvalitet eller att kriterier kan inkludera sociala frågor, t.ex. hänsyn till urbefolkningar.

Dessa verktyg kan – och bör – på olika sätt bidra till att olika miljökvalitets- och delmål uppnås. Naturvårdspolitiken ställer här förväntningar på marknadens olika aktörer, inklusive förädlingsled och handel.

Som exempel kan nämnas certifiering av skogsbruk. I dag omfattas drygt 42 procent av den produktiva skogsarealen i Sverige av den nationella standarden inom ramen för certifieringssystemet Forest Stewardship Council (FSC). Det innebär bl.a. att ca 501 000 hektar med bevarandevärden skall undantas från skogsproduktion, eftersom detta är ett åtagande från markägaren inom ramen för certifieringen. Även certifieringen genom PEFC bidrar till att trygga områden med bevarandevärden. I september 2001 var drygt 1,9 miljoner hektar certifierad inom ramen för det systemet. På så sätt bidrar dessa certifieringar till att delmål 1 under miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* uppnås. Detta är ett bra

exempel på sektorsansvar där näringen själv tar ett stort egenansvar, genom ett verktyg som fungerar på marknaden.

Andra exempel är konceptet Naturbeteskött som utvecklats av Världsnaturfonden i samarbete med ICA-handlarna. Det innebär miljömärkning av kött från djur som har betat på naturbetesmarker och på sätt har bidragit till att hävda dessa marker, vilket i sin tur bidrar till att uppnå delmål 1 under *Ett rikt odlingslandskap*. Ytterligare ett exempel är Naturskyddsföreningens miljömärkningssystem Bra Miljöval rörande energiproduktion som har satt som kriterium att producenten inte ska medverka till att ianspråkta outbyggda vattendrag för produktion av ny elkraft. På så sätt bidrar detta miljömärkningssystem till att uppnå miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag*.

Ytterligare ett exempel är det internationella miljömärkningssystemet för havsfisk, Marine Stewardship Council (MSC), som etablerades år 1997 av livsmedelsföretaget Unilever och Världsnaturfonden WWF. MSC har utarbetat regler för uthålligt fiske, certifiera fiskerier och utforma ett märke som får användas på fisk fångad i enlighet med reglerna. MSC blev den första oberoende organisationen för miljömärkning av vildfångad fisk. Sex olika fiskerier runt om i världen har redan godkänts, och många fler är på gång (www.msc.org). Även KRAV driver ett arbete med miljömärkning av fisk och skaldjur.

En viktig underliggande faktor, som framhållits redan inledningsvis i regeringens grundsyn, är att offentliga insatser allena knappast kommer att klara uppgiften att uppnå fastlagda miljökvalitets- och delmål. Drivkraften för marknadsbaserade verktyg ligger framför allt hos olika kategorier av konsumenter, enskilda, företag och offentlig sektor. Detta ställer höga förväntningar på dessa konsumenter – att genom aktiva val av produkter och tjänster, baserat på god kunskap, bidra till en bra naturvård. Det måste vara enkelt att vara en aktiv miljökonsument. Om märkningssystemen blir för många eller för komplicerade kan det i sig innebära problem för konsumenterna att förstå vad de olika systemen står för och hur olika krav och kriterier bidrar till miljö- och naturvård. Det finns därför ett värde i att i viss utsträckning försöka samordna märknings- och certifieringssystem. Ett exempel kan vara att ansluta till internationellt vedertagna och granskade system och kriterier. I många fall kanske sådana saknas och då krävs ett utvecklings- och pionjärbete. Kriterier bör vara tydliga och relevanta och tas fram i öppna processer med brett deltagande från marknads olika aktörer. Grunden är att konsumenterna har möjlighet att förstå vad systemen står för och därmed – genom ett aktivt val – kan bidra till natur- och miljövard.

Producenterna har också en viktig roll. De bör ta ett ökat ansvar och minska miljöbelastningen och negativa hälsoeffekter av sina produkter. Detta bör omfatta produktens hela livscykel. I ansvaret ingår att skaffa sig kunskap om sina produkters miljöbelastning och hälsorisker och att föra denna kunskap och information vidare till andra aktörer – inklusive konsumenterna – i produktkedjan. Även distribution och handel har i många fall en viktig roll att spela; hela kedjan från produktion till konsument bör vara engagerad för att det skall kunna fungera.

Staten och kommunerna har ett övergripande ansvar att utforma institutionella och gynnsamma ramverk. Dessa ramar bör skapas genom en process som säkrar deltagande från olika aktörer såsom företag,

konsumenter och ideella organisationer. En viktig uppgift blir därför att kommunicera med aktörer som kan bidra till upprätthållandet och bevarandet av naturvärden. Den statliga verksamheten bör eftersträva att skapa goda förutsättningar för miljömärkning etc. genom att stödja och stimulera marknadsbaserade verktyg.

Detta ställer sålunda förväntningar på alla kategorier konsumenter – enskilda, företag, offentlig sektor – att genom aktiva val av produkter, baserat på god kunskap, bidra till en bra naturvård. Grundprincipen bör vara att det är marknadens aktörer, framför allt producenter, förädlings- och handelsled, inklusive berörda intressenter som konsument- och miljöorganisationer, som själva tar fram, lanserar och driver olika miljömärkningssystem. Även förädlingsled, distribution och handel har i många fall en viktig roll att spela; hela kedjan från produktion till konsument bör vara engagerad för att det skall kunna fungera.

Grunden för miljömärknings- och certifieringssystem är konsumenternas tilltro till och kunskap om dessa och producenternas förtroende och vilja att ansluta sig. Systemen måste sålunda ha en hög grad av trovärdighet och legitimitet. Oberoende ackreditering, kontroll och revision är viktiga komponenter när det gäller trovärdighet. Vetenskaps-samhället kan bidra till legitimitet och trovärdighet och bör därför kritiskt granska att märknings- och certifieringssystemen bidrar till de naturvårdsmål som systemen hävdar. Vad blir effekterna ”ute i naturen”? Hur långt räcker detta verktyg på vägen mot det långsiktiga miljökvalitetsmålet? Generellt är det ofta svårt att bedöma en produkts totala miljöbelastning. Det kan bli frågan om komplicerade avvägningar mellan olika miljöproblem och -påverkan. Myndigheterna och vetenskapssamhället har ett ansvar i att tillhandahålla och presentera underlag som kan vara relevant för utformning eller revidering av ett system.

Folkbildningsuppgift

Fler konsumenter måste bli medvetna om sambandet mellan sin egen konsumtion och hur den positivt och negativt påverkar naturmiljön. Att förklara sambandet mellan valet av en viss produkt och naturvård – exempelvis nötköttet på matbordet och möjligheten att bevara artrika naturbetesmarker – är ingen lätt uppgift. Sambandet mellan produktionsförhållanden och effekter i naturen är ofta komplexa. Att förklara dessa samband bör ses som en viktig uppgift inte bara för producenter och de som ”äger miljömärkningssystemen” utan är i mångt och mycket en uppgift för folkbildningen. Här har redan den ideella naturvärden gjort mycket stora och förtjänstfulla insatser men det återstår samtidigt mycket att göra. Det skall vara lätt för konsumenten att välja. Det förutsätter god kunskap och insikt.

Offentlig upphandling kan stimulera ”grön produktion och konsumtion”

Miljöcertifierad eller miljömärkt produktion behöver en god efterfrågan för att systemen skall kunna upprätthållas. Särskilt svårt kan det vara i början när ett system skall lanseras och produktionen styras till former som bättre gynnar natur och miljö. Nyetablering av ”grön produktion”

kan främjas på olika sätt. I regeringsförklaringen vid riksmötets öppnande hösten 2000 framhölls att miljökrav skall ställas vid all offentlig upphandling. Denna är ett verktyg som stat, kommun och landsting förfogar över när det gäller att stimulera miljöanpassad produktion.

Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling, den s.k. EKU-delegationen, har haft regeringens uppdrag att driva på en ekologiskt hållbar upphandling inom stat, kommun och landsting. Delegationen presenterade en slutrapport i september 2001. I rapporten presenteras idéer om fortsatt arbete för en ekologiskt hållbar offentlig upphandling. EKU-delegationen har också tagit fram ett Internetbaserat verktyg som kan användas som ett hjälpmedel av de offentliga aktörerna. Verktuget innehåller bl.a. förslag på miljökrav som kan ställas på olika produktgrupper (www.sou.gov.se/eku).

Det finns möjlighet att vid upphandlingen ställa krav och att välja varor och tjänster på ett sådant sätt att det får positiv betydelse även för natur och naturvård. Det gäller t.ex. livsmedel, energi och produkter från skogsbruket. Vid offentlig upphandling bör det därför, där det är relevant, eftersträvas att även väga in natur- och naturvårdsaspekter. Sådana övervägande måste givetvis ske inom ramen för gällande regler för upphandling. Stat, kommun och landsting kan på så sätt hjälpa till att stärka efterfrågan och stimulera övergång till en produktion som gynnar naturvärden och biologisk mångfald.

3.16 Svensk inriktning på det fortsatta naturvårdssamarbetet inom EU

Regeringens bedömning:

- Naturvård bör även fortsättningsvis i huvudsak vara ett nationellt politikområde. De existerande inslagen av gemenskapspolitik utgör viktiga element i den nationella politiken.
- Sverige bör fortsätta att vara pådrivande inom de delar av naturvårdspolitiken som är gemensamma. Det gäller framför allt genomförandet av EU:s strategi för biologisk mångfald med tillhörande aktionsplaner för naturresurser, jordbruk, fiske samt utveckling och bistånd.
- Sverige bör bidra till att bevara biologisk mångfald inom EU, bl.a. genom det ekologiska nätverket Natura 2000. Sambandet mellan Natura 2000-områdena och det omgivande landskapet bör framhållas, liksom kopplingar mellan Natura 2000 och EU:s sektorsvisa aktionsplaner för biologisk mångfald.
- Den svenska ståndpunkten bör vara att finansieringen av genomförandet av Natura 2000 även fortsättningsvis i huvudsak är ett ansvar för respektive medlemsstat. De möjligheter till finansiering via EU som finns i dag utgör värdefulla tillskott.
- Sverige bör vara pådrivande när det gäller att omförhandla fågel- respektive art- och habitatdirektivet så att det blir möjligt att på ett enklare och snabbare sätt kunna ändra i bilagorna till dessa direktiv. Naturen förändras och det finns därför behov av att kunna omprioritera insatser för olika arter.

- Sverige bör driva frågan om gemensamma riktlinjer och en gemensam grundsyn inom EU när det gäller introduktioner av främmande arter.
- Inom naturvårds- och handelspolitik bör Sverige vara drivande när det gäller fortsatt långsiktig avveckling av subventioner m.m. som har eller kan ha negativa konsekvenser för natur och naturvård.
- När det gäller miljömärkning och certifiering som berör naturvård bör den svenska ståndpunkten vara att detta kan utgöra viktiga bidrag i miljöarbetet. Sådana styrmedel bör dock i första hand utvecklas och drivas av konsumenter och producenter.

Naturvård i huvudsak nationellt politikområde

Inom gemenskapspolitiken finns inslag av gemensam naturvårdspolitik, främst genom fågel- respektive art- och habitatdirektivet, medelsfonden Life samt vissa andra miljödirektiv som har bäring även på naturvård, t.ex. ramdirektivet för vatten. Även inom den gemensamma jordbruks- och fiskepolitiken finns väsentliga inslag av naturvård, främst genom landsbygdsförordningen och miljöersättningar inom jordbruket. Vidare är EU:s strategi för biologisk mångfald med tillhörande aktionsplaner och det sjätte miljöhandlingsprogrammet (se avsnitt 2.5) viktiga gemensamma miljödokument med starka kopplingar till naturvård. Även EU:s arbete med att utveckla en integrerad produktpolitik (IPP) har positiv betydelse för naturvården.

Den gemensamma naturvårdspolitiken har förstärkt och kompletterat vår nationella naturvårdspolitik. Samtidigt bör framhållas att naturvårdspolitiken i stor omfattning fortfarande är ett nationellt politikområde. Det gemensamma regelverket täcker exempelvis endast delar av naturvården. Resurserna till naturvård kommer, trots det värdefulla bidrag som Life-projekten utgör, i huvudsak från nationella källor. Naturvårdspolitiken bör även fortsättningsvis i huvudsak vara nationellt politikområde.

Sverige fortsätter vara pådrivande inom EU:s naturvård

Sverige bör fortsätta att vara pådrivande inom de delar av naturvårdspolitiken som är gemensam. Det gäller framför allt genomförandet av EU:s strategi för biologisk mångfald med tillhörande aktionsplaner för naturresurser, jordbruk, fiske samt utveckling och bistånd. Även den gemensamma regional- respektive transportpolitiken har kopplingar till naturvård. Nyckelfrågor som Sverige bör driva är fortsatt sektorsintegrering, dvs. att naturvård integreras i relevanta politikområden så att fastlagda mål, såväl på EU-nivå som nationellt, uppnås. Viktiga utmaningar är reformeringen av fiske- och jordbrukspolitik i hållbar riktning. En närliggande fråga är utveckling och samordning av olika politikområden så att dessa inte motverkar utan bidrar till att fastlagda miljö- och naturvårdsmål uppnås. Den nya integrerade jordbruks- och landsbygdspolitik som håller på att växa fram har stor potential när det gäller att skapa goda förutsättningar för naturvården.

I stora drag handlar det om att nu gemensamt genomföra de ambitiösa målsättningar som finns med sjätte miljöhandlingsprogrammet som

grund. Den stora utmaningen för det fortsatta arbetet inom EU ligger i att förändra och utveckla andra politikområden i en hållbar riktning så att de bidrar till – inte motverkar – att de miljömål som lagts inom EU uppnås.

Nätverket Natura 2000

Sverige bör bidra till bevarande av biologisk mångfald inom EU genom det ekologiska nätverket Natura 2000. Vi har i ett EU-perspektiv mycket värdefull natur och vi har ett ansvar att bidra till detta nätverk. Sverige bör även i övrigt genomföra fågel- respektive art- och habitatdirektivet.

Processer och funktioner, som kan vara helt nödvändiga för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus hos naturtyper och arter inom områdena, kan sällan vidmakthållas endast inom Natura-områdena utan man kan även behöva se till omgivande landskap och vatten. Det kan handla om att bibehålla naturlig vattenregim, hydrologiska förhållanden i våtmarker, sediment- och näringstransport till estuarier, att vidmakthålla goda syreförhållanden på havsbotten, brand i det brandpräglade barrskogslandskapet eller tillgång på död ved i tillräcklig omfattning och kvalitet (som livsmiljö för en viss skalbagge eller mossa). Natura 2000-områdena bör därför inte ses som ”isolerade öar”, avskilda och utan sammanhang med omgivande landskap. Att bevara biologisk mångfald genom att upprätthålla arter och naturtyper i gynnsam bevarandestatus, vilket är det direkta målet med nätverket, är ofta mer eller mindre beroende av vad som händer i omgivande landskap. De arter och naturtyper det är frågan om finns inte endast inom nätverket utan förekommer i varierande grad även utanför.

Sverige och övriga Norden skiljer sig från det kontinentala Europa. Våra länder är gleset befolkade och naturvårdstraditionen under de senaste 10–20 åren har utvecklats till att omfatta bl.a. landskapsekologi. I det kontinentala EU är landskapet ofta hårt exploaterat och mer fragmenterat av infrastruktur. Gemenskapens medlemsländer på kontinenten arbetar därför i en annan tradition som hårdare fokuserar på skyddade områden. Sverige bör bidra till att synsättet att se naturvården i ett landskapsperspektiv får större genomslag i gemenskapen. En uppgift för Sverige är att verka för åtgärder på gemenskapsnivå där sambandet mellan skyddade områden och det omgivande landskapet, sötvattens- eller havsområdet uppmärksammas.

Fortsatt finansiering av Natura 2000

Genomförandet av Natura 2000 har hittills, med undantag av bidrag via Life-projekt och jordbrukets miljöersättningar, finansierats av respektive medlemsland. Sverige bör ha som ståndpunkt att finansieringen av genomförandet av Natura 2000 även fortsättningsvis i huvudsak bör vara ett ansvar för respektive medlemsstat. De möjligheter till bidrag till finansieringen via EU som finns redan i dag utgör värdefulla tillskott.

Sverige bör driva att det skall vara möjligt att på ett enklare och snabbare sätt kunna ändra i naturvårdsdirektivens bilagor. I dessa bilagor anges de arter och naturtyper som medlemsländerna har särskilda skyldigheter att vidta bevarandeåtgärder för. Förhållanden i naturen förändras vilket medför behov av att kunna omprioritera, t.ex. när det gäller bevarandeinsatser för olika arter. Detta är viktigt och motiverat för att inom landet få acceptans för de krav och regleringar som den gemensamma naturvårdspolitiken ibland medför. Förståelse för de gemensamma reglerna är en grundförutsättning för att en gemensam naturvårdspolitik skall respekteras inom varje medlemsland.

Det måste därför bli enklare att modifiera de olika bilagorna till fågelrespektive art- och habitatdirektivet. Gemensamma regler innebär alltid kompromisser eftersom förhållandena och behoven är olika inom olika delar av EU. Samtidigt är naturen dynamisk. Arter kan minska och öka i antal och utbredning relativt snabbt – skarven är ett exempel – och det kan medföra behov av att såväl flytta arter mellan olika bilagor som att lägga till eller ta bort arter från bilagorna ; allt i syfte att prioritera rätt utifrån ett EU-perspektiv. Det bör vara enklare att ändra innehållet i bilagorna jämfört med att ändra artiklarna i direktivens huvudtext. Det innebär att man måste ändra direktiven så att man kan göra ändringar i bilagorna på ett enklare sätt.

Samarbetet inom regional utvecklingsplanering

Inom EU finns sedan flera år ett samarbete rörande sammanhållen regional utvecklingsplanering – European Spatial Development Perspective, ESDP. ESDP handlar bl.a. om hur planering och investeringar inom olika sektorer skall samordnas och hur utvecklingsinsatser i medlemsländerna skall koordineras i syfte att åstadkomma ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och samtidigt en god miljö. ESDP-samarbetet har ett sektorsövergripande synsätt. Naturvården är integrerad i detta samarbete.

Gemensam politik när det gäller introduktion av främmande arter

Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald har sedan flera år drivits ett arbete med globala riktlinjer för hantering av främmande arter (Interim Guidning Principles). Riktlinjerna syftar till att etablera ett gemensamt synsätt kring hur detta ekologiska problem ska kunna hanteras. Denna fråga har starka kopplingar till handelspolitiken och måste därför hanteras integrerat med detta politikområde.

Eftersom detta problemområde inte kan hanteras av något land ensamt bör Sverige driva att vi inom EU skall ha gemensamma riktlinjer och grundsyn beträffande risk för introduktioner av främmande arter. De riktlinjer som har tagits fram inom ramen för konventionen om biologisk mångfald bör fungera som utgångspunkt.

Som redovisats i avsnitt 2 innehåller förslaget till EU:s sjätte miljöhandlingsprogram skrivningar om reformering av subventioner. Sverige bör vara drivande när det gäller fortsatt långsiktig avveckling av sådana subventioner och liknande som har eller kan ha negativa konsekvenser för natur och naturvård.

Utveckling av marknadsbaserade verktyg

Detta område har redovisats i avsnitt 3.15. När det gäller miljömärkning och certifiering som berör naturvård bör Sverige ha som ståndpunkt i det fortsatta EU-samarbetet att detta kan utgöra viktiga bidrag i miljöarbetet. Sådana styrmedel bör dock i första hand utvecklas och drivas av konsumenter och producenter.

3.17 Sveriges fortsatta arbete inom ramen för internationell naturvård

Regeringens bedömning:

Internationella konventioner, processer och forum

- Sverige bör verka för ökad samordning av naturvårdsrelaterade konventioner.
- Sverige bör verka för att åtaganden i internationella forum genomförs, såväl nationellt som i andra länder, bl.a. genom utvecklings-samarbete.
- Sverige bör driva att ekosystemansatsen, dvs. helhetssynen på förvaltning av ekosystem i enlighet med konventionen om biologisk mångfald, skall utgöra grunden för bevarande och hållbart nyttjande. Sverige bör vidare arbeta för tillämpning av sektorsansvar och -integrering och synsättet att bevarandeåtgärder måste genomföras med utgångspunkt i varje lands och regions mark-användningshistoria. För de flesta länder innebär det att åtgärder bör genomföras i hela landskapet inklusive vattenmiljöerna.
- Sverige bör verka för att hitta lösningar som ger u-länder, lokalbefolkningar och urbefolkningar en rättvis del i eventuella vinster som kommer från genetiska resurser och tillhörande traditionell kunskap.
- Sverige bör fortsätta att driva frågan om att stärka taxonomins ställning dvs. kunskapen om arter och deras släktskap och användning.

Naturvård i biståndet

- Sverige bör i sin biståndsverksamhet stödja utvecklingsländerna, och i relevanta frågor även de f.d. östländerna, i deras ansträngningar att genomföra internationella åtaganden inom naturvårdens område.

- Sverige har genom att ratificera konventionen om biologisk mångfald förbundit sig att i sitt utvecklingssamarbete inkludera insatser för bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och en rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid utnyttjandet av genetiska resurser.

3.17.1 Internationella konventioner, processer och forum

Globalt naturvårdsarbete är viktigt. Naturen känner inga administrativa gränser, utan ett aktivt naturvårdsarbete bör bedrivas över lämpliga naturgeografiska områden. Samtidigt finns en närmast oöverskådlig mängd avtal, konventioner och processer globalt som berör naturvård. Det är därför nödvändigt att prioritera vad som är viktigt för svenskt vidkommande, och lägga upp en strategi för hur målen skall nås inom de prioriterade områdena.

I det globala arbetet med hållbar utveckling genom bl.a. hållbara produktions- och konsumtionsmönster planeras ett världstoppmöte i Johannesburg i augusti 2002. Sverige bidrar till förberedelserna för detta möte. Bland de kärnfrågor Sverige driver finns hållbart nyttjande av naturresurser – mark och vatten – och kopplingen till fattigdomsbekämpning och hälsa.

Samverkan

Nya konventioner och avtal tillkommer ständigt, inom naturvårdsområdet och inom angränsade områden. Att följa och rapportera alla processer innebär en tung arbetsuppgift för Sverige och det torde det vara en ännu tyngre uppgift för många andra länder med mindre resurser, t.ex. utvecklingsländer. Att hitta vägar för att samordna arbetet för att förenkla såväl rapportering, deltagande i möten som det viktiga genomförandearbetet, utan att förlora i skärpa vad gäller åtaganden, är därför en väsentlig arbetsuppgift.

Sverige bedriver ett aktivt arbete för att uppnå en större grad av samordning, främst beträffande rapportering. Dessutom stöttar vi aktivt andra initiativ för samordning, t.ex. samarbete mellan olika konventioners sekretariat och att få till stånd gemensamma arbetsprogram. Exempelvis finns ett gemensamt arbetsprogram om färskvattenekosystem mellan konventionen om biologisk mångfald och Ramsarkonventionen (våtmarkskonventionen).

Det viktiga genomförandearbetet

Globalt samarbete är inte meningsfullt om man inte genomför beslutade åtgärder nationellt. Sverige har arbetat aktivt med att genomföra åtaganden enligt de konventioner vi är part till. Det vore dock önskvärt att tydliggöra detta arbete bättre, så att man lättare kan följa vad som gjorts för att genomföra respektive åtagande enligt respektive konvention eller process. Detta är angeläget i syfte att få förståelse hos allmänheten m.fl. för betydelsen av internationellt naturvårdssamarbete.

Många konventioner utvecklas, och nya åtaganden kommer till. Så sker bl.a. med konventionen för biologisk mångfald, som utgör något av "paraplykonvention" för natur och biologiska resurser. Regeringen avser därför utreda Sveriges åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald, för att ta ställning till de nya åtaganden som tillkommit sedan konventionen ratificerades 1994. Regeringens Vetenskapliga råd för biologisk mångfald har en viktig roll i att ta fram och presentera vetenskapligt underlag för Sveriges agerande i denna konvention.

Men det är inte bara nationellt som genomförandearbetet är viktigt. Sverige har också ett ansvar för att hjälpa u-länder att genomföra sina åtaganden i enlighet med de konventioner de är part till. Genomförande av åtaganden enligt de viktigaste naturvårdskonventionerna är därför en nödvändig och allt viktigare del i utvecklingssamarbetet, både i våra egna projekt och i EU:s gemensamma utvecklingssamarbete (se vidare nedan).

Ekosystemansatsen

De grundläggande målen i konventionen om biologisk mångfald är bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald samt rättvis fördelning av vinster från genetiska resurser. Dessa mål skall enligt konventionen uppnås genom tillämpning av en ekosystemansats. Den kan beskrivas som ett samlat uttryck för att ta ett helhetsgrepp om ekosystemet när man planerar någon form av förändring av mark- eller vattenanvändningen. Det innebär att alla olika faktorer, ekologiska, sociala, ekonomiska och kulturella, skall beaktas redan på planeringsstadiet. Sverige har varit drivande i att få till stånd denna helhetssyn, och flera andra konventioner och processer, bl.a. Nordsjökonferensen, har också utvecklat ekosystemansatsen. Denna stämmer väl med svensk syn på bevarande och hållbart nyttjande, och Sverige bör därför fortsätta att driva denna fråga i internationella forum.

Internationella vattenfrågor har alltid varit en svensk profilfråga. Det är därför viktigt att driva även biologisk mångfaldsaspekterna i dessa sammanhang, och även här kommer ekosystemansatsen in i bilden. Den ger också ett starkt stöd för synsättet att bevarandearbetet måste bedrivas övergripande, och inte koncentreras till skyddade områden. Det senare är fortfarande norm i många länder världen över.

Genetiska resurser och traditionell kunskap

Genetiska resurser och traditionell kunskap är stora frågor som diskuteras i flera globala forum.

Som en följd av den moderna ärftlighetsforskningens och molekylärbiologins framsteg har kunskaperna om de genetiska resurserna och möjligheterna att använda dem för utveckling av läkemedel och växtsorter ökat väsentligt. Sedan växt- och djurförädlingen fick en vetenskaplig grund har avkastningen inom växtodlingen och boskapskötseln ökat dramatiskt i de länder som har tillgång till modern kunskap och teknik. Forskningen inom biokemi och fysiologi har inneburit ökad kunskap om betydelsen av enskilda substanser i de levande organismernas ämnesomsättning, försvar mot sjukdomar och parasiter eller förmåga

att fortplanta sig. Den pågående kartläggningen av arvsmassan hos t.ex. kulturväxter och husdjur kommer att bli ett ovärderligt verktyg i det fortsatta förädlingsarbetet och leda till nya produkter och processer. Att identifiera, samla in, bevara och karakterisera genetiska resurser av aktuell eller potentiell betydelse är därför viktiga frågor för framtiden. För en rättvis fördelning av den nytta som kan uppstå vid användning av genetiska resurser är det angeläget att utvecklingsländerna, som i dag i stor utsträckning saknar adekvat tillgång till modern kunskap och teknik, får ökad kapacitet att dra fördel av sina tillgångar på området.

Frågan kopplar nära till fattigdomsbekämpning, och möjligheter till lokal försörjning och hållbar utveckling. Ursprungsbefolkningar världen över har också ett stort engagemang i denna fråga. Det handlar bl.a. om av vem, och på vilket sätt, tillträdet till de genetiska resurserna skall kontrolleras. Det handlar också om möjligheten för t.ex. lokalsamhällen, där växten som ger resurserna växer, att få del av vinsterna när den som använder en genetisk resurs exempelvis lyckas uppfinna en lönsam produkt där den genetiska resursen utgör en väsentlig del. Det kommersiella nyttjandet av en genetisk resurs hänger ofta samman med traditionell kunskap, t.ex. medicinsk sådan, som finns kopplad till genresursen. Därför är frågan om skydd av traditionell kunskap, så att sådan inte kan missbrukas utan att den som utvecklat den traditionella kunskapen ger sitt samtycke, också en viktig del fråga i detta komplex.

Traditionell kunskap handlar inte enbart om kunskap förknippad med genetiska resurser utan det är ett mycket vidare begrepp (se avsnitt 3.14). Det är därför viktigt att lösa frågan om skydd och bevarande av traditionell kunskap på ett sätt som omfattar även traditionell kunskap som inte kopplar till just genetiska resurser.

Inom ramen för bl.a. konventionen om biologisk mångfald skall Sverige verka för att hitta lösningar som ger u-länder, lokalbefolkningar och urbefolkningar rättvis del i eventuella vinster som kommer från genetiska resurser och associerad traditionell kunskap. Under konventionen om biologisk mångfald har ett särskilt protokoll om gränsöverskridande transporter av genetiskt modifierade organismer (GMO) tagits fram, det s.k. Cartagena-protokollet om biosäkerhet. Protokollet har inte trätt i kraft än, men vid ikraftträdandet kommer det att ge länder rätt till att i förväg få utförlig information om GMO som kommer att importeras till landet. Protokollet ger även länderna rätt att neka sådana importörer om risker för hälsa och miljö finns för landet. För att u-länder skall kunna utnyttja möjligheterna som protokollet erbjuder är kapacitetsuppbyggnad och tekniköverföring självklart mycket viktiga aspekter.

Taxonomi

Sverige har varit drivande och huvudfinansierare beträffande taxonomiinitiativet i konventionen om biologisk mångfald. Taxonomi är kunskapen om arter och deras släktskap och användning. Stöd har givits till bl.a. regionala aktiviteter i u-länder, för att nå samsyn kring exempelvis prioriteringar. Detta initiativ har vuxit och börjar nu ge avkastning i form av konkreta projekt för att hjälpa u-länder att få grepp om vilka resurser länderna äger, och hur dessa skall kunna dokumenteras och nyttjas. Sverige bör fortsätta att stötta och driva taxonomiinitiativet. Det bör bl.a.

göras genom att på olika sätt bidra till att hitta finansiering för de konkreta projekt som blir ett av initiativets resultat. Skr. 2001/02:173

Koppling mellan EU-samarbetet och internationellt arbete

Frågan om främmande arter, vilken behandlas i avsnitt 3.11, har relevans för flera internationella forum och processer. Likaså har behovet av reformering och avveckling av miljö- och naturskadliga subventioner, vilket berörts i avsnitten 2 och 3.16, bäring på det fortsatta internationella arbetet inom olika forum, såväl på miljösidan som inom handelspolitik. I båda dessa frågor är det nödvändigt att Sverige driver arbetet via EU-samarbetet.

3.17.2 Naturvården i det svenska biståndet

Fattiga människor är både offer för och orsak till miljöförstöring och utarmning av biologisk mångfald. När de negativa effekterna av förändringar i den globala miljön blir märkbara är det ofta de fattiga länderna, och de fattigaste människorna i dessa länder, som drabbas hårdast. Sambanden mellan fattigdom och miljöförstöring är dock komplexa. Det finns många exempel på fattiga människor som lever i balans med tillgången på naturresurser. Negativa effekter på miljön uppstår oftast när fattigdomen är kombinerad med andra faktorer, som hög befolkningstillväxt, brister i ägande- eller nyttjanderätter till naturresurser, otillräcklig lagreglering, kortsiktig ekonomisk politik och olika marknadsmisslyckanden. Bristen på kunskap samt frånvaro av demokratiskt inflytande och demokratiska kontrollinstrument utgör andra viktiga faktorer.

Bistånd medför inte alltid positiva effekter på naturmiljön utan det kan i vissa fall finnas inbyggt konflikter mellan olika mål i biståndet. Det finns exempel på där bistånd aktivt har bidragit till att naturvärden förstörs, t.ex. vid dammbyggnad och vattenkraftutbyggnad liksom skogsavverkningar.

Riksdagen har antagit sex biståndsmål för Sveriges utvecklingssamarbete som en helhet och utan inbördes rangordning (prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:UU02 rskr. 2001/02:128). Dessa är resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, ekonomisk och social utjämning, demokrati, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön samt jämställdhet. Det övergripande målet att bekämpa fattigdom skall vara vägledande för prioriteringen av insatser.

Genom att ratificera konventionen om biologisk mångfald har Sverige förbundit sig både att bevara den svenska biologiska mångfalden och att stödja u-länderna i deras regionala, nationella och lokala arbete för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.

Sverige har lämnat stöd till insatser för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald under många år, och arbetet med att integrera målsättningarna i konventionen om biologisk mångfald i Sveriges utvecklingssamarbete har pågått sedan konventionen undertecknades. Under 2001 pågick ett stort antal insatser som kan relateras till konventionen

om biologisk mångfald. Kostnaderna för dessa insatser beräknas till ca 250 miljoner kronor. Skr. 2001/02:173

Sida har beslutat prioritera följande områden inom det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet för biologisk mångfald:

- Arbete för att respektera, bibehålla och utveckla kunskap om bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald hos lokalsamhällen och ursprungsbefolkningar, inklusive stöd till stärkt lokal kontroll över användning av biologiska resurser och rättvis fördelning av nyttan av biologiska resurser och av användningen av lokal kunskap.
- Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i områden som brukas av människan. Detta innefattar bruk av jord, skog och akvatiska resurser.
- Forskning och utveckling rörande tillträde till och rättvis fördelning av genetiska resurser och kunskap om biologisk mångfald, inklusive stöd till kapacitetsuppbyggnad för biosäkerhet och hantering av bioteknik. Sverige skall medverka till att göra biosäkerhetsprotokollet operativt för uländerna genom riktade biståndsinsatser.

Sverige bidrar även till den globala miljöfonden, GEF, vars huvuduppgift är att finansiera verksamhet i u-länderna som syftar till att uppnå globala miljövinster inom områdena biologisk mångfald, klimatförändringar och internationellt vatten. Inom biologisk mångfald har hittills utbetalats knappt 1,2 miljarder US-dollar.

Sverige lämnar även stöd för att bredda deltagande från regeringar, enskilda organisationer och andra aktörer i syd i det internationella policyarbetet avseende biologisk mångfald. Sverige bidrar även till att stärka u-ländernas kapacitet inför det internationella policyarbetet.

Även inom ramen för UNESCO:s konvention om skydd för världens kultur- och naturarv har Sverige ett åtagande och utför stödande insatser för upprättande av system för internationellt samarbete och bistånd med syfte att stödja stater som är parter i konventionen i deras ansträngningar att bevara och identifiera detta arv.

Östbiståndet

Sverige bistår också länder i östeuropa. Det som närmast berör naturvård är bevarande och nyttjande av områden som brukas av människan; jordbruk, skog och akvatiska resurser. De svenska insatserna gäller främst vårt närområde; dvs. Balticum och Polen. En viktig aspekt är att arbeta för att de natur- och kulturvärden som fortfarande finns intakta i öst beaktas vid inträdet i EU. EU:s policy måste anpassas så att dessa länders situation – och dessa värden – kan beaktas vid tillämpningen av EU:s direktiv, t.ex. art- och habitatdirektivet och ramdirektivet för vatten.

Förteckning över underlag för skrivelsen

Skr. 2001/02:173
Bilaga 1

- Boverket och Naturvårdsverket, 2000:* Översiktsplanering för hållbar utveckling – exempel från 5 kommuner. Rapport från SAMS-projektet.
- Boverket och Naturvårdsverket, 2000:* Planera med miljömål – en vägvisare. Rapport från SAMS-projektet.
- Boverket och Naturvårdsverket, 2000:* Planera med miljömål – en idékatalog. Rapport från SAMS-projektet.
- EKU-delegationen, 2001:* Ett Levande Verktyg – för ekologiskt hållbar offentlig upphandling. Slutrapport från EKU-delegationen.
- Kulturdepartementet, 1998:* En samordnad kultur- och naturmiljöpolitik. Redovisning av utredningsuppdrag.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2001:* Friluftsliv i tätort. Del 1, Friluftsliv i fysisk planering. Rapport 2001:18.
- Miljödepartementet, 1999:* Dokumentation av Folk och Natur-tanquesmedjan Behöver 2000-talet en ny naturvårdspolitik? (dnr M1999/1795/Na)
- Miljödepartementet, 2000:* Folk och Natur-konferensen: Att vända vinden – hur behåller vi ett kulturlandskap i en föränderlig tid? Dokumentation av tankesmedja i Flemslätt (dnr M2000/2162/Na)
- Miljödepartementet, 2001:* Dokumentation av Folk och Natur-tanquesmedjan Kusten, människan och framtiden – hur utvecklar vi våra kustområden inför morgondagens behov (dnr M2001/3469/Na)
- Naturvårdsverket, 1999:* Redovisning av organisationsdelen i regeringens uppdrag (dnr M1998/3991/4).
- Naturvårdsverket, 1999:* Redovisning av regeringsuppdrag (dnr M1998/3991/4); uppdrag att utarbeta kunskapsöversikt, förslag till kriterier m.m. för arbetet med skydd av skogsmark.
- Naturvårdsverket, 1999:* Sektorsmål för friluftsliv och turism. Rapport 5009.
- Naturvårdsverket och Lantmäteriet, 2000:* Naturskyddsförrättning för genomförande av områdesskydd enligt miljöbalken. LMV rapport 2000:11, Naturvårdsverkets rapport 5133.
- Naturvårdsverket, 2001:* Bredda perspektiven – miljöintegration i tillväxtarbetet. Rapport 5163.
- Naturvårdsverket 2001:* Inventering av marin natur – metoder för svenska havsområden. Rapport 5162.
- Regeringens proposition* Strategi för biologisk mångfald (1993/94:30).
- Regeringens proposition 1996/97:75* Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald.
- Regeringens proposition 1997/98:2* Hållbart fiske och jordbruk.
- Regeringens proposition 1997/98:145* Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige.
- Regeringens proposition 1997/98:158* Uppföljning av skogspolitiken
- Regeringens proposition 1998/99:114* Kulturarv-kulturmiljöer och kulturföremål
- Regeringens skrivelse 1999/2000:14* En hållbar utveckling av landsbygden m.m.
- Regeringens proposition 2000/01:130* Svenska miljömål – delmål och strategier.

Regeringens proposition 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

Regeringens proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Regeringens skrivelse 2001/02:50 Hållbara Sverige – uppföljning av åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling.

Riksrevisionsverket, 1998: Skyddas värdefull natur? En granskning av Naturvårdsverket och länsstyrelserna. RRV 1998:62.

Skogsstyrelsen, 2001: Skogen och turismen – en gren av naturturismen. *SOU 1996:38*. Nationalstadsparker. Slutbetänkande av utredningen om nationalstadsparker.

SOU 1998:95. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård.

Turistdelegationen, 1998: Hållbar utveckling i svensk turistnäring.

Vägverket, 2001: Mål och mått för natur- och kulturvärden. Vägverket i samverkan med Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, SIKÅ, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Boverket. Publikation 2001:50.

Skr. 2001/02:173
Bilaga 1

Kopplingar mellan av riksdagen beslutade miljömål och naturvårdspolitiken

Skr. 2001/02:173
Bilaga 2

Nedanstående tabell syftar till att ge en översikt över samband mellan å ena sidan de miljökvalitetsmål och tillhörande delmål som har lagts fast av riksdagen och å andra sidan naturvårdspolitiken. Översikten gör inte anspråk på fullständighet. Miljökvalitets- och delmålen redovisas endast som rubriker. För fullständig redovisning med bakgrunder m.m. hänvisas till propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (propositionen 2000/01:130).

Sambanden har delats in i *direkta* och *indirekta*. Med *direkta* avses mål som direkt kopplar till olika åtgärder inom naturvårdspolitiken område, t.ex. skydd och vård av områden som är särskilt värdefulla från naturvårdssynpunkt. Framtagande och genomförande av åtgärdsprogram för hotade arter är ett annat exempel. Med *indirekta* kopplingar avses mål som rör miljökvaliteter eller miljötillstånd som har betydelse för de bevarandevärden – framför allt biologisk mångfald och goda förutsättningar för friluftsliv – som naturvårdspolitiken syftar till att upprätthålla. Indirekta kopplingar betyder att det kan vara av avgörande betydelse för de naturvårdspolitiska ambitionerna att miljökvalitets- eller delmålet uppnås. Exempelvis har målen som rör klimatpåverkan och ozonskikt stor betydelse för förutsättningarna för fungerande ekosystem och upprätthållandet av deras biologiska mångfald. Åtgärden för att dessa mål uppnås ligger dock inte inom naturvårdspolitiken utan inom andra delar av miljöpolitiken eller t.o.m. inom andra politikområden. Gränsen mellan direkta och indirekta kopplingar är dock långt ifrån skarp. I flera fall är det endast *delar av* miljökvalitetsmålet som kopplar till naturvården.

Fastlagda mål (<i>miljökvalitetsmål med kursiv stil</i>)	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning
<i>Begränsad klimatpåverkan</i>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet innehåller formulering om att målet skall uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att biologisk mångfald bevaras
<i>Frisk luft</i>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet innehåller formulering att luften skall vara så ren att djur och växter inte skadas.
<i>Bara naturlig försurning</i>	Indirekt+direkt	Förutsättning för biologisk mångfald. Kalkningen, som en åtgärd som syftar till att möta försurningsproblemet, bör ses som en åtgärd inom naturvården. Åtgärder som syftar till att förebygga försurningsproblemet vid källan ligger dock utanför naturvårdspolitiken.

Fastlagda mål <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning
<i>Giftfri miljö</i>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet innehåller formulering om att miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota den biologiska mångfalden. Åtgärderna ligger inom andra delar av miljöpolitiken eller inom andra politikområden
<i>Skyddande ozonskikt</i>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Åtgärderna ligger inom andra delar av miljöpolitiken eller inom andra politikområden
<i>Säker strålmiljö</i>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålet innehåller formulering om att den biologiska mångfalden skall skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön. Åtgärderna ligger inom andra delar av miljöpolitiken eller inom andra politikområden
<i>Ingen övergödning</i>	Indirekt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte skall ha någon negativ inverkan på förutsättningarna för biologisk mångfald. Åtgärderna ligger dock i huvudsak inom andra delar av miljöpolitiken eller inom andra politikområden
* Delmål 1: Åtgärdsprogram enligt EU:s ramdirektiv för vatten	Direkt (delvis)	Åtgärder för att nå delmål 1 om åtgärdsprogram enligt ramdirektivet för vatten ligger delvis inom naturvårdens område
<i>Levande sjöar och vattendrag</i>	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om bevarande av biologisk mångfald och värnande av förutsättningar för friluftsliv
* Delmål 1: Åtgärdsprogram för skydd av särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer	Direkt	Skydd av vård av särskilt värdefulla områden
* Delmål 2: Åtgärdsprogram för restaurering av vattendrag	Direkt	Restaurering av särskilt värdefulla områden
* Delmål 3: Vattenförsörjningsplaner m.m.	Indirekt	Berör hushållning med naturresurser

Fastlagda mål <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning
* Delmål 4: Utsättning av djur och växter	Direkt	Förebyggande naturvårdsåtgärd i syfte att undvika negativ påverkan på biologisk mångfald
* Delmål 5: Åtgärdsprogram för hotade arter och fiskstammar	Direkt	Bevarande av arter och populationer. Kopplar även till fiskepolitiken
* Delmål 6: Åtgärdsprogram enligt EU:s ramdirektiv för vatten	Direkt (delvis)	Delar av åtgärderna berör naturvården
Grundvatten av god kvalitet	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att grundvattnet skall bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag
* Delmål 1: Skydd av geologiska formationer	Direkt (delvis)	Målet och åtgärderna har vattenförsörjningen som utgångspunkt. Åtgärderna kommer dock att även bidra till att områden som har värde för naturvården säkerställs
* Delmål 2: Förändringar i grundvattennivån	Direkt	Berör bevarande av djur och växter
* Delmål 4: Åtgärdsprogram enligt EU:s ramdirektiv för vatten	Direkt (delvis)	Delar av åtgärderna berör naturvården
Hav i balans samt levande kust och skärgård	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om bevarande av biologisk mångfald och upplevelsevärden
* Delmål 1: Skydd för marina miljöer och kust- och skärgårdsområden	Direkt	Skydd och vård av särskilt värdefulla områden
* Delmål 2: Strategi för kulturarv och odlingslandskap	Direkt (delvis)	Vård av särskilt värdefulla områden, dvs odlingslandskapet i kust- och skärgård
* Delmål 3: Åtgärdsprogram för hotade marina arter och fiskstammar	Direkt	Bevarande av arter och populationer. Kopplar även till fiskepolitiken
* Delmål 4: Minskning av bifångster	Direkt	Bevarande av arter och populationer. Åtgärderna ligger inom fiskesektorns ansvarsområde
* Delmål 5: Anpassning av uttaget av fisk	Indirekt	Hushållning med naturresurser. Åtgärderna ligger inom fiskesektorns ansvarsområde
* Delmål 6: Störningar från båttrafik	Direkt	Bevarande av goda förutsättningar för friluftsliv och naturupplevelser

Fastlagda mål <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning
* Delmål 7: Utsläpp från fartyg	Indirekt	Bevarande av förutsättningar för biologisk mångfald. Åtgärderna ligger inom sjöfartssektorns ansvarsområde
* Delmål 8: Åtgärdsprogram enligt EU:s ramdirektiv för vatten	Direkt (delvis)	Delar av åtgärderna ligger inom naturvärden
<i>Myllrande våtmarker</i>	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att våtmarkernas ekologiska och vattenushållande funktion och att värdefulla våtmarker skall bevaras
* Delmål 1: Strategi för skydd och skötsel av våtmarker och sumpskogar	Direkt	Skydd och vård av särskilt värdefulla områden
* Delmål 2: Långsiktigt skydd för våtmarker i Myrskyddsplan för Sverige	Direkt	Skydd av vård av särskilt värdefulla områden
* Delmål 3: Skogsbilvägar över våtmarker	Direkt	Förebyggande åtgärder i syfte att bevara särskilt värdefulla områden. Åtgärderna ligger i huvudsak inom skogssektorns ansvarsområde
* Delmål 4: Anläggning och återställning av våtmarker i odlingslandskapet	Direkt	Restaurering av våtmarker i landskap som har utarmats på denna naturtyp
* Delmål 5: Åtgärdsprogram för hotade arter	Direkt	Bevarande av arter och populationer
<i>Levande skogar</i>	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om bevarande av biologisk mångfald och värnande av skogens sociala värden
* Delmål 1: Långsiktigt skydd av skogsmark	Direkt	Skydd och vård av särskilt värdefulla områden
* Delmål 2: Bevarande och förstärkning av död ved, areal äldre lövrik skog och gammal skog	Direkt	Avgörande förutsättningar för biologisk mångfald i skogs ekosystem. Åtgärderna ligger till stor del inom skogssektorn
* Delmål 4: Åtgärdsprogram för hotade arter	Direkt	Bevarande av arter och populationer
<i>Ett rikt odlingslandskap</i>	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena skall bevaras och stärkas

Fastlagda mål <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning
* Delmål 1: Bevarande och skötsel av ängs- och betesmarker	Direkt	Vård och hävd av särskilt värdefulla områden. Åtgärderna ligger till mycket stor del inom jordbrukssektorn via miljöersättningar inom jordbruket
* Delmål 2: Småbiotoper i odlingslandskapet	Direkt	Bevarande och förstärkning av värdefulla livsmiljöer. Åtgärderna ligger i huvudsak inom jordbrukssektorns ansvarsområde
* Delmål 3: Kulturbärande landskapselement	Indirekt	Även om den kulturbärande funktionen är utgångspunkten bör åtgärder för att nå detta delmål medföra positiva effekter även för bevarande av värdefulla livsmiljöer för djur och växter
* Delmål 4: Program för genetiska resurser	Indirekt	Berör bevarande av domesticerad biologisk mångfald (växtsorter och husdjursraser). Åtgärderna ligger inom jordbrukssektorns ansvarsområde
* Delmål 5: Åtgärdsprogram för hotade arter	Direkt	Bevarande av arter och populationer
Storslagen fjällmiljö	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden skall bevaras. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och störningar
* Delmål 1: Begränsa skador på mark och vegetation	Direkt	Bevarande av ett särskilt känsligt ekosystem med dess växter och djur
* Delmål 2: Buller	Direkt	Bevarande av goda förutsättningar för friluftsliv och naturupplevelser
* Delmål 3: Skydd och vid behov skötsel och restaurering av representativa områden med höga natur- och kulturvärden	Direkt	Skydd av förvaltning av särskilt värdefulla områden. Det bör noteras att enligt propositionen berör behovet av varsamt brukande och långsiktigt skydd i första hand områden med höga kulturvärden
Delmål 4: Åtgärdsprogram för hotade arter	Direkt	Bevarande av arter och populationer
God bebyggd miljö	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att natur- och kulturvärden skall tas tillvara och utvecklas. Långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser skall främjas

Fastlagda mål <i>(miljö kvalitetsmål med kursiv stil)</i>	Direkt/indirekt samband	Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning	Skr. 2001/02:173 Bilaga 2
* Delmål 1: Planeringsunderlag	Direkt	Bevarande av grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden genom att ta fram planeringsunderlag, program och strategier. Kopplar direkt till framtagande av läns- och kommunvisa naturvårdsprogram och grönstrukturprogram, som underlag för fysisk planering och naturvårdsåtgärder	
* Delmål 3: Buller	Direkt (delvis)	Åtgärder för att nå detta delmål bör medföra förbättrade kvalitet i fråga om frihet från bullerstörningar i tätortsnära grönområden, dvs. förbättrade förutsättningar för friluftsliv. Fokus för delmålet ligger på trafikbuller	
* Delmål 4: Uttag av naturgrus	Direkt	Hushållning med naturresurser. Åtgärderna för att nå detta delmål bör även kunna bidra till att områden och formationer som är särskilt bevarandevärda från geologisk naturvårdssynpunkt får bättre skydd	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson och Sommestad

Föredragande: statsrådet Sommestad

Regeringen beslutar skrivelse 2001/02:173 En samlad naturvårdspolitik