

17. NATURVÅRDSPLANERING I SVERIGE

NATURVÅRD DEFINIERAS enligt Nationalencyklopedin som skydd och vård av naturen, restaurering och nyskapande av skadade eller försvunna naturmiljöer samt främjande av friluftsliv. Markanvändningsplanering är viktig i naturvårdens arbete. Skydd och vård innebär också förvaltning och skötsel. Naturförvaltning kan definieras som de åtgärder som genomförs både för att uppnå planerade mål och för att revidera planeringen. Förvaltning av natur för friluftsliv är i grunden en fråga om att försöka styra landskapets utveckling mot vissa mål eller att hantera målkonflikter och därmed undvika en icke önskad utveckling. Denna styrning sker i stora delar av landskapet indirekt genom påverkan på många aktörer i landskapet. Den kan ske genom olika former av restriktioner men också genom ekonomiska bidrag, information och utbildning. Det är framförallt i formellt skyddade områden som naturvården är en direkt aktör i landskapet och där styrningen också sker genom direkta ingrepp och åtgärder i landskapet. Naturvården uppträder alltså både som en viktig aktör i den fysiska planeringen och bedriver egna former av planering. Som sektorsplanering planerar naturvården framförallt på nationell och regional nivå genom Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Organisatoriskt är det därför en skevhet mellan naturvårdens planering och den fysiska planeringen i övrigt eftersom denna har sin tyngdpunkt på kommunal nivå.

Naturvården är idag en av Sveriges stora markanvändare: cirka 11 % av landarealen har någon form av skydd, framförallt som naturreservat eller nationalparker. Även om det finns exempel på naturområden som har skyddats eller utnämnts till rekreationsområden redan under 1600-talet så var det först under 1800-talets senare del som nationalparker och reservat internationellt började etableras i den form som idag förekommer i flertalet länder. En av de första nationalparkerna var Yellowstone i nordvästra USA, vilken invigdes år 1872. Idag finns det drygt 100 000 skyddade naturområden runt om i världen, motsvarande ungefär 12 procent av jordens landyta (Chape et al. 2005). Utvecklingen över tiden liknar den i Sverige med en kraftig ökning sedan 1960-talet. Med 1909 års naturskyddslagstiftning fick Sverige nationalparker, naturreservat och naturminnen. I det första skedet var det framförallt etablerandet av de stora nationalparkerna enligt amerikansk och preussisk modell, på statens

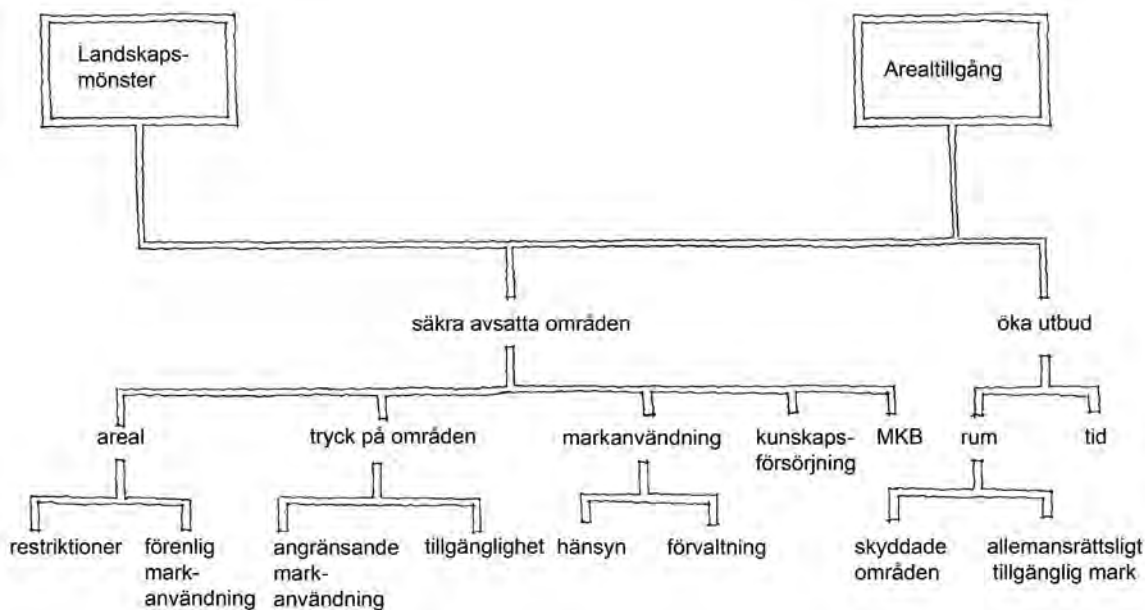
mark, som skapade stora fredade arealer. Motivet för nationalparkerna var inte enbart skydd av natur, forskning fanns som explicit motiv. De skulle också främja turism, framförallt den nationellt inriktade turism som tagit fart med bildandet av Svenska Turistföreningen och som ett kuriosum kan noteras att nationalparkerna i Norrland också skulle locka resande till den nya Inlandsbanan (Emmelin 2009). Såväl nationalparker som naturminnen skulle med Nordisk Familjeboks formulering »utgöra likasom ett bestående monument af fosterlandets natur«. Under 1900-talet skedde emellertid en förskjutning bort från intresse för friluftsliv och turism som fredningsmotiv, med betoning på »vetenskapligt bevarande« och efterhand med det vaga och alltomfattande begreppet »biologisk mångfald« som ledmotiv. Strävan efter representativitet medför att den fredade arealen efterhand fördelas något jämnare över landet.

Naturvårdsplaneringens inriktning

Naturvårdens planering inriktas mot alla tre huvudgrupper som vi identifierat i figur 14:1: landskapsmönster, arealtillgång och landskapskvalitet. Landskapsmönstret påverkas i hög grad genom att naturvården är en stor markanvändare. Figur 17:1 visar mera detaljerat inriktningen av de två kategorierna »arealtillgång« och »landskapsmönster«. Fokus i detta avsnitt ligger på frågan om arealtillgång, särskilt planering för att öka utbudet. Planering för att öka utbudet av areal sker både genom en planering för anspråk på nya skyddade områden och genom planering för att förbättra friluftslivets ställning på allemansrättsligt tillgänglig mark. Frågorna om landskapskvalitet behandlas i avsnittet om förvaltning i kapitel 18.

Information till olika aktörer, kunskapsförsörjning till den fysiska planeringen och flera typer av hänsynsregler för andra aktörer i landskapet är andra viktiga sätt för naturvården att påverka landskapsmönster och kvalitet. Genom tillståndsprövning enligt Miljöbalken påverkas också arealdisponeringen och mönstret av infrastruktur. Tre påpekanden om denna relation till fysisk planering kan vara på sin plats. För det första att betydelsen av friluftsliv i den fysiska planeringen skulle kunna stärkas om en bättre kunskapsförsörjning byggdes upp så att konkret hänsyn till friluftslivets intressen underlättades. För det andra att bättre miljökonsekvensbedömningar när det gäller exploateringsföretags påverkan också skulle kunna stärka friluftslivets ställning vid planering och tillståndsprövning av ingrepp i landskapet. Det förutsätter emellertid att friluftslivsfrågor och naturturism på ett systematiskt sätt faktiskt tas upp i miljökonsekvensbedömningar av vägplaner, olika exploateringsprojekt och kommunala planer. För det tredje att EU-nätverket Natura 2000 kan komma att få betydande inverkan på landskapsmönstret – se nedan.

Genom att peka ut ett område som värdefullt ur någon synvinkel eller som särskilt lämpat för en viss aktivitet skapas förväntningar hos



Figur 17:1. Naturvårdsplaneringen påverkar med många olika typer av åtgärder och insatser landskapsmönster och arealtillgång för friluftslivet. Genom förvaltning säkras också avsatta områden och landskapskvalitet – se figur 18:2 och 18:3. Figuren understryker också att det finns en nära koppling mellan fysisk planering och naturvårdens planering. Den fysiska planeringen har då både en negativ påverkan genom att mark tas i anspråk för andra verksamheter och positiv genom restriktioner på dessa som stöder friluftslivet.

individer och grupper i samhället både när det gäller områdets värden, vilket skydd det skall få och vilken skötsel som är lämplig. Makten över landskapet förskjuts mellan enskilda och det allmänna och mellan landskapets olika aktörer. Naturvårdens »geokodifiering« av landskapet (Mels, 2002) innebär att det skapas ett mentalt landskap där bestämda intressen framhävs och har företräde. Landskapet inordnas i den »ekostrategiska modell« som diskuteras i kapitel 3, vilket kan utlösa både konflikter och allianser runt synen på landskapet och på vad som är lämpligt bruk av det. Naturvård är således ingen neutral vetenskaplig aktivitet utan handlar, som all planering, om makt och kontroll över framtidens landskap.

Naturvårdens åtgärdskedja

Naturvården har traditionellt arbetat enligt en enkel planeringsmodell betecknad »naturvårdens åtgärdskedja« (Eknert 2005; Naturvårdsverket 1998). Modellen innebär en uppdelning i fyra steg:

naturinventering → naturvärdesbedömning → naturvårdsplan → säkerställande

Beskrivningarna av de olika stegens utformning understryker att detta är en expertmodell. Även om slutsteget i kedjan är »säkerställande« har

inventering och naturvårdsplaner också viktiga funktioner som kunskapskällor i andra sektorsplanering och för länsstyrelsernas arbete med att övervaka och försörja kommunal planering med kunskap. Till åtgärdskedjan ansluter steget »förvaltning och skötsel« för att säkerställandet skall vara något mer än ett formellt beslut. »Ekosystemansatsen« kan ses som en vidgning av naturvårdskedjan (Naturvårdsverket 2007e).

Metoder för inventering har ofta varit uppdelade på skilda vetenskapliga områden som geologi, vegetation, djurliv etc. Inventeringar kan vara inriktade antingen på att täcka en region eller för vissa specialinventeringar hela landet. En del kommuner har genomfört egna naturinventeringar som täcker hela eller större delen av kommunens yta som led i sin översiktliga planering. Inventering kan också avse speciella objekt t.ex. som underlag för skötselplanering i ett naturreservat. Friluftsliv har funnits med men det är påfallande att metoder här har saknats, framförallt för »brukarstudier«. Inventerandet inskränks därför ofta till beskrivning av tillgänglighet, framkomlighet, befintliga anläggningar, dvs. områdets fysiska egenskaper. På senare år har emellertid intresset för brukarstudier ökat som följd av ökad betoning på aktiviteter och upplevelser vid sidan om områdets naturkvaliteter – se kapitel 7.

Naturvärdering innebär att naturområden klassificeras och värderas som underlag för bedömning av skyddsvärde och skyddsbehov. Naturvärderingen utgår från en uppsättning kriterier:

- frekvens/raritet
- representativitet
- orördhet/ursprunglighet
- mångsidighet
- värde för biologisk mångfald
- värde för forskning
- pedagogiskt värde

Det är uppenbart att det föreligger praktiska och teoretiska problem både att operationalisera de enskilda kriterierna och att väga samman dem. Vi skall här inte gå in på naturvärderingens problem. De hör till naturvårdsbiologins och den praktiska naturvårdens svåraste områden.

Målet i naturvårdens åtgärdskedja är säkerställande. Detta kan göras med många olika instrument. Graden av skydd kan variera men principiellt kan man skilja ut två huvudkategorier: områdesskydd och hänsyn i annan markanvändning.

En viktig uppgift för naturvårdens planering är som för all strategisk sektorsplanering att ge signaler till andra aktörer i landskapet om naturvårdens intentioner och anspråk.

Friluftslivets roll i naturvårdens planering

Naturvårdens planering för friluftsliv har tidigare haft en underordnad ställning. Många naturreservat har emellertid omfattande planering och förvaltning för besökare – kanalisering genom märkta stigar, spångning över våtmarker, fågeltorn och utsiktsplatser – samt i bästa fall också informationsplaner. Sådant tillrättaläggande medför samtidigt en ökad tillgänglighet och ett sätt att minska skador och störningar. Naturvårdens planering kan alltså vara direkt eller indirekt inriktad mot att tillgodose friluftslivets och naturturismens behov. Vi redogör i detta kapitel både för naturvårdens planering generellt och något mera specifikt mot friluftsliv.

Allemansrätten medför speciella förutsättningar för styrning av friluftsliv; svenskar och i stor grad också utländska besökare förväntar sig stor frihet när det gäller både hur man kan röra sig i naturen och vilka aktiviteter man kan utöva. Naturreservat har varit ett instrument som använts där naturvärden haft intresse av att inskränka allemansrätten och för att styra bruksmönster. Därför har också naturreservat med »sociala motiv« som huvudskäl för avsättande skapats. Genom reservatsbestämmelser kan till exempel eldande och tältande regleras och rörligheten inskränkas.

Betoningen av vetenskapliga motiv och lagstiftningens princip att marken skall användas till det den är bäst lämpad för innebär att en stor del av naturvårdens planering har bestått i att inventera naturvärden och utifrån dessa kunskapsunderlag framställa anspråk när det gäller bevarande och hänsyn till naturvärden. Detta har emellertid äldre rötter än Miljöbalken. Naturvårdslagen 1964 medförde att länsstyrelserna genomförde en naturvårdsplanering baserad på mer eller mindre omfattande inventeringar av naturvärdena. Områden med särskilda värden klassificerades i tre grupper efter en bedömning om de var av nationellt, regionalt eller lokalt intresse. Behovet av bättre överblick över landet som helhet och med enhetligare metoder ledde senare till s.k. objektsvisa inventeringar, till exempel ängs- och hagmarksinventering.

Svensk naturvårdsplanering vilade länge på en »puristisk« grund – den vetenskapligt värdefulla naturen sågs som en förutsättning för friluftslivet, och att tillhandahålla »orörd« natur eller vildmark uppfattades som naturvårdens funktion i förhållande till friluftsliv. Något enkelt samband mellan naturvärde och värde för friluftsliv kan emellertid inte påvisas. Höga naturvärden kan innebära stort värde för särskilda grupper, t.ex. fågelskådare eller botanister. Naturvärden har också varit besjälade av en ambition att med information och utbildning öka intresset för naturvärden och därmed öka användningen av skyddade områden. Det innebär att man inte kan se statiskt på ett visst områdes grad av intresse för allmänheten och för friluftslivsaktiviteter. En fokusering på höga naturvärden i områden som främst är avsedda för friluftsliv kan emellertid också leda till onödiga konflikter. En stor mängd friluftslivsaktiviteter kan utövas i mindre exklusiv natur eller i tillrättalagda landskap (Emmelin 1983b; 1997a).

Regeringens skrivelse »En samlad naturvårdspolitik« – se kapitel 1 – ger friluftslivet en viktig roll i naturvårdens planering. Målsättningarna innebär att säkerställa arealer för friluftsliv och naturturism och att skapa stöd för naturvården genom ökad naturkontakt och information. Betoningen är mindre ensidigt på skyddsvärd natur och mera på natur av värde för ett spektrum av upplevelsemöjligheter. De internationella modeller för planering och förvaltning som vi presenterade i kapitel 15 får därmed ökad aktualitet för svensk naturvårdsplanering. Samspelet med den kommunala fysiska planeringen blir också viktigare. Att de politiskt satta målen för naturvården skiftar över tid kan innebära problem. När friluftslivet har haft en starkare ställning har trycket på att göra områden tillgängliga varit större. Å andra sidan har områden som primärt avsatts för friluftslivet i vissa fall senare fått Natura 2000-status. I båda fallen kan konflikter med det ursprungliga syftet med skydd av ett område uppkomma. Det faktum att ett naturreservat på kartor och i terrängen utmärks kan i sig medföra förväntningar och ett ökat tryck som måste hanteras i förhållande till målen med avsättningen.

Lagreglering av naturvårdens planering

Stöd i lag har naturvårdens planering framförallt i form av Miljöbalken. I balkens första avdelning innehåller tredje och fjärde kapitlen bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden. Tredje kapitlet innehåller bestämmelser om skydd för en mängd olika intressen: utgångspunkten är att marken skall användas för det den är mest lämpad för. Det betyder både att oexploaterad natur skall skyddas och att mark lämpad för energiförsörjning, industriutbyggnad osv. skall hållas tillgänglig. Jord- och skogsbruk pekas ut som nationellt betydelsefulla: markanvändning som tar jordbruksmark i anspråk eller försvårar för skogsbruket skall i princip undvikas. I dessa kapitel är betydelsen av turism och friluftsliv tydlig; kust, skärgårds- och fjällområden skall skyddas mot exploatering som kan skada framförallt det rörliga friluftslivet. Flera omfattande kustområden skall också skyddas mot fritidsbebyggelse för att tillgodose det rörliga friluftslivets behov. Riksintresseområden för många olika typer av markanvändning är en form av utpekad anspråk för olika intressen – se nedan.

Säkerställande – att öka utbudet av skyddad natur

De två viktigaste instrumenten för kraftfullt områdesskydd är nationalpark och naturreservat. Båda regleras i Miljöbalkens sjunde kapitel. Flera andra instrument för naturvård som är viktiga för friluftslivet finns emellertid. Vi skall här kort redogöra för några viktiga drag i naturvårdens områdesskydd, dvs. hur naturvårdens egen fysiska planering medverkar till både utformningen av landskapsmönstret och till att säkerställer area-
ler – se figur 17:1.

Nationalparker beskrivs på Naturvårdsverkets hemsida som »det finaste ett naturområde kan bli. Det är vårt naturarv som vi sparar åt oss och kommande generationer, att besöka och bevara.« Beslut om nationalpark fattas av Riksdagen. Staten skall vara markägare och som ett historiskt arv från Sveriges första naturvårdslagstiftning, 1909 års Naturskyddslag, finns därför en stor del av den samlade nationalparksarealen i fjällen. Det formella syftet med nationalparker är att »bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick« (Miljöbalken 7:2). Men Naturvårdsverkets formulering fångar ett historiskt faktum: att nationalparkstanken sedan uppkomsten på 1800-talet har inneburit ett spänningsförhållande mellan skydd och brukande (Nash 1967). Mycket av internationell forskning och utveckling av planerings- och förvaltningsmodeller har sin grund i denna spänning (Emmelin 1989; Emmelin et al. 2005). Nationalparkerna skall utgöras av representativa landskapstyper och det skall finnas möjlighet att uppleva naturen. Vandringsleder, informationscentraler och övernattningsmöjligheter i eller i anslutning till nationalparkerna skall göra arvet tillgängligt och nationalparkerna skall erbjuda starka naturupplevelser genom att skydda natursköna eller unika miljöer. Själva begreppet »nationalpark« har status och innebär att turister lockas till området (Wall Reinius & Fredman 2007).

En strategisk plan för nationalparker gavs ut av Naturvårdsverket 1989 och reviderades under 2007 (Naturvårdsverket 2007c). Huvudmålet är att uppnå större spridning och representativitet. I planen 2007 föreslås 13 nya nationalparker samt utvidgning av 7 av de existerande 28.

Naturreservat bildas »i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet« (Miljöbalken 7:4). Länsstyrelserna och kommunerna kan bilda naturreservat. Marken behöver inte vara offentligt ägd. Marken kan köpas in eller markägaren ersättas för intrånget. Medlen kommer i stor grad från staten även till de kommunala reservaten. Friluftslivets intressen – de s.k. sociala skyddsmotiven – var viktiga för ett stort antal reservat under något decennium efter tillkomsten av Naturvårdslagen 1964. Under decenniet runt millennieskiftet har en omfattande reservatsbildning skett och friluftslivets intressen, inte minst behovet av tätortsnära reservat, har åter fått stor tyngd.

Planering för naturreservat är omfattande och stöds av handböcker från Naturvårdsverket (Naturvårdsverket 2003b, 1998). Detta gäller alla led i »naturvårdens åtgärdskedja« inklusive skötselplanering och tillrättläggande – se kapitel 18. De olika nationella inventeringarna och programmen har gett underlag både för urval av skyddsvärd och representativ natur och för samarbete om bevarande och skötsel, framförallt i förhållande till skogsnäringen.

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden i Europa som skall ge långsiktigt, ekologiskt hållbara förutsättningar för hotade och unika arter och naturtyper. Cirka 4000 områden om tillsammans 6 miljoner ha är utpekade i Sverige. Omkring 60 % av områdena omfattas också av annat skydd, framförallt som nationalpark eller naturreservat. För att ingå i *Natura 2000* krävs bl.a. att ett område är tillräckligt stort, ekologiskt funktionellt och att de arter som skall skyddas finns i tillräckligt stora, livskraftiga populationer. Sammantaget skall »gynnsam bevarandestatus« föreligga. Skyddet har stöd i två bindande EG-direktiv: »Fågeldirektivet« (Direktiv 79/409/EEG) och »Habitatdirektivet« (Direktiv 92/43/EEG). I Miljöbalken finns bestämmelser som innebär att det är förbjudet att utan särskilt tillstånd bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som »på ett betydande sätt« kan påverka miljön inom *Natura 2000*-områden.¹ Skyddet är speciellt intressant – och problematiskt – i fysisk planering genom att ett *Natura 2000*-område kan utgöra en restriktion också på markanvändningen utanför själva området. Verksamheter som skadar värdena inom *Natura 2000*-områden men som faktiskt bedrivs utanför området kan begränsas eller förbjudas. Det är den som vill genomföra åtgärden som är skyldig att förutsäga om tillstånd behövs. Eftersom verksamheter och ingrepp utanför området kan omfattas av tillståndsplikten uppstår ett betydande problem att förutsäga om tillstånd behövs. Osäker kunskap innebär också att det kan vara problematiskt att avgöra om någon betydande skada kan uppkomma. Bevisbördan är omvänd, dvs. den som söker tillstånd skall visa att betydande skada inte kommer att ske. En miljökonsekvensbedömning skall alltid göras. I princip är också avvägning mellan skada och nytta otillåten när ingrepp eller exploatering planeras; om en påtaglig skada på bevarandebestånden uppstår är verksamheten eller ingreppet inte tillåtet. När det gäller vissa viktiga samhällsintressen kan det dock vara tillåtet att göra en avvägning dvs. att viss skada accepteras om intrången är tillräckligt viktiga för allmänna intressen. Det finns också möjlighet att göra kompensationsåtgärder i andra områden om värdena i ett *Natura 2000*-område måste skadas. *Natura 2000* innebär således att bevarandebestånden stärks på bekostnad av andra intressen och att ett funktionellt ekologiskt perspektiv läggs på landskapet. Beslut om frågor om skada skall göras på regeringsnivå och EU-kommissionen måste höras när arter som är prioriterade i direktiven berörs. Ett slags sällning av fallen, för att se om ett område berörs negativt, görs av länsstyrelsen eller miljödomstolen i samband med annan prövning.

1. Det är möjligen problematiskt att de svenska bestämmelserna om *Natura 2000* i vissa avseenden avviker från innehållet i de direktiv som utgör grunden för *Natura 2000*. Till exempel saknas i det övergripande kriteriet att områdets »integritet« dvs. ungefär »funktionella helhet« inte kommer till skada – se Emmelin & Lerman 2006 bilaga A.

Hur samspelet mellan bevarande och naturvårdens uppgift att också främja friluftsliv kommer att fungera i Natura 2000-områden är idag inte möjligt att säga något säkert om. Ett bättre kunskapsunderlag om friluftsliv behövs för att avgöra om olika former är förenliga med områdenas primära bevarandemål. Att Natura 2000 skulle kunna innebära konflikter med friluftsliv och framförallt organiserade sportarrangemang i naturen har uppmärksammats i bl.a. Tyskland. Behovet av kunskap för att avgöra om bevarandeintressena skadas är stort. Också för att producera adekvata skötselplaner behövs kunskap om konflikter med friluftslivet (Pröbstl 2006).

Nationalstadspark är ett intressant tillskott till områdesskyddet. Regeringen kan utse tätortsnära natur- och kulturmiljöer till nationalstadspark. Instrumentet kom till i samband med konflikter om bevarande och ingrepp i Stockholms och Solna kommuner, och området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är den hittills enda avsatta nationalstadsparken. Det är osäkert om den får efterföljare. Miljöbalken säger att »inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskapet eller naturmiljön och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas» (MB 4:7). Det är osäkert hur starkt detta skydd är: hur mycket planeringen kan tillåtas göra intresseavvägningar respektive hur långt fram ett mera absolut skydd flyttat sina positioner. Man kan i vart fall notera att det saknas bestämmelser liknande de som finns för Natura 2000, där intrång kan tolereras om de bedöms tillräckligt starkt motiverade. Stridsfrågan ligger i stället vid vad som menas med »intrång» och att värdena skadas.

Interimistiska förbud – ofta betecknat som interimistiskt naturreservat – är ett instrument för att göra snabba ingripanden när ett område hotas av exploatering. Länsstyrelsen kan förordna om interimistiskt reservat under 3 år med möjlighet till tidsbegränsad förlängning. Även om beslutet överklagas träder reservatsbestämmelserna i kraft vilket gör det till ett kraftfullt tvångsmedel för att till exempel stoppa en avverkning av särskilt värdefull skog. Det förefaller inte finnas någon samlad överblick över användningen av instrumentet eller om det används för att säkerställa hotade områden som är särskilt värdefulla för friluftslivet. Även om instrumentet framförallt är ett tvångsmedel och ett ingrepp i markanvändningen så har det i enskilda fall också utnyttjats för dialog med markägare (Emmelin 1997a).

För fullständighetens skull bör ytterligare några former av skydd kort nämnas. *Biotopskyddsområde* används för att bevara mindre livsmiljöer för nationellt hotade arter och små skyddsvärda naturtyper i skogs- och jordbrukslandskapet. *Djur- och växtskyddsområden* används för att skydda känsliga populationer genom att förbjuda tillträde vissa tider av året. I praktiken har instrumentet använts framförallt för fågel- och

sälskydd. De flesta av landets drygt 1000 områden ligger vid kuster eller insjöar. *Naturvårdsområde* och *landskapsbildsskydd* är äldre skydds-instrument vars funktion framförallt var att skydda landskapsbilden. Några kommuner använde naturvårdsområde för att skydda populära friluftsområden. Svagheten i båda instrumenten är att de inte reglerar pågående markanvändning som skogsbruk. Det framgår redan av förarbetena till 1964 års naturvårdslagstiftning att naturvärden, som led i det »förvetenskapligande« som skedde, såg negativt på själva grundtanken bakom skyddsformerna: att värna om landskapsbilden (Emmelin 1983b; 2009). Man kan konstatera att ett instrument för naturvärden, som att i samarbete med kulturmiljövärden peka ut områden där landskapsbilden är skyddsvärd, kunde ha varit användbart i dialoger om t.ex. vindkraft och mobilmaster. I samtliga dessa typer av områdesskydd kan markägaren behålla äganderätten och i varierande grad bruka marken eller få ersättning för begränsningar. *Frivilliga avsättningar* görs av skogsnäringen. Sammanlagt har näringen beslutat avsätta 500 000 ha skogsmark utan ersättning. Hur stabilt detta skydd kommer att visa sig vara över längre tid är omdebatterat. Den frivilligt skyddade arealen räknas in i det nationella miljökvalitetsmålet »Levande skogar«. *Naturvårdsavtal* är däremot ett instrument för att avtala om naturvårdsanpassad skötsel där markägaren får ersättning för detta eller för inkomstbortfall i skogsbruk.

Naturminne är en exponent för den tidigaste naturvårdens något kuriosainriktade skyddssträvanden: enskilda objekt som flyttblock, jättegrytor, gamla och storvuxna träd skyddas. År 2003 fanns totalt 1433 naturminnen i landet. Naturminne var närmast ett »naturvetenskapligt fornminne« som skulle visa på naturens storslagenhet på liknande sätt som fornminnen, som bronsåldershögar, runstenar och andra fornminnen, visade på nationens storslagna historia.

*Kommunala naturreservat*². Kommunerna har möjlighet att avsätta naturreservat. Om kommunen beslutar avsätta ett reservat får den också stå för kostnaderna, men har möjlighet att söka statligt stöd.

Sverige har som led i arbetet med *Ramsarkonventionen*, ofta betecknad »våtmarkskonventionen«, om bevarande och hållbart nyttjande av våtmarker, sjöar, vattendrag och grunda marina områden avsatt drygt 50 områden. Arbetet pågår med att främst i norra Sverige utöka antalet skyddade våtmarker inom konventionen. Arbetet fokuserades tidigare framförallt på att skapa nätverk av våtmarker för flyttande fåglars behov men har sedermera vidgats.

2. Formellt är det fråga om »kommunalt beslutade naturreservat« men den lite slarviga termen »kommunala reservat« används ofta.

Världsarv och biosfärområden – två nya planeringsarenor

Vi ser i Sverige att en allt mer mångfaldig flora av reservats- och områdeskoncept diskuteras eller kommer till användning – koncept som på olika sätt försöker tackla samspelet mellan bevarande och utveckling, mellan internationella – nationella – regionala – lokala intressen, liksom mellan natur och kultur. FNs organ för kultur, forskning och utbildning, Unesco, ansvarar för två internationellt använda sådana skyddsformer: World Heritage (»Världsarv«) och »biosfärområde« inom ramen för programmet »Man and the biosphere, MAB« som har betydelse för friluftsliv och turism både som form för planering och internationell marknadsföring. Dessa två typer av utpekande av värdefullt landskap är inte i strikt mening skyddsinstrument utan snarare ett slags formaliserade arenor för bevarandebestånd och fysisk planering. De liknar mera den fysiska planeringens instrument än i strikt mening naturvårdens bevarandebestånd. De har därmed en del likheter med engelska nationalparker där planering och förhandling mellan olika intressen är ett viktigt moment; nationalparkerna kan innehålla jordbruk, industri, omfattande turism eller militär verksamhet som skall samplaneras med bevarande (Emmelin et al. 2005)

Status som »biosfärområde« medför i sig inget formaliserat skydd. Ett biosfärområde skall ha tre funktioner: bevarande, ge grund för ekonomisk utveckling samt något som betecknas som »logistikfunktionen«. Bevarandefunktionen innebär att bidra till bevarande av landskap, ekosystem, arter och genetisk variation. Både biologiskt och kulturellt betingade värden skall bevaras och utvecklas. Utvecklingsfunktionen i ett biosfärområde skall bidra till ekonomisk och mänsklig utveckling som är sociokulturellt och ekonomiskt hållbar. Logistikfunktionen innebär att bidra med hjälp till forskning, miljöövervakning, utbildning och informationsutbyte omfattande lokala, nationella och globala frågor om bevarande och utveckling. Området måste vara stort nog för att kunna rymma alla tre funktionerna. Zonering i tre typer av områden är en del av planeringen: kärnområde, buffertzoon och utvecklingsområde. Som vi pekade på i kapitel 15 kan zonering i tre tydliga, koncentriskt områden vara problematisk i landskap som är mosaiker av olika markanvändning och naturtyper, till exempel skärgårdar (Ankre 2007). Genom en planering som i princip liknar naturvårdens åtgärdskedja avgränsas ett område med speciella värden. Mål för bevarande och utveckling av området sätts upp liksom programhandlingar för hur målen skall nås. En ansökan om att få status som världsarv eller biosfärområde skall lämnas in och godkännas av Unesco. Om ansökan godkänns får området först »kandidatstatus« innan ett slutgiltigt godkännande sker om den utveckling som skett under kandidatperioden tillfredsställer kriterierna på arbete med alla tre funktionerna för ett biosfärområde.

Vilket skydd och vilken skötsel och exploatering som medges beror av bestämmelser för det enskilda området. Statusen förutsätter emellertid

både en plan för skötsel och bevarande och den kan förverkas om området inte lever upp till målen. En viktig poäng är att ett område kan pekas ut som biosfärområde endast om de kommuner som berörs medverkar. Planering och förvaltning av biosfärområden kan därför eventuellt vara en form som erbjuder en arena för flera intressen och för en starkare lokal förvaltning än vad andra former ger. För närvarande är erfarenheterna av biosfärområdets funktion för de tre huvudfunktionerna begränsad. Många frågor för utvärdering och forskning återstår därför innan man kan avgöra hur viktigt detta instrument verkligen blir för lokalt engagemang och utveckling (Bladh & Sandell 2003; Lundgren 2006). En intressant symbolfråga är knuten till den svenska termen »biosfärområde«. På engelska är termen »biosphere reserve« men ordet »reservat« anses för symboliskt laddat för att vara bra i lokal planering och förankring.

Sverige har för närvarande två sådana områden. Dels ett som etablerades redan 1986 i Torneträskregionen men som nu måste utvecklas – framförallt zonerar och tydligare inkludera samhällsaspekter – för att behålla sin status. »Kristianstads Vattenrike« invigdes år 2005. Inom den ramen sker skötsel och bevarande av våtmarker och anslutande kulturlandskap. Naturinformation och turism utvecklas i formen »ekomuseum«. Det är ett gott svenskt exempel på det moderna biosfärområdeskonceptet och på hur den breda processen kan se ut fram till en ansökan (Sandell 2005). Ett antal områden i Sverige har uttryckt intresse och initierat verksamhet för att eventuellt kunna bli nya biosfärområden: t.ex. Sörmlands skärgård, Finnskogen i norra Värmland, Åre. Tre områden hade 2007 uppnått kandidatstatus: Kinnekulle med Vänerskärgården, Nedre Dalälvsområdet och Blekinge skärgård.

Ett *världsarv* skall vara... »en plats, ort, miljö eller objekt som på ett unikt sätt berättar om jordens och människans historia«. De är natur- eller kulturminnen som är av »enastående universellt värde«. Världsarv grundar sig på Unesco:s konvention till skydd för världens natur- och kulturarv, som antogs 1972. Sverige undertecknade konventionen 1984 och har därmed åtagit sig att skydda de egna världsarven för all framtid. För närvarande har ca 160 länder undertecknat konventionen. År 2006 innehåller världsarvslistan 812 objekt, av dessa är 628 kulturarv, 160 naturarv. 24 världsarv är kombinerade natur- och kulturarv. Sverige har fjorton världsarv. Tre av dessa har mycket höga naturvärden – Laponia i Lappland, Höga Kusten vid Bottenhavet och Södra Ölands odlingslandskap. De anspråk som görs för dessa naturområden är storstilade. De sägs vara »områden av enastående universellt värde och omistliga för mänskligheten« och skall kunna försvara sin plats bland sådana områden som Grand Canyon, Victoriafallen och Stora Barriärrevet. Till de svenska kulturobjekten hör Drottningholms slottsanläggning som var Sveriges första världsarv, örlogsstaden Karlskrona, Engelsbergs bruk m.fl. Som turistisk markör har världsarvsstämpeln sannolikt stort värde.

Ett världsarv skall ha en bevarandeplan och förvaltningen skall utvärderas internationellt. I princip kan Unesco återkalla statusen. Vilket reellt skydd som ett naturområde med världsarvsstatus har beror av många omständigheter. Jordbruk är en förutsättning för att bibehålla odlingslandskapet i Södra Ölands världsarv vilket innebär målkonflikter. Laponia består i stort sett av områden som skyddas som nationalpark, naturreservat eller fågelskyddsområde. Samtidigt bedrivs renskötsel med normala krav på rationalitet. Förhoppningar om utveckling av turism har varit betydande (Torp & Vikman 1999).

Både Natura 2000 och Biosfärområden aktualiserar metoder för zoneringsring men också behovet av att systematiskt införa någon form av LAC-modell – se kapitel 15 – för att planera och förvalta i enlighet med de specifika målen för enskilda områden.

Friluftsliv och naturturism i skyddade områden

Nationalparker och andra skyddade områden är internationellt av stor betydelse för friluftsliv och naturturism. Exempelvis visar statistik från Nordamerika att nationalparkerna i USA år 2005 hade drygt 420 miljoner besök (www2.nature.nps.gov/stats/), och i Kanada uppskattas antalet besöksdagar i provins- och nationalparker till cirka 120 miljoner. Nationalparker i Storbritannien uppskattas ha över 75 miljoner besök årligen (Parker & Ravenscroft 2000). Dessa besökstal kan dock inte utan vidare jämföras med skyddade områden i Sverige då länderna skiljer sig åt på flera punkter, inte minst storleksmässigt. Till skillnad från Sverige, som har en förhållandevis låg befolkningstäthet och gott om natur med hög tillgänglighet genom allemansrätten, är människor i många andra länder mer eller mindre hänvisade till skyddade områden för att över huvud taget få tillträde till naturen. Uppgifter från exempelvis Finland, där förhållandena mer liknar Sverige, visar på drygt en miljon besökare år 2003 i landets 34 nationalparker, vilket dock är en tredubbling sedan 1992 (Gillian et al. 2005).

Medan flora och fauna som regel finns väl dokumenterade i skyddade områden är kunskaperna om besökarna ofta betydligt sämre. I vissa länder (bl.a. USA och Finland) genomförs systematiska mätningar och besökarstudier som en fortlöpande del av förvaltningen av skyddade områden. I Sverige är kunskapen om besökare i naturskyddade områden mer fragmentarisk. En nationell studie visar att 6,5 procent av alla vuxna svenskar under ett år har besökt minst en nationalpark i fjällområdet, där nationalparksarealen är klart störst. Samma undersökning visar också att 40 procent av svenskarna vill ha mer skyddade områden (Fredman & Sandell 2005). Länsstyrelsen i Stockholm genomförde 2002 en kartläggning av tidigare besökarundersökningar i naturskyddade områden hos landets övriga länsstyrelser (Länsstyrelsen i Stockholms län 2003). Man

konstaterar i rapporten att ytterst lite har gjorts i Sverige inom detta område. Visserligen finns exempel på besöksräkningar i anslutning till nationalparker och reservat men de bygger ofta på indirekta metoder. Några undantag finns emellertid. I Fulufjällets och Tyresta nationalparker, naturreservaten Rogen-Långfjället samt södra Jämtlandsfjällen och världsarvet Laponia, har mer eller mindre omfattande besökarstudier genomförts, som regel i forskningssyfte (Bäck & Hedlund 1982; Emmelin 1986; Emmelin & Ohlsson 1999; Fredman & Hansson, 2003; Fredman et al. 2005; Hultman & Wallsten 1988; Vuorio 2000; Bäck 2002; Wall 2003). Men även här är variationen i metod stor och inte alla studier omfattar systematiska mätningar av antalet besökare. Som påpekades i kap 7 sker det nu en utveckling både av metodik för besökarstudier och systematisk användning som underlag för förvaltning.

Flera källor identifierar turism till, och rekreation i, naturskyddade områden som en globalt växande företeelse (Driml & Common 1995; Eagles & McCool 2002; Wells 1997). Studier visar också att inrättandet av skyddade områden ökar antalet besökare (Fredman et al. 2006; Hall & Piggin 2001; Loomis 1999; Weiler & Seidl 2004), eller att begrepp som nationalpark och världsarv har en positiv effekt på turisters beslut att besöka ett visst område (Wall Reinius & Fredman 2007). Orsaker till detta kan vara ökad tillgänglighet, marknadsföring, information eller att namnet i sig har en dragningskraft. Mycket talar också för att det finns kulturella skillnader mellan olika länder i detta avseende. Ytterligare en positiv effekt av turism i skyddade naturområden kan vara att regioner och områden »upptäcks« av människor som väljer att permanent flytta dit för en högre livskvalitet (Power 1996). Ibland talar man om s.k. »gateway communities« som vuxit upp nära de större nationalparkerna bland annat i Nordamerika (Machlis & Field 2000). Det kan dels vara en effekt av människor som söker bättre livsmiljöer, men också boende för personal som arbetar med skötsel och förvaltning eller turism. Med 3 miljoner årliga besökare till nationalparker som Yellowstone och Yosemite i västra USA ter det sig ganska självklart att det krävs personal och en väl fungerande infrastruktur för att hantera alla besökare, men det torde i varierad grad gälla även för mindre välbesökta områden. I en utredning av Naturvårdsverket betonas betydelsen av att i Sverige ändra bilden av skyddad natur från förbud och restriktioner till resurser och möjligheter (Naturvårdsverket 2005c). Traditionellt har det rått förbud att bedriva kommersiell verksamhet i svenska nationalparker. Utredningen gör bedömningen att skyddade områden bidrar till regional utveckling genom de arbetstillfällen skötseln i sig skapar och att investeringar i besöksnäringen kan göras mer långsiktigt. Forskning i Sverige pekar emellertid på att förekomst av skyddade områden inte har någon positiv effekt på sysselsättning (Lundgren 2005; Lundmark 2006). Detta kan sannolikt

förklaras av den mer naturvetenskapliga syn och inriktning mot bevarande snarare än utveckling, som svensk naturvårdsförvaltning under längre tid haft på skyddade områden (Emmelin 1989). Ett arbete med att ge nationalparkerna en tydligare estetisk image och profil när det gäller entréområdena har påbörjats som led i en medveten satsning på naturturism i nationalparkerna (Naturvårdsverket 2007c).

Riksintressen – instrument för att ge naturvård och friluftsliv tyngd i fysisk planering

Omkring en tredjedel av Sveriges yta är utpekad som riksintresse för naturvård och friluftsliv. Vid översyn av riksintressena i slutet av 90-talet ökades antalet områden så att sammanlagt 1 999 områden av riksintresse för naturvård och 215 för friluftsliv är utpekade. Områdena sammanfaller i stor grad. Arealmässigt är det framförallt fjällområdet som dominerar stort; ungefär två tredjedelar av den utpekade arealen finns i norrlands-länen. Framförallt områdena av intresse för friluftslivet får, trots översynen, sägas vara förhållandevis allmänt motiverade och grovt avgränsade.

När det gäller skada på riksintressen för naturvård gäller att ett ingrepp inte får medföra »påtaglig skada«. Det ställs också krav på utredning av alternativa sätt för exploateringen, t.ex. att alternativa områden för bostadsbebyggelse bör vara utredda, som underlag för att avgöra om naturvårdsintressena bör få vika. Riksintresse är således inte ett instrument för bevarande utan för att skärpa kraven på gott planeringsunderlag, och för att ge tyngd åt naturvård och friluftsliv i planeringens intresseavvägning. Som påpekades i kapitel 16 blir riksintressena bindande för landskapets aktörer genom kommunens planering. För att klargöra intressekonflikter bör en miljöbedömning krävas om en plan eller ett program påtagligt påverkar ett riksintresse. Problemet ligger dock i att avgöra vad som i ett enskilt fall skall menas med »påtaglig skada«. Naturvårdsverkets handbok diskuterar kriterier för denna bedömning (Naturvårdsverket 2005c: 47–54). När det gäller friluftsliv är det framförallt naturkvaliteter som diskuteras. Att förutsäga om påverkan på naturen faktiskt också inverkar negativt på friluftslivsutövarna är av flera skäl svårt. Det är i hög grad beroende på vilka egenskaper i landskapet som påverkas. Risker finns att planeringen släpper fram en mängd små ingrepp som var för sig inte innebär »påtaglig skada« men där den samlade effekten så småningom innebär en betydande försämring av naturkvalitet eller värde för friluftslivet. Detta problem med »de små stegens tyranni« eller summeringseffekten av många små ingrepp – »kumulativa effekter« – behandlas normalt dåligt eller inte alls i planering och miljöbedömning (Wärnbäck 2007).

Flera av de av Riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen – se nedan – kan ses som ett sätt att peka ut landskap som kräver särskild hänsyn.

Delmålen kan då ses som ett försök att precisera vissa typer av hänsyn. I fjällen skall delmål som gäller tystnad och naturskydd väga tungt i planering och exploateringsföretag.

Strandskyddet – ett exempel på restriktioner på andra markanvändare

Naturvårdsplanering kan som visas i figur 18:2 säkerställa mark för friluftsliv genom olika åtgärder på mark som inte ägs av naturvård eller friluftsliv. Att öka tillgänglighet till allemansrättslig mark och att öka hänsyn till naturvård och friluftsliv är två sådana vägar – se kapitel 18. Strandskyddet är det viktigaste exemplet på en tredje kategori: direkta restriktioner på andra markanvändare. Sedan 1950-talet har Sveriges stränder haft ett speciellt skydd. Strandskyddet är en speciell reglering av markägares rätt att disponera sin mark för att säkerställa allemansrätten. Allmänhetens tillgång till attraktiva stränder upplevdes framförallt i Stockholms skärgård och på västkusten som hotad av privatisering av stränderna. Inledningsvis skyddades enbart stränder, som speciellt pekats ut av länsstyrelserna, men från 1975 blev strandskyddet allmänt.

Regler om strandskydd finns i Miljöbalkens 7 kapitel. Normalt är strandskyddet en zon på 100 meter från strandlinjen. Länsstyrelserna kan utvidga skyddet till 300 meter men också upphäva det. Strandskyddet reglerar markägarens möjlighet att uppföra byggnader eller anläggningar. Undantag, dispens från bestämmelserna, kan medges för att till exempel göra komplettering av existerande bebyggelse, bygga om eller till. Länsstyrelsen är ansvarig för strandskyddet men kan delegera rätten att ge dispens till kommunen. Så har skett i varierande omfattning. Eftersom lagstiftaren har betraktat strandskyddet som ett tungt vägande allmänintresse säger regelverket att dispenser skall bedömas restriktivt: det krävs »särskilda skäl». En genomgång visar att strandskyddet fungerar mycket olika i olika regioner, bland annat beroende på i vilken omfattning kommunerna har ansvarat för dispenser (Naturvårdsverket 2002b). Vissa kommuner har varit frikostiga med dispenser och uppenbart sett möjligheten att släppa fram attraktiv bebyggelse som ett konkurrensmedel. Årligen beviljas ca 2500 strandskyddsdispenser, och trots en skärpning av bestämmelserna 1975 har till exempel i Stockholms skärgård en tämligen omfattande fritidsbebyggelse kommit till stånd inom strandzonen (Eknert 2000).

Strandskyddet illustrerar flera av de principiellt och teoretiskt intressanta frågorna inom planering och styrning av markanvändning och miljö. Strandskyddet kom till som en del av välfärdspolitiken. Allmänintresset stärktes på bekostnad av markägarnas rätt att disponera sin mark. Strandskyddet hade, som konstateras i förarbetena till Miljöbalken, från början enbart som mål att säkerställa allmänhetens möjlighet att utöva friluftsliv. Efterhand har strändernas biologiska värde kommit att betonas mera och

finns alltså explicit med i Miljöbalkens bestämmelser. Naturvårdsverkets skrift om strandskydd (Naturvårdsverket 2002b) betonar inledningsvis starkt strändernas roll för biologisk mångfald, som yngelkammare för fisk och som biologiskt filter. Strandskyddet har »förvetenskapligats« (Emmelin & Lerman 2006; Emmelin 2009). Därmed blir frågan om dispenser inte enbart en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen utan också en biologisk expertfråga. Strandskyddet är också i hög grad en stridsfråga i kampen mellan stat och kommuner, och mellan lokalt och centraliserat ansvar. Skall stränderna vara en resurs för lokal näringsutveckling och ett konkurrensmedel för att locka boende? Striden om bestämmanderätten över strandskyddet är ett exempel på kampen mellan paradigmen i planering och naturvård som diskuteras i kapitel 14. Positionerna är starkt beroende av hur problemen med strandskyddet formuleras: som en fråga om avvägningar rörande naturresursernas nyttjande eller som en naturskyddsfråga. Anordningar för friluftsliv kan vara ett skäl till dispens. Man kan se på sådana anordningar som i linje med strandskyddets ursprungliga mål om ökad möjlighet för allmänheten att använda stränderna, som en exploatering för turism eller som ett ingrepp i strandens biologiska värden.

Vilken inverkan som klimatpolitiken kan få på strandskyddet är för närvarande oklart. När detta skrivs pågår utredning och diskussion om att i kommunernas översiktsplan införa riskzoner med restriktioner mot bebyggelse. En sådan zonering kommer att på vissa platser förstärka strandskyddet. Existerande strandskyddade områden riskerar emellertid i stället i varierande grad att ätas upp av stigande vattennivåer eller mera återkommande översvämningar. Förslag om att återskapa våtmarker för att motverka effekterna av stora nederbördsmängder kan påverka strandskyddet och naturvården men på vilket sätt friluftslivet påverkas är svårt att överblicka.

Annan påverkan på den fysiska planeringen

Som påpekats ovan kan lagstiftning och olika regelverk innehålla verktyg för att påverka både markanvändningsplaneringen och den pågående markanvändningen. Dessa kan vara av betydelse för friluftslivet även om deras primära mål är andra, t.ex. bevarande av god vattenkvalitet eller miljömål för olika landskapstyper. Hänsynsregler av skilda slag finns införda i sektorslagstiftning och medför till exempel krav på naturvårdshänsyn i jord- och skogsbruk.

Miljömål. Riksdagen har antagit 16 nationella miljökvalitetsmål – oftast benämnda miljömål. Tanken är att vägleda miljöarbetet och styra genom att målen integreras i olika sektors verksamhet (Proposition 1997/98:145). Miljömålen kan översiktligt delas in i två grupper. Dels en grupp »vetenskapliga» mål som gäller förorening och liknande miljö-

problem – »Bara naturlig försurning«, »Ren luft« etc. Dels en grupp »landscapsmål« – »Storslagna fjäll«, »Myllrande våtmarker«, »Levande skogar«. Landskapsmålen är närmast visioner för olika landskapstyper. De är utopiska till sin karaktär och svåra att operationalisera och finna täckande indikatorer för (Emmelin & Lerman 2004; Emmelin 2005). Betydelsen av »landscapsmålen« skulle kunna vara att påverka inte bara markanvändningsplaneringen utan också pågående markanvändning och den process som ovan (kapitel 14) beskrevs som »naturlig och normal rationalisering«, i riktning mot större hänsyn. Till landskapsmålen hör flera delmål som består i program eller strategier för att bevara vissa naturtyper eller för att mera allmänt öka den skyddade arealen av en viss landskapstyp. Miljömålen kan i denna mening sägas vara en vision för ökad hänsyn till naturvårdens intressen. Målen formulerar i huvudsak den ekologiska komponenten av hållbar utveckling, vilket innebär att det ur friluftslivets synvinkel är en vision för vissa naturgivna eller miljömässiga förutsättningar för friluftsliv som målas upp: större arealer skyddad natur t.ex. i fjällen, områden fria från flygbuller etc.³

Miljökonsekvensbedömning, MKB, är ett allmänt verktyg för att identifiera och hantera konflikter. MKB ska identifiera och beskriva effekter, som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra, på människor, miljö, hushållning med mark, vatten, råvaror och energi. Den skall möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön. Genom kravet på utvecklingen och utredning av alternativ ska miljömässigt bättre lösningar eftersträvas. Utvärderingen av konsekvenser för olika intressen ska ge beslutsfattare insikt om följderna av olika ställningstaganden. Alternativ som skall utredas kan vara alternativ teknologi, alternativa lokaliseringar etc. Ett »nollalternativ« dvs. konsekvenserna av att inte genomföra projekt eller planer skall utredas och fungera som referens (Hedlund & Kjellander 2007). MKB är enbart ett beslutsunderlag och har ingen bindande verkan på beslutet. Andra intressen än miljön kan således få väga tyngre, men tanken är dels att tvinga fram undersökning av alternativ dels att besluten skall grundas på en tydlig avvägning. Friluftslivsintressen är i allmänhet svagt tillvaratagna i MKB men skulle kunna tillgodoses bättre om kunskapsunderlaget vore bättre.

Internationellt görs normalt en inledande s.k. behovsbedömning för att avgöra om en MKB verkligen skall utföras. Sverige är särpräglad med ett generellt krav på MKB vilket medför att många små, och vanligen tämligen illa genomförda, bedömningar görs. Den långt drivna sektoriseringen i beslutsfattandet om markanvändning har dessutom lett till

3. Sommaren 2008 har en utredningsman tillsatts för att revidera miljömålen. Miljömål som innebär att åtgärdsprogram eller strategier skall utarbetas kan eventuellt komma att rensas bort.

utbredd dubbelprövning och omfattande överlappningar av MKB-krav. Sverige har kritiserats av EU-kommissionen för att inte på ett korrekt sätt göra miljöbedömning av planer och anläggningar för turism (Emmelin & Lerman 2006). MKB är egentligen en samlingsbeteckning på flera olika typer av miljöbedömningar. Bäst fungerande och utvecklat är miljökonsekvensbeskrivning⁴ av konkreta projekt t.ex. vägbyggande och sådana verksamheter som skall ha tillstånd enligt Miljöbalken, t.ex. industrier, värmeverk osv. Miljöbedömning av planer och program tycks än så länge fungera betydligt sämre av flera skäl. Att förutsäga konkreta effekter av översiktliga planer eller allmänna utvecklingsprogram är betydligt svårare än när det gäller konkreta väl avgränsade projekt (Emmelin 2007). Båda typerna av miljökonsekvensbedömning regleras av Miljöbalken kap 6. Det svenska systemet för MKB har kritiserats som hindrande och dåligt fungerande (Lerman & Emmelin 2007). Friluftsliv beaktas ofta dåligt i miljöbedömningar av planer och program. Ett skäl till detta kan vara bristande information och vägledning till både verksamhetsutövare, författare av MKB och länsstyrelser. En enkel metodhandledning för att få in friluftsliv i MKB finns visserligen (Naturvårdsverket 2001), men tycks inte vara känd och bristande information medför att behandlingen ofta blir vag eller allmän när friluftsliv över huvudtaget tas upp.

EU:s ramdirektiv för vatten syftar till att trygga långsiktig vattenförsörjning. Mål, gränsvärden och åtgärdsprogram skall finnas för att trygga både kvantitet och kvalitet. Fem särskilda, statliga vattenmyndigheter, som organisatoriskt hör till länsstyrelserna ansvarar för vattenplanering. Åtgärdsprogram skall finnas senast 2009 och de har en formell status som kan medföra mer eller mindre starka restriktioner på andra aktörer i landskapet, inte minst kommunernas planering. Programmens konsekvenser skall analyseras innan de fastställs. Programmen kan förväntas ha stor betydelse för möjligheterna att utveckla fiske och påverka olika vattenberoende aktiviteter. Också här är behovet av kunskapsunderlag om turism och friluftsliv väsentligt om programmen skall kunna ta hänsyn till och främja dessa verksamheter och avväga i målkonflikter. Utgångspunkten för åtgärdsprogrammen är emellertid naturvetenskapliga och tekniska – en planering inom ramen för »miljöparadigmet«.

Lokal förankring av naturvårdsplaneringen

Planering av markanvändningen innebär alltid avvägning mellan enskilda och allmänna intressen, oavsett om planeringen gäller bevarande eller exploaterande. Det är därför naturligt att den möter motstånd från

4. Svensk terminologi på området är något förvirrad: MKB kan stå för både miljökonsekvensbedömning dvs. en mera allmän term och för miljökonsekvensbeskrivning dvs. den formellt använda termen för bedömning av projekt.

berörda individer och grupper. Motståndet mot förändring medför inte sällan mobilisering och organisering som den fysiska planeringen måste hantera, vilket är bakgrund till framväxt av de kommunikativa och deliberativa planeringsdoktrinerna – se kap. 14. Till skillnad från den kommunala fysiska planeringen har emellertid naturvården ofta stöd av intresseorganisationer på nationell, regional eller lokal nivå. Dessa organisationer förfogar ofta över betydande resurser i fråga om engagemang och kompetens som både mobiliseras mot förändring och för olika former av bevarande med varierande resultat (Wiklund 2002, Lisberg Jensen 2002, Hedrén 2002, Sandell 2005). Eftersom naturvården i stor grad arbetar med nationella och regionala intressen som kan komma i konflikt med lokala och enskilda intressen är det naturligt att man fokuserar på förankring, dvs. metoder för att öka förståelse och acceptans. Koncist uttrycks denna position på följande sätt: »Statsmakternas miljömål är visserligen inte förhandlingsbara, men formerna för att nå dem kan bli föremål för dialog« (Naturvårdsverket 2003c:6).

Den kommunala fysiska planeringen har lagreglerade former för samråd, information och allmänhetens deltagande i processerna. Så har inte varit fallet med naturvårdens planering. På senare år har intresset för olika former av förankring och deltagande ökat inom den offentliga naturvården. Vi skall här diskutera lokal förankring och deltagande i planering och återkommer i kapitel 18 till frågan om lokal förvaltning.

Ett utvecklingsprojekt vid Naturvårdsverket summerar ett antal viktiga insikter från forskning och praktik runt lokal förankring (Naturvårdsverket 2003c). Förståelsen för behovet av lokal förankring och dialog har ökat bland ansvariga tjänstemän. Detta är i sig viktigt eftersom det utgör en förskjutning inom »miljövårdsparadigmet« – se kapitel 14 – där misstro mot lokalt ansvar och lokalt politiskt beslutsfattande annars är ett utmärkande drag (Emmelin 2000). Behovet av resurser och kompetens är stort eftersom förankringsprocesser tar tid. Nyckelord är också »trovärdighet och tillit« som tar tid att bygga upp men snabbt kan raseras. Ett problem kan också vara att allmänheten ofta inte gör skillnad mellan stat och kommun eller mellan olika statliga myndigheter vilket innebär att den börda av förhistoria som ofta finns kan ha skapats av andra aktörer. Betydelsen av att olika statliga myndigheter på regional nivå uppträder med någorlunda samordnade budskap är uppenbar. Olika utgångspunkter, professionskunskap och kultur, regelverk som inte är samordnat m.m. gör emellertid att detta långt ifrån alltid sker inom planering och miljövård (Emmelin & Lerman 2006; Emmelin 1998a; 1997a).

Ett viktigt påpekande är behovet att erkänna att intressemotsättningar faktiskt kan vara genuina och därmed i grunden inte möjliga att lösa med dialog. Det är också viktigt att peka på att intressekonflikter inte behöver ha en bas enbart i materiella, motstående intressen utan i lika stor grad kan ha sin bas i skilda synsätt på landskapet, på demokrati och lokalt

och statligt ansvar etc. Den ekostrategiska modellen – se kapitel 3 – kan användas för att belysa både exempel på bristande lokal förankring och misslyckade och framgångsrika försök att få till stånd bevarande. Sandell har analyserat hur förslagen till nationalparker i Kirunafjällen och Södra Jämtlandsfjällens misslyckats men har också berört framgången med att skapa nationalparken i Fulufjäll (Sandell 2005). Rovdjurspolitiken är ett annat exempel på ett konfliktområde som i stor grad bottnar i sådana mera fundamentalt skilda synsätt än enbart materiella frågor om skador och ersättningar.

Som resultat av den nya naturvårdspolitiken har också det sk LONA-programmet, lokala naturvårdsbidrag, genomförts. Under perioden 2004 – 2006 satsades 300 miljoner på lokala naturvårdsprojekt. Programmet stimulerar lokalt naturvårdsarbete genom att bidra till finansiering och samtidigt ställa krav på lokala insatser. Någon systematisk utvärdering av inriktningen på de lokala naturvårdsprojekten finns inte men den sammanställning av exempel som Naturvårdsverket gjort pekar mot att det kan vara relativt stor andel projekt där friluftsliv och naturturism är en viktig komponent. Projekt i fjällområdet fick en stor andel, ca 2/5, av finansieringen under 2004–2005 (Naturvårdsverket 2006a). En komponent i LONA-programmet är att lokalt ideellt arbete kan räknas in som motfinansiering för att få statsbidrag. Också inom ramen för Lokal Agenda 21 har i många kommuner naturvårdsprojekt genomförts. Stöd från olika EU-fonder kan vara viktigt för lokala projekt som syftar till att öka tillgänglighet, tillrättaläggande och service för friluftsliv och naturturism. En slutsats av en utvärdering av LONA-programmet är att kommuner som också har varit aktiva inom Agenda 21 och varit framgångsrika i att få fram miljöprojekt inom ramen för andra statliga program också har varit framgångsrika inom LONA-programmet (Dahlgren & Eckerberg 2006). Man kan nog sammantaget våga dra slutsatsen att friluftsliv och naturturism gynnas inom kommuner med en kombination av aktiv kommunal naturvård och lokala organisationer. Att framgång också i stor grad beror av eldsjälar är en allmän erfarenhet från många olika typer av sociala program.

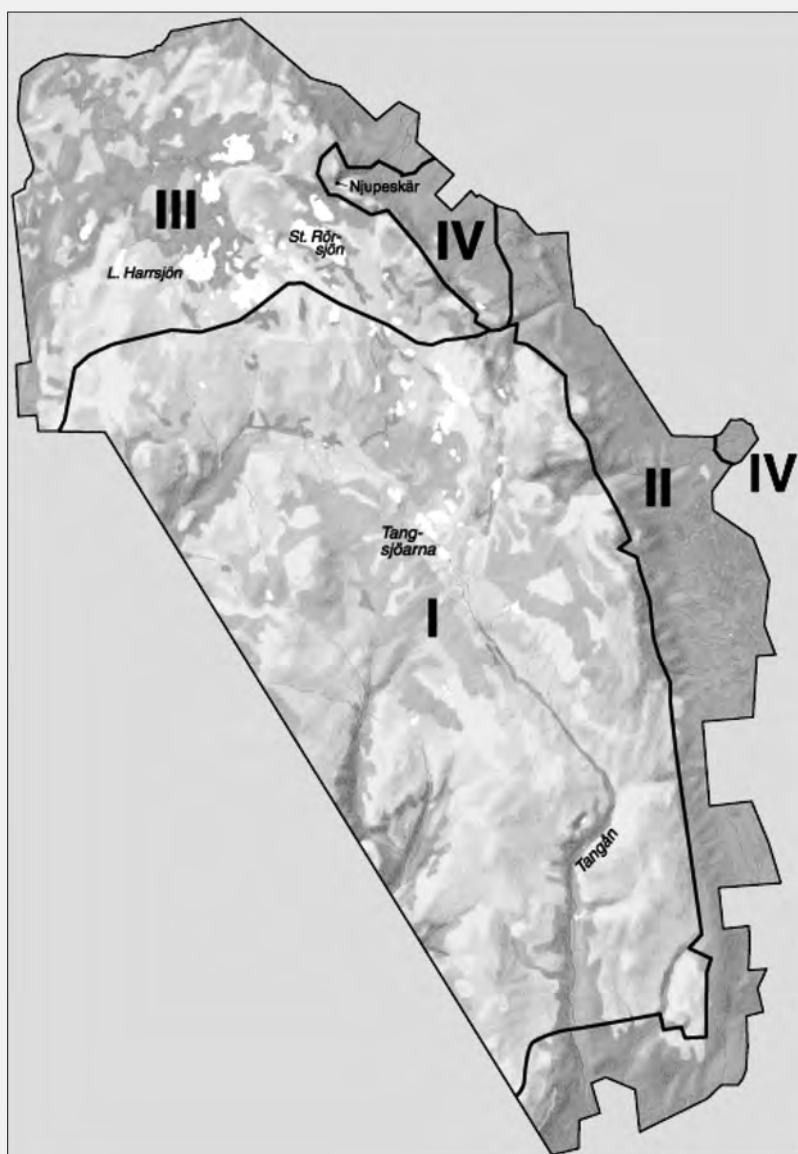
FULUFJÄLLETS NATIONALPARK

Arealen skyddade naturområden har i Sverige ökat nästan tiofaldigt de senaste 50 åren, samtidigt som intresset för naturen som resurs för friluftsliv och turism blir allt större. De skyddade områdena är många gånger intressanta och attraktiva besöksmål, men utgör ofta känsliga ekologiska system. Därför är det extra viktigt att turism i dessa områden sker på ett hållbart sätt.

Den första augusti år 2002 blev Fulufjället Sveriges 28:e nationalpark. I den 38 000 hektar stora nationalparken finns goda möjligheter till vandringar på 14 mil markerade leder. Det finns fem övernattningsstugor och tio raststugor i området. Fulufjället har två uppenbara turistattraktioner – Sveriges högsta vattenfall Njupe-skär och den stora »ursköljningen« i Göljån orsakad av en massiv jorderosion under ett regnoväder sommaren 1997.

Syftet med nationalparken är att i väsentligen orört skick bevara ett sydligt fjällområde med särpräglad vegetation och stora naturvärden. Syftet är också att skapa förutsättningar för besökarnas upplevelser av stillhet, avskildhet och orördhet i kombination med att i lämplig grad underlätta för allmänheten att uppleva parkens natur. För att uppnå detta bygger skötselplan och föreskrifter på en indelning av Fulufjällets nationalpark i fyra zoner, där bestämmelser och åtgärder för utnyttjande och skydd varierar. På så vis kan både skyddsanspråk som önskemål om vissa aktiviteter tillgodoses – och nationalparken kan få en bättre lokal förankring. Ytterligare en effekt som åstadkoms är en hög rekreativ bärförmåga, dvs. att många besökare kan tas emot utan negativa konsekvenser på den naturliga eller sociala miljön.

Indelningen i zoner har gjorts längs en skala från opåverkade delar till mer anläggningspräglade, där zon 1–3 (huvuddelen av nationalparken) ska ge bättre möjligheter till avskildhet och stillhet medan zon 4 (främst området kring Njupe-skärs vattenfall) ska vara lättillgängligt och ha hög servicegrad. Den modell som inspirerat till zoneringen av nationalparken är »recreation opportunity spectrum, ROS«. Principen för ROS är att tillhandahålla ett spektrum av möjligheter till aktiviteter och upplevelser – se kap. 15. Modellen har utvecklats i Nordamerika och det är första gången den fullt ut tillämpas i Sverige. Läs vidare om turism och friluftsliv i Fulufjällets nationalpark i t.ex. Fredman, Hörnsten Friberg & Emmelin (2005); Naturvårdsverket (2002a), Lundqvist (2002) eller Wallsten (2003).



*Figur 17:2: Fulufjällets nationalpark har fyra zoner i syfte att ge olika naturupplevelser.
Karta: Hans Sjögren*

