

*Thematic report on protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity*

*Please provide the following details on the origin of this report.*

Contracting Party:	Sweden
<b><i>National Focal Point</i></b>	
Full name of the institution:	Ministry of Environment, Sweden
Name and title of contact officer:	ms Maria Schulz, Head of Section
Mailing address:	Ministry of Environment 103 33 Stockholm Sweden
Telephone:	+46 (0)8 405 20 65
Fax:	+46 (0)8 21 91 70
E-mail:	<a href="mailto:maria.schulz@environment.ministry.se">maria.schulz@environment.ministry.se</a>
<b><i>Contact officer for national report (if different)</i></b>	
Full name of the institution:	Swedish Environmental Protection Agency
Name and title of contact officer:	Mr Lars Berg, principal administrative officer
Mailing address:	SE- 106 48 Stockholm
Telephone:	+46 8 698 15 01
Fax:	+46 8 698 1042
E-mail:	<a href="mailto:Lars.Berg@naturvardsverket.se">Lars.Berg@naturvardsverket.se</a>
<b><i>Submission</i></b>	
Signature of officer responsible for submitting national report:	
Date of submission:	

*Please provide summary information on the process by which this report has been prepared, including information on the types of stakeholders who have been actively involved in its preparation and on material which was used as a basis for the report.*

The report was prepared by the Ministry of Environment in co-operation with the Swedish Environmental Protection Agency, which is the authority responsible for national planning and policy related to protected areas, for the planning and management of national parks, and for guidance to regional authorities in their work with protected areas. The work within the agency was lead by the co-ordinator of CBD issues, in consultation with the Area Protection Section and the Protected Areas Management Section.

**Protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity**

**System of protected areas**

1. What is the relative priority afforded to development and implementation of a national system of protected areas in the context of other obligations arising from the Convention and COP Decisions?					
a) High	X	b) Medium		c) Low	
2. Is there a systematic planning process for development and implementation of a national system of protected areas?					
a) no					
b) in early stages of development					
c) in advanced stages of development					X
d) yes, please provide copies of relevant documents describing the process					
3. Is there an assessment of the extent to which the existing network of protected areas covers all areas that are identified as being important for the conservation of biological diversity?					
a) no					
b) an assessment is being planned for					
c) an assessment is being undertaken					X
d) yes, please provide copies of the assessments made					

**Regulatory framework**

4. Is there a policy framework and/or enabling legislation in place for the establishment and management of protected areas?	
a) no	
b) in early stages of development	
c) in advanced stages of development	
d) yes, please provide copies of relevant documents	X (see further comments below)
5. Have guidelines, criteria and targets been adopted to support selection, establishment and management of protected areas?	
a) no	
b) in early stages of development	
c) in advanced stages of development	X - Guidelines for selection in preparation.
d) yes, please provide copies of guidelines, criteria and targets	X (see further comments below)

6. Does the management of protected areas involve the use of incentive measures, for instance, of entrance fees for park visitors, or of benefit-sharing arrangements with adjacent communities and other relevant stakeholders?	
a) no	
b) yes, incentive measures implemented for some protected areas (please provide some examples)	X (see further comments below)
c) yes, incentive measures implemented for all protected areas (please provide some examples)	

**Management approach**

7. Have the principal threats to protected areas and the biodiversity that they contain been assessed, so that programmes can be put in place to deal with the threats, their effects and to influence the key drivers?	
a) no	X - No comprehensive assessment undertaken at central level
b) an assessment is being planned for	
c) an assessment is in process	
d) yes, an assessment has been completed	
e) programmes and policies to deal with threats are in place (please provide basic information on threats and actions taken)	X - Management plans are in place at the level of particular PA:s. Threats and actions vary widely.
8. Are protected areas established and managed in the context of the wider region in which they are located, taking account of and contributing to other sectoral strategies?	
a) no	X (see further comments below)
b) yes, in some areas	
c) yes, in all areas (please provide details)	
9. Do protected areas vary in their nature, meeting a range of different management objectives and/or being operated through differing management regimes?	
a) no, most areas are established for similar objectives and are under similar management regimes	
b) many areas have similar objectives/management regimes, but there are also some exceptions	
c) yes, protected areas vary in nature (please provide details)	X (see further comments below)

10. Is there wide stakeholder involvement in the establishment and management of protected areas?	
a) no	
b) with some, but not all protected areas	X - A strengthened approach for stakeholder involvement is under development. See the answer to question 6 for best example.
c) yes, always (please provide details of experience)	
11. Do protected areas established and managed by non-government bodies, citizen groups, private sector and individuals exist in your country, and are they recognized in any formal manner?	
a) no, they do not exist	
b) yes, they exist, however are not formally recognized	
c) yes, they exist and are formally recognized (please provide further information)	X (see further comments below)

**Available resources**

12. Are the human, institutional and financial resources available adequate for full implementation of the protected areas network, including for management of individual protected areas?	
a) no, they are severely limiting (please provide basic information on needs and shortfalls)	
b) no, they are limiting (please provide basic information on needs and shortfalls)	X (see further comments below)
c) Available resources are adequate (please provide basic information on needs and shortfalls)	
d) yes, good resources are available	
13. Has your country requested/received financial assistance from the Global Environment Facility or other international sources for establishment/management of protected areas?	
a) no	X
b) funding has been requested, but not received	
c) funding is currently being requested	
d) yes, funding has been received (please provide copies of appropriate documents)	

**Assessment**

14. Have constraints to implementation and management of an adequate system of protected areas been assessed, so that actions can be initiated to deal with these constraints?	
a) no	X
b) yes, constraints have been assessed (please provide further information)	
c) yes, actions to deal with constraints are in place (please provide further information)	
15. Is a programme in place or in development to regularly assess the effectiveness of protected areas management and to act on this information?	
a) no	
b) yes, a programme is under development (please provide further information)	X - This is an essential part of the ongoing follow-up of the EU Natura 2000 network, which is the most comprehensive system of protected areas in Sweden.
c) yes, a programme is in place (please provide further information)	
16. Has any assessment been made of the value of the material and non-material benefits and services that protected areas provide?	
a) no	X
b) an assessment is planned	
c) an assessment is in process	
d) yes, an assessment has been made (please provide further information)	

**Regional and international cooperation**

17. Is your country collaborating/communicating with neighbouring countries in the establishment and/or management of transboundary protected areas?	
a) no	
b) yes (please provide details)	X (see further comments below)
18. Are key protected areas professionals in your country members of the IUCN World Commission on Protected Areas, thereby helping to foster the sharing of information and experience?	
a) no	
b) yes	X
c) information is not available	

19. Has your country provided information on its protected areas to the UNEP World Conservation Monitoring Centre in order to allow for a scientific assessment of the status of the world's protected areas?	
a) no	
b) yes	X
20. If your country has protected areas or other sites recognised or designated under an international convention or programme (including regional conventions and programmes), please provide copies of reports submitted to those programmes or summaries of them.	
21. Do you think that there are some activities on protected areas that your country has significant experience that will be of direct value to other Contracting Parties?	
a) no	
b) yes (please provide details)	X (see further comments below)

**Re 4 d)**

The current Environmental Code came into force in 1999. The aim of the Environmental Code is to promote sustainable development that ensures a healthy environmental impact on both the current and future generations. To achieve this aim, the code is to be applied so that:

- human health and the environment will be protected against damage and nuisance, regardless of whether this is caused by pollution or other influences
- valuable natural and cultural environments will be protected and conserved
- biological diversity will be preserved
- land, water and the physical environment will generally be used so as to safeguard long-term good management of resources from an ecological, social, cultural and socio-economic viewpoint
- reuse and recycling as well as other management of material, raw materials and energy are promoted so that an ecocycle is created.

Regulations governing several different types of area protection have been brought together in the Environmental Code. Examples of such are biotope protection, shoreline protection and the possibilities of setting aside national parks or nature reserves or declaring areas of national interest for nature conservation or recreation. Together with the regulations regarding species protection, the aim is to preserve biological diversity.

**Re 5 d)**

Guidelines for establishment and management of new reserves, and Guidelines for management of Natura2000 areas to be adopted shortly.

Guidelines on management of "key habitat" voluntary protected areas on private land are in place.

Targets for protected areas have been formulated within the framework of the Environmental Quality Objectives and have been adopted by the Swedish Parliament (2001). These targets are:

- By 2005 the competent authorities will have identified and produced action programmes for particularly valuable natural and cultural environments in or next to lakes or streams that need long-term protection. By 2010 long-term protection will be provided for environments that are worth protecting.
- Long-term protection will be provided by 2010 for at least 50% of marine environments that are worth protecting and at least 70% of coastal and archipelago areas with significant natural and cultural assets. By 2005 another five marine areas will be protected as reserves, and the competent authorities will have decided which other areas in the marine environment are in need of long-term protection.
- A national strategy for protection and management of wetlands and swamp forests will be adopted by 2005.
- Long-term protection will be provided by 2010 for the wetland areas listed in the Bog Protection Plan for Sweden.
- A further 900,000 hectares of forest land in need of protection will be excluded from



forest production by the year 2010.

- By 2010 long-term protection including, where necessary, management and restoration will have been provided for most of the mountainous areas that are of great natural and cultural value.

**Re 6 b)**

The best example is provided by the recently established Fulufjället national park. By allowing local communities to take active part in the preparations for the establishment of the park, these stakeholders could themselves make arrangements that generate benefits through, for example, touristic activities.

This is also the best example with regard to question 10 below. Local stakeholders were allowed to influence user restrictions. As a result, zones where extractive activities is allowed were formed in order to reach wide acceptance of the national park.

**Re 8 a)**

The question is very broadly stated and therefore difficult to answer.

According to Swedish legislation, areas can be protected for one or several of the following purposes:

- to conserve biological diversity or important natural sites
- to provide areas for outdoor activities
- to protect or recreate important natural sites
- to protect or recreate habitats of importance for threatened species

They are not, as a rule, established in order to contribute to other sectors, although it is increasingly emphasized that PA:s could contribute to tourism revenues etc. for local stakeholders.

On the other hand, other sectors are often involved in the establishment and management of PA:s, and stakeholders are compensated for losses caused by area protection. Furthermore, a regional, landscape-ecological perspective is increasingly applied to the planning of PA:s (see below under question 21).

Should we then answer “yes, in some areas”?

**Re 9 c)**

There is some variation in user restrictions, although in most protected areas exploitation is strongly restricted.

On the other hand, a certain degree of disturbance is often desired in order to maintain biodiversity, such as that associated with traditional user practices. In forest land, for example, 14 different management regimes have been identified based on the desired degree of disturbance.

**Re 11 c)**

Nature reserves are often instituted on privately owned land, and in many cases the initiative comes from the landowners. Several reserves are owned by NGO:s, who once bought them in order to be able to restrict exploitative activities, and to promote their formal protection. Others are instituted through agreements between the authorities and landowners on productive land, e.g. owned by forestry companies. These are compensated for the associated economic losses.

Voluntary set-asides are also common in privately owned forest land. These are recognized by the

authorities, and are expected to contribute substantially to the area protection target referred to in question 5.

**Re 12 b)**

Human and financial resources limit the rate of establishment of PA:s in many cases. A good example is the area of forest protection where a target to exclude 900 000 hectares of forest land from forestry activities between 1998-2010 has been decided by Parliament. Despite a steady increase in resources allocated for the acquisition of land and for stakeholder compensation, the rate of establishment of reserves is currently too slow to meet the target. One (probable) reason for this situation is that human resources have not increased to a corresponding degree.

**Re 17 b)**

Storkölen is a combination of two RAMSAR sites in Sweden and Norway. The establishment was facilitated by continuous exchange of information. Local transboundary contacts to be encouraged in the future.

**Re 21 b)**

“Ecological landscape planning”: Protected areas in themselves are not considered to secure the desired biological diversity, but a combination of area protection and restrictions on exploitative activities in the surrounding landscape is required. Nature management is planned at the landscape level, where protected areas are expected to contribute to the biological diversity of the wider region.

Availability of nature: Swedish legislation makes protected areas and most other nature sites available to the public. As a consequence, the protection of nature becomes a public concern, and there is widespread awareness of the need for user restrictions. Since long time back, outdoor recreations forms one cornerstone, together with biodiversity, of Swedish nature conservation policy.

-----

*The Swedish Environmental Objectives*  
– Interim Targets and Action Strategies





# *The Swedish Environmental Objectives* – Interim Targets and Action Strategies

---

Summary of Gov. Bill 2000/01:130

## *Table of contents*

1.	Brief summary of the Bill	6
2.	A Transparent framework of objectives for the ecological dimension of sustainable development	9
	Framework of objectives	10
3.	Environmental quality objectives and interim targets	13
	Reduced Climate Impact	13
	Clean Air	15
	Natural Acidification Only	17
	A Non-Toxic Environment	20
	A Protective Ozone Layer	23
	A Safe Radiation Environment	25
	Zero Eutrophication	28
	Flourishing Lakes and Streams	32
	Good-Quality Groundwater	36
	A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos	39
	Thriving Wetlands	43
	Healthy Forests	46
	A Varied Agricultural Landscape	49
	A Magnificent Mountain Landscape	53
	A Good Built Environment	56
4.	Strategies for achieving the environmental quality objectives	62
	A strategy for more efficient energy use and transport	63

	A strategy for non-toxic and resource-efficient cyclical systems	64
	A strategy for management of land, water and the built environment	65
5.	The new environmental process	
	Authorities' sectoral responsibility for the environ- ment and environmental management systems	66
	Authorities' responsibility for ecologically sustainable development	66
	Reserch, development and education	67
6.	International environmental cooperation	68
7.	Legislation	70
8.	Monitoring and evaluation	71
	A system for national and regional monitoring and evaluation	71
	An environmental objectives council	73
	Reporting to parliament	74
9.	County administrative boards and municipalities	75
10.	Summary of economic consequences and outcomes within a generation	77
	Capacity-building	77
	Economic consequences	77

# 1.

## Brief summary of the Bill

6

---

The proposals in this Bill will substantially strengthen the implementation of concrete environmental measures in the years to come with a view to achieving extensive environmental improvements and ecological renewal in Sweden in the next 10 years.

The Government's primary environmental objective is to hand over a society to the next generation in which the major environmental problems have been solved. The efforts to achieve sustainable development continue. The 15 environmental quality objectives, which have been adopted by Parliament with a broad majority, focus on the ecological dimension of sustainable development. They are formulated with regard to nature's capacity for absorbing environmental impacts and describe the environmental state which the environmental measures seek to achieve.

The Bill refines the framework of environmental objectives that was approved by Parliament in April 1999. At Parliament's request, the Government presents comprehensive proposals for interim targets, measures and strategies for achievement of the environmental quality objectives. The Government proposes that the new framework should replace all the environmental objectives previously adopted by Parliament within the framework of environmental policy prior to the passing of the Bill *Swedish Environmental Quality Objectives – An Environmental Policy for a Sustainable Sweden* (Gov. Bill 1997/98:145). The Bill presents proposals for interim targets and action strategies for 14 of the 15 of the environmental quality objectives. The objective Reduced Climate Impact will be dealt with in a separate Bill during the autumn.



Outcomes for each environmental quality objective are described by means of examples of the environmental quality that will be achieved within a generation. Between three and eight interim targets are proposed for each environmental quality objective.

The relationship between each environmental quality objective and the related interim targets may be described as follows: the environmental quality objectives define the state of the Swedish environment which the environmental measures seek to achieve, while the interim targets state the direction and timescale for the ongoing concrete environmental measures. In most cases, the interim targets relate to the situation in 2010, although other timescales have been chosen in a few cases. The content of the interim targets varies too. Some describe a certain environmental quality target, while others set out certain changes, such as changes in emission levels, that are to be achieved.

The Government proposes introducing a monitoring and evaluation system based, among other things, on indicators. The Government proposes in this connection that an Environmental Objectives Council be set up under the Swedish Environmental Protection Agency for the task of monitoring progress towards achievement of the environmental objectives and reporting its findings to the Government prior to its periodic reports to Parliament. The Government proposes using the current fiscal year's appropriation for environmental monitoring etc. for these monitoring and reporting activities. The Government considers it important to put environmental measures into a dynamic and global perspective. Experience shows that it is difficult to predict future environmental problems. New problems and problems that have not yet been detected or are underestimated may in time have to be tackled as our understanding of environmental issues improves and new, environmentally sound technologies are introduced. Wherever possible, therefore, the present environmental objectives and instruments are designed in such a way as to allow adjustment to new conditions.

In the Government's view, a transparent environmental framework of objectives, combined with a transparent system for monitoring

and evaluation, will promote an effective goal- and result-oriented process. Priority should be given to measures which help to achieve several environmental quality objectives at the same time, as well as achieving other policy objectives. An example of this is the three strategies proposed by the Government as guidelines for future environmental activities.

Today's environmental problems involve substantial costs. They result in loss of production and destruction of materials, are detrimental to health and give rise to losses in terms of the cultural heritage and biological diversity. The benefits of a healthier environment may be expressed in terms of a reduction in the number of days spent in hospital, lower consumption of medicines, less sick leave and fewer people on invalidity pensions. Achieving sustainable development would also bring welfare gains in the form of a good living environment, preservation of biological diversity and protection of the natural and cultural landscape.

The Government proposes that Parliament approve the Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-Level Ozone (the 'Gothenburg Protocol'). It also proposes that Parliament approve the changes to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer.

# 2.

## *A transparent framework of objectives for the ecological dimension of sustainable development*

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs (World Commission on Environment and Development, the 'Brundtland Commission', 1987). At the UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro in 1992 great importance was attached to the causal connections between social, cultural, economic and ecological development. Objectives must be formulated for the three different dimensions of sustainable development in order to promote progress towards this end. The 15 Swedish environmental quality objectives focus on the ecological dimension of sustainable development.

It will be necessary to take measures in all policy areas in order to achieve the objectives. Environmental concerns must be integrated into all decision-making. Methods must be developed in order to integrate the costs of environmental impacts into economic and social decision-making models. We must improve our understanding of the environment, and the environmental quality objectives must be expressed in a form that is understandable and useful to all decision-makers.

Priority should be given to measures which help to achieve several environmental quality objectives at the same time, as well as achieving other policy objectives. The three action strategies proposed in the Bill represent an example of such an approach:

- A strategy for more efficient energy use and transport

- A strategy for non-toxic and resource-efficient cyclical systems
- A strategy for management of land, water and the built environment

Each strategy is a combination of measures and instruments that are designed to be cost-effective.

The process of monitoring and evaluation of progress towards achievement of the environmental quality objectives may reveal the need to make changes. It may also be necessary to adjust interim targets and measures to new conditions.

The environmental quality objectives and interim targets are based on five fundamental principles:

- promotion of human health
- preservation of biological diversity
- preservation of cultural heritage assets
- preservation of the long-term production capacity of ecosystems
- wise management of natural resources.

These principles are consistent with the definition of sustainable development mentioned above and the environmental measures that have been taken so far.

## Framework of objectives

The 15 environmental quality objectives adopted by a broad majority of Parliament and the interim targets that are proposed in this Bill represent a coherent framework of objectives. The environmental quality objectives and interim targets will replace all the environmental objectives of various kinds previously adopted by Parliament prior to the passing of the Bill *Swedish Environmental Quality Objectives – An Environmental Policy for a Sustainable Sweden (Gov. Bill 1997/98:145)*.

The objectives are cross-sectoral and represent starting-points for further definition, both in sectoral and geographical terms. The

responsibility for defining sectoral objectives lies with the various sectors. The county administrative boards have overall responsibility for adapting the national objectives to the regional level, while the municipalities are responsible for adapting the objectives to the local level.

The relationship between environmental quality objectives and interim targets is as follows: the environmental quality objectives define the state of the Swedish environment which environmental policy should aim to achieve, while the interim targets specify concrete environmental measures and timescales for implementation. The interim targets describe the situation in a given year, usually 2010. Outcomes for each environmental quality objective are described by means of examples of the environmental quality that will be achieved within a generation.

There are at present 15 environmental quality objectives, many of which deal with biological diversity and the protection of endangered species. A sixteenth environmental quality objective may be needed as a complement to the existing objectives, and the Government therefore intends to present proposals to Parliament for a sixteenth environmental quality objective relating to biological diversity by 2005.

Sweden's environmental policy has been objective-oriented for several decades. The efforts to achieve these objectives have not been systematic, since monitoring and evaluation activities have not consistently focused on establishing whether the measures implemented have led to the desired results. An effective and simple monitoring, evaluation and reporting system is therefore proposed as a complement to the environmental objectives. This is perhaps the main difference compared with the previous approaches to environmental objectives.

It must be possible to develop and change the environmental quality objectives as we acquire new experience and improve our understanding of what must be done to improve the environment. New interim targets should therefore be formulated and integrated into the framework as necessary. Any new interim targets will first be adopted by Parliament.

The interim targets should:

1. be precise and easily to understand
2. be possible to monitor in both the short and long term
3. be integrated into a comprehensive framework
4. serve as a basis for regional and local efforts to achieve the objectives.

The interim targets may have a significant impact in many different contexts by:

- providing guidance for the application of environmental legislation
- forming a basis for regional and local efforts to achieve the objectives
- being a starting-point for sectoral objectives and objectives set within the framework of environmental management systems
- determining Sweden's positions in international negotiations.

# 3.

## *Environmental quality objectives and interim targets*

This section presents the environmental quality objectives in the perspective of a generation and the interim targets proposed by the Government.

13

### **Reduced Climate Impact**

The ultimate objective of the UN Framework Convention on Climate Change is to achieve stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. This objective will be achieved in such a way and at such a pace as to ensure that biological diversity is preserved, food production is assured and other sustainable development objectives are not jeopardized. Together with other countries, Sweden is responsible for ensuring that the global objective can be achieved.

This environmental quality objective should be further defined and complemented by interim targets relating to emissions of carbon dioxide and other greenhouse gases and proposals for a climate strategy.

According to the Government, the outcomes within a generation for the environmental quality objective *Reduced Climate Impact* should include the following:

- The measures focus on stabilizing carbon dioxide concentrations in the atmosphere at a level lower than 550 ppm (parts per



million) and ensuring that there is no increase in the concentrations of other greenhouse gases in the atmosphere. The action taken by all countries is crucial to achievement of the objective.

The Climate Committee proposed in its report that funds should be appropriated for climate investment programmes. These funds should be used for investments that are calculated to reduced emissions of climate-affecting gases. In the Spring Finance Bill the Government allocated MSEK 400 for climate investments for the year 2004.

The objective *Reduced Climate Impact* will be dealt with in a separate Bill on a Swedish climate strategy. The Bill will be presented in the autumn of 2001.



## Clean Air

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Clean Air* should include the following:

- Concentrations of air pollutants do not exceed low-risk concentrations for cancer or target values for protection against diseases or effects on plants, animals, materials and cultural objects. The target values are set with reference to persons who suffer from hypersensitivity and asthma.

### *Interim targets for Clean Air*

1. A level of 5 mg/m<sup>3</sup> for sulphur dioxide as an annual average will have been achieved in all municipalities by 2005.
2. A level of 20 mg/m<sup>3</sup> as an annual average and 100 mg/m<sup>3</sup> as an hourly average for nitrogen dioxide will have been achieved in most places by 2010.
3. Ground-level ozone concentrations will not exceed 120 mg/m<sup>3</sup> as an 8-hour average in 2010.
4. By 2010 emissions of volatile organic compounds (VOCs) in Sweden, excluding methane, will have been reduced to 241,000 tonnes.

The air quality in urban areas has improved in the last few decades. But several measures must be taken in order to achieve the environmental objective.

In the long term, the proposed nitrogen dioxide concentrations will be adopted as an environmental quality standard. The Government will also propose interim targets for seven substances: benzene, benzopyrene, ethylene, formaldehyde, large particles (PM 10), soot and ozone. The aim is eventually to adopt environmental quality standards for these substances too. By 2002 the Government will establish an interim target and an environmental quality standard for benzene and by 2005 an interim target for small particles (PM 2.5).



### *How will the interim targets be achieved?*

1. The interim target for sulphur dioxide will, according to the Swedish Environmental Protection Agency's calculations, have been achieved in all municipalities by 2005.
2. The following measures are important for the achievement of the interim target for nitrogen dioxide:
  - Road traffic tax must be revised in order to have a greater effect as an environmental instrument.
  - The requirements for tenders of mobile machinery and heavy vehicles should be made more stringent.
  - The environmental classification system for mobile machinery must be updated.
  - The municipalities must be allowed to introduce congestion charges.

3. Success in achieving the interim target on ground-level ozone will depend largely on the action taken by Sweden's neighbours.
4. In order to achieve the interim target on VOCs the following additional measures will be necessary:
  - The construction regulations issued by the National Board of Housing, Building and Planning, which lay down emission standards for small-scale wood-fired heating in urban areas, should be expanded and also applied to rural areas.
  - Stricter emission standards in the EU for motorcycles.
  - Special EU rules for cold starts with respect to petrol-driven light goods vehicles and buses.
  - EU emission standards for petrol-driven mobile machinery, including all-terrain vehicles.

### *Effects of the proposals*

Air pollution will be substantially reduced when the proposed interim targets are achieved. The risk of future cancers due to air pollution will be reduced by at least 50%. There will also be a noticeable improvement for persons who suffer from asthma. Reduction of ground-level ozone concentrations will lead to an increase in agricultural production and reduce loss of growth in forests.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 30 for the period 2001–2010.

## Natural Acidification Only

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Natural Acidification Only* should include the following:

- The deposition of acidifying substances does not exceed the critical loads for land and water areas.
- Measures to prevent anthropogenic soil acidification preserve natural production capacity, archaeological objects and biological diversity.

- Forestry is adapted to the sensitivity of each site to acidification, thus preventing the acidification of land and water areas due to land use.

### *Interim targets for Natural Acidification Only*

1. By 2010 not more than 5% of all lakes and 15% of the total length of running water in the country will be affected by anthropogenic acidification.
2. By 2010 the trend towards increased acidification of forest land will have been reversed in areas that have been acidified by human activities, and a recovery will be under way.
3. By 2010 atmospheric emissions in Sweden of sulphur dioxide will have been reduced to 60,000 tonnes.
2. By 2010 atmospheric emissions in Sweden of nitrogen oxides will have been reduced to 148,000 tonnes.

Emissions of acidifying substances have fallen in the last 15 years, but the decrease must continue if we are to achieve the objective. Sweden has encouraged the EU's efforts in this area, and this has resulted in an acidification strategy. UN conventions are also in place and will help to reduce emissions substantially up to the year 2010.

Changes as regards transports and energy use will be necessary if the environmental objective is to be achieved. The Government's proposed strategies (see section 4) will play a key role in this connection.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. Successful achievement of interim targets 1 and 2 depends on whether or not the countries that have signed international environmental conventions fulfil their obligations. The Government envisages a need of substantial expenditure on liming, starting in 2002, to deal with the problems existing in all Category 1–3 lakes and streams according to the National Liming Plan.

2. It should be possible to achieve interim target 3, which relates to emissions of sulphur dioxide, mainly by reducing the sulphur concentrations in marine oils. The data on emissions are rather uncertain and will be carefully analysed and evaluated. When this has been done the Government will be able to present proposals for further measures.
3. Various measures will be necessary to reduce emissions of nitrogen oxides, and some of these measures are also dealt with under the objective *Clean Air*, viz.:
  - A review of the road traffic tax
  - Updating of the environmental classification system for mobile machinery
  - A review of the nitrogen oxide tax system.



The Government will return to two issues not included in the interim targets, i.e. emissions from foreign shipping and air transport, in its Infrastructure Bill. The Swedish Maritime Administration has pointed out the need in this connection for more stringent differentiation of navigation charges on environmental grounds. The other issue concerns long-term measures to create an infrastructure for sustainable development.

### *Effects of the proposals*

It will take a long time for acidified areas to recover, but the load will be substantially reduced. Implementation of the international conventions will reduce the number of areas in Sweden where the critical load is currently exceeded from over 6 million hectares to just over 1.5 million hectares. In addition, the proportion of the land area that is affected by the critical load for eutrophication will be reduced from 14% in 1990 to about 4% in 2010.

Health problems will diminish, as will the damage caused to cultural monuments and objects.

The estimated government expenditure on achievement of the interim targets 1 and 2 is about MSEK 2,300 for the period 2001–2010. The Government estimates that it will be necessary, starting in the year 2002, to allocate an extra MSEK 15 per year compared with the 2001 expenditure level. Interim targets 3 and 4 will not involve any public expenditure, since they will be implemented within the framework of tax switching or by some other cost-neutral method.

## A Non-Toxic Environment

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *A Non-Toxic Environment* should include the following:

- The concentrations of substances that naturally occur in the environment are close to the background concentrations.
- The levels of foreign substances in the environment are close to zero.

- Overall exposure in the work environment, the external environment and the indoor environment to particularly dangerous substances is close to zero and, as regards other chemical substances, to levels that are not harmful to human health.
- Polluted areas have been investigated and cleaned up where necessary.

### *Interim targets for A Non-Toxic Environment*

Polluted areas will have been identified, and in the case of at least 100 of the areas prioritized on account of the risks they pose to human health and the environment, cleanup and remediation operations will have started by 2005. The operations will have been completed in at least 50 of these areas.



### *How will the interim targets be achieved?*

The Government will take steps to ensure that the cleanup of the polluted areas continues. The areas that pose a great or very great risk to human health and the environment will be restored within a generation. There are about 7,000 such areas in Sweden. The Government will present proposals at a later stage for new interim targets for 2010 in connection with the evaluation of the environmental quality objectives.

The work of surveying and cleaning up polluted areas has been in progress for about 10 years. Parliament has set aside about MSEK 152 for this purpose in 2001. This amount will increase every year, and by 2004 it will be about MSEK 550. The Swedish Environmental Protection Agency, the county administrative boards and municipalities will be responsible for most of these operations. Government grants will only be made in cases where no-one can be held liable. Cleanup operations are also undertaken by the private sector.

All the county administrative boards should have prepared a regional remediation programme by the end of 2002. The polluted areas must be identified, studied and risk-classified by the end of 2005. Ongoing technological development and capacity-building may be crucial to achievement of the interim target, and it is therefore important to monitor and evaluate progress in this area.

Private individuals or enterprises are responsible for cleaning up about half of the 7,000 areas. Implementation of the private cleanup projects is essential for achievement of the generation objective and the interim target.

Cleaning up polluted areas reduces the risk of poisoning and allergies. Once they are cleaned up they also become available for building or recreation purposes.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 5,100 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 300 in 2002, about MSEK 330 in 2003 and about MSEK 440 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.





## A Protective Ozone Layer

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *A Protective Ozone Layer* should include the following:

- Sweden is taking steps to ensure that the concentrations of chlorine, bromine and other ozone-depleting substances in the stratosphere do not exceed natural concentrations.
- The use of ozone-depleting substances in Sweden is to be phased out within a generation.

### *Interim targets for A Protective Ozone Layer*

By 2010, emissions of ozone-depleting substances will virtually have ceased.

Achievement of this target is largely dependent on international efforts. Sweden's efforts in the EU and other international

cooperation forums will therefore continue to be a high priority. At the same time, we must continue to take measures in Sweden. The use of ozone-depleting substances today is only a fraction of the use in the 1980s. The Government considers it possible to eliminate the remaining use within a generation, and in most cases even earlier. Apart from phasing out the use of these substances, it will be necessary to collect and dispose of materials and products that contain such substances.

### *How will the interim target be achieved?*

1. Clarification of the Swedish legislation so as to make sure that collected materials and products are disposed of in an environmentally appropriate manner.
2. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to investigate the possibility, in connection with the phase-out, of imposing an obligation on the municipalities or producers to dispose of equipment and products that contain CFCs (chlorofluorocarbons), HCFCs (hydrochlorofluorocarbons), halons and other ozone-depleting substances in an environmentally appropriate manner. The Swedish Environmental Protection Agency will also be instructed to develop methods for monitoring and evaluating progress on this interim target.
3. Regional and local targets and action strategies.
4. Greater attention will be paid by international organizations and in conventions to the risk of an increase in aviation in the stratosphere.
5. In 2002 the replenishment of HCFCs in existing refrigeration units in Sweden will be prohibited, with the exception of essential use by the armed forces. The Government considers it necessary, however, to add a time limit to these provisions by which the use of the substances in existing refrigeration units will have to be terminated.

### *Effects of the proposals*

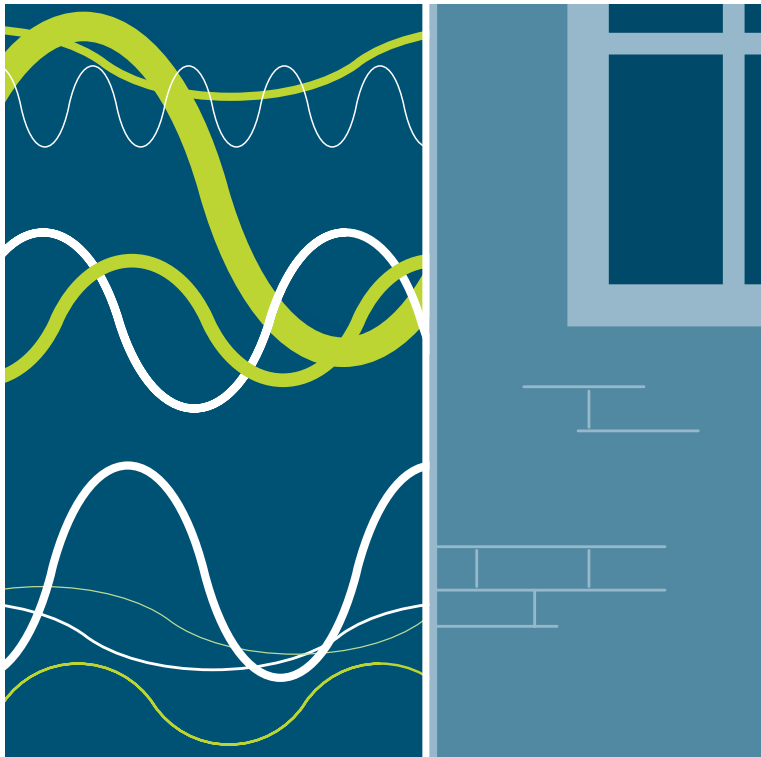
Global depletion of ozone-depleting substances will result in less damage being caused to fisheries, agriculture and materials. There will also be a decline in the incidence of disease. It has been estimated that about 130 million cases of skin cancer and 120 million cases of cataracts could be avoided if all countries met their obligations under international conventions.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 700 for the period 2001–2010.

## A Safe Radiation Environment

The outcomes within a generation for the environmental quality objective A Safe Radiation Environment should include the following:

- Radiation doses will be limited as far as reasonably possible.



- The maximum public radiation exposure (absorbed dose) due to human activities will not exceed 1 millisievert (mSv) per person per year.
- Serious incidents and accidents in nuclear installations will be prevented. The spread of radioactive substances is prevented or limited where accidents nevertheless occur.
- The effects of UV radiation will be limited as far as possible.
- Any risks associated with electromagnetic fields will be identified as far as possible and necessary measures will be taken as potential risks are identified.

### *Interim targets for A Safe Radiation Environment*

1. By 2010 the concentrations of radioactive substances in the environment emitted from all human activities will be so low as not to represent a threat to human health or biological diversity. The additional individual dose to members of the public will be lower than 0.01 mSv per person per year from each unit.
2. By 2020 the annual incidence of skin cancer caused by the sun will not be greater than that in 2000.
3. Studies will continue to be made of possible risks associated with electromagnetic fields and necessary measures will be taken as potential risks are identified.

Research is needed to improve our understanding of electromagnetic fields. The Government will present interim targets at a later stage for indoor radon concentrations in a separate Bill on the indoor environment.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. The Government proposes the following measures in order to achieve the interim target:
  - An environmental monitoring programme for radioactive substances in the environment. The National Radiation

Protection Institute is the responsible authority and has received an extra MSEK 2,000 in 2001 in order to undertake this measure.

- Research in radioecology should be strengthened. In the appropriation instrument for 2001 the National Radiation Protection Institute was assigned coordinating responsibility in this area.
  - A review of reactor safety will be carried out at the Swedish nuclear plants.
2. The most important measure when it comes to achieving interim target 2 is to raise public awareness of the risks of UV radiation. The National Radiation Protection Institute and other authorities should therefore be assigned the task of informing the public of the risks associated with sunbathing.
  3. Further research is needed in order to identify possible connections between exposure to the sun and health risks. In the appropriation instrument for 2001 the National Radiation Protection Institute was assigned coordinating responsibility in this area. The National Board of Housing, Building and Planning has also been instructed by the Government to investigate the effects of the expansion of mobile telecom networks.

### *Effects of the proposals*

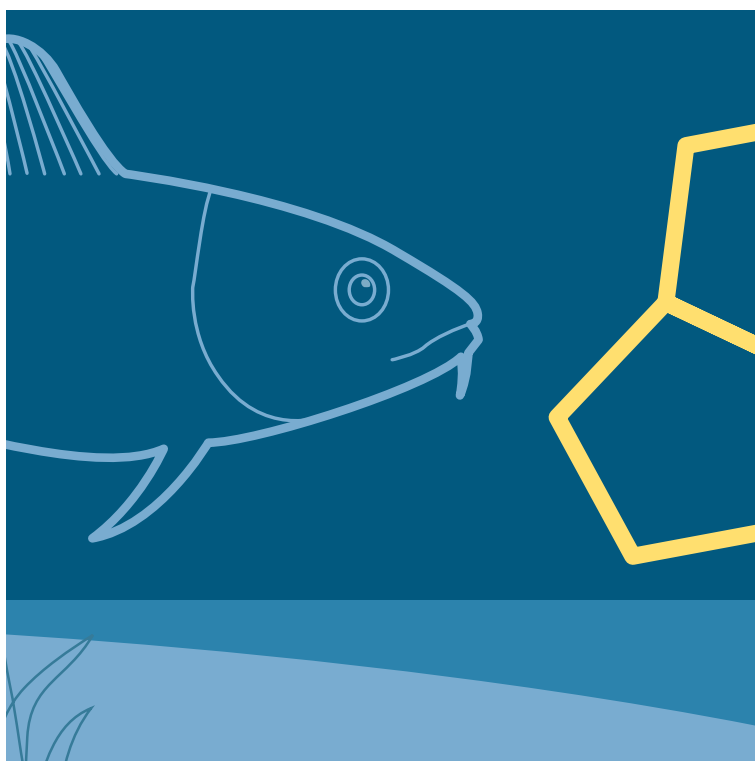
The proposed interim target for radioactive emissions represents a sharp reduction compared with today's concentrations, which are already low. Emission controls will be stricter and knowledge in this area will be improved. It will only be possible to establish the effects of the UV target in 10–20 years' time.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 680 for the period 2001–2010.

## Zero Eutrophication

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Zero Eutrophication* should include the following:

- Nutrient inputs do not cause adverse effects to human health and are not detrimental to biological diversity.
- The deposition of airborne nitrogen compounds does not exceed the critical load for eutrophication of soil and water anywhere in Sweden.
- Groundwater does not contribute to eutrophication of surface water.
- The nutrient status of lakes and streams in forest and mountain areas is the same as in nature.
- The nutrient status of lakes and streams in agricultural areas



- does not exceed natural concentrations, which means that the water may at most be nutrient-rich or moderately nutrient-rich.
- Nutrient concentrations in coastal waters and seas are essentially the same as in the 1940s, and nutrient inputs into the sea do not cause eutrophication.
  - The ecological status of lakes and streams, as defined by the Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC), is good.
  - The ecological status of Sweden's coastal waters, as defined by the Water Framework Directive, is good.
  - Nutrient concentrations in forest land are such as to promote preservation of the natural composition of species.
  - The nutrient status of agricultural land is such as to preserve biological diversity.

### *Interim targets for Zero Eutrophication*

1. By 2009 an action programme in accordance with the Water Framework Directive will be in place, specifying how to achieve a good ecological status in lakes and streams, as well as coastal waters.
2. By 2010 waterborne anthropogenic emissions in Sweden of phosphorus compounds into lakes, streams and coastal waters will have diminished continuously from 1995 levels.
3. By 2010 waterborne anthropogenic nitrogen emissions in Sweden into the sea south of Åland Sea will have been reduced by 30% compared with 1995 levels, i.e. to 38,500 tonnes.
4. By 2010 ammonia emissions in Sweden will have been reduced by at least 15% compared with 1995 levels to 51,700 tonnes.
5. By 2010 emissions in Sweden of nitrogen oxides into the atmosphere will have been reduced to 148,000 tonnes.

Achievement of the interim targets will require vigorous measures, in particular in agriculture and on the part of municipalities. The

Government will present a measurable time-specified target for phosphorus by 2005. The Government also intends, where possible, to present new interim targets in connection with the amendment of the Rural Areas Ordinance.

The Government considers it necessary to take the following measures in order to achieve the interim targets: continued development of wastewater treatment plants near the coast between Strömstad and Norrtälje, improved wastewater pipeline systems, improved individual sewage treatment systems and increased supervision of such systems. In addition, wetlands may represent a complement to wastewater treatment plants when it comes to preventing nitrogen from entering lakes and seas.

The Government will instruct the Swedish Board of Agriculture to review the provisions concerning livestock density in order to reduce nutrient inputs into the soil. The taxes on artificial fertilizer and pesticides will be reviewed in order to improve their effect as environmental instruments. The EU's Common Agricultural Policy must be reformed.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. Interim target 1 corresponds to the Water Framework Directive. The Directive stipulates that the Member States must adopt action programmes by 2009.
2. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to propose detailed measures related to interim target 2 by 2005 and also to propose priorities, measures and financing. The municipalities should undertake information measures in order to persuade households with individual sewage treatment systems to reduce their use of detergents containing phosphates.
3. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to investigate the possibility of locating the establishment of wetlands to areas where they would be most effective. Regional objectives and action programmes relating to river basin areas must also be adopted.



4. The methods used to store and apply manure in agriculture need to be improved. Priority should be to the island of Gotland, where the need is greatest. Further measures may be necessary. It will be possible to decide this in 2005, when the evaluation of the environmental objectives has been carried out. The environmental impact of road traffic must be reduced, for example by improving the coordination and effectiveness of goods transports and by teaching environmentally sound driving techniques.
5. Described under the environmental objective Natural Acidification Only.

### *Effects of the proposals*

Soil and water will be healthier, and this will benefit animals and plants. That in turn will benefit agriculture, forestry, fisheries, outdoor recreation and bathing. The measures will also reduce the adverse effects to human health, buildings and the cultural heritage.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 600 for the period 2001–2010. The expenditure is budgeted under the Environmental and Rural Development Programme up to the year 2006.

## Flourishing Lakes and Streams

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Flourishing Lakes and Streams* should include the following:

- Nutrient inputs and pollution do not have an adverse effect on biological diversity.
- Alien species and genetically modified organisms that may be a threat to biological diversity are not introduced.
- The valuable natural and cultural assets of lakes, beaches and streams are protected and maintained prudently and sustainably.
- There are viable populations of fish and other aquatic species that are directly dependent on lakes and streams.
- Structures using water that are valuable from a cultural and historical point of view (such as watermills) continue to be used.



- The natural flows and water levels in today's unexploited and virtually unspoiled streams are maintained, and the flows in streams affected by regulation are adjusted wherever possible to the needs of biological diversity.
- A good preservation status is maintained for valuable habitats for endangered, rare or care-demanding species and for natural habitats.
- Endangered species can spread to new habitats in their natural areas of distribution, thus ensuring viable populations.
- Lakes and streams have a good surface water status with respect to the composition of species and chemical and physical conditions in accordance with the Water Framework Directive.
- Genetically modified fish are not released.
- Biological diversity is restored and maintained in lakes and streams.

### *Interim targets for Flourishing Lakes and Streams*

1. By 2005 the competent authorities will have identified and produced action programmes for particularly valuable natural and cultural environments in or next to lakes or streams that need long-term protection. By 2010 long-term protection will be provided for environments that are worth protecting.
2. By 2005 the competent authorities will have identified and produced action programmes for the restoration of Swedish streams that need protection or streams that may be considered worth protecting after remediation. By 2010 at least 25% of valuable lakes and streams that are potentially worth protecting will have been restored.
3. By 2009 water supply plans, including water protection areas and protective provisions, will have been adopted for all large public surface water sources, i.e. surface water sources that are used to supply more than 50 persons or more than 10 m<sup>3</sup> per day on average.

4. By 2005 aquatic animals and plants will be released in such a way as not to adversely affect biological diversity.
5. By 2005 action programmes will be under way for endangered species and fish stocks that are in need of targeted measures.
6. By 2009 an action programme containing measures that will help to achieve a good surface water status will have been adopted in accordance with the Water Framework Directive.

Extensive measures, both at the national and international levels, will be necessary in order to achieve this environmental objective. Success in achieving the objective will depend on the measures described under the environmental objectives Natural Acidification Only, A Non-Toxic Environment and Zero Eutrophication. It is also important to ensure that unspoiled streams are not affected, for example by hydropower developments. In the Government's view, the Water Framework Directive and the national instruments that are available, such as the Planning and Building Act, should be sufficient to achieve the objective. However, it may be necessary to add rules to the Environmental Code specifying areas of national interest for the water supply. The Government will implement the Water Framework Directive in Sweden as soon as possible.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Threatened Species Unit will be instructed to prepare a preservation strategy for lake and stream environments that are worth protecting. The Agency will also present proposals for a general system of riparian strips. The National Heritage Board will be instructed to prepare strategies for preserving valuable cultural and historical environments situated near lakes and streams.
2. The necessary data for achievement of the interim target will be produced in connection with the assignments mentioned under interim target 1.

3. The municipalities and county administrative boards should adopt local and regional water supply plans.
4. About 90% of the salmon in the Baltic Sea are cultivated and released. The National Board of Fisheries, The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Threatened Species Unit will be instructed to study the ecological consequences of releasing salmon and devise indicators etc. Genetically modified fish are not released in Sweden today and, according to the Government, should not be released in future either.
5. the Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Threatened Species Unit will be instructed to prepare and implement action programmes for endangered species.
6. The Government will investigate as soon as possible ways and means of establishing an administrative system for river basin management plans.

### *Effects of the proposals*

Examples of gains in terms of the public economy are better drinking water and consequently improved public health. Better conditions in lakes and streams encourage fishing and tourism. The proposals are also likely to help to reduce costs due to soil erosion, landslides and flooding.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 700 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 30 per year in 2002–2003 and about MSEK 80 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.

## Good-Quality Groundwater

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Good-Quality Groundwater* should include the following:

- Groundwater quality is not adversely affected by human activities such as land use, extraction of natural gas, pollutant inputs etc.
- The quality of the groundwater that leaks out helps to provide good habitats for plants and animals in lakes and streams.
- Consumption or other human impacts do not lower the groundwater level so as to jeopardize the supply and quality of the water.
- The levels of anthropogenic pollution in groundwater are so low that its quality meets the requirements for good drinking water quality in accordance with Swedish standards for drinking water and good groundwater status under the Water Framework Directive.

### *Interim targets for Good-Quality Groundwater*

1. By 2010 long-term protection against development activities that restrict water use will be provided for aquiferous geological formations that are important for present and future water supply needs.
2. By 2010 the use of land and water will not cause changes in groundwater levels that adversely affect the water supply, soil stability or animal and plant life in adjoining ecosystems.
3. By 2010 all water sources that are used to supply more than 50 persons or more than 10 m<sup>3</sup> per day on average with drinking water will meet the Swedish standards for good-quality drinking water in terms of anthropogenic pollution.
4. By 2009 action programmes will have been adopted under the Water Framework Directive that specify the measures that need to be taken to achieve a good groundwater status.



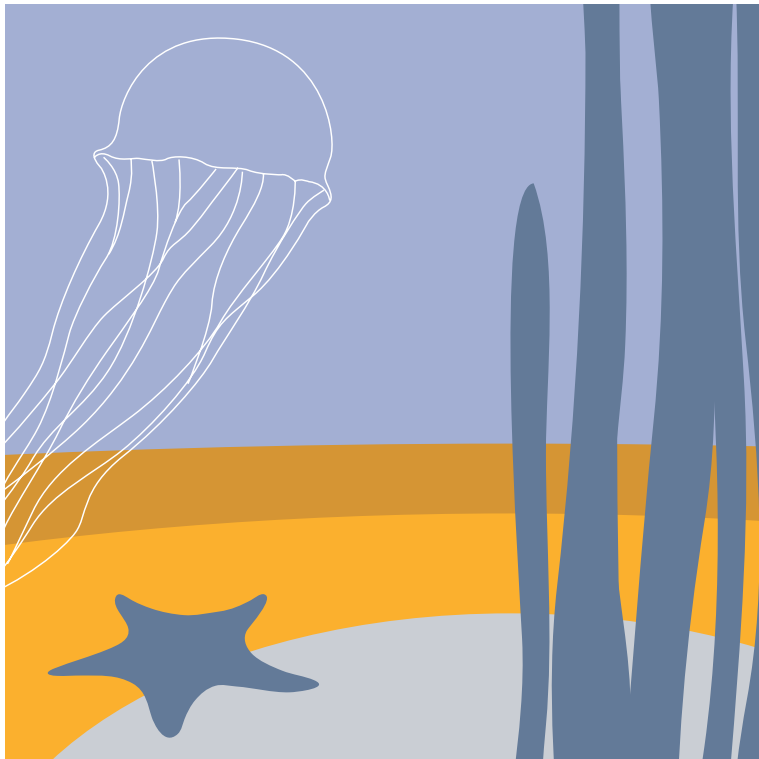
Achievement of this target depends on the implementation of measures related to the objectives *Natural Acidification Only*, *A Non-Toxic Environment*, *Zero Eutrophication* and *A Good Built Environment*.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. Geological formations that can be used for drinking water sources have not yet been identified. The competent authorities will therefore be instructed to identify the geological formations that are significant for the water supply and to propose formations that are in need of statutory protection. To make this possible, municipalities will have to survey the water needs of urban and rural areas, supplies of appropriate water resources and water supply deficiencies by 2005.
2. The competent authorities will be instructed to produce a

manual containing methods and documentation for water planning, identify soil, surface and groundwater resources that are of national interest for the water supply and elaborate regional water resource management programmes.

3. With a view to achieving the interim target, the competent authorities will be instructed, among other things, to establish protection areas, elaborate an action programme, present recommendations for water drilling etc. Municipalities will have to document individual water sources. Despite these measures, there is a risk that the target will not be met in the case of acidified water sources with high nitrogen concentrations in southern Sweden. Conversion of agriculture is of major importance for achievement of the target.
4. The Government will implement the Water Framework Directive in Sweden as soon as possible.





### *Effects of the proposals*

Examples of gains in terms of the public economy are better drinking water and consequently improved public health. Better-quality groundwater will also improve conditions for plants and animals. It will reduce the cost of finding alternative groundwater sources today and new groundwater sources in the future.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 100 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make an additional allocation of about MSEK 10 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level. The county administrative boards will receive about MSEK 27 for the preparation of water resource management programmes.

## A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos* should include the following:

- Endangered species and stocks can spread to new habitats in their natural areas of distribution, thus ensuring viable populations.
- A good conservation status is maintained for habitats for endangered, rare and care-demanding species and for natural biotopes that are worth preserving.
- The natural beauty and natural and cultural assets of coastal and archipelago landscapes, biological diversity and variation are maintained by continuing prudent use.
- Consideration is given, in connection with fishing, shipping and other uses of seas and water areas, as well as construction and other development in coastal and archipelago areas, to the productive capacity, biological diversity, natural and cultural assets and outdoor recreation assets of the water areas.

- Measures are taken to maintain low noise levels.
- Buildings and built environments in coastal and archipelago landscapes that are particularly valuable are preserved and improved.
- All Sweden's coastal waters have a good surface water status in terms of the composition of species and physical and chemical characteristics, as defined by the Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC).

### *Interim targets for A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos*

1. Long-term protection will be provided by 2010 for at least 50% of marine environments that are worth protecting and at least 70% of coastal and archipelago areas with significant natural and cultural assets. By 2005 another five marine areas will be protected as reserves, and the competent authorities will have decided which other areas in the marine environment are in need of long-term protection.
2. By 2005 a strategy will have been adopted for preservation and use of the cultural heritage and agricultural landscape in coastal and archipelago areas.
3. By 2005 action programmes will be under way for endangered marine species and fish stocks that are in need of targeted measures.
4. By 2010 annual by-catches of marine mammals will not exceed 1% of the stocks in each case. The by-catches of sea birds and undesired fish species will have been minimized to levels that do not have an adverse effect on the populations.
5. By 2008, catches, including by-catches of juveniles, will not exceed regeneration, so that fish stocks can survive and, where necessary, recover.
6. Noise and other disturbances from boat traffic will be

negligible in particularly sensitive and other designated archipelago and coastal areas by 2010.

7. By 2010 discharges of oil and chemicals from ships will be minimized to a negligible level thanks to stricter legislation and increased monitoring.
8. By 2009 an action programme will have been adopted under the Water Framework Directive with a view to achieving a good surface water status.

Achievement of this target will require national and international measures. Measures will need to be taken within the framework of several environmental objectives, especially *A Non-Toxic Environment, Zero Eutrophication* and *Flourishing Lakes and Streams*. The Government considers the existing legislation, in particular the Environmental Code, the Cultural Monuments Act and fisheries legislation, sufficient for achievement of interim targets 1–5. Further measures will be needed in order to achieve interim targets 6 and 7.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. The Swedish Environmental Protection Agency is currently reviewing the provision for shore protection and will, among other things, study the need to strengthen shore protection in areas under strong development pressure. The National Board of Fisheries and the Swedish Environmental Protection Agency will study the possibility of introducing a ban on fishing by 2010 in one of the five proposed protected marine areas. The effects of this measure will then be evaluated. Large ships in narrow channels increase shore erosion, which is a threat to biological diversity. The Government will deal with this issue in its Transport Policy Bill.
2. The National Heritage Board will elaborate the strategy together with the competent authorities and county administrative boards. The county administrative boards that have prepared regional environment and management

programmes will follow them up and report on the measures that have been implemented by 2003.

3. Better cooperation is necessary in the research community between disciplines relating to the marine environment and to fishing. The Research Council for Environment, Agriculture, Forestry and Community Planning should design cross-sectoral research projects. The need to prepare action programmes will depend on the success of the measures taken within the framework of other interim targets.
4. The National Board of Fisheries will be instructed to study the economic and biological consequences of a possible ban on the dumping of by-catches. The most suitable method for reducing by-catches is to develop selective gear, for instance seal-proof gear.
5. The Government considers it important to develop the environmental labelling of fish. Sweden should, in international negotiations on quotas, apply the precautionary principle, take scientific recommendations into account and advocate the elaboration of multi-annual management plans. Sweden should also urge more use of humane selective fishing methods. The National Board of Fisheries should be instructed to study the significance of bottom trawling on the marine ecosystem and propose areas where bottom trawling should be banned. There must be a sharp reduction in catches of wild salmon. This could be achieved, for example, by marking all cultivated salmon.
6. The county administrative boards and municipalities are authorized to establish noise-free areas with little or no motorboat traffic in combination with special channels for pleasure craft.
7. It will be possible to achieve the interim target by means of effective legislation. In spring 2001 the Government will present proposals that will address the shortcomings in the

current legislation. The Swedish Coast Guard will step up its marine surveillance and its satellite reconnaissance.

8. The Government will implement the Water Framework Directive in Sweden as soon as possible.

### *Effects of the proposals*

Marine and coastal ecosystems can recover. Reducing overfishing will improve the economic prospects for many fishing enterprises.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 800 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 20 in 2002 and 2003 and about MSEK 60 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.

## Thriving Wetlands

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *Thriving Wetlands* should include the following:

- There are wetlands of various kinds all over the country with preserved biological diversity and cultural and historical assets.
- Endangered species can spread to new habitats in their natural areas of distribution, thus ensuring viable populations.
- Alien species and genetically modified organisms that may be a threat to biological diversity are not introduced.
- Peat extraction is carried on in sites that are suitable with regard to the natural and cultural environment and biological diversity.
- As far as possible, wetlands are protected against drainage, peat extraction, road construction and other development operations.
- The recreational value of wetlands is protected.

## *Interim targets for Thriving Wetlands*

1. A national strategy for protection and management of wetlands and swamp forests will be adopted by 2005.
2. Long-term protection will be provided by 2010 for the wetland areas listed in the Bog Protection Plan for Sweden.
3. By 2004, forest truck roads will not be built over wetlands of significant natural and cultural value or in such a way as to make a harmful impact on such wetlands in other respects.
4. At least 12,000 hectares of wetlands and ponds will be established or restored on agricultural land by 2010.
5. Action programmes will be under way by 2005 for endangered species that are in need of targeted measures.

A selection of swamp forests should be included in the Bog Protection Plan, and the findings of the wetlands survey in Norrbotten county should be incorporated into the Plan. Vigorous efforts by the forestry and agriculture sectors are essential if the target is to be achieved.

## *How will the interim targets be achieved?*

1. The Swedish Environmental Protection Agency, the National Board of Forestry, the Swedish Board of Agriculture, the National Heritage Board, the Swedish National Energy Administration, the county forestry boards and the county administrative boards will collaborate on the preparation of action strategies that can form a basis for a national wetlands strategy. Peat extraction is one of the issues dealt with in this interim target.
2. A revised Bog Protection Plan should serve as a basis for assessments of the appropriate extent of bog protection. The Swedish Environmental Protection Agency, the National Board of Forestry, the Swedish Board of Agriculture, the National Heritage Board, the county forestry boards and the county



administrative boards are responsible for revising and supplementing the Plan.

3. According to the rules issued by the National Board of Forestry, forest truck roads should be built in such a way as to avoid or limit damage to the natural and cultural environment. The Government considers the current legislation sufficient for this purpose, but a longer period of implementation may be necessary for it to have an effect. The Government intends to return to the question of further restrictions on forest truck roads at a later stage.
4. The interim target will be achieved by implementing a strategy for the development of quality criteria and by concrete measures in the form of establishment and restoration projects. The Swedish Environmental Protection Agency, the Swedish Board of Agriculture, the National Heritage Board, the county

forestry boards and the county administrative boards have primary responsibility.

5. The Swedish Environmental Protection Agency is preparing an action programme for endangered species. The question whether further action programmes will be needed depends on the success of the measures undertaken within the framework of other objectives and interim targets.

### *Effects of the proposals*

These proposals aim, among other things, to raise public awareness about wetlands and to preserve biological diversity.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 1,900 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 30 in 2002 and 2003 and about MSEK 130 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.

## Healthy Forests

The outcomes within a generation for the environmental quality objective Healthy Forests should include the following:

- The natural production capacity of forestland is preserved.
- The natural functions and processes of forest ecosystems are maintained.
- Natural regeneration is practised wherever the land is suitable for this method.
- The forests' natural hydrology is protected.
- No remedial measures are taken against the effects of forest fires.
- Care-demanding forests with valuable natural and cultural assets are managed in such a way as to preserve and enhance these assets.





- Forests where there is great variation in the age of the trees and the composition of tree species are protected.
- Cultural monuments and environments are protected.
- Importance is attached to forests as sources of nature experiences and recreation are taken into account.
- Endangered species and natural ecosystems are protected.
- There are viable populations of domestic plant and animal species living in natural conditions.
- Endangered species can spread to new habitats in their natural areas of distribution, thus ensuring viable populations.
- Alien species and genetically modified organisms that may be a threat to biological diversity are not introduced.

## *Interim targets for Healthy Forests*

1. A further 900,000 hectares of forest land in need of protection will be excluded from forest production by the year 2010.
2. The amount of dead wood, the area of forest with a high proportion of deciduous trees and old-growth forest will be maintained and increased by 2010 by:
  - increasing the quantity of hard dead wood by at least 40% throughout the country and considerably more in areas where biological diversity is particularly at risk;
  - increasing the area of established forest with a high proportion of deciduous trees by at least 10%;
  - increasing the area of old-growth forest by at least 5%;
  - increasing the area regenerated with deciduous forest.
3. Forest land will be managed in such a way as not to damage ancient monuments and to ensure that damage to other well-known and valuable cultural remains is negligible by 2010.
4. By 2005 action programmes will be under way for endangered species that require targeted measures.

The Government considers it possible to achieve the interim targets within a generation and that there are sufficient resources to preserve our virgin forests.

## *How will the interim targets be achieved?*

1. The Government's proposals go beyond the assessment presented in the 1998 Bill Swedish Environmental Quality Objectives. Apart from the measures undertaken on about 400,000 hectares of state-owned forest, the success of the interim target depends on voluntary protection measures taken by forest enterprises and individual forest-owners on at least 500,000 hectares of forest land.
2. Advice and information from the National Board of Forestry and the county forestry boards will be needed to achieve this target.

3. Advice and information from the competent authorities will be necessary for achievement of this target too.
4. The need for action programmes for endangered species depends on measures taken with respect to other interim targets. However, the Government considers it necessary to introduce a strategic action programme to protect about 30 species in forests, as well as action programmes for other endangered species. The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Threatened Species Unit will be instructed to prepare these programmes.

### *Effects of the proposals*

The new level of area protection will also make it possible to protect areas that combine significant biological assets with outdoor recreation assets.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 9,700 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 90 in 2002, MSEK 110 in 2003 and about MSEK 520 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.

## A Varied Agricultural Landscape

The outcomes within a generation for the environmental quality objective *A Varied Agricultural Landscape* should include the following:

- The nutrient status of arable land is well-balanced, with a good soil structure and humus content, and pollutant levels are so low as not to affect the functioning of ecosystems and human health.
- Agricultural land is cultivated in such a way as to minimize adverse environmental impacts and favour biological diversity.
- The land is cultivated in such a way as to maintain its long-term productive capacity.

- The agricultural landscape is open and varied, with plenty of small habitats and water environments.
- Biological, cultural and historical assets in the agricultural landscape that are the result of long traditional management are preserved or enhanced.
- Particularly valuable farm buildings and environments are preserved and enhanced.
- Endangered species and habitat types, and also cultural environments, are protected and preserved.
- The habitats and dispersal pathways of non-domesticated plant and animal species in agricultural land are protected.
- The genetic variation in domesticated animals and plants is preserved. Cultivated plants are preserved to the extent possible in their historical locations.



- Alien species and genetically modified organisms that may be a threat to biological diversity are not introduced.

### *Interim targets for A Varied Agricultural Landscape*

1. By 2010 all meadow and grazing land will be preserved and managed in such a way as to preserve its value. The area of traditionally managed meadow land will increase by at least 5,000 hectares and the area of the most endangered types of managed grazing land will increase by at least 13,000 hectares by 2010.
2. Small habitats in farmland will be preserved to at least the same extent as today throughout the country. By 2005 a strategy will have been adopted for increasing the number of small habitats in flat country.
3. The number of culture-bearing landscape features that are looked after will increase by about 70% by 2010.
4. By 2010 the national programme for plant genetic resources will be complete and there will be a sufficient number of individuals to ensure preservation of Swedish breeds of domestic animals on a sustainable basis.
5. By 2006 action programmes will be under way for endangered species that are in need of targeted measures.
6. By 2005 a programme will have been prepared for the preservation of farm buildings of cultural and historical value.

There is a good prospect of achieving this environmental objective. The county administrative boards have primary responsibility for coordinating the measures. To ensure that the interim targets are achieved, the present Environmental and Rural Development Programme will have to be replaced by a new programme after 2006.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. The most important instruments for achieving the interim target are information measures and grants under the

Environmental and Rural Development Programme for the management or restoration of valuable meadow and grazing land. In the Government's view, the county administrative boards should undertake outreach activities for landowners and inform them about various aid programmes.

2. The Swedish Board of Agriculture will be instructed to elaborate a strategy for the purpose of increasing the number of small habitats in flat country. The Road Traffic Administration should continue its efforts to ensure the variety of flora and fauna in grass verges.
3. The Environmental and Rural Development Programme is an important instrument for achieving the interim target since it promotes the integration of natural and cultural aspects into conservation efforts.
4. The Government has started work on a strategy for the preservation of the genetic resources of domestic breeds which, together with the evaluation of the Common Agricultural Policy and the Swedish Board of Agriculture's review of the Environmental and Rural Development Programme, will make it clear whether there is a need of further aid to farmers who keep endangered domestic breeds.
5. The Government will instruct the Swedish Environmental Protection Agency to prepare and implement the action programmes. Measures that increase the percentage of organically farmed land are important for the achievement of the interim targets.
6. The purpose of this interim target is to draft a programme for maintenance and protection, in particular, of farm buildings, since these are the buildings that are most at risk.

### *Effects of the proposals*

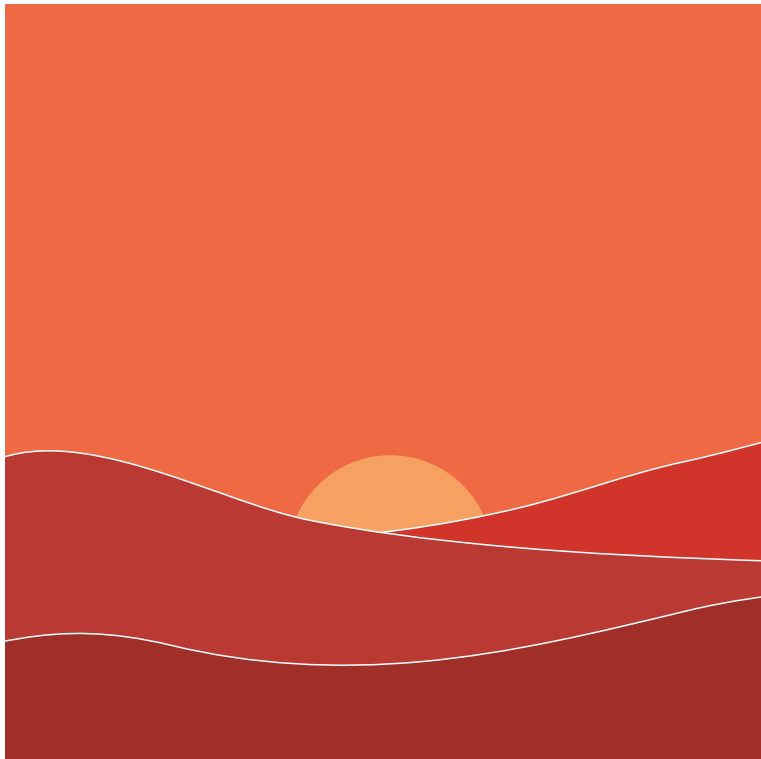
The proposals promote biological diversity in the agricultural landscape, the preservation of an open landscape and mitigation of some of the adverse environmental effects of agriculture.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 16,600 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make additional allocations of about MSEK 10 in 2002 and 2003 and about MSEK 20 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level.

## A Magnificent Mountain Landscape

The outcomes within a generation for the environmental quality objective Magnificent Mountain Landscape should include the following:

- The majestic mountain scenery with its pastures and extensive continuous open spaces is intact.
- Biological diversity in mountainous areas is preserved.



- Alien species and genetically modified organisms that may be a threat to biological diversity are not introduced.
- Cultural heritage assets, in particular the Sami cultural heritage, is preserved and enhanced.
- Reindeer husbandry, tourism, hunting, fishing and other use of the mountains, as well as construction and other development, are carried on with regard for the areas' long-term productive capacity, biological diversity and natural, cultural and recreational assets.
- Measures are taken to maintain low noise levels.
- Less damage is caused to mountain vegetation and the extent and thickness of the lichen cover is increasing.
- Endangered species that have suffered a significant decline can spread to new habitats in their natural area of distribution, thus ensuring viable populations.
- Local stocks of fish and other aquatic species in mountain lakes and streams are maintained.
- There is an increase in areas which offer valuable experiences or natural and cultural assets and are free from noise and other disturbances.

### *Interim targets for A Magnificent Mountain Landscape*

1. Damage to soil and vegetation caused by human activities will be negligible by 2010.
2. The noise from motor-driven vehicles in mountain country and aircraft will decrease and meet the following specifications:
  - at least 60% of all-terrain vehicles and snowmobiles will meet stringent noise requirements by 2015 (lower than 73 dBA);
  - by 2010 the noise from aircraft will be negligible both in class A regulated areas under the Cross-Country Driving Ordinance and in at least 90% of the national park area.



3. By 2010 long-term protection including, where necessary, management and restoration will have been provided for most of the mountainous areas that are of great natural and cultural value.
4. By 2005 action programmes will be under way for endangered species that are in need of targeted measures.

### *How will the interim targets be achieved?*

1. Various measures will be necessary in order to achieve the interim target, e.g. development of new cross-country vehicles that make less impact on the environment. The Government will also make cross-country driving plans compulsory under the Cross-Country Driving Ordinance. Further interim targets and measures may be considered.
2. The Government considers it necessary to elaborate and introduce a system for voluntary and environmental classification of all-terrain vehicles and snowmobiles. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to investigate the matter together with the National Road Administration and the National Board of Occupational Safety and Health. The assignment will include making proposals for noise standards. The Government intends to impose a ban on aircraft takeoffs and landings in regulated areas. Overflights over regulated and protected areas will be restricted. The Government is also considering imposing compulsory notification for all organized aviation in regulated and protected areas.
3. The interim target will require an expanded knowledge base, which the Government assumes will be produced by the responsible authorities. Special measures are being considered for protection of the natural and cultural assets associated with sub-mountain agriculture.
4. The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Threatened Species Unit will be instructed to prepare and

implement action programmes for endangered species. The National Board of Fisheries should carry out a study of the impact on fish stocks of recreational fishing and fishing for personal use.

### *Effects of the proposals*

The measures will have a favourable effect on outdoor recreation and biological diversity.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 100 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make an additional allocation of about MSEK 10 per year from 2004 compared with the 2001 expenditure level. The county administrative boards concerned will receive MSEK 2.25 for the development of regional environmental and management programmes for the mountain region.

## A Good Built Environment

The outcomes within a generation for the environmental quality objective A Good Built Environment should include the following:

- The built environment provides aesthetic experiences and wellbeing and offers a wide range of housing, workplaces, services and culture that give everybody the opportunity to live a full and stimulating life, while reducing everyday transport needs.
- The cultural, historical and architectural heritage in the form of buildings and built environments, including places and landscapes with special assets, are protected and enhanced.
- A sustainable urban structure is developed, both in connection with the location of new buildings, structures and industries and with the use, management and conversion of existing buildings.
- The living and leisure environment, and wherever possible the work environment, meets society's requirements in terms of

design, freedom from noise and access to sunlight, clean water and clean air.

- Areas of unspoiled nature and green spaces close to built-up areas, which are easily accessible, are protected in order to meet the need of play, recreation, local farming and a healthy local climate.
- Biological diversity is preserved and enhanced.
- Transports and transport facilities are located and designed in such a way as to limit interference with the urban or natural environment and so as not to pose health or security risks or be otherwise detrimental to the environment.
- Environmentally sound, good-quality public transport systems are available, and there are plenty of facilities for safe pedestrian and cycle traffic.



- People are not exposed to harmful air pollutants, noise nuisances, harmful radon levels or other unacceptable risks to health or safety.
- Land and water areas are free of toxic and dangerous substances and other pollutants.
- The use of energy, water and other natural resources is efficient, resource-saving and environmentally sound; the preferred energy sources are renewable.
- Natural gas is only used where it is not possible to use substitutes in specific applications.
- Deposits of gravel that are valuable for the drinking water supply and the natural and cultural landscape are preserved.
- The quantity and dangerousness of waste are decreasing.
- Waste and residues are separated by categories and recycled on a cooperative basis by urban areas and the surrounding rural areas.

### *Interim targets for A Good Built Environment*

#### *Planning documentation*

1. By 2010 spatial and community planning will be based on programmes and strategies for:
  - achieving a varied supply of housing, workplaces, services and culture in order to reduce car use and improve the scope for environmentally sound and resource-efficient transports;
  - preserving and enhancing cultural, historical and aesthetic assets;
  - preserving and enhancing green and water areas in urban and suburban areas and ensuring that the percentage of hardened surfaces does not increase;
  - promoting more efficient energy use, the use of renewable energy resources and the development of production plants for district heating, solar energy, biofuels and windpower.

*Built environments of particular cultural and historic value*

2. By 2010 built environments of particular cultural and historic value will be identified and a programme adopted for protection of these values. In addition, long-term protection will be provided for at least 25% of valuable built environments.

*Noise*

3. By 2010 the number of people who are exposed to traffic noise in excess of the target values approved by Parliament for noise in dwellings will have been reduced by 5% compared with 1998.

*Gravel extraction*

4. By 2010 the extraction of gravel in the country will not exceed 12 million tonnes per year and the proportion of reused materials will represent at least 15% of the ballast used.

*Waste*

5. The quantity of landfilled waste, excluding mining waste, will be reduced by at least 50% by 2005 compared with 1994, at the same time as the total quantity of waste generated does not increase.
6. All landfill sites will conform to uniform standards by 2008 and will meet stringent environmental requirements in accordance with Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.

*Energy use etc. in buildings*

7. The environmental impact made by energy use in residential and commercial buildings will decrease and be lower in 2010 than in 1995. This will be achieved, inter alia, by improving the efficiency of and eventually reducing energy use.

The Government will present proposals for interim targets relating to the recirculation of phosphorus by 2005.

*How will the interim targets be achieved?*

1. Preparing programmes and strategies is primarily the responsibility of municipalities and county administrative boards. This work is to be completed by 2010, but it will be

necessary to carry out a national evaluation during this period in order to assess the need of further measures in order to achieve the interim target. The Government considers it necessary to review the Planning and Building Act.

2. The Government will appoint a special investigator to present proposals for improved protection for buildings of particular cultural and historical value. The National Heritage Board will be instructed to prepare more complete factual documentation for the formulation of additional interim targets.
3. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to prepare an action programme for noise. The Agency will also be assigned clearly defined coordinating and follow-up responsibility for the noise abatement measures. Issues relating to traffic noise will also be dealt with in the Government's Transport Policy Bill.
4. The Geological Survey of Sweden should be instructed to conclude voluntary agreements as a means of distributing responsibility for achievement of the interim target by 2010.
5. and 6. A number of measures have been implemented or are under way, including the Government's new waste policy (presented in Bill 1996/97:172), the waste tax, the Directive on the landfill of waste, which is to be implemented by July 1 2001, and assignments concerning waste to be carried out by the Swedish Environmental Protection Agency. The Government considers these measures sufficient in order to achieve interim targets 5 and 6.
7. It should be possible to achieve this interim target by improving the efficiency of overall energy use and eventually reducing energy consumption. The Government will analyse the consequences of a possible ban on direct electric heating in new buildings, as well as the effects of restricting the use of direct electric heating in new second homes. The use of fossil energy sources will be gradually reduced. A pilot project concerning housing quality declarations is in progress.

### *Effects of the proposals*

More efficient energy use reduces the impact on the environment, for example in the form of reduced carbon dioxide emissions. Lower noise levels will raise the quality of life.

The estimated government expenditure on achievement of the interim target is about MSEK 3,400 for the period 2001–2010. However, further resources will be needed. The Government therefore plans to make an additional allocation of about MSEK 50 per year from 2002 compared with the 2001 expenditure level.

# 4.

## *Strategies for achieving the environmental quality objectives*

62

---

A few activities – transports, energy use, flows of materials, chemicals and products, development operations and non-sustainable use of land, water and the built environment – are responsible for most of today's environmental problems. In order to achieve the environmental quality objectives, the measures that are undertaken must be coordinated and effective. Measures that help to achieve several environmental quality objectives should be given priority.

The Government proposes three action strategies for achieving the environmental objectives:

1. *a strategy for more efficient energy use and transport* – in order to reduce emissions from the energy and transport sectors;
2. *a strategy for non-toxic and resource-efficient cyclical systems, including an integrated product policy* – in order to create energy- and material-efficient cyclical systems and reduce non-point emissions of pollutants;
3. *a strategy for management of land, water and the built environment* – in order to meet the need of greater consideration for biological diversity, the cultural environment and human health, wise management of land and water, environmentally sound spatial planning and a sustainable built environment.

One important aim of these strategies is to coordinate and optimize various instruments.



These instruments can be divided into the following categories:

- *normative instruments*: e.g. statutory instruments and regulations issued by public authorities;
- *economic instruments*: a generic term for environment-related taxes and charges, emission quotas, premiums and subsidies;
- *informative instruments*: instruments designed to influence certain types of behaviour without actually requiring changes to be made; also, a method of disseminating information about other instruments;
- *voluntary agreements and dialogue between central government and industry*.

## A strategy for more efficient energy use and transport

The main thrust of the strategy for more efficient energy use and transport is to contribute to achievement of the environmental objectives *Clean Air*, *Natural Acidification Only* and *Reduced Climate Impact*, as well as some interim targets related to *Zero Eutrophication* and *A Good Built Environment*.

The emphasis should be on cost-effective measures, including economic instruments. The use of economic instruments must be modified and extended so as to make the environmental costs visible. One method is to continue the green tax switching process.

The long-term development of passenger and goods traffic makes it necessary to revise traditional infrastructure and traffic planning policies. One element of these efforts is to create a broad and varied range of housing, workplaces, services and culture in order to reduce everyday transport needs. Another is to create alternative transport systems. The Government will return to these issues in its Transport Policy Bill.

Emissions from the energy and transport sectors will be reduced by:

- efficient technology and energy use
- economic instruments and green tax switching
- a review of the nitrogen oxide tax
- ecological aspects in construction rules
- climate investment programmes
- a qualitative development of exhaust gas and fuel standards
- introduction of renewable fuels.

## A strategy for non-toxic and resource-efficient cyclical systems

The main thrust of the *strategy for non-toxic and resource-efficient cyclical systems* is to contribute to achievement of the environmental objectives *A Non-Toxic Environment*, *Zero Eutrophication*, *Reduced Climate Impact* and *A Protective Ozone Layer*, as well as some interim targets related to *A Good Built Environment*.

The Government is continuing its efforts on non-toxic and resource efficient cyclical systems. The Swedish Environmental Protection Agency will be instructed to present material for further development of the integrated product policy.

Measures which contribute to the creation of non-toxic and resource-efficient cyclical systems are:

- an integrated product policy
- coordination of strategies and programmes
- the phasing out of dangerous substances
- energy- and material-efficient cyclical systems for products and services
- reduced landfilling and safer landfill sites
- minimal losses of plant nutrients thanks to closed cycles.

## A strategy for management of land, water and the built environment

The main thrust of the *strategy for management of land, water and the built environment* is to contribute to achievement of the environmental objectives *Flourishing Lakes and Streams, Good-Quality Groundwater, A Balanced Marine Environment, Flourishing Coastal Areas and Archipelagos, Thriving Wetlands, Healthy Forests, A Varied Agricultural Landscape, A Magnificent Mountain Landscape* and *A Good Built Environment*.

The management strategy is primarily based on three elements:

- Prudent use of land and water areas in order to protect natural and cultural assets in the environment and promote good conditions for production.
- Protection of particularly valuable environments and resources and the creation of a varied cultural and natural environment in which representative elements of our cultural heritage are preserved, as well as biological diversity.
- Environmentally sound spatial planning and construction in order to create a sustainable built environment and new buildings of high-quality, balanced extraction of natural resources and wise management of land, water and the built environment.

# 5.

## *The new environmental process*

66

---

To make it possible to hand over a society without any major environmental problems to the next generation, all sectors of society must take their share of responsibility. Legislation and public authorities will not do the job on their own. In practice, this means that public authorities, organizations, enterprises and individuals must pay more attention to environmental issues and sustainable development. Many small decisions affect the environment, and this increases the need of information, education and evaluation.

The new framework of objectives should make it possible to pursue environmental issues dynamically and specify what needs to be done. Legislation and economic instruments can go hand in hand with voluntary agreements and a dialogue between government and industry. The authorities should pay attention to and support the pro-environment activities of non-governmental organizations (NGOs).

### **Authorities' sectoral responsibility for the environment and environmental management systems**

Sectoral responsibility means that authorities, enterprises and other organizations in various social sectors take responsibility for environmental issues in their fields of activity. This approach has become an important feature of Sweden's environmental policy in various contexts during the last decade.

Sectoral responsibility still needs to be properly defined: what is a sector and who are the responsible sectoral players? There is also a need to create incentives for those involved to accept their responsibility.

## Authorities' responsibility for ecologically sustainable development

*Authorities' sectoral responsibility* means that various authorities are responsible for pursuing efforts to promote sustainable development in their sectors. This responsibility involves identifying the role of the sectoral authority, formulating a basis for action in the form of possible sectoral objectives and measures, describing the effects of these measures in terms of the public economy and taking steps to ensure that the measures are implemented. The responsibility also involves keeping track of developments in the authority's field of activity and cooperating with other stakeholders in the sector.

## Research, development and education

Effective research is crucial to environmental policy. The research on sustainable development should be coordinated and comprise both basic research and problem-oriented research.

One essential condition for achieving the environmental quality objectives is a good, all-round and practical education in areas that are relevant to sustainable development. The individual must have a rudimentary knowledge of environmental issues in order to contribute to sustainable development.

# 6.

## *International environmental cooperation*

68

---

Environmental issues are transboundary by nature. International cooperation and international agreements are therefore essential if we are to achieve the Swedish environmental quality objectives. International cooperation differs from national efforts in many ways. Traditions, values, attitudes and approaches to pollution vary from one country to another, and this poses a great challenge to cooperation. International environment cooperation and national environmental efforts complement one another.

Swedish efforts to achieve environmental objectives are pursued in interaction with the EU's environmental policy. Forceful environmental activities at the national level give Sweden credibility when it makes demands on other countries in international forums. The Government considers that Sweden should be a leader in the field of the environment.

Several important processes in the EU, in the neighbouring region and at the global level affect Sweden's prospects of achieving the environmental quality objectives. Some of these processes are:

- the efforts to integrate sustainability strategies into the EU's policy areas
- enlargement of the EU
- Nordic cooperation and cooperation in the Baltic Sea region
- strengthened global environmental management and strengthened international environmental law

- the task of investigating the impact of sustainable development of all new multilateral trade agreements.

Thorough preparations will lay a foundation for a successful summit on sustainable development in South Africa in September 2002, 10 years after the Rio Conference on Environment and Development. The Government will present a national report to the UN. A precondition for achieving sustainable development in all countries is global economic levelling. The Government therefore considers the fight against poverty and a transition to sustainable consumption and production patterns key issues at the South Africa summit.

The Government's objective is for the UN's efforts on behalf of sustainable development eventually to have the same status and force as its efforts on behalf of peace and security.

# 7.

## *Legislation*

70

---

The environmental quality objectives constitute a programme of action for environmental policy. The Environmental Code represents an adaptation of the legislation to environmental developments, and the Code will be one of the instruments used to achieve the environmental quality objectives.

The environmental quality objectives are policy objectives and will form the basis of future environmental policy. The provisions of the Environmental Code and the rules issued pursuant to the Code are legal instruments for achieving the objectives. There is no conflict between the Environmental Code and the environmental quality objectives; they support one another in the work of achieving the final objective, which is sustainable development.



# 8.

## *Monitoring and evaluation*

### **A system for national and regional monitoring and evaluation**

In order to be able to assess whether the measures proposed for the achievement of the environmental quality objectives are effective, they must be monitored and evaluated. It is therefore necessary to establish a system for monitoring, evaluation and reporting.

If such a system is to be successful, the responsibility for implementation and reports on monitoring and evaluation activities must be clearly defined. There is also a need of uniform indicators.

#### *National monitoring and evaluation activities*

The Government considers that national monitoring and evaluation activities should be based on a limited number of indicators for each environmental quality objective. They should throw light on all the essential requirements that must be met. Indicators are not a comprehensive measure of progress, but highlight a selection of issues which is sufficient to indicate whether or not the environmental measures are making progress, and if so whether this progress is sufficient fast. Indicators should also show the extent of the contributions of various social sectors to achievement of the environmental quality objectives.

### *Regional and local monitoring and evaluation activities*

The indicators that are designed for the national level are broadly similar to those designed for the regional level. This makes it possible to coordinate the national monitoring and evaluation system with the need of regional and local monitoring and evaluation. The county administrative boards should, together with the national authorities, other regional bodies and municipalities, further develop the proposals for a regional monitoring and evaluation system.

### *Division of responsibilities and coordination*

One essential element of an effective monitoring and evaluation system is a clear division of responsibilities. The Government has appointed responsible authorities for each of the environmental quality objectives. The Swedish Environmental Protection Agency is responsible for 9 of the 15 objectives. The following authorities are responsible for the remaining objectives:

- The National Radiation Protection Institute is responsible for *A Safe Radiation Environment*.
- The National Chemicals Inspectorate is responsible for *A Non-Toxic Environment*.
- The Geological Survey of Sweden is responsible for *Good-Quality Groundwater*.
- The National Board of Forestry is responsible for *Healthy Forests*.
- The Swedish Board of Agriculture is responsible for *A Varied Agricultural Landscape*.
- The National Board of Housing, Building and Planning is responsible for *A Good Built Environment*.

These authorities are responsible both in relation to other authorities and to the rest of society.

## An Environmental Objectives Council

The efforts to achieve the environmental quality objectives will require extensive coordination. The Government therefore intends to appoint an Environmental Objectives Council under the Swedish Environmental Protection Agency. The purpose of this is to create an organization for the task of coordinating the efforts of the various authorities and ensuring that their resources are used as efficiently as possible. The Environmental Objectives Council will be assigned the following tasks:

- carrying out comprehensive evaluations and reports of the findings to the Government of the progress of the work on the environmental quality objectives and interim targets and pointing out any conflicts between the environmental quality objectives and other objectives that have been adopted by Parliament;
- proposing indicators for the environmental quality objectives and green headline indicators in consultation with the responsible authorities;
- being responsible for overall coordination of regional adaptation of national interim targets that require efforts at the regional level;
- coordinating national and regional information measures with respect to the environmental quality objectives.

The Environmental Objectives Council will consist of representatives of authorities that have both horizontal responsibility for various aspects of the environmental quality objectives and responsibility for individual objectives, as well as representatives of county administrative boards, sectoral authorities, municipalities and the business sector.

## Reporting to Parliament

Every year the Government will present a brief report to Parliament on the progress made towards achievement of the environmental quality objectives. Every four years an in-depth evaluation of the progress made will be carried out in order to establish whether or not the instruments used or the objectives themselves need to be corrected. The purpose of the reporting and evaluations is to:

- identify the most important causes of environmental problems;
- report on whether progress is being made towards the objectives, and if so how, and whether the pace is sufficient to ensure that the objectives will be achieved within the appointed time limit;
- provide data for scenarios and forecasts;
- provide data for assessments of the possible need of more measures in order to achieve the goals in time, the need to review the environmental quality objectives, interim targets and instruments, in particular in the light of their effects from the point of view of the public economy and central government finances;
- provide data for the costing of measures.

# 9.

## *County administrative boards and municipalities*

### *County administrative boards*

The county administrative boards have overall responsibility for implementation and evaluation of the environmental measures at the regional level. This work should be carried out within the framework of a cross-sectoral process in a dialogue with municipalities, the business sector and other stakeholders. Regional work on the environmental quality objectives involves identifying measures that need to be taken at the regional and local levels in order to achieve the objectives and, where necessary, elaborating regional environmental objectives by way of guidelines for the environmental activities. This work should be carried out with reference to the special conditions in each region. The aims of the Environmental Code and Parliament's guidelines for community planning and resource-efficiency should be taken into account. The county administrative boards should, in view of their coordinating role as regional environmental authorities, establish cooperation with other regional authorities and other regional bodies in the work on the environmental quality objectives in order to take advantage of the possibility of coordinating measures to promote growth and employment with measures designed to achieve the environmental quality objectives. Cooperation between counties on matters relating to the environment and resource management should be further developed. The objective of sustainable development should be integrated into all the county administrative boards' activities and emphasized in future work on infrastructure planning, regional growth agreements and structural fund programmes.

## *Municipalities*

The municipalities have overall local responsibility for ensuring good living conditions. They also have overall responsibility for local adaptation of the national objectives. They have an important part to play in the work of achieving the environmental quality objectives both in connection with their role as public authorities and their provision of services and because local objectives and action strategies can create a framework for environmental activities at the local level. Cooperation and dialogue between various local stakeholders is important as a means of gaining acceptance for improving and implementing the environmental quality objectives. Thanks to their various roles as experts and public authorities and to their political role, the municipalities are the starting-point and provide the impetus for these efforts. The work of achieving the environmental objectives is also linked to ongoing Agenda 21 and sustainable development programmes, as well as to activities on behalf of public health at the local level. The county administrative boards will support the municipalities by providing data to enable them to formulate local objectives and action programmes. The National Board of Housing, Building and Planning should, in cooperation with the competent authorities, develop, support and follow up the municipalities' work on environmental objectives in community planning.

Several municipalities have already made a great deal of progress in elaborating local environmental objectives and strategies on the basis of the national environmental quality objectives. Approaches vary, but the introduction of environmental management systems and coordination with local Agenda 21 programmes are typical features. Several municipalities are also engaged in integrating environmental objectives into their comprehensive plans.

# 10.

## *Summary of economic consequences and outcomes within a generation*

### Capacity-building

The proposals presented in the Bill are intended to be as comprehensive as possible. Several interim targets have to do with capacity-building, since we do not yet understand enough to be able to decide how far we need to go to achieve sustainable and good living conditions. The interim targets are designed in such a way as to make it possible to decide at a later stage what measures need to be implemented in order to achieve the environmental quality objectives.

### Economic consequences

Today's environmental problems involve substantial costs, not only in the form of loss of production and destruction of materials but also in terms of their adverse effects on health, the cultural heritage and biological diversity. The Environmental Objectives Committee has commissioned cost estimates for today's pollution. The Committee estimates that the total cost is well over MSEK 20,000 per year. This estimate does not include the cost of the impact made by pollutants on the environment and health.

Since the measures will be implemented by various parties, such as central government, municipalities, households and the business sector, the cost to society of environment-related health problems, in particular the cost of health care, social security and loss of production, will be reduced.

### *Consequences for business and industry, municipalities and households*

The Environmental Objectives Committee has estimated the annual cost to business and industry at about MSEK 1,000. The fact that enterprises' environmental activities are encouraged by their customers and by other enterprises indicates that an environmental profile might in future represent a competitive weapon.

The Committee estimates the increase in costs for waste management, wastewater treatment etc. as a result of EC Directives and measures adopted under previous decisions at about MSEK 500 per year.

Most households will be affected very little by the measures taken to achieve the interim targets.

### *Consequences for authorities*

The government agencies are already engaged in extensive environmental activities. The environmental quality objectives will occupy a key position in the new environmental objective framework as the prime movers of the environmental activities.

The Government will allocate more resources for achievement of the environmental objectives

The estimated government expenditure on the measures proposed in the Bill is about MSEK 45,000 during the period 2001–2010. Central government expenditure means expenditure financed via the central government budget.

In the next three years the Government intends to increase the appropriation for measures relating to environmental objectives. Compared with the 2001 expenditure limit, there will be an increase of MSEK 555 for 2002, MSEK 605 for 2003 and MSEK 1,365 for 2004

The total budget appropriation for the environment will increase by almost 70% during the period 2001–2004.



the *Journal of Applied Behavior Analysis* (1974), and the *Journal of Experimental and Clinical Psychology* (1975).

There are a number of reasons why the *Journal of Applied Behavior Analysis* is the most widely cited journal in the field.

First, the journal is published by the American Psychological Association, which is the largest and most prestigious organization in the field.

Second, the journal is published quarterly, which allows for a high volume of research to be published.

Third, the journal is published in English, which is the most widely spoken language in the world.

Fourth, the journal is published in a format that is easy to read and understand, which makes it accessible to a wide range of researchers and practitioners.

Fifth, the journal is published in a format that is easy to search and retrieve, which makes it convenient for researchers to find the articles they need.

Sixth, the journal is published in a format that is easy to cite, which makes it convenient for researchers to cite the articles they use.

Seventh, the journal is published in a format that is easy to share, which makes it convenient for researchers to share their findings with others.

Eighth, the journal is published in a format that is easy to archive, which makes it convenient for researchers to archive their work.

Ninth, the journal is published in a format that is easy to access, which makes it convenient for researchers to access the articles they need.

Tenth, the journal is published in a format that is easy to use, which makes it convenient for researchers to use the articles they need.

Eleventh, the journal is published in a format that is easy to understand, which makes it convenient for researchers to understand the articles they need.

Twelfth, the journal is published in a format that is easy to apply, which makes it convenient for researchers to apply the articles they need.

Thirteenth, the journal is published in a format that is easy to evaluate, which makes it convenient for researchers to evaluate the articles they need.

Fourteenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

Fifteenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

Sixteenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

Seventeenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

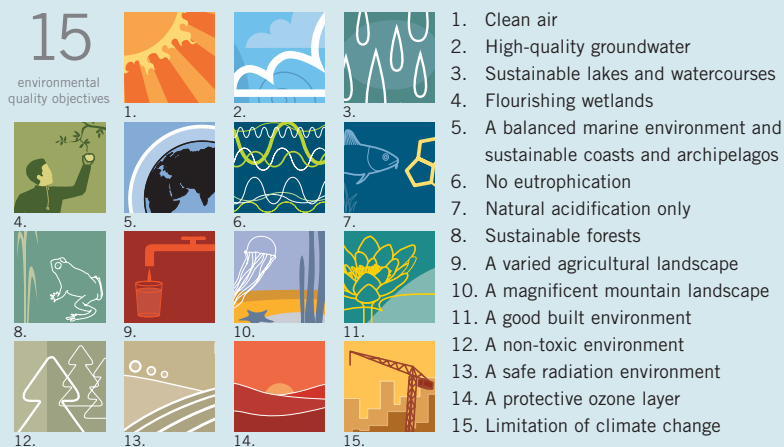
Eighteenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

Nineteenth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

Twentieth, the journal is published in a format that is easy to disseminate, which makes it convenient for researchers to disseminate their findings.

The Government's primary environmental objective is to hand over a society to the next generation in which the major environmental problems have been solved. The Government proposed 15 environmental quality objectives in the Bill Swedish Environmental Quality Objectives – An Environmental Policy for a Sustainable Sweden (Gov. Bill 1997/98:145). Parliament adopted the 15 objectives and requested that the Government present concrete interim targets at a later stage. The present Bill includes proposals for interim targets and action strategies for 14 of the 15 of the environmental quality objectives. The objective Reduced Climate Impact will be dealt with later in a separate Bill. The Bill also proposes a national and regional system for monitoring and evaluation of the progress made towards achievement of the objectives.

This is a summary of the Bill, and where there are any differences between the text of the summary and that of the Bill itself, the text of the Bill is the authentic text.



The summary is available on the Ministry of the Environment website ([www.miljo.regeringen.se](http://www.miljo.regeringen.se)). It can also be ordered from the Ministry of the Environment, phone 08-405 10 00. Stockholm, Sweden, June 2001. Article no. M 2001.11



REGERINGSKANSLIET

Ministry of the Environment

SE-103 33 Stockholm



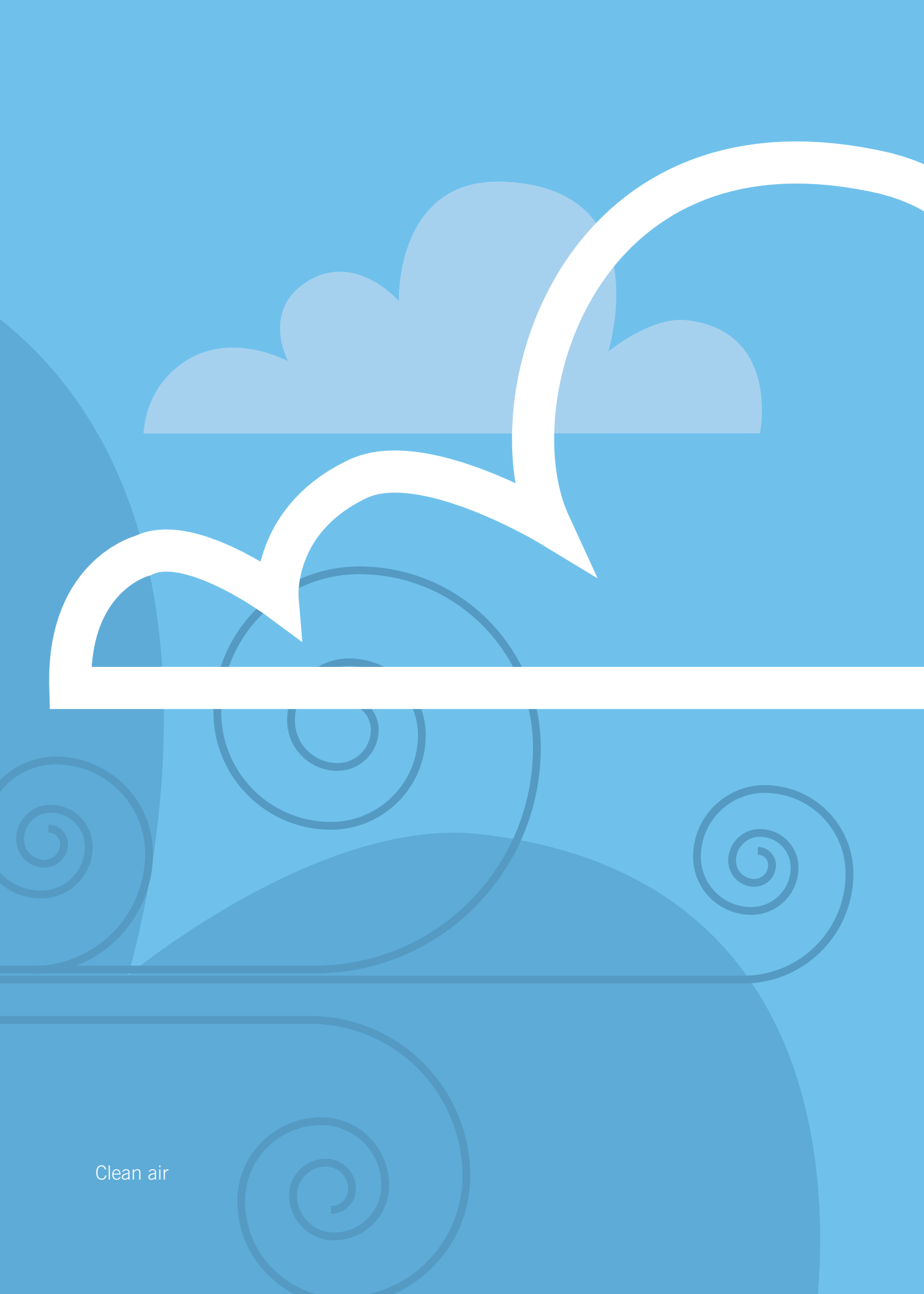
# The Swedish Environmental Code

A résumé of the text of the Code and related Ordinances



REGERINGSKANSLIET

Ministry of the Environment



Clean air

# Contents

The Environmental Code – a framework law	4
Objectives of the Environmental Code	6
The Swedish environmental quality objectives	7
The general rules of consideration	9
Provisions concerning land management	16
Environmental quality standards	18
Environmental impact statements	19
The right of access to private land and special protection areas	20
Shore protection	22
Protection of animal and plant species	23
Environmentally hazardous activities and health protection	24
Polluted areas	27
Water operations	28
Quarrying, notice of consultation and environmental concerns in agriculture	29
Genetic engineering	30
Chemical products	31
Waste and producer responsibility	32
Common rules concerning the consideration of cases and matters	35
The Government's consideration of permissibility	35
Common rules on supervision	36
Compensation and environmental damage	38

This presentation of the Environmental Code and the Ordinances issued pursuant to the Code is a résumé of a compendium prepared by the Environmental Code Education Commission. The Commission was set up by the Government for the purpose of arranging education concerning the Environmental Code in connection with its entry into force on January 1 1999.

## The Environmental Code – a framework law

The Environmental Code is the first integrated body of environmental legislation enacted in Sweden. Its rules relate to the management of land and water, nature conservation, the protection of plant and animal species, environmentally hazardous activities and health protection, water operations, genetic engineering, chemical products and waste. The Code replaces 15 previous Acts that were repealed on its entry into force on January 1 1999.

With its related Ordinances and rules, the Environmental Code covers a very wide area. Altogether, the Code's system of rules comprises thousands of provisions. The Environmental Code is a framework law, which means that its rules do not generally specify limit values for various operations and that it does not go into detail when it comes to striking a balance between various interests.

The rules are often made more specific by regulations issued by central government agencies in the environmental sector such as the Swedish Environmental Protection Agency and the National Chemicals Inspectorate. For many environmentally harmful operations, permits must be obtained from environmental courts or county administrative boards, and certain large structures and facilities must be approved by the Government before they are established. The supervisory authority in each municipality also has an important role in protecting human health and the environment from damage and detriment.

### To whom does the Environmental Code apply?

The Environmental Code is applicable to all citizens and economic operators who undertake operations or measures that conflict with the objectives of the Code.

The rules of the Code apply to all those whose activities are potentially detrimental to human health or the environment, damage the natural or cultural environment or deplete biological diversity. The rules apply to all kinds of impacts affecting the natural environment, whether large or small. They also apply to the housing environment and the built environment and to all other places to which the public has access. The Code contains provisions relating to such diverse activities as individual sewage treatment systems, compost heaps, "sick buildings" and heat pumps, airports, thermal power stations and pulp industries.

All operations that give rise to emissions to land, water or air are deemed environmentally hazardous activities and must therefore comply with the rules. As soon as there is any risk of environmental impacts in the form of noise, smell, vibrations, light or other nuisances, operators must take the necessary protective measures without being called upon to do so by a public authority.

The Code's rules do not apply to the work environment. To ensure that the rules do not involve unreasonable consequences for individuals, they are not applicable to measures of minor importance, such as the choice of residence and leisure occupations.

High-quality  
groundwater



### **The Environmental Code is applicable in parallel with other legislation**

The provisions of the Environmental Code apply to operations and measures that affect the environment and human health even where these are covered by other legislation. Its rules and the provisions of other legislation are thus applicable in parallel. This means, for example, that it is not always sufficient to obtain building permission under the Planning and Building Act. In addition to building permission, it may be necessary under the Environmental Code to apply for a permit or exemption, or to notify the authorities of an operation before it starts.

### **Structure of the Code**

All operations and measures covered by the Code must pursue the objectives and comply with the common rules of consideration established by its provisions. The basic rules concerning permit application procedures and supervision apply to all such operations and measures.

Title I: OBJECTIVES AND GUIDELINES (Chapters 1–6)

- \* Objectives of the Environmental Code
- \* General rules of consideration
- \* Provisions concerning land management
- \* Rules on environmental quality standards
- \* Rules on environmental impact statements

Title II: PROTECTION OF NATURE (Chapters 7–8)

- \* Protection of areas
- \* Protection of animal and plant species

Title III: OPERATIONS (Chapters 9–15)

This title contains provisions relating to each of the operations covered by the Code

- \* Environmentally hazardous activities and health protection
- \* Polluted areas
- \* Water operations
- \* Quarrying and environmental concerns in agriculture
- \* Genetic engineering
- \* Chemicals and biotechnical organisms
- \* Waste and producer responsibility

Titles IV–VII: COMMON PROVISIONS (Chapters 16–33)

These titles contain common provisions relating to all operations that are governed by the Environmental Code

- \* Consideration of cases and matters
- \* Supervision
- \* Charges and fees
- \* Penalties
- \* Compensation
- \* Liability
- \* Insurance

# Objectives of the Environmental Code

Chapter 1

## **The purpose of the Environmental Code is to promote sustainable development**

The purpose of the Code is to promote sustainable development that will assure a healthy and sound environment for present and future generations.

The present generation's lifestyles must not be such as to damage the environment and deplete natural resources. We ourselves and future generations must have a healthy and sound environment to live in. (The basic principle expressed in *Our Common Future*, the report of the World Commission on Environment and Development).

The first section of the Code contains five points specifying how the Code is to be applied.

### 1. Protection of human health and the environment from damage

The protection provided by the Code relates to both direct and indirect damage. Damage to human health includes both physical and mental impacts.

### 2. Protection and preservation of natural and cultural environments

Sustainable development calls for the protection and preservation of areas with valuable natural and cultural assets so as to ensure that these assets are maintained.

### 3. Preservation of biological diversity

Biological diversity must be protected since the natural environment is worth protecting for its own sake. This means that the long-term productive





capacity of ecosystems must be preserved. Biological diversity relates both to the diversity of ecosystems and the diversity of animal and plant species.

#### 4. Ensuring a sound land and water management

The use of land and water and community development in general must be such as to promote appropriate and a long-term good management in ecological, social, cultural and economic terms.

#### 5. Encouragement of reuse and recycling of resources

The rules relating to management apply also to the conservation of raw materials, energy and other natural resources. The utilization of new resources must be reduced and full use must be made of the potential for recycling and reusing resources.

### The Code's objectives are the determining factor

The objectives described above determine the application of all the Code's provisions. In connection with permit application procedures and supervision under the Code, the Code's rules are to be implemented in the way that is *best* calculated to achieve its objectives. The same applies to operations or measures that affect the environment or human health.

## The Swedish environmental quality objectives

### Towards sustainable development

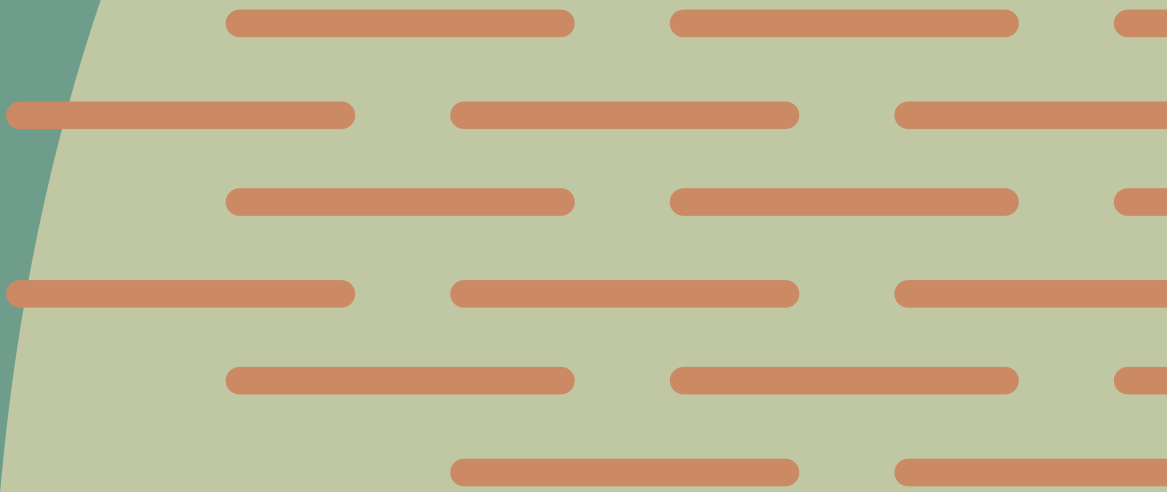
Independently of the Environmental Code, Parliament has adopted 15 national environmental quality objectives which describe environmental states that are a precondition for sustainable development. According to Parliament, it should be possible to achieve these objectives within one generation, or by the year 2025.

The overall objectives of the efforts to achieve sustainable development are to protect human health, to preserve biological diversity, to minimize the utilization of natural resources to ensure sustainable use and to protect the natural and cultural environment. These objectives correspond closely to the objectives of the Environmental Code.

### Reorientation of Swedish environmental policy

In addition to the overall environmental quality objectives, Parliament will also adopt intermediary objectives that are necessary for ongoing efforts to achieve the

Flourishing wetlands



environmental quality objectives. These intermediary objectives represent starting-points for a definition of more detailed environmental objectives, including concrete strategies in various sectors. Public authorities and other players will choose their own approaches in achieving these objectives. This method assumes that progress towards achievement of the objectives can be monitored. The county administrative boards and the municipalities have overall responsibility for regional and local adjustment of the national environmental objectives.

### The fifteen environmental quality objectives are:

1. Clean air
2. High-quality groundwater
3. Sustainable lakes and watercourses
4. Flourishing wetlands
5. A balanced marine environment and sustainable coasts and archipelagos
6. No eutrophication
7. Natural acidification only
8. Sustainable forests
9. A varied agricultural landscape
10. A magnificent mountain landscape
11. A good built environment
12. A non-toxic environment
13. A safe radiation environment
14. A protective ozone layer
15. Limitation of climate change

The environmental quality objectives serve as a guide to achievement of the objectives established by the Code.

The environmental quality objectives serve as a guide when it comes to assessing the implications of sustainable development and thus to implementing the Code's provisions. The Code does not, however, contain any precise rules specifying the role of the environmental quality objectives in the application of its provisions.

## The general rules of consideration

Chapter 2

### Application of the rules of consideration

The general rules of consideration must *always* be complied with and apply to all operations and measures covered by the provisions of the Code, for example the cultivation of land, the handling of chemical products, the construction of buildings or facilities and environmentally hazardous activities and transportation.

However, the rules of consideration do not apply to measures that are of minor importance, such as the choice of residence and leisure occupations. But the requirements made under these rules must not be unreasonable in relation to the inconvenience or intrusion in personal freedom that they cause. The impact of a measure on human health and the environment is the determining factor when the rules are applied and not the person who intends to take or has already taken a certain measure.

It is the person who takes a measure and thus potentially makes an impact on the environment or human health who is responsible for complying with the rules and who must pay any resulting expenses.

The general rules of consideration comprise several fundamental principles:

- Section 1 The burden of proof principle
- Section 2 The knowledge requirement
- Section 3 The precautionary principle and the best possible technology principle
- Section 4 The appropriate location principle
- Section 5 The resource management and ecocycle principles
- Section 6 The product choice principle

The Swedish environmental objectives (see preceding page) serve as a guide in connection with application of the rules of consideration.

### **The burden of proof principle**

Operators must demonstrate that their operations are undertaken in an environmentally acceptable manner with regard to the rules of consideration. The same applies to persons who are planning operations or measures. The burden of proof is always on the operator. Those who are affected by the operations do not have to prove the opposite.

In practice, this means that operators must give an account of their operations and the precautions they intend to take on the basis of investigations carried out in connection with permit applications and records of self-checks in the course of operations.

In connection with application procedures pursuant to the Environmental Code, the authorities may impose conditions to ensure compliance with the rules of consideration. Permit holders must, however, comply with the rules of consideration even in areas not covered by their permits.

### **The knowledge requirement**

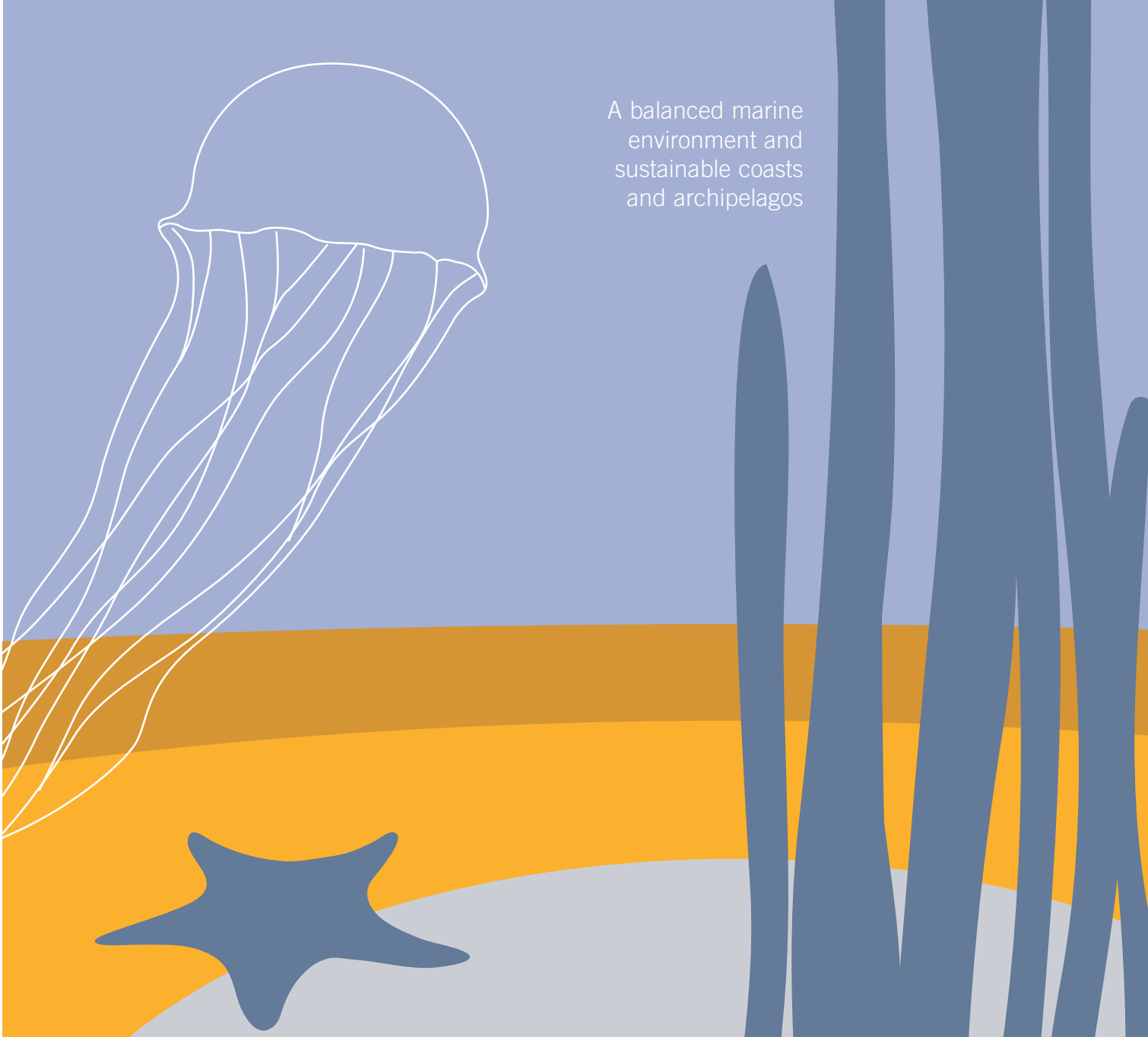
Persons who pursue an activity must possess the knowledge that is necessary in view of the nature and scope of the activity.

The knowledge requirement the importance of investigating the impact of a certain action on the environment. The purpose of the provision is to ensure that operators acquire the relevant expertise before starting operations, thus preventing damage and detriment. The extent of the requirement obviously varies depending on the nature of the operation or measure. The required knowledge may have to do with the effects of a measure on the environment and the measures that must be taken in order to limit these effects, but equally with the consequences of omitting to take a measure or restricting its scope.

In connection with the permit application procedure the applicant must describe the potential environmental impact of the operation to which the application relates and the possibility of limiting this impact. Consequently, the applicant must obtain detailed knowledge both of the operation and the area in which it will be undertaken, as well as the impact of the operation on the area. If there is no previous experience of similar operations, the applicant may be required to improve the state of knowledge by carrying out investigations of his own.

Operators must continuously keep themselves informed of their operations and the impact they make on the environment and human health. In other words, the knowledge requirement is not static, but changes over time depending on developments in knowledge, new technology and environmental changes.

Persons who pursue an activity for which a permit is not required under the Environmental Code must of course also comply with the knowledge requirement



A balanced marine environment and sustainable coasts and archipelagos

and in connection with supervision demonstrate that they possess the necessary knowledge about the activity and its effects on the environment.

### **The precautionary principle**

The precautionary principle, which is the fundamental rule of consideration in the Code, means that the mere risk of damage or detriment involves an obligation to take the necessary measures to combat or prevent adverse health and environmental effects. This rule applies to all operations that may be relevant to the objectives of the Code.

Taking precautions means limiting and reducing the risk of emissions and other damage caused by an operation. This may, for example, involve taking technical measures, choosing appropriate methods, limiting the scale of the operation, choosing suitable raw materials and fuels, using treatment equipment, avoiding emissions

in certain weather conditions, taking noise protection measures at source, only carrying out harmful operations at certain times, packaging and handling chemicals appropriately and providing information about the use and handling of various substances.

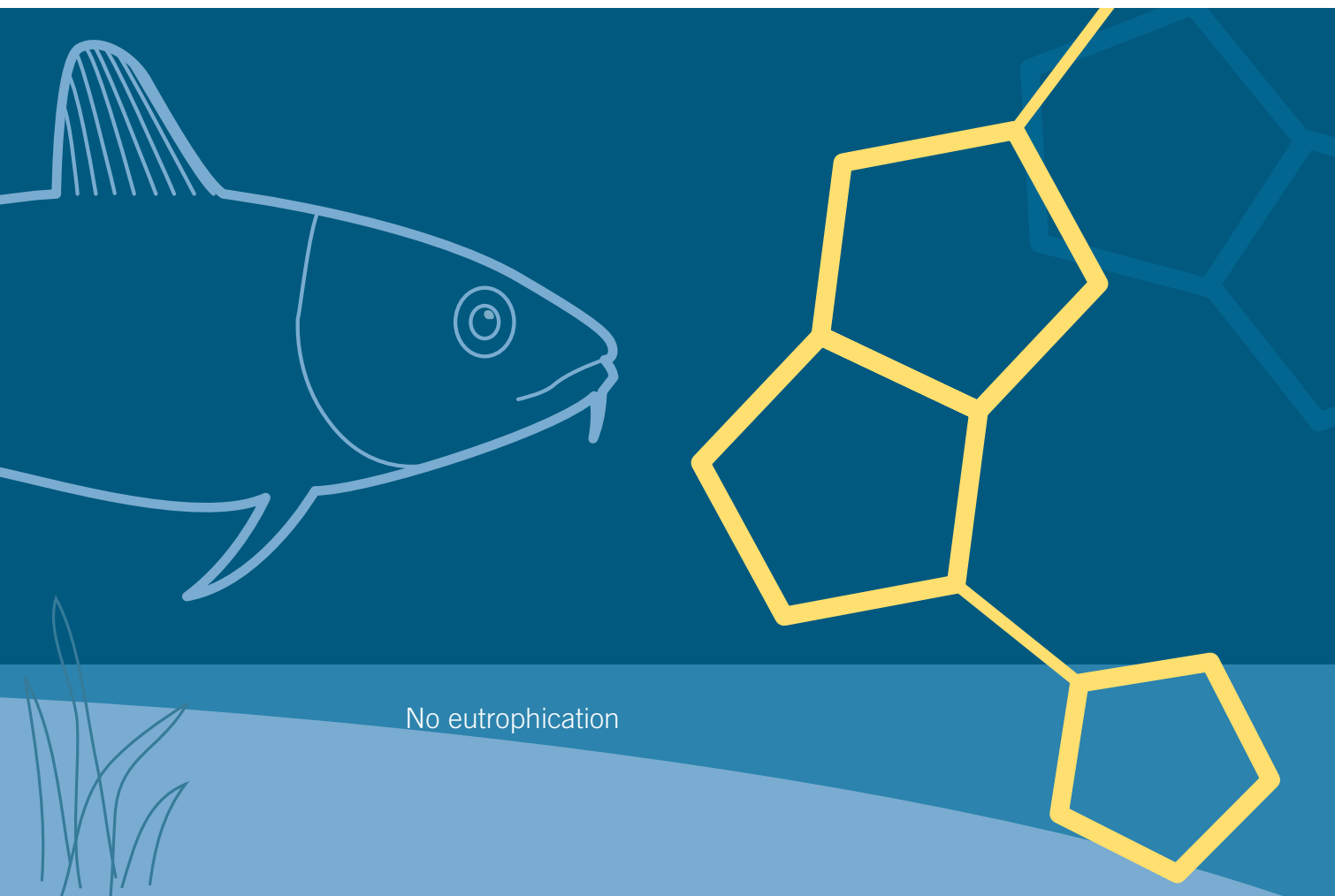
### Best possible technology

The best possible technology is to be used for professional operations. The term *best possible technology* applies to the technology used both for the operation itself and for the construction, operation and decommissioning of the plant. An essential condition for using the best technology is that it must be feasible in industrial and economic terms in the line of business concerned.

### The Polluter Pays Principle (PPP)

It is always the person who causes or is liable to cause an environmental impact who must pay for the preventive or remedial measures that must be taken to comply with the general rules of consideration. It makes no difference whether the operations are carried out on a commercial basis or not. The Polluter Pays Principle is internationally recognized.

This responsibility involves an obligation to remedy or prevent damage and detriment by taking or financing specific measures. For practical, economic and environmental reasons it is sometimes inappropriate for the responsible operator himself to carry out the measures needed to remedy damage or detriment. For one thing, it may be necessary to take measures so urgently that it is impossible to establish who



No eutrophication

is responsible. In other cases only certain persons may be authorized or able to take the necessary action.

### The appropriate location principle

In accordance with the appropriate location principle the site must, in the case of operations located in land or water areas, be appropriate with respect to the objectives of the Code and the rules concerning land and water management.

The appropriate location principle is based on the fact that the choice of site is crucial to the environmental impact that is caused by an operation and that by choosing a suitable site it is possible to minimize damage both to the environment and human health.

A report on alternative sites in an environmental impact statement provides supporting data for the choice of site. The site chosen should be the one where the operations are most compatible with the Code's rules of consideration and special land management rules.

The appropriate location principle is to be taken into account even where it is not feasible to locate an operation far from the proposed site since it involves utilization of a specific natural resource, for example a gravel pit, a forest or a waterfall section.

### The resource management and ecocycle principles

In accordance with *the resource management principle*, an operation must be undertaken in such a way as to ensure efficient use of raw materials and energy and minimization of consumption and waste. The preferred sources of energy are solar energy, wind energy and hydropower, as well as biologically renewable energy sources.

In accordance with *the ecocycle principle*, it must be possible to use, reuse, recycle and dispose of all materials extracted from the natural environment in a sustainable manner with the minimum use of resources and without damaging the environment. The ultimate goal of this principle is to maintain closed material loops.

Both principles are applicable to all operations and measures that are not of minor importance. The application of both principles should be conducive to development towards a more resource-efficient society in terms of the use of raw materials and other materials and towards environmentally sound production of goods. It may, however, be difficult to apply the principles where there is a conflict of environmental interests. For instance, the use of recycled materials in production is a sound resource management approach, but at the same time this may give result in more harmful emissions than the use of virgin raw materials.

When it comes to applying these two principles to the manufacture of a product, a lifecycle analysis is helpful, since the consumption of raw materials and energy varies at different stages. A car consumes certain resources at the production stage, others in connection with use and others again when it is disposed of.

### The product choice principle

The product choice principle consists in refraining from the use or sale of chemical products that may involve hazards to human health or the environment should be avoided if other, less dangerous products can be used instead.

This principle applies to all those who use or sell a product. It therefore also applies to private individuals. In practice, the choice of product is up to the user, who can best decide whether a product serves his purpose or not. But manufac-

turers, importers and suppliers are often in a better position than the user to find alternatives for different needs.

The product choice principle cannot be replaced by the precautionary principle, but should be applied in parallel. The intrinsic characteristics of a product must be assessed and compared with other alternatives every time a choice is made. The product choice principle should always be applied where there is a choice, not just the first time. There is thus a strong link here with the knowledge requirement and the principle that the best available technology should be used.

### **The reasonableness principle**

All the rules of consideration are to be applied in the light of benefits and costs. The conditions associated with operations must be based on environmental considerations while not involving unreasonable expense. A line must be drawn where the benefit to the environment does not make up for the cost of the precautions to be taken.

Application of the reasonableness principle also means that interests other than purely environmental interests must also be taken into account. For example, a measure must not be allowed to cause excessive inconvenience and infringement of personal liberty. It is also important to consider whether the measure is taken within the context of economic activity or whether it is taken by a person acting as a private individual.

Furthermore, the conditions imposed must not be so strict as to jeopardize the objectives adopted by the Government and Parliament with respect to the total defence.

It is the operator who, in accordance with the burden of proof principle, must demonstrate that the cost of a protective measure is not justified from an environmental point of view or that it represents an unreasonable burden.

### **The stopping rule**

Where an operation or measure is liable to cause substantial damage even though the necessary precautions are taken in accordance with the Environmental Code, it must not be permitted unless special reasons exist. This stopping rule is applicable to all operations and measures within the sphere of application of the Code. The risk of damage must not be insignificant and it must be possible to assess the risk with some degree of probability.

The stopping rule sets an absolute minimum level of acceptable health and environmental protection, regardless of economic concerns or the significance of the operation. The stopping rule should be applied when the other rules of consideration set forth in the Code are not sufficient to ensure adequate protection against dangerous operations and measures.

Where a reviewing authority considers it necessary to apply the stopping rule, it must decide to prohibit the operation or order that it be discontinued.

If the authority considers that the operation is nevertheless justified for special reasons, the matter must be left to the Government for a decision. A special reason in this connection might be that the operation provides employment.

If an activity is liable to lead to a significant deterioration in the living conditions of a large number of people or substantial detriment to the environment, the Government may only permit it in exceptional circumstances.

If the operation is liable to be detrimental to public health, not even the Government can permit it.



Natural acidification  
only



The purpose of the provisions concerning land management is to specify important areas of interest to community development that are to be given priority when decisions are made concerning land use. The interests referred to in the provisions are to be protected as far as possible from such changes in land use as would be detrimental to them.

The provisions concerning land management take into account both conservation interests and utilization interests. Areas where conservation interests exist, and which should therefore be protected, are large unspoiled areas, areas that are particularly sensitive from an ecological point of view, areas with great natural and cultural assets and areas that are particularly valuable for recreation purposes.

Agriculture and forestry, reindeer husbandry, fishing and agriculture, areas where there are deposits of materials, site-related facilities such as deep-water harbours and areas used for the purposes of the total defence are examples of utilization interests.

## **Areas of national interest enjoy special protection**

In specific areas the abovementioned conservation and utilization interests may be designated national interests by the Government, which means that they enjoy even stronger protection against modification.

Certain geographical areas possess such valuable natural and cultural assets that they are mentioned specifically in the text of the Code as national interests. No development that is liable to reduce the value of the national interest may be undertaken in these areas. The geographical areas designated in the Code are:

- areas that are valuable for tourism and recreation;
- unspoiled coasts and heavily developed coasts;
- undeveloped mountain areas;
- rivers that must not be harnessed for hydropower; and
- the Stockholm national urban park.

## **No obstacle to local development**

The provisions on national interests apply mostly to very large areas. They are therefore not intended to prevent the development of urban areas and local industry or total defence installations or the extraction of certain substances and materials. Permit application procedures relating to development in these areas therefore focus on finding suitable alternative locations near the localities concerned and on appropriate project implementation that is consistent with the purposes of the provisions.

Sustainable  
forests



Environmental quality standards are adopted in order to address actual or potential environmental problems. These standards establish a minimum environmental quality with respect to land, water, air or other aspects of the environment in a geographical area. The standards specify the levels of pollution or other impacts that human beings or the environment can be subjected to without any risk of significant detriment. The levels are established on the basis of scientific criteria.

## **Standards indicate minimum acceptable quality**

The standards do not specify permissible emission levels, but the environmental quality that must be achieved in the area. Environmental quality is expressed as a specified environmental state with respect to the occurrence of pollution and certain other impacts such as noise.

An environmental quality standard may specify the occurrence of a chemical product in land, surface water or groundwater, the air or the environment in general, or a limit value for noise, vibrations, light or radiation.

## **The standards are binding on public authorities**

The Government issues rules concerning environmental quality standards. These standards are binding on central and local authorities in connection with application procedures, supervision and the issuance of regulations. Feasibility assessments in accordance with the rules of consideration must not permit infringement of an environmental quality standard. The standards thus represent a minimum level in connection with the application of the rules of consideration.

Central and local authorities must comply with the standards in connection with planning, including spatial planning. This means that such planning must be undertaken in such a way as to facilitate compliance with the standards.

## **Action programmes**

Where an environmental standard is not achieved, the Government may decide that an action programme must be drawn up. Action programmes prepared by a municipality must be adopted by the municipal council. They must specify what concrete measures are to be taken, the authorities responsible for ensuring that the measures are taken and a time limit by which the quality standard must be achieved.

## **Existing standards**

Environmental quality standards have been adopted with respect to nitrogen dioxide, sulphur dioxide and lead levels in outdoor air. The standards have been adopted in compliance with the EC Directives on air quality.

## The purpose and function of environmental impact statements

An environmental impact statement must be prepared by an operator before submitting a permit application and must be attached to the application. The cost of preparing environmental impact statements is borne by the operator. Together with a regulated consultation process the assessment should provide the best possible decision guidance data from the point of view of the environment and health.

In connection with the consultation process which takes place prior to the drafting of an environmental impact statement the operator must obtain and compile available data and consult the other parties, authorities and organisations concerned, as well as the public. The purpose of the environmental impact statement process is to detect knowledge gaps and increase understanding of the environmental, health and natural resource issues involved in the project. The project must be modified in the light of the consultation process both as regards the choice of alternatives and preventive measures. The process eventually results in a document – the environmental impact statement – that describes the effects of the planned operation on human health and the environment and on the management of natural resources.

## When are environmental impact statements required?

An environmental impact assessment is to accompany an application for a permit relating to environmentally hazardous activity and health protection (chapter 9), water operations (chapter 11), quarrying operations and game enclosures (chapter 12) and the Government's consideration of permissibility provided in chapter 17.

A varied agricultural  
landscape



Environmental impact statements are also required under other legislation. Such requirements, which are wholly or partly consistent with the provisions of the Environmental Code, are contained in the Civil Aviation Act, the Roads Act, the Certain Pipelines Act, the Certain Peat Deposits Act, the Minerals Act, the Construction of Railways Act and the Electricity Act.

The legislation on planning contains provisions concerning a special type of environmental impact statement which is adapted to the course of the planning process. The provisions of the Environmental Code do not apply to such environmental impact statements.

## The right to access to private land and special protection areas

Chapter 7

### Implications of the right of access to private land

The public right of access to private land is established in the Instrument of Government (the Swedish Constitution Act). This right of access is not defined in the Environmental Code or any other statutory provisions. However, according to the Environmental Code, any person who exercises the right of access to private land or is in the countryside for any other reason shall treat it with due care and consideration. The right of access to private land must not be exercised in such a way as to damage the natural environment or cause the owner of a property significant damage or inconvenience. The right applies regardless of who owns the land.

The right of access to private land is provided under customary law and entitles the public:

- to walk, cycle, ride, ski and be in the countryside provided that there is no risk of damage to crops, forest plantings or other sensitive land. This does not include the right to enter or cross a private property;*
- to pick wild berries, flowers, fungi, fallen branches and dry brushwood lying on the ground;*
- to put up a tent for a day or two on land that is not used for agriculture and is far from housing of any kind;*
- to light a fire, if great care is taken and rocks are not damaged;*
- to use a boat in lakes and streams;*
- to go ashore, temporarily moor a boat and bathe, except near the grounds of a house or where access is prohibited to a bird or seal sanctuary.*

### Special protection areas

A person whose activities are likely to damage the natural environment must prevent the damage in accordance with the general rules of consideration. Exercising the right of access to private land may involve such an obligation, and a public authority may require appropriate action to be taken in accordance with the Code. If the right of access takes the form of organized recreation, the impact on the environment may be so great that the county administrative board must be consulted before any measures are taken.

The Code contains provisions protecting certain types of areas. The purpose of these protective provisions is usually to protect valuable natural and cultural assets, but they also protect the right of access to private land. In special protection areas the right of access may be restricted in certain areas, for example wildlife sanctuaries.

### National parks

If the state owns a large continuous land or water area of great value that is worth preserving in its natural state, the Government may, following approval by Parliament, designate the area a national park. If the state does not own the area, it must first acquire the land, for example by compulsory purchase.

### Nature and culture reserves

A land or water area may be designated a nature or culture reserve by a county administrative board or municipality if this is necessary in order to preserve biological diversity, conserve valuable natural or cultural environments or meet recreational needs in the area. There must be a strong public interest in protecting the area. The state or a municipality may acquire the land by compulsory purchase, but reserves can also be established on private land.

### Natural monuments

Certain distinctive natural objects, such as large trees, 'rauks' (limestone formations on the island of Gotland), erratic blocks and kettle holes, may need protection to preserve them for the future. The county administrative board or the municipality can in that case declare such a natural object, including the surrounding area, a natural monument.

### Habitat protection areas

The purpose of habitat protection is to protect various types of small habitats which are known to be important for biological diversity. Some of these small habitats are specifically protected by law. They include tree-lined roads, clearance cairns and stone walls, as well as ponds and wetlands on agricultural land. This protection does not apply in the immediate vicinity of built-up areas. Other habitats may be protected by special decision of a county administrative board or a county forestry board.

### Animal and plant sanctuaries

If it is necessary to protect an animal or plant species in a certain area, the county administrative board or municipality may issue regulations restricting the right to hunting or fishing or the right of the public or landowners to enter the area.

## Environmental protection zones

If a large land or water area is susceptible to pollution, or if an environmental quality standard has not been met in a certain area, and special regulations may be necessary in order to remedy the situation, the Government may declare the area an environmental protection zone.

## Water protection areas

A land or water area that is used or is likely to be used for water catchments may be declared a water protection area by a county administrative board or municipality. Water catchments means 'removal of surface water or groundwater for the purposes of water supply, heat generation or irrigation'. The water protection area should be sufficiently large to make it possible to use the raw water, after it has been treated in the normal way, for the intended purpose. Consequently the water protection area can be much larger than the water catchment.

## Natura 2000

Work is under way in the EU on the establishment of a European ecological network of protected areas. This network is called Natura 2000. The areas to be included in the network will represent various types of unspoiled natural environments or contain species that are worthy of protection. The network is regulated by two Directives: the Bird Directive (79/409/EEC) and the Species and Habitat Directive (92/43/EEC). Natura 2000 is currently being built up, and the European Commission will take a decision on its future in 2004.

# Shore protection

Chapter 7

Sea-shores and the shores of all lakes and watercourses are protected in a buffer zone extending up to 100 metres on either side of the shoreline. The purpose of shore protection is both to assure public access to private land in the shore area and to maintain good living conditions for plant and animal species on land and in water.

Certain measures are prohibited in shoreline protection areas. Examples of such measures are the construction of new buildings, alterations to buildings, excavation, the building of structures or devices to keep out the public or other measures that may significantly affect animal and plant species. Buildings and measures that are necessary for the purposes of agriculture, fishing, forestry or reindeer husbandry are permitted, however.

## Exemptions can be granted in special circumstances

Exemptions from shore protection may be granted in special circumstances. The scale of the measure or the structure and the present and future importance of the area are taken into account. Normally, exemptions should not be granted in areas that are of particular importance with respect to nature conservation or recreation. Exemptions must not be granted if there is any question of unacceptable impacts on biological assets. They may, however, be granted where the site is situated on land that has already been developed or outdoor recreational exercise facilities are to be built.

The county administrative boards decide whether to grant exemptions, but they can delegate these powers to municipalities. This does not apply, however, to the construction of defence installations or public highways.





### Areas exempted from shore protection

A shore area that is obviously irrelevant to the purposes of shore protection may be exempted by the county administrative board. So far, however, such exemptions have rarely been granted. Areas covered by a detailed development plan or special area regulations or the Planning and Building Act may also be exempt in special circumstances.

## Protection of animal and plant species

Chapter 8

### Legal protection

The Environmental Code provides for the legal protection of animals and plants in a part or the whole of the country. Decisions protecting a species are taken by the Swedish Environmental Protection Agency when they relate to the country as a whole and otherwise by the respective county administrative board. Killing, injuring or capturing wild animals, taking or damaging the eggs, spawn, roe or nests of such animals or removing, damaging or taking seeds or other parts from wild plants may be prohibited. Such a prohibition can be imposed where there is a risk of a species becoming

extinct or being subjected to depredation or where it is necessary for compliance with Sweden's international undertakings with respect to the protection of a species.

### **Prohibitions against the release of alien species**

In order to protect wild animal or plant species or the natural environment, a ban may be imposed on the release of animal or plant species into the environment. Instead of a prohibition, the release of such species may be associated with special conditions. The purpose of this provision is to prevent the active introduction of species outside their natural area of distribution where this is liable to be harmful to other species, but obviously the intention is not to prevent the natural spread of species outside their original area of distribution. This provision is also in line with Sweden's commitments under the Convention on Biological Diversity.

### **Rules on the trade in species**

Trade, whether legal or illegal, and other commercial transactions involving animals and plants may pose a threat to the survival of species. Sweden is bound by several international agreements whose purpose is to prevent this trade.

There are provisions on the trade in and other dealings with specimens of living animal and plant species that are in need of protection. The rules relate to imports and exports, transportation, housing, preparation and exhibition of animals and plants, eggs, spawn, roe and nests and other products extracted from animals or plants.

## **Environmentally hazardous activities and health protection**

Chapter 9

The term 'environmentally hazardous activities' is defined in the Environmental Code as all use of land, buildings or facilities that in one way or another causes emissions to land, air or water or involves the risk of detriment to human health or the environment. Three main types of activities are defined.

#### **1. Discharges of wastewater etc.**

Discharges of wastewater, solid matter or gas from land, buildings or facilities into land or water areas or groundwater are always defined as environmentally hazardous activities. The discharges into groundwater referred to in this connection are direct discharges and not discharges due to infiltration.

#### **2. Other discharges and emissions or pollutants**

Damage may be caused by other kinds of emissions or pollutants due to the use of land, buildings or facilities, for example agricultural land, transport facilities and landfill sites. Damage may also be caused by indirect emissions or discharges, for example discharges into groundwater of leachates from a landfill site due to infiltration.

#### **3. Noise, vibration, light, radiation etc.**

Damage or nuisances may occur in the vicinity of the harmful activity due to noise, vibrations, light, ionizing and non-ionizing radiation or similar impacts. The light referred to here may emanate from advertising devices and traffic facilities etc.

Examples of similar impacts are insects, airborne bacteria and viruses, sounds other than noise, sparks or mental stress.

The term 'environmentally hazardous activities' relates to all environmental impacts, regardless of whether they are local, regional, national or global. However, the provisions do not apply to mobile impact sources, such as aircraft. Airports, however, are stationary sources and are covered by the provisions.

'Environmentally hazardous activities' also include temporary impacts. The term may therefore apply to a mobile structure or device, for example a stone crusher, that operates on a site for a very short space of time.

## **Permit and notification requirements**

Permits must be obtained for the establishment, operation and in some cases modification of environmentally hazardous activities on a certain scale. The structures and operations for which permits must be obtained are covered by a separate Ordinance. Permit applications are considered by environmental courts or county administrative boards.

In certain cases a supervisory authority may require a permit for an activity for which a permit is not normally required if it considers that the activity involves a risk of significant pollution or other significant damage. An operator may also apply for a permit on his own initiative.

The supervisory authority in the municipality must be notified in the case of certain operations and structures that make a minor environmental impact. These are also covered by a separate Ordinance.

## **Health protection**

In accordance with the precautionary principle, operators must take steps to prevent damage or detriment being caused to human health or the environment by their operations. The purpose of health protection measures is to prevent or eliminate impacts on human health.

'Detriment to human health or the environment' is defined in the Environmental Code as any disturbance that is liable to have adverse effects on health in medical or hygienic terms which are not minor or temporary. Detrimental effects include heat, cold, draughts, humidity, noise, air pollutants, radon, fungal damage and similar effects and are linked to the physical environment. The disturbances referred to are ones that are not minor or of a temporary nature. Assessments are made without reference to economic or technical aspects.

A minor disturbance is one that only has an adverse effect on certain individuals, rather than the majority of people. However, particularly sensitive persons, such as allergy sufferers, must be given special consideration.

## **Special housing requirements**

In order to prevent adverse effects on human health, residential buildings must satisfy certain basic requirements. They must provide adequate protection against heat, cold, draughts, humidity and noise. They must have satisfactory ventilation and let in sufficient daylight. They must provide access to water and facilities for maintaining an adequate standard of personal hygiene.

A non-toxic  
environment



### **Municipalities are responsible for supervising health protection**

Municipalities have a special responsibility for supervising health protection in residential buildings, hospitals and educational establishments, hotels, meeting rooms and similar premises and buildings.

Municipalities may issue regulations where necessary in order to prevent adverse effects on human health in the municipality.

Here are some examples of activities that may be covered by such regulations:

- \* vehicle engine idling
- \* the installation of toilets other than water toilets
- \* the protection of surface water sources and private groundwater sources
- \* temporary prohibition of fire lighting and bonfires of leaves etc.
- \* restrictions or conditions relating to the playing of street music in public places

## Applicability of the provisions

If an area is so polluted that it is liable to damage human health or the environment, a supervisory authority may require the person or persons responsible to take remedial measures to eliminate the damage. These provisions apply to pollutants above land, in the soil, in groundwater, in water areas or in buildings or structures where the building or structure itself is contaminated. The provisions are applicable regardless of whether or not the contamination was caused deliberately.

The date when the pollution took place is irrelevant to the application of the provisions, since the general statutory periods of limitation do not apply to liability for remediation. However, only contamination caused by environmentally hazardous activities undertaken after June 30 1969 will incur liability under the Environmental Code.

## Operators are liable in the first instance

The person liable for remedial measures is normally the person who carries or carried on the activity that caused the pollution. A person who causes the spread of pollution from a polluted area, for example by excavation operations, is also considered an operator. If an operator can show that he is only responsible for a small proportion of the pollution, this is to be taken into account when the extent of liability is assessed. If the pollution was caused by several operators, they are jointly liable.

## Property owners are liable in the second instance

If an operator is not able to carry out or pay for the remediation of a polluted property, any person who acquired the property after January 1 1999 and was aware of the pollution at the time of acquisition, or ought to have discovered it then, will be liable for remediation. In the case of purchases of private houses, only a buyer who is aware of the pollution will be liable.

## Compulsory notification

Regardless of whether or not the area was previously deemed to be polluted, the owner or user of a property must immediately notify the supervisory authority where any pollution is discovered on the property that may cause damage or detriment to human health or the environment.

## Environmental hazard zones

If a land or water area is so seriously contaminated that restrictions on the use of the land or other precautions are necessary in view of the risks to human health or the environment, the county administrative boards must by decision declare the area an environmental hazard zone.

'Water operations' is a generic term for operations in or involving water. These operations include:

1. the construction and alteration of structures in water areas, the removal of water from or excavation in water areas, as well as other measures whose purpose is to change the depth or position of the water
2. the diversion and recharging of groundwater
3. land drainage, i.e. measures undertaken to drain land

## Right to use water

Right of use is a key concept in the legislation concerning various kinds of water operations. Water in the natural environment circulates constantly in the hydrological cycle and cannot be owned in the normal sense. Instead, persons may have the right to use water in various ways. Owners of properties containing water have a general right of use.

## Conditions applying to water operations

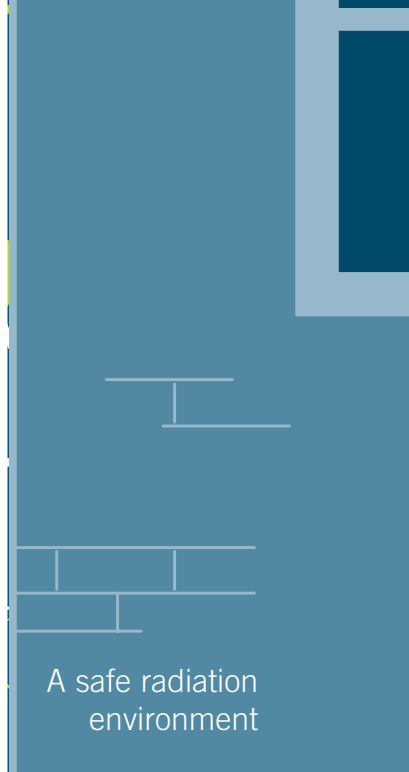
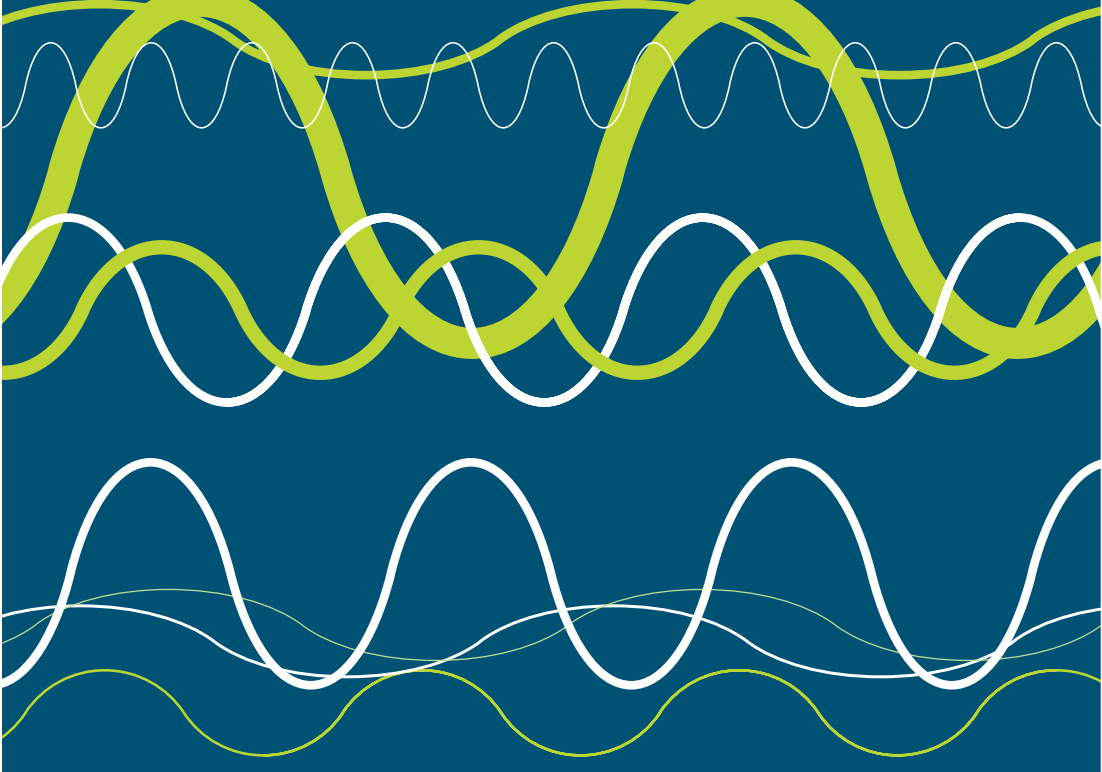
The basic rules governing all water operations are, as for all activities to which the Environmental Code applies, the general rules of consideration. The Code also stipulates that water operations may only be undertaken if the benefits from the point of view of public and private interests are greater than the costs and damage associated with them. The purpose of this provision is to prevent water operations that are not justified in terms of the public economy.

Furthermore, water operations must not be prejudicial to other activities which are likely to involve the same water source in the future and which serve important public or private purposes. For example, it may be necessary to adapt a bridge to future boat traffic. This provision applies where the operations can be carried out subject to this condition without unreasonable expense.

## Permits must usually be obtained for water operations

A permit must be obtained unless public or private interests are manifestly not harmed by the impact of water operations on water conditions. Permits are not required for private water sources, structures for the breeding of fish, mussels or crustaceans or facilities for heat generation using surface water or groundwater. However, permits for or notification of such structures and facilities may be required under other provisions of the Code.

Land drainage must not be undertaken without a permit except for the purposes of peat extraction in certain cases. A permit must be obtained even where it is obvious that the effects of the operations on water conditions are not prejudicial either to public or private interests. In some parts of the country land drainage is prohibited altogether. In such areas an exemption from the prohibition must be applied for before a permit application is submitted. Permits may also be required for other measures connected with the drainage of land where they may have a permanent adverse effect on plant and wildlife.



A safe radiation environment

# Quarrying, notice of consultation and environmental concerns in agriculture

Chapter 12

## Quarrying and extraction

A certain permission from the county administrative board is required for the quarrying of rock, stone, gravel, sand, clay, soil, peat or other types of soil. An environmental impact assessment must be attached to the application and the operator must normally furnish a financial security corresponding to the cost of any remedial measures.

Permits are not required for quarrying for personal use, unless the county administrative board has issued a rule making the permits compulsory in such cases too. 'Personal use' in this connection means the extraction of materials to be used on and for the purposes of the person's property.

When applications for quarrying permits are considered, the demand for the material to be extracted is balanced against the damage that the quarrying operation is likely to cause to wildlife and the environment in general. A permit must not be granted for a quarrying operation that is likely to be detrimental to the habitat of any endangered, rare or care-demanding animal or plant species. Biological diversity thus takes precedence over development in comparisons of the importance of these two interests. When applications for permits for the extraction of topsoil are considered, county administrative boards are also to take into account the need of cultivable agricultural land.

## Compulsory notice of consultation where an activity is liable to have a significant impact on the natural environment

If an activity or measure for which a permit or notification is not required is liable to have a significant impact on the natural environment, the operator must issue a notice of consultation to the supervisory authority. Examples of activities for which permits may be required are large-scale excavation and drainage works, the con-

struction of power line routes, the conversion of arable land to forest land, the erection of radio and telecommunications masts, organized recreation and the dumping of excavation and demolition residues. Notice of consultation may also be required in the case of quarrying operations for personal use.

County administrative boards may prescribe that a notice of consultation must always be issued for certain operations or measures in a part or the whole of the country. A notice of consultation must be issued at least six weeks before commencement of the operation or measure. Such notices must be in writing and include a map of the operation site and, where necessary, an environmental impact assessment.

### Environmental concerns in agriculture

The Environmental Concerns in Agriculture Ordinance contains provisions designed to reduce the leakage into water and air of nutrients due to manuring and crop production. County administrative boards may grant exemptions from these rules in special circumstances. The number of animals on holdings with more than 10 livestock units may be restricted where this is necessary for environmental reasons.

## Genetic engineering

Chapter 13

Genetic engineering is an area of biotechnology in which genetic material is deliberately modified, for example by transferring individual genes with certain characteristics. A genetically modified organism is an organism in which the genetic material has been modified in a way that does not occur naturally by mating or natural recombination.

Genetic engineering is regulated mainly by EC Directives. The Directives have been incorporated into Swedish law by the provisions of the Environmental Code and the Genetically Modified Organisms Ordinance.

The Environmental Code contains special provisions relating to genetic engineering, whose purpose is to ensure that ethical concerns are taken into consideration. These provisions apply in connection with:

- \* *contained use*, i.e. where the organism does not come into contact with the public or the environment, for example in a laboratory, a bioreactor or a sufficiently well-sealed greenhouse;
- \* *deliberate release*, where the organisms are not contained, but are planted outside, for example;
- \* *the placing on the market of the organisms*, i.e. where such organisms are offered for sale or made available to others.

### Consideration of ethical concerns

Under the provisions of the Environmental Code our right to modify nature is linked to responsible stewardship of natural resources. This responsibility is particularly evident in connection with genetic engineering. Apart from the general rules of consideration, certain ethical concerns must therefore be taken into account in order to prevent serious disturbances in ecological systems and to ensure that various genetic applications are not regarded as objectionable or contrary to accepted practice and public order. Furthermore, they must not cause animals unnecessary suffering.



The provisions concerning genetic engineering stipulate, among other things, that an investigation must be carried out before a genetically modified organism is used in any of the three cases mentioned above. Assessments of the health or environmental damage that may be caused by the organism must be based on this investigation.

The licensing authorities in individual cases are various central line agencies such as the National Chemicals Inspectorate, the Swedish Board of Agriculture, the National Food Administration and the Medical Products Agency.

### **The Swedish Gene Technology Advisory Board**

The Swedish Gene Technology Advisory Board is responsible for promoting, by advisory activities, ethically defensible and safe use of genetic engineering with a view to protecting human and animal health and the environment. The Board submits an opinion on all permit application procedures relating to genetic engineering. It consists of 14 members, seven of whom are Members of Parliament. The chair must be a jurist with experience as a judge.

## **Chemical products**

Chapter 13

The general rules of consideration laid down in the Environmental Code also apply to the handling of chemical products. The product choice principle applies particularly to persons who use or sell chemical products. The rules on chemical products apply equally to biotechnical organisms.

### **Manufacturers and importers must perform assessments**

To be able to apply the product choice principle, persons who handle chemical products must be informed of the risks associated with handling. Manufacturers and importers of chemical products must therefore carry out the necessary investigations.

Such investigations are to include an assessment of the characteristics of the product in terms of health and environmental protection. The investigations must also indicate the measures that are necessary in order to protect human health and the environment in connection with handling and the measures that should be taken to dispose of the waste generated by the products. If new information indicating that the product may have adverse effects subsequently becomes available, the manufacturer or distributor of the product must immediately notify the authority concerned.

### **Product information requirement**

Chemical products that are professionally manufactured in Sweden or imported into this country must be registered in a product register. Manufacturers and importers of such products must report their products to the product register.

Professional manufacturers, importers and distributors of products must provide any information about the data generated by their investigations that is necessary in order to protect human health or the environment (product information). Product information is to be supplied on warning labels or information sheets accompanying the products. It is particularly important that information supplied to consumers is easy to understand.

## Pesticides

Pesticides may only be approved if they are acceptable from the point of view of health and the environment and there is an obvious need of control in the intended area of use. Approval decisions are of limited duration.

Chemical or biological pesticides must be applied in such a way as not to damage human health or cause other nuisances and to minimize the environmental impact. Pesticides must not be applied outside the designated area of application.

Pesticides must not be applied from aircraft. Pesticides used for the purpose of controlling deciduous brush must not be applied over forest land.

# Waste and producer responsibility

Chapter 15

”Waste” means according to the Environmental Code any object, matter or substance belonging to a specific waste category which the holder disposes of or intends or is required to dispose of. The waste categories are described in a separate Ordinance and correspond to those in the European Waste Catalogue (EWC).

The definition of waste applies regardless of whether it is of any economic value to the person who disposes of it or whether it is to be reused by another person.

## The municipalities’ responsibilities

All municipalities must adopt a municipal waste management regime and a waste disposal plan. The waste management regime lays down rules for the disposal of waste in the municipality, and the waste disposal plan contains data on waste quantities and streams in the municipality and on the measures taken by the municipality to reduce the quantity and dangerousness of the waste.

Municipalities are responsible for transporting household waste to a treatment facility and recycling or disposing of it. They are also responsible for the removal of discarded refrigerators and freezers, and also for accepting and removing oil refuse, toilet waste and certain other types of waste from ships in port.

This responsibility does not extend to waste separated from household waste, for which producers are responsible. Municipalities must provide appropriate collection systems for discarded batteries and then sort and remove the batteries that are handed in for recycling or disposal.

Transportation of household waste may only be undertaken by the person engaged by the municipality for the purpose. Consequently, property owners must not themselves transport household waste to a waste disposal plant except under the conditions specified in the waste management regime.

## Requirements concerning deliverers and carriers of waste

Persons who in their professional activities generate waste other than household waste and persons who dispose of such waste on a professional basis must supply information about the nature, composition and quantity of such waste, its origin and where it is delivered. This information is to be given to the relevant municipal committee.

Waste may only be removed on a professional basis by persons who have obtained the necessary permit. However, a permit is not required for the transportation of waste which is to be reused.

Those who remove waste generated by their own activities do not need to obtain



A protective  
ozone layer

a permit, but must submit relevant notification. Exemptions are granted where the waste generated is less than 10 tonnes or 50 cubic metres per year.

### Permits for hazardous waste

Hazardous waste, as defined in the Hazardous Waste Ordinance, may only be removed, placed in intermediate storage, recycled and disposed of by enterprises that hold a special permit. Enterprises that handle hazardous wastes must have the necessary technical, economic and human resources to deal with the waste in an appropriate manner from the point of view of the environment and health protection.

Producers of hazardous waste are responsible for ensuring that the waste is removed by a holder of the requisite permit and that those who receive the waste for treatment or disposal have a permit for such operations. Records must be kept of all transports of hazardous waste.

### Producer responsibility

Producers are responsible for the collection, removal, reuse, recycling and disposal of certain types of waste. This means that they have overall responsibility for all aspects of waste management. The types of waste to which the producer responsibility system currently applies are:

- \* *wastepaper*, i.e. newspapers, advertising brochures, catalogues and directories etc.
- \* *tyres*, i.e. tyres for cars, buses etc., but not bicycle tyres
- \* *packaging*, i.e. products, regardless of the materials used, produced for the purpose of containing, protecting, handling, supplying and presenting products – from raw materials to end products and from producers to users and consumers
- \* *cars*, i.e. motor vehicles weighing less than 3,500 kg.
- \* *electrical and electronic products (from July 1 2001)*
- \* *lead batteries*. Professional manufacturers, importers, distributors or retailers of lead batteries are also subject to a form of producer responsibility since they are required to accept discarded batteries and take them to a waste disposal or recycling plant.

### New rules on combustible and organic waste

Combustible waste must be stored and removed separately from other waste. After January 1 2002, combustible waste must not be landfilled but disposed of in such a way that the energy content is recovered. The landfilling of organic waste will be prohibited after January 1 2005.

### Household composting arrangements must be reported to the municipality

Property owners who wish to compost, bury or dispose of waste other than garden waste in some other way on their property must report this to the municipality. In that case the rules of consideration apply to property owners.

# Common rules concerning the consideration of cases and matters

The rules on application procedures laid down in chapter 16 apply to all matters covered by the Environmental Code. Apart from these common rules, special rules apply to certain types of operations.

The common rules on permit application procedures are basically as follows:

- \* Applicants must show that they have complied with the general rules of consideration by reporting the measures they have taken to the reviewing authority.
- \* The authorities apply the same criteria to all cases and matters considered by them, i.e. the objectives of the Environmental Code, the general rules of consideration, the adopted environmental quality standards and the rules on special protection areas.
- \* Associated projects are also considered in connection with such procedures, for example new roads that need to be built in connection with the establishment of an operation.
- \* Applications may be denied in cases where the applicant has not complied with previous decisions.
- \* Decisions may be made subject to certain conditions.
- \* Decisions may be of limited duration.
- \* Financial securities may be required for remedial measures. The state, municipalities, county councils and associations of municipalities shall not be required to furnish a security.
- \* Permits must not conflict with the planning provisions currently in force.
- \* Environmental quality standards must not be infringed.
- \* Conditions may apply to more than one operation where several operators have agreed to take joint measures.
- \* Permits may be made subject to the following conditions:
  - an examination of the area concerned must be carried out
  - specific measures must be taken with a view to conservation of the area
  - specific measures must be taken to compensate for any encroachment.

## The Government's consideration of permissibility

### Operations for which government permission must be obtained

The Government always considers the permissibility of certain operations specified in the Environmental Code. These operations include large-scale process industries, energy and waste disposal facilities, motorways, railways and airports.

The Government can also assess the permissibility of other operations where such operations are liable to conflict with the purposes of the Code to a significant

extent. Public authorities which receive information about such operations must notify the Government.

### **The permissibility procedure**

In connection with the permissibility procedure the Government undertakes a review to assess whether the operation satisfies the conditions applying to such operations.

The permissibility procedure does not replace the permit application procedure, but consists of an assessment of whether or not an operation is permissible under the basic rules laid down in the Environmental Code. In connection with the subsequent permit application procedure, the reviewing authority imposes any special conditions that will apply to the operation, for example any precautionary measures that need to be taken.

### **The municipal veto**

In most cases reviewed by the Government, the operation may only be permitted by the Government subject to the approval of the municipal council.

This veto does not apply to water structures, railways, motorways, public navigation channels and airports, and in certain cases facilities for intermediate storage or final disposal of nuclear material or waste. Such structures and facilities may be permitted by the Government even if the municipal council has an adverse opinion.

However, permission must not be granted if an appropriate site has been designated for the activity in another municipality which is likely to approve the site or where another site is considered more appropriate for the activity (the appropriate location principle).

## **Common rules on supervision**

Chapter 26

The rules concerning supervision laid down in the Environmental Code apply to all measures and operations covered by its provisions. The rules empower public authorities to intervene even where operations and measures are not specifically covered by the Code.

In principle, the rules of the Code also apply to private individuals, even though the Code stipulates that the rules of consideration only apply to measures that are not of negligible significance in individual cases.

In order to ensure that operations comply with the provisions of the Code, a supervisory authority may take the following measures:

provide information and advice in individual cases

issue orders and injunctions and

issue a notice of prosecution and decide to impose environmental penalty charges.

The advice supplied by the supervisory authority is not binding on operators and should therefore be given verbally.

### **Orders and injunctions**

Supervisory authorities may order an operator to take any measures that are necessary to ensure compliance with the provisions of the Environmental Code. Pursuant to such an order an operator may be required to take certain measures, to supply certain information or to carry out certain investigations. The operator may also be

required to apply for a permit for an operation or a measure even if such activities are not subject to permit requirements. Normally, orders must not impose any restrictions relating to permits that have already been granted.

Orders are always presented in writing and are binding on those to whom they are addressed. A supervisory authority may decide that an order is to apply with immediate effect even if an appeal is lodged. Orders may be made subject to a penalty of a fine.

If a supervisory authority concludes that an operation or measure causes or is liable to cause serious damage to human health and the environment, it may be prohibited.

## **Environmental offences and notice of prosecution**

The Environmental Code lists offences which carry a penalty of a fine or imprisonment not exceeding two years. The statutory limitation period for offences against the provisions of the Environmental Code is usually five years.

If a supervisory authority finds that an operation or measure involves infringement of the provisions of the Code, it must report this to the public prosecutor where there is reason to suspect that an offence has been committed. In that case, it is not for the authority itself to determine whether the offence is likely to lead to a conviction or whether it may be considered minor. This is the task of the criminal investigation, which must establish whether the offence was intentional or due to negligence, the person who is liable for the offence and related matters. Notices of prosecution are submitted to police authority or public prosecutor.

## **Environmental penalty charges**

Environmental penalty charges are administrative charges imposed in amounts between SEK 5,000 and 1,000,000 that are payable by operators pursuant to a decision by the supervisory authority. Such charges are imposed where operators fail to comply with certain rules issued pursuant to the Environmental Code, for example where an operation for which a permit must be obtained is started without a permit or where an operation has not been reported to the authorities in accordance with the rules. Penalty charges can be imposed for infringements of about 50 rules.

A separate Ordinance specifies the infringements for which supervisory authorities can impose environmental penalty charges, as well as the respective amounts. The charges are always imposed immediately following infringement of a rule. It makes no difference whether the infringement is intentional or due to negligence or whether it damaged the environment or human health or benefited the operator in any way. However, environmental penalty charges must not be imposed where this is manifestly unreasonable.

Before the supervisory authority concerned decides to impose a penalty charge, an investigation must be carried out and the operator given the opportunity to make a statement. Decisions are appealable.

## **Self-checks as a complement to supervision**

The Environmental Code emphasizes the importance of effective supervision and the authorities' obligation to exercise supervision. However, most of the supervision is in fact carried out by the operators themselves in connection with their self-checks. The basic obligation to carry out self-checks is implied in the general rules of consideration, but there is also a specific provision to this effect.

Furthermore, a separate Ordinance issued pursuant to the Code requires records of self-checks to be made for operations that are subject to notification and permit requirements. The obligation to carry out self-checks means that the operator himself must monitor the effects of his operations on the environment and take measures on his own initiative that are necessary for compliance with the provisions of the Code and rules, judgments, decisions etc. issued pursuant to it.

Many operators have, moreover, introduced environmental management systems, i.e. voluntary commitments to monitor their activities that go beyond the scope of the Code's provisions.

## Compensation and environmental damage

Chapter 31–33

### Compensation

The Environmental Code contains provisions on the compensation to be paid to landowners for public interventions for the purpose of protecting natural assets or certain natural resources. Compensation may be paid where land is requisitioned or where significant difficulties arise for current land use. If substantial damage is caused in connection with the current use of the property, the property owner is entitled to compulsory purchase in lieu of compensation.

Compensation may also be paid for damage and intrusion in connection with an inspection by a supervisory authority. The compensation is paid by the state or the municipality, depending on the authority involved. The property owner must bring an action for compensation before an environmental court.

### Compensation for environmental damage

Persons who pursue an activity that has caused bodily injury, material damage or pecuniary loss may be liable for compensation. Such compensation is only payable where the damage was caused by an operation involving the pollution of water, alteration of the groundwater level, pollution of air or soil, noise or vibrations or similar impacts. Persons who have suffered damage or loss in this connection can bring an action before an environmental court.

### Environmental damage insurance and environmental remediation insurance

Persons who undertake environmentally hazardous activities which are subject to permit or notification requirements must normally pay contributions both to an environmental damage insurance scheme and an environmental remediation insurance scheme, the annual amount being paid in advance. The Government has established the insurance conditions.

Compensation is paid by the remediation insurance scheme for the cost of remediating a contaminated area, if the person who is liable under the Environmental Code cannot pay.

Compensation is paid by the environmental damage insurance scheme if the person who has caused the damage does not have the financial resources to pay, if the right to claim compensation has lapsed or if it is impossible to determine who is responsible for the damage.



Limitation of  
climate change





REGERINGSKANSLIET

**Ministry of the Environment**

SE-103 33 Stockholm

# 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	Miljö kvalitetsmålen 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 naturvårdspolitikerna 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 naturvårdspolitikerna tvärs igenom miljö målsstrukturen, 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. Friluftspolitikerna 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 friluftspolitikerna som är integrerad i naturvårdspolitikerna, 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 friluftspolitikerna har, eller kommer att, utvecklas i andra sammanhang.

Regeringens naturvårdspolitik utvecklar miljö målsarbetet 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 miljö målsprocessen.

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 miljö hot och miljö problem 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 miljö vård. 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 företags-ekonomiska 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"> <li>– Hushållning med, inklusive återanvändning och ersättning av, icke förnyelsebara naturresurser, t.ex. naturgrus</li> <li>– Ett från bl.a. biologisk mångfald-synpunkt hållbart nyttjande av skogar, fiskbestånd, vilt m.m.</li> </ul>                          |

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 våtmarkskonventionen 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 miljömålspolitiska 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. Arbetsvarandeprojekt, 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. Friluftsrådet och 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 miljöhusensyn 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

### *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. Naturvårdspolitiken 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](http://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 *Gifrfri 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 regeringssuppdragen 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 miljö kvalitetsmålen, 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.

Skr. 2001/02:173

#### *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. Ansvar 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 riksintressen 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.
- *Storlagen 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 friluftaktiviteter 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 anmälningsskyldighet 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 miljövrården 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 tydligaste 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 syrelastningen 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 naturtypindelning (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 uppdammda 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 miljökvälighetsmålet *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. studie-förbund, 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 miljö kvalitets- 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 närmatur 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 energi-produktion 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 fisken runt om i världen har redan godkänts, och många fler är på gång ([www.msc.org](http://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](http://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 naturvårdspolitikerna 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 främjas, 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 havsbottnar, 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 glest 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 fågel- respektive 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 naturvärden.

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

<b>Fastlagda mål</b> <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	<b>Direkt/indirekt samband</b>	<b>Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning</b>
<b><i>Giftfri miljö</i></b>	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
<b><i>Skyddande ozonskikt</i></b>	Indirekt	Förutsättning för biologisk mångfald. Åtgärderna ligger inom andra delar av miljöpolitiken eller inom andra politikområden
<b><i>Säker strålmiljö</i></b>	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
<b><i>Ingen övergödning</i></b>	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
<b><i>Levande sjöar och vattendrag</i></b>	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

<b>Fastlagda mål</b> <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	<b>Direkt/indirekt samband</b>	<b>Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning</b>
* 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
<b>Grundvatten av god kvalitet</b>	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
<b>Hav i balans samt levande kust och skärgård</b>	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

<b>Fastlagda mål</b> <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	<b>Direkt/indirekt samband</b>	<b>Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning</b>
* 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
<b><i>Myllrande våtmarker</i></b>	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
<b><i>Levande skogar</i></b>	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
<b><i>Ett rikt odlingslandskap</i></b>	Direkt	Miljökvalitetsmålet innehåller formuleringar om att den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena skall bevaras och stärkas



<b>Fastlagda mål</b> <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	<b>Direkt/indirekt samband</b>	<b>Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning</b>
* 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
<b>Storslagen fjällmiljö</b>	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
<b>God bebyggd miljö</b>	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

<b>Fastlagda mål</b> <i>(miljökvalitetsmål med kursiv stil)</i>	<b>Direkt/indirekt samband</b>	<b>Element i – eller betydelse för – naturvårdspolitiken. Ej fullständig beskrivning</b>	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