



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2021-09-03

Ärendenr:

NV-01135-20

Översyn av kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse

Naturvårdsverkets bidrag till slutredovisning av ett
regeringsuppdrag

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING	5
1.1 Uppdraget	5
1.2 Förutsättningar	5
1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och prioriteringar	7
1.4 Genomförande	8
1.5 Använda förkortningar och termer	8
2. RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD	10
2.1 Genomförande	10
2.2 Resultat	12
2.3 Diskussion och reflektioner	18
2.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård	21
3. RIKSINTRESSE FÖR FRILUFTSLIV	26
3.1 Genomförande	26
3.2 Resultat	28
3.3 Diskussion och reflektion	34
3.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv	44
4. ÖVERGRIPANDE FÖRSLAG OCH ÅTAGANDEN, ÖVRIGA SAMLADE REFLEKTIONER	48
4.1 Övergripande förslag och åtaganden	48
4.2 Övriga samlade reflektioner	48
BILAGA 1. ANALYS AV BYGGBEHOV OCH RIKSINTRESSEANSPRÅK I PILOTLÄN	51
KÄLLFÖRTECKNING	54

Sammanfattning

Regeringen har den 23 januari år 2020 gett Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra en översyn av de riksintressen enligt 3 kap. 6–8 § miljöbalken som myndigheten ansvarar för. I uppdraget ingår att se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken (del 1), och utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras (del 2). Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

Del 1 av uppdraget har redovisats den 20 november år 2020. Del 2 av uppdraget har genomförts med stöd av två länsstyrelser: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län. Dessa så kallade pilotlän har utifrån Naturvårdsverkets metodvägledningar gjort en analys av nuvarande riksintresseanspråk och levererat förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden för naturvård respektive friluftsliv samt en samlad analys av hur metodvägledningar inklusive preciserade kriterier fungerar. Pilotlänens leveranser utgör tjänstemannaunderlag som stöd för Naturvårdsverkets arbete med uppdraget och har varken förankrats inom länsstyrelsen eller remitterats till berörda kommuner.

Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård

Kriterierna har under del 1 av uppdraget förtydligats och moderniserats i några avseenden. Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras för att ge en tydligare bild av vilken typ av områden som kriteriet avser, och har samrått med SGU kring detta.

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att aktualisera de nuvarande anspråken på områden av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, genom en nationell översyn av riksintresse för naturvård. Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som har varit möjligt under aktuella uppdraget.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden tillsammans innebär en minskning av riksintresse för naturvård med cirka 1 000 km². Ett grovt antagande med utgångspunkt från dessa pilotlän kan indikera att 5 - 15 % av landets befintliga areal av områden av riksintresse för naturvård skulle kunna vara inaktuell. Men aktualiseringen av riksintresseområden innebär även att nya områden och värden kan tillkomma.

Naturvårdsverket planerar under hösten 2021 att i dialog med Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och SGU utarbeta formerna för genomförande och finansiering av den nationella översynen av riksintresse för naturvård.

Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv

Naturvårdsverket avser att genomföra ett arbete med det nationella urvalet utifrån dagens gällande anspråk. Inom ramen för detta behöver ett arbete utföras av länsstyrelserna på motsvarande sätt som av pilotlänen för att få fram ett underlag inför Naturvårdsverkets urvalsprocess. Naturvårdsverket ser det som ett lämpligt arbetssätt att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten arbeta med grupper av län utifrån gemensamma frågeställningar och områdeskategorier. Ett sätt kan vara att samla länsstyrelser som har riksintressen inom liknande landskapstyper (som till exempel fjäll- eller kustområden) för gemensamma diskussioner.

Under del 2 av uppdraget har Naturvårdsverket förtydligat de tre gällande huvudkriterierna och fört samman dem till ett samlat huvudkriterium samt försett detta med ett antal preciseringar. Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt beredas bredare internt och externt.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden sammantaget innebär en minskning av riksintresse för friluftsliv med cirka 1 860 km². Utifrån resultaten av den begränsade pilotstudien är det dock omöjligt att ange en möjlig eller rimlig nationell nivå för vilken sammantagen minskning av utpekande av riksintresseområden för friluftslivet som kan ske. Däremot kan det konstateras att en inte obetydlig nettominskning sannolikt är möjlig att åstadkomma.

Naturvårdsverket konstaterar att ett samlat nationellt urval inte har genomförts för dagens riksintresseanspråk gällande områden för friluftsliv. Som ett led i arbetet med det nationella urvalet kommer Naturvårdsverket att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten behöva utveckla och tydliggöra vari det nationella intresset består. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv och utifrån dialog med fler länsstyrelser.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick den 23 januari 2020 följande uppdrag¹:

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket och Trafikverket (riksintressemyndigheter) att tillsammans med Boverket som samordnande myndighet göra en översyn av sina respektive anspråk på områden av riksintresse.

I uppdraget ingår att:

- se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och
- utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken motsvarar de kriterier som tas fram och ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras.²

Sammantaget ska översynen leda till en kraftig minskning av såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdens samlade areella utbredning.

Boverket ska redovisa den del av uppdraget som avser kriterierna för områden av riksintresse till regeringen (Finansdepartementet) senast den 20 november 2020. Myndigheten ska slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 15 september 2021. Boverket ska inför del- respektive slutredovisningen samråda med riksintressemyndigheterna.

1.2 Förutsättningar

1.2.1 Generella förutsättningar för Naturvårdsverkets arbete med riksintressen för friluftsliv och naturvård

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har ett gemensamt ansvar för riksintressen naturvård och friluftsliv inom sina ansvarsområden. Vattenmiljöer ingår som en väsentlig komponent i majoriteten av riksintressen för naturvård och friluftsliv. Expertkunskap från Havs- och vattenmyndigheten är viktig både för att ge stöd och vägledning till länsstyrelserna vid en översyn och för Naturvårdsverkets vidare arbetet med en revidering av riksintressen. Vid senaste

¹ Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN.

² Fokus i denna rapport ligger på genomförandet av del 2 av uppdraget. För mer detaljer kring del 1, se kapitel 7 och 9 i uppdragets delredovisningsrapport: Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

översynen av riksintresseutpekanden för friluftsliv togs beslutet gemensamt av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Länsstyrelsen tar fram och samordnar många viktiga planeringsunderlag som är en grund för kommunernas planläggning och för statliga och mellankommunala samhällsintressen. Länsstyrelsens ansvar för tillsynen över hushållningen med mark- och vattenområden och för att förse myndigheter med underlag framgår av bland annat 3 kap. 12 § MB och den s.k. hushållningsförordningen (Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden). Särskilt hushållningsförordningens 4 § klargör länsstyrelsernas roll vid klassificering och avgränsning av områden av riksintressen som bör omprövas. Länsstyrelserna har en nyckelroll i att ta fram relevanta underlag för utpekande av riksintresse för naturvård och friluftsliv och utgör den regionala expertinstansen som flera myndigheter, däribland Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, är beroende av för att fullgöra sitt uppdrag. Länsstyrelserna har den regionala överblicken och kunskapen om de enskilda områdena som är nödvändig för att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i sin tur ska kunna göra en bedömning av behovet av utpekande av områden på en nationell nivå.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och ska tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. SGU har inget formellt uppdrag vad gäller riksintressen för naturvård och friluftsliv, men Naturvårdsverket bedömer att den expertkompetens som SGU innehar är väsentlig i samband med en översyn av riksintresse för naturvård, då geologiska värden är en viktig komponent för några av huvudkriterierna för riksintresse för naturvård.

1.2.2 Förutsättningar för genomförandet av uppdraget

I regeringens beslut framgår att urvalet av riksintressemyndigheter som fick det aktuella uppdraget gjordes ”utifrån de riksintressen som kan antas ha stor betydelse för planering och byggande”³. Havs- och vattenmyndigheten fick därmed inte uppdraget, men Naturvårdsverket har tagit initiativ att samverka med Havs- och vattenmyndigheten, både vad gäller översyn och precisering av kriterier, och vad gäller utvärdering huruvida nuvarande riksintresseanspråk behöver ändras. Havs- och vattenmyndighetens resurser har dock varit ansträngda vad gäller deltagandet i uppdraget.

Länsstyrelserna har inte fått i uppdrag att medverka i det aktuella uppdraget, men Naturvårdsverket har haft en nära samverkan med länsstyrelserna genom ett urval av län.

³ Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN, s.4.

SGU har inte heller fått i uppdrag att medverka i uppdraget. Samverkan med SGU har skett framförallt vad gäller översyn av kriterier för riksintresse för naturvård.

1.3 Utgångspunkter, avgränsningar och prioriteringar

Enligt hushållningsförordningen har Naturvårdsverket ansvar för att lämna uppgifter om områden av riksintresse för friluftsliv, för naturvård, och för anläggningar för avfallshantering. I dagsläget icke utpekade riksintressen ingick inte i uppdraget, därmed har inga analyser gjorts kring områden av riksintresse för anläggningar för avfallshantering.

Del 1 av uppdraget, en översyn av kriterier för områden av riksintressen som Naturvårdsverket ansvarar för enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken (naturvård, friluftsliv) har redovisats den 20 november 2020. Under del 1 har inga avgränsningar gjorts mellan terrestra och akvatiska miljöer.

Arbetet under del 2 av uppdraget har genomförts utifrån de åtgärdsförslag som togs fram under del 1 av uppdraget⁴:

RI naturvård	RI friluftsliv
<ul style="list-style-type: none"> • Tydliggjort nationellt urval • Förtydliga hur kriterier ska tillämpas • Översyn av områdenas avgränsningar • Uteslutning av exploaterade områden 	<ul style="list-style-type: none"> • Tydliggjort nationellt urval • Förtydliga hur kriterier ska tillämpas • Översyn av områdenas avgränsningar • Överlappsanalyser

Del 2 har avgränsats till ett urval av län, ”pilotlän”. Initialt planerades för att sex pilotlän skulle delta, för att få en god spridning och ett tillräckligt underlag för att bedöma potentialen för arealminskning. Länsstyrelserna hade slutligen möjlighet att bemanna deltagande från två länsstyrelser, under cirka en tremånadersperiod. Följande länsstyrelser deltog i del 2 av regeringsuppdraget:

- Riksintresse för naturvård: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län.
- Riksintresse för friluftsliv: länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län. Även länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län deltog, men i väldigt begränsad utsträckning: dessa två länsstyrelser hade ingen möjlighet att se över sina riksintresseområden, och deltog enbart vid möten, som bollplank till Naturvårdsverkets projektgrupp.

För att genomföra del 2 av uppdraget, tog Naturvårdsverket fram ett ramverk för utvärdering av anspråken utifrån åtgärdsförslagen i delredovisningen av uppdraget, inklusive utkast till metodvägledningar för översyn av områden av riksintresse till

⁴ Se kapitel 7 och 9 i uppdragets delredovisningsrapport: Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

pilotlän (separata metodvägledningar för riksintresse för naturvård och för friluftsliv⁵). Metodvägledningar har sedan diskuterats och fastställts i samverkan med pilotlänen och Havs- och vattenmyndigheten. Pilotlänen har utifrån metodvägledningar gjort en analys av nuvarande riksintresseanspråk och levererat förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden samt en samlad analys av hur metodvägledningar inklusive preciserade kriterier fungerar. Pilotlänens leveranser utgör tjänstemannaunderlag som stöd för Naturvårdsverkets arbete med uppdraget och har varken förankrats inom länsstyrelsen eller remitterats till berörda kommuner. Naturvårdsverket har sammanställt, analyserat och bearbetat vidare pilotlänens leveranser – slutsatserna framkommer i denna rapport.

Analyserna under del 2 av uppdraget har vad gäller riksintresse för naturvård huvudsakligen fokuserat på terrestra områden. Analys av geologiska objekt inom riksintresse för naturvård har inte kunnat prioriteras. Vad gäller analyserna av riksintresse för friluftsliv i del 2 har dessa inte haft någon uttalad avgränsning men i praktiken kommit att främst hanterat terrestra områden.

Den faktiska översynen av riksintresseområden ingick inte i uppdraget. Slutliga detaljavgränsningar, förankringsprocess för förändringar i områden, själva besluten om nya riksintresseanspråk och verkställandet av ändringar i områden ingick därmed inte i uppdraget.

1.4 Genomförande

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts i samråd med Boverket. Därutöver har samverkan skett med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Riksantikvarieämbetet (RAÄ) och representanter för länsstyrelserna.

Uppdraget har genomförts i projektform och projektgruppen vid Naturvårdsverket har bestått av Ann Åkerskog, Egon Enocksson, Lena Odeberg, Olle Höjer, Gisela Norberg (del 1), Per-Olov Wikberg (del 2) och Olena Kashyna (projektledare).

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut den 3 september 2021 (NV-01135-20).

1.5 Använda förkortningar och termer⁶

MB: Miljöbalken (1998:808)

Hushållningsförordningen: Förordning (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden.

⁵ Se mer detaljer kring genomförande för riksintresse för naturvård respektive friluftsliv i avsnitt 2.1 och 3.1

⁶ Här används samma definitioner som i delredovisningen, se avsnitt 1.3 i Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

Kriterier: Här avses preciserade krav som måste vara uppfyllda för att ett område ska bedömas vara av riksintresse. Kriterierna är riksintressemyndighetens preciseringar av de krav som kan ställas på ett område för att vara ett riksintresse utifrån förarbetena till hushållningsbestämmelserna.

Påverkansområde: Ett område utanför ett riksintresseområde där åtgärderna kan leda till en påtaglig skada på riksintresset. Skadan kan uppstå genom att åtgärder inom påverkansområdet kan medföra skada på riksintresset eller genom att åtgärder inom påverkansområdet medför sådana restriktioner för den verksamhet som bedrivs eller är planerad att kunna ske inom riksintresseområdet så att skada uppstår.

Riksintresseanspråk: Område som ansvarig riksintressemyndighet har bedömt vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Riksintressemyndighet: Statlig myndighet som anges i Hushållningsförordningen med ansvar att bedöma vilka geografiska områden de anser vara av riksintresse inom sin sektor.

Riksintresseområde: Område som vid rättsligt bindande beslut, rörande ändrad markanvändning, har bedömts vara riksintresse för någon av de sektorer som anges i 3 kap. MB.

2. Riksintresse för naturvård

2.1 Genomförande

2.1.1 Aviserade åtgärder i del 1 av redovisningen av regeringsuppdraget

Baserat på de analyser som gjorts av kriterier och sammansättning av riksintresse för naturvård, inklusive förutsättningar och bedömda brister föreslog Naturvårdsverket att fyra olika övergripande åtgärder bör komma ifråga i samband med översyn av riksintresse för naturvård: tydliggjort nationellt urval, förtydligande av hur kriterier ska tillämpas, översyn av områdenas avgränsningar och uteslutning av exploaterade områden.

2.1.2 Åtgärder i del 2 av redovisningen av regeringsuppdraget

Naturvårdsverket har ansett att det är nödvändigt att länsstyrelserna medverkar i del 2 av riksintresseöversynen, vilket även framgår av delredovisningen av uppdraget. Naturvårdsverket har konstaterat att den nationella översynen inte ryms inom ramen för uppdraget, men att översynen kan påbörjas genom att ett urval av områden analyseras. En lämplig nivå på medverkan från länsstyrelserna i del 2 har bedömts vara genom ”pilotlän” som Naturvårdsverket har påbörjat översynen av anspråk tillsammans med. Som pilotlän valdes Västerbottens län och Västra Götalands län. Ytterligare län föreslogs men de länsstyrelserna hade inte möjlighet att delta.

Pilotlänens uppgift inom del 2 av regeringsuppdraget har primärt avsett att gå igenom om det finns kända brister i urval och avgränsning och utesluta exploaterade områden som saknar relevans att ingå i riksintresset. Inom ramen för arbetet har man särskilt tittat närmare på avgränsningen av större områden för att se om det funnits inaktuella, schablonartade eller på annat sätt irrelevanta avgränsningar som bör ändras och på vilket sätt i så fall. Länsstyrelserna har även påbörjat granskning av vissa objektstyper, till exempel odlingslandskap.

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till ändrad ordalydelse för kriterium E med stöd av SGU. Kriteriet har dock inte tillämpats inom ramen för del 2 av uppdraget, men det omformulerade kriteriet E föreslås utgöra en grund i den fortsatta översynen.

2.1.3 Riktlinjer för översynen

Naturvårdsverket har tagit fram en metodvägledning med riktlinjer för översynen till pilotlän. I riktlinjerna framgår att avgränsningen av områden för riksintresset

ska vara tydliga och väldefinierade och att områden med brister i dessa avseenden bör ses över; att översynen inom ramen för det aktuella uppdraget bör i första hand ske av större områden där det kan antas att gränserna kan inkludera även sådant som inte är av riksintresse; att det är väsentligt att fokusera på sådana ändringar som inte alls eller endast försumbart riskerar att försvaga de värden som riksintresset avser att bevara. Mot bakgrund av regeringens motivering av uppdraget gjorde Naturvårdsverket bedömningen att översynen inom del 2 av uppdraget bör fokusera på landmiljöer. Det innebär att riksintressen där vattenmiljöerna utgör huvudsaklig grund för utpekandet begränsas till mer specifika frågeställningar - mer relevanta avgränsningar för riksintresset vid större norrlandsälvar har noterats som en sådan frågeställning.

För befintliga riksintresseområden skulle pilotlänens arbete i första hand inriktas på att se över områdets geografiska avgränsning och uppdatera dokumentationen för de områden där större förändringar i omfattning föreslås vidtas. I de fall nuvarande gräns inte är förenlig med kriterierna skulle ges förslag till ändrad avgränsning. Översynen kunde även leda till att områden utgår på grund av att värdena för riksintresset inte längre finns.

Uppenbara skäl för ändring av områden är enligt riktlinjerna:

- Områden som redan från början fick en schablonartad eller på annat sätt mindre preciserad avgränsning där det inte är uppenbart varför gränsen dragits på det sätt som den gjorts. Det kan till exempel handla om markområden längs vattendrag eller vissa geovetenskapliga objekt.
- Områden som exploaterats av täkter, vindkraft, bebyggelse eller andra anläggningar som på ett uppenbart sätt reducerat naturvärdena.
- Områden som pga. ändrad markanvändning eller andra åtgärder förlorat sina utpekade värden i så stor utsträckning att de inte utgör riksintresse längre. Det kan handla om rester av odlingslandskap med begränsade kvarvarande värden, hårt brukade skogsområden eller utdikade våtmarker.

Motivet till riksintresset skulle tydligt framgå av värdebeskrivningarna, samt förutsättningarna för att natur- och friluftslivsvärdena ska kunna behållas. I de fall där ett riksintresse geografiskt berör flera län, förutsatts samarbete mellan två eller flera länsstyrelser för det specifika riksintresseområdet.

Naturvårdsverket har i metodvägledning till länsstyrelserna formulerat följande målbild för översynen och det samlade resultatet:

”Aktuella, relevanta, tydliga och väldefinierade områden som kan utgöra grund för ett nytt aktualiseringsbeslut”. Målbilden har preciserats enligt följande:

”Områdena i redovisningen ska matcha ett eller flera kriterier för riksintresse för naturvård, ha en majoritet värdefulla naturmiljöer, ha få eller inga exploaterade miljöer samt ha en avgränsning som kan förklaras på ett logiskt och välunderbyggt

sätt. Områdena har uppdaterade registerblad där värdena för riksintresset är kortfattat beskrivna baserat på aktuella underlag”.

2.1.4 Länsstyrelsernas genomförande

Arbetet har genomförts av naturvårdsenheterna vid länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län under mitten av mars-juni 2021. Länsstyrelserna har bedömt att Naturvårdsverkets metodvägledning med riktlinjer varit ett bra stöd och utgångspunkt för arbetet tillsammans med regelbundna avstämningsmöten mellan myndigheterna. Länsstyrelserna har lämnat detaljerade synpunkter om genomförandet samt hur arbetet kan utvecklas.

2.2 Resultat

2.2.1 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västerbottens län

I Västerbottens län finns i dagsläget 132 områden som är av riksintresse för naturvård. En arbetsgrupp på länsstyrelsen har analyserat 54 av områdena, och fokuserade arbetet på områden som man initialt bedömde var potentiellt möjliga att minska. Man bedömer att 29 områden kan utgå från länets anspråk på riksintressen för naturvård (motsvarar 80 km²), samt att arealen kan minskas med omkring 880 km² inom 18 riksintresseområden. Sammanlagt innebär förslagen en minskning av riksintresseanspråket med 960 km² i Västerbottens län. Detta motsvarar en minskning på cirka 7 % av total areal riksintresseanspråk (som är på 13 374 km²), och 34 % av riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (2 808 km²). Inom 7 av de analyserade områdena bedömer man att riksintresseanspråket bör bibehållas eller utökas.

Tabell 1. Riksintresseanspråk för naturvård som har varit föremål för översyn i Västerbottens län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	132
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	13 374
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	54
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	41 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	2 808
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	21 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	29
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	22 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	960
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	7 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	34 %

ANALYS AV AREALMINSKNINGAR⁷

Majoriteten av arealminskningarna, 61 %, utgörs av skogsmark, 16 % av öppen våtmark, 10 % av hav, 8% av åkermark och övrig öppen mark med eller utan vegetation, 3 % av sjö och vattendrag. Exploaterad mark utgör drygt 2 % av arealminskningar.

59 % av arealminskningarna utgörs av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 24 % av statligt ägd mark (statliga verk och myndigheter samt Sveaskog), 15 % av stora privatägda skogsbolags mark, 2 % av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för naturvård sker 15 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 42 % inom områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. 40 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv.

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänet användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) i så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner). Det genomsnittliga byggbehovet i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för naturvård i Västerbottens län ligger majoriteten av arealminskningarna i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat, se Bilaga 1 och Tabell 5 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för naturvård i Västerbottens län som ligger inom tätortsområden⁸ är 0,05%. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 23 %.

I Västerbottens län omfattas 73 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker enbart 3 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

⁷ Med arealminskningarna avses pilotlänens bruttoarealminskningar. Analys av gällande riksintresseanspråkets och de föreslagna arealminskningarnas fördelning på markslag, ägarskap, överlapp med övriga riksintressen, skyddade områden och FA-regioner baseras på en sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera. Analysen genomförts av Metria på beställning av Naturvårdsverket: Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

⁸ Uppgifter om tätortsareal baseras på SCB:s "Tätorter 2018".

ÖVERBLICK AVSEENDE NATURTYPER OCH OMRÅDEN

Fjällen

Fjällområdet har ej bedömts. Länsstyrelsen i Västerbottens län hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas. Nuvarande riksintresset för naturvård omfattar 4 områden i Västerbottens egentliga fjällområde. Fjällen har mycket höga naturvärden och är helhetsmiljöer med låg grad av påverkan och omfattar allt från högalpina miljöer till fjälldalar med vattendrag, våtmarker, fjällskogar med mera.

Skogar

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 18 skogsområden i Västerbotten, inkluderat delvis skogsklädda lågfjällsområden/höjdryggar varav 8 områden bedömts. Skogar med höga värden finns även som betydande delar i andra mer komplexa riksintressen för till exempel fjäll och våtmarker. Av 8 bedömda områden föreslås de fem minsta tas bort som riksintressen, utifrån sin begränsade storlek. Övriga tre områden föreslås förändras i avgränsning.

Våtmarker

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 31 våtmarksområden i Västerbotten, inkluderat delvis skogsklädda lågfjällsområden/höjdryggar. Våtmarker med höga värden ingår även som betydande delar i andra mer komplexa riksintressen för fjäll, skogar, vattendrag och kust- och skärgårdsområden. Länsstyrelsen har analyserat 23 av våtmarksriksintressena och bedömt att 8 av dem kan utgå som riksintressen. Huvudmotivet är att de är förhållandevis små och därför inte kvalificerar sig som nationellt viktiga, även om de har mycket höga värden i ett lokalt och regionalt perspektiv. Länsstyrelsen anser att ytterligare 11 våtmarksområden bör minskas till ytan, främst så att de anpassas till avgränsningar av beslutade eller planerade myrskyddsplanreservat.

Vattendrag/deltaområden

Det finns 19 riksintressanta vattendrag/deltaområden i länet varav fyra har bedömts. Det är outbyggda älvar och andra värdefulla vattenmiljöer som har mycket höga naturvärden ur ett nationellt perspektiv. Bedömningar begränsar sig till hur befintliga vattenområden bör avgränsas på land. Bedömningen är att tre av fyra områden kan minskas i sin utbredning. Länsstyrelsen bedömer att det är möjligt att minska områdena med en avsevärd areal. Bedömningar av geovetenskapliga värden har inte gjorts utan behöver göras med stöd av SGU.

Kustnära landskap

Nuvarande riksintresse för naturvård omfattar 8 kust- och skärgårdsområden i Västerbotten. Två har reviderats utifrån de terrestra naturvärdena och bedöms vara möjliga att minska till ytan vad gäller de terrestra delarna.

Odlingslandskap

Det finns 19 områden i Västerbottens som är utpekade som riksintressanta odlingslandskap. Av dessa är 17 områden analyserade varav 15 av dem bedöms inte hålla nationella värden idag och föreslås utgå. I de flesta fallen beror det på utebliven hävd under många år. I några fall rör det sig också om att naturvärdena är begränsade till mycket små geografiska områden som inte kan anses ha nationell dignitet även om de har höga kulturhistoriska värden och höga naturvärden i ett lokalt och regionalt perspektiv.

Exploaterad mark

Här avses bland annat hårdgjorda ytor inom tätorter, vägar och andra anläggningar. Vindkraftsanläggning inom ett av områdena kan exkluderas ur riksintresset.

2.2.2 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västra Götalands län

Sammanlagt har 38 områden granskats närmare av länets 188 riksintressen för naturvård. Av dessa föreslås två områden utgå i sin helhet. För 25 områden föreslås större eller mindre gränjusteringar. Gränjusteringarna varierar mellan marginella justeringar på några procent och ett antal tiotals procent. Totalt har denna översyn lett till förslag på minskning av riksintresseanspråk för naturvård med minst 65 km². Detta motsvarar en minskning med 1 % av total areal riksintresseanspråk (som är på 6 744 km²) i länet, och 6 % av riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (1 135 km²).

Tabell 2. Riksintresseanspråk för naturvård som har varit föremål för översyn i Västra Götalands län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	188
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	6 744
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	38
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	20 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	1 135
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	17 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	2
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	1 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	65
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	1 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	6 %

ANALYS AV AREALMINSKNINGAR

Majoriteten, 48 %, av arealminskningarna i Västra Götalands län utgörs av skogsmark, 21% av åkermark, 14 % av övrig öppen mark med eller utan vegetation, 4 % av öppen våtmark, 3 % av sjö och vattendrag. Exploaterad mark utgör 10 % av arealminskningar.

85 % av arealminskningarna utgörs av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 8 % - av kommunal mark, resterande 7 % - av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för naturvård sker 17 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 52 % inom områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. 24 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv.

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt byggbehov. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för naturvård finns 35 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet, se Bilaga 1 och Tabell 6 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för naturvård i Västra Götalands län som ligger inom tätortsområden är 0,7 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 18 %.

I Västra Götalands län omfattas 25 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker enbart 0,1 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

ÖVERBLICK AVSEENDE NATURTYPER OCH OMRÅDEN

För att kunna värdera arbetsmetodiken och då den givna tiden inte medgivit en fullständig genomgång av samtliga områden har Länsstyrelsen i Västra Götalands län valt och ut och studerat ett antal representativa områden närmare. Då en del i metodvägledningen till länsstyrelserna var att undanta exploaterade ytor har ett antal riksintresseområden med förhållandevis stora exploaterade ytor valts ut för att utvärdera metoden samt områden där andelen exploaterad yta varit påfallande hög. Vidare har några områden i Göteborgsregionen valts ut som exempel på storstadnära områden. Även några områden som angränsar till motsvarande riksintesseområden i grannlänen har studerats närmare för att samordna gränsdragningarna över länsgränserna. Även ett representativt urval av olika typer av riksintesseområden som våtmarker och odlingslandskap har valts ut för att tänka i en så stor del av länets olika landskapstyper som möjligt.

Våtmarker

Länsstyrelsen har analyserat 12 riksintresseområden som har värden kopplade till våtmarker, och bedömt att ett av dem kan utgå i sin helhet, vilket beror på att värden i området inte når upp till riksintressevärde som våtmark. I 6 områden föreslås arealminskningar genom gränsjusteringar. I dessa områden har naturvärdena oftast identifierats närmare genom reservatsbildning, därmed föreslås att riksintresseområdets gränser anpassas till naturreservatsgränser.

Vattendrag och kustnära landskap

Västra Götalands län har en lång kust och omgärdas även av Vänern och Vättern, vilket innebär i en förhållandevis stor andel vattenanknutna riksintresseområden. Av länets 188 riksintresseområden för naturvård har 29 områden bedömts vara utpekade främst för sina limniska eller marina värden och har därmed inte granskats närmare.

Odlingslandskap

En arbetshypotes när arbetet inleddes var att riksintresseområden som ursprungligen utpekades som värdefulla odlingslandskap till följd av jordbrukets strukturomvandlingar de senaste decennierna skulle ha resulterat i att många odlingslandskap förlorat sina värden på grund av igenväxning och avbruten hävd. Arbetet inom pilotstudien visade att så inte är fallet i någon stor utsträckning inom länet. Detta beror på att Västra Götalands län har övervägande goda förhållanden för aktivt jordbruk och de flesta områden utpekade för sina värden som odlingslandskap har fortfarande ett i hög grad aktivt brukande av marken och även en god hävd. De värden som låg till grund för ett utpekande som riksintresseområde bedömdes generellt sett kvarstå i de områden som har granskats. Länsstyrelsen bedömer att förhållanden bör vara likadana även i de av länets riksintresseområden som inte hunnit granskats närmare. Samtidigt framgår det av arbetet att mer perifera delar av sådana riksintresseområden i dagsläget kan ha förlorat sina värden som odlingslandskap genom till exempel igenväxning och skogsplantering och att gränsjusteringar av riksintresseområdet i många fall därför är motiverade, även om centrala delar av området fortfarande kan ha höga värden som odlingslandskap.

Exploaterad mark

Här avses bland annat hårdgjorda ytor inom tätorter, vägar och andra anläggningar. Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets uppfattning att det i många fall är prioriterat att se över riksintresseavgränsningarna och undanta exploaterade områden, även om potentialen att minska det totala riksintresseanspråket i länet genom denna åtgärd är begränsat: en analys av de större riksintresseområdena där den exploaterade marken ianspråktar mer än 90 ha visar att den sammanlagda arealen exploaterad mark utgör cirka 1 % av den totala landarealen inom

riksintresseområdena. Även täkter och annan storskalig sammanhållen exploatering utgör i sammanhanget små arealer jämfört med helheten.

2.3 Diskussion och reflektioner

2.3.1 Diskussion kring kriterier

Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras och har under del 2 av uppdraget samrått med SGU kring detta. Motivet till förändringen är att den nuvarande formuleringen kan vara missvisande och uppfattas ha en oklar innebörd. Den nuvarande ordalydelsen *”Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet”* föreslås därmed ersättas av *”Områden med geovetenskapliga särdrag av särskilt bevarandevärde”*. Den nya ordalydelsen förväntas ge en tydligare bild av vilken typ av områden som kriteriet avser. Innebörden ska tolkas som att kriteriet avser sådana områden i land eller vattenmiljöer som har märkliga och ofta uppseendeväckande och sällsynta företeelser och särdrag. Områdena kan vara spännande för besökare genom att de ofta har tydligt ikoniska värden som uppvisar spektakulära och uppseendeväckande företeelser och element som inte påträffas i vardagsnaturen.

2.3.2 Diskussion kring arealminskningen och det nationella urvalet

Naturvårdsverket bedömer att urvalet av riksintresseområden för naturvård generellt har en fortsatt hög relevans. Det finns dock vissa områdestyper som behöver ses över på en övergripande nivå, detta gäller till exempel odlingslandskap men även skogar. Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden, och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som har varit möjligt under aktuella uppdraget. Naturvårdsverket bedömer att pilotlänens förslag till ändringar är relevanta på en övergripande nivå. Naturvårdsverket har inte detaljstuderat förändringarna på områdesnivå. Generellt sätt finns en stor samstämmighet mellan pilotlän och Naturvårdsverket i synen på vilka förändringar som behöver vidtas. Vissa skillnader i synen på hur riksintresset bör avgränsas vid tätorter kan möjligen noteras för Västra Götaland.

Naturvårdsverket bedömer att översynen kan vara mer komplicerad i ett sydligt län som Västra Götaland än i ett nordligt län som Västerbotten. Detta bedöms delvis bero på småskaligheten samt den ökande komplexiteten i landskapet söderut vad gäller markanvändning och naturtyper.

EXPLOATERADE OMRÅDEN

Det är tydligt att det finns vissa arealer som bör utgå ur riksintresset. Detta gäller till exempel tätorter, vissa vägar och andra anläggningar. Det bedöms vara möjligt att göra vissa generella exkluderingar av exploaterade områden men som regel bör

det göras en individuell analys av varje riksintresseområde för att få en relevant gräns.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län pekar på att avgränsningen av riksintresset ofta har en hög aktualitet i de kustnära och storstadsnära områdena av länet medan behovet av aktualiserade gränser är betydligt större i de inre delarna av länet. Detta bedöms bero på att målkonflikterna inom markanvändning för de kust- och storstadsnära områdena har historiskt varit större vilket innebär att man redan vid tidigare riksintresseöversyner klargjort och aktualiserat gränser på ett mer preciserat sätt.

FJÄLLEN

Pilotlänen har ej bedömt riksintresseanspråk i fjällområdet utan hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas.

Naturvårdsverket konstaterar att riksintresseanspråk för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB delvis överlappar med utpekande genom 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll. I redovisningen av regeringsuppdraget om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur⁹ föreslår Naturvårdsverket att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt. Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB behöver beaktas även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

VÅTMARKER

Inom denna kategori av områden har relativt stora arealer kunnat avgränsas bort. Det avser främst områden inom Myrskyddsplanen som fått en mer relevant gräns som en följd av att de sedan förra översynen undersökts närmare och blivit naturreservat. Det finns anledning att närmare överväga om det nationella urvalet av riksintresset för naturvård vad gäller våtmarker bör begränsas till större sammanhängande områden med mycket höga naturvärden, huvudsakligen sådana utpekade inom Myrskyddsplanen. Om mindre områden ska pekas ut bör det göras utifrån att de har nationellt betydelsefulla artförekomster eller har nationella värden i något annat avseende.

SKOGAR

Det har skett en stor kunskapsuppbyggnad om skogar med höga naturvärden under de senaste 20 åren. Därför anser Naturvårdsverket att det behöver göras en översyn

⁹ Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

av vilka skogar som bör utgöra riksintresse. Flera tidigare utpekade områden anser Naturvårdsverket inte håller som riksintresse med dagens bedömningar. Samtidigt anser Naturvårdsverket att det finns många i senare tid dokumenterade områden som har nationella värden och som bör ingå i riksintresseanspråket. Det finns emellertid skäl att förtydliga vilka områden som ska anses vara av riksintresse. Troligen bör riksintressanta skogar främst begränsas till större sammanhängande områden med mycket höga värden. Om mindre områden pekas ut bör det göras till exempel utifrån att de har nationellt mycket betydelsefulla artförekomster eller nationella värden i något annat avseende.

ODLINGSLANDSKAP

De två pilotlänen indikerar en skillnad vad gäller urvalet av områden i odlingslandskap. Medan en större andel av områden i Västerbottens län bedöms vara inaktuella på grund av igenväxning och förändrad markanvändning verkar inte motsvarande trend finnas i Västra Götalands län. Detta bör delvis kunna förklaras med det aktiva jordbruket i Västra Götalands län, vilket innebär att hävd och markanvändning inte förändrats i lika stor utsträckning som i Västerbottens län.

GEOVETENSKAPLIGA VÄRDEN

Geovetenskapliga värden har inte bedömts av pilotlänen. En omfattande översyn behöver göras med stöd av SGU över vilka geovetenskapliga värdefulla områden som är av riksintresse för naturvård, och i vilken utsträckning som geovetenskapliga värden bör ingå som en väsentlig del vid avgränsningen av andra riksintressen för naturvård, till exempel de riksintressanta vattendragen.

2.3.3 Övriga reflektioner och lärdomar

Naturvårdsverket konstaterar att för att en översyn av riksintressen ska bli relevant och robust behöver en individuell analys göras av varje enskilt område och avgränsningen göras så att den utgår från de naturtyper och värden som utgör grunden för riksintresse. Det kan konstateras att detta inte är gjort på ett konsekvent sätt för alla riksintresseområden, och behöver kontrolleras områdesvis. Pilotlänen har pekat på att det ibland kan ingå naturtyper inom delområden som inte utgör en bärande del för riksintresset. En genomgång av områden är ett tidskrävande arbete som kräver ett deltagande från flera olika professioner. Det är väsentligt att denna process helt utgår från riksintresset och inte lokala eller regionala prioriteringsgrunder. Pilotlänen efterfrågar ett utökat nationellt stöd i urvalsprocessen för vilka områden som bör anses vara av riksintresse.

I denna redovisning ingår både områden som bör övervägas att avföras som riksintresse för naturvård samt områden som fortsatt bör vara av riksintresse men där avgränsningen föreslås minskas ned. Det är väsentligt att framhålla att de här sammanställda underlagen inte bygger på förankrade förslag, eftersom tiden för uppdraget inte medgett samråd internt inom pilotlänen och remisser till kommuner.

Detta är anledningen till att det inte är en lista över de enskilda områdena utan endast ackumulerade data som redovisas i denna rapport. Däremot anges exempel på möjliga avgränsningar inom olika typer av områden.

De marina värdena har inte varit i fokus för pilotstudien, men Havs- och vattenmyndighetens arbete med havsplaner har genererat mycket marint underlag och pekar på att befintliga avgränsningar och värdebeskrivningar av områden av riksintresse för naturvård i vissa fall har brister eller saknar de marina naturvärdena. Alla värden är därmed inte likvärdigt representerade i riksintresseanspråken.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av att förbättra det digitala underlaget och dess förvaltning vad gäller riksintresse för naturvård. Det handlar bland annat att förfina vissa gränsdragningar i GIS-underlaget, att uppdatera dataspecifikation av riksintresseområden för naturvård så att den är jämförbar med dataspecifikation för riksintressen för friluftsliv och övriga riksintressen med mera.

2.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för naturvård

2.4.1 Justeringar av kriterier för riksintresse

Befintliga huvudkriterier A–E gällande riksintresse för naturvård utgår från Naturvårdsverkets handbok¹⁰. Naturvårdsverket konstaterar att huvudkriterier har stöd i lagstiftning och förarbeten, och är fortsatt relevanta som utgångspunkt för riksintresse för naturvård. En signifikant minskning av arealer eller antal områden kan inte uppnås genom att ta bort enstaka kriterier då de flesta områden har sammansatta värden som har varit relevanta att klassa med stöd av flera kriterier.

Kriterierna har under del 1 av uppdraget förtydligats och moderniserats i några avseenden och finns redovisade mer utförligt i ett separat promemoria¹¹. Naturvårdsverket föreslår att kriterium E omformuleras och har under del 2 av uppdraget samrått med SGU kring detta. Motivet till förändringen är att den nuvarande formuleringen kan vara missvisande och uppfattas ha en oklar innebörd. Den nuvarande ordalydelsen *”Områden av mycket säregen och märklig beskaffenhet”* föreslås därmed ersättas av *”Områden med geovetenskapliga särdrag av särskilt bevarandevärde”*.

¹⁰ Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

¹¹ Höjer, O. - Naturvårdsverket (2020). Översiktlig analys av kriterier för riksintresse naturvård 3 kap miljöbalken, Dnr. NV-07291-20.

2.4.2 Den nationella översynen: aktualisering av gränser och det nationella urvalet

Naturvårdsverket bedömer att det finns behov av att aktualisera de nuvarande anspråken på områden av riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB, genom en nationell översyn av riksintresse för naturvård.

Naturvårdsverket bedömer att pilotlänens förslag till ändringar är relevanta på en övergripande nivå. Naturvårdsverket har inte detaljstuderat förändringarna på områdesnivå. Generellt sett finns en stor samstämmighet mellan pilotlänerna och Naturvårdsverket i synen på vilka förändringar som behöver vidtas.

Metodvägledningen och arbetsmetodikerna som tillämpats i pilotstudien under del 2 av uppdraget har i huvudsak fungerat väl. Den ger en god struktur i arbetet och möjliggör att bedömningarna för olika områden ensas i så stor utsträckning som möjligt. Den bör kunna användas som ett viktigt stöd även i den fortsatta översynen.

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag tillsammans innebär en minskning av riksintresse för naturvård med cirka 1 000 km². Det innebär en betydande minskning inom områden som har setts över (Västra Götalands län – minskning på cirka 6 % av areal av områden som har setts över; Västerbottens län – minskning på 34 % av areal av områden som har setts över).

Av antalet riksintresseanspråk för naturvård har 20% gått igenom i Västra Götalands län och drygt 40 % i Västerbottens län. I Västra Götalands län är den areella minskningen 1 % och i Västerbottens län 7,2 %. Naturvårdsverket bedömer med stöd av pilotlänerna att det finns ytterligare arealer som bör utgå men eftersom urvalet i Västerbottens län delvis varit inriktat på de områden som kan anses ha störst behov av översyn är omfattningen av ytterligare arealer sannolikt något mer begränsad. Ett grovt antagande med utgångspunkt från dessa pilotlän kan indikera att 5 - 15 % av landets befintliga areal av områden av riksintresse för naturvård skulle kunna vara inaktuell.

Aktualiseringen av riksintresseområden innebär att nya områden och värden kan tillkomma. Naturvårdsverket kan utifrån pilotlänens underlag konstatera att det finns ytor som bör tillfogas riksintresse för naturvård både i form av nya områden och genom utvidgande av vissa områden. Naturvårdsverket framhåller med stöd av pilotlänerna vikten av en samlad översyn och aktualitetsprövning snarare än begränsad ansats utifrån att minska riksintresset som var utgångspunkten i det aktuella regeringsuppdraget. Naturvårdsverket bedömer att det fortsatta arbetet med översynen av riksintressen för naturvård bör fokusera inte enbart på arealminskningar, men beakta även områden som bör tillfogas riksintresse för naturvård både i form av nya områden och genom utvidgande av vissa områden. Naturvårdsverkets bedömning är att en samlad översyn av riksintresseanspråket kan leda till en nettominskning av både antalet och arealen riksintressanta områden.

Fördelning och sammansättning av områden varierar mellan länen vilket i stort återspeglar de geografiska variationerna. Det kan dock finnas vissa skillnader som beror på metod för avgränsning och tillämpning av kriterier i urvalet av områden. Även förändringar över tiden innebär behov av översyn. Som grund är gällande urvalet av riksintresseområden av hög relevans men det finns brister i vissa naturtyper och vissa underlag är föråldrade.

Det behövs en översyn av urvalet av områden, och för att den översynen ska bli relevant och robust behöver varje enskilt område bedömas individuellt av länsstyrelsen och Naturvårdsverket, i vissa fall med stöd av SGU (gällande geologiska värden) och Havs- och vattenmyndigheten (gällande akvatiska miljöer). Detta är ett tidskrävande arbete som kräver ett deltagande från flera olika professioner.

- Inom kategorin *vattendrag* har relativt stora arealer kunnat avgränsats bort i Västerbottens län och man har konstaterat att avgränsningen kring de stora älvarna behöver ses över så att den ska vara konsekvent i förhållande till riksintressets värden. Naturvårdsverket bedömer med stöd av Länsstyrelsen i Västerbottens län att det finns stor potential för minskning av arealen för de riksintressanta vattendragen. Ett närmare samarbete med Havs- och vattenmyndigheten bör utvecklas för en översyn av gränserna. Det finns även ett behov av tydligare nationell vägledning och styrning från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket i hur urval av riksintressanta kuststräckor ska göras.
- Det behövs nationell vägledning om urvalet av *våtmarker* så att bedömningarna görs på ett likartat sätt över hela landet.
- Naturvårdsverket delar Länsstyrelsens i Västerbottens län bedömning att riksintresseanspråk i *fjällområden* behöver hanteras på nationell nivå snarare än på länsnivå. Naturvårdsverket konstaterar att riksintresseanspråk för naturvård enligt 3 kap. 6 § MB delvis överlappar med utpekande genom 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll, samt att det pågår flera större processer kring fjällområdet som behöver beaktas (till exempel ökat intresse för vindkraftutbyggnad, situationen kring fjällnära skogar med flera). I redovisningen av regeringsuppdraget om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur¹² föreslår Naturvårdsverket att en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt. Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB behöver beaktas även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

¹² Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

Det behöver ytterligare tydliggöras var skiljelinjen ligger mellan vad som är att anse som nationellt intressant – av riksintresse – och vad som endast är av regionalt eller lokalt intresse. Naturvårdsverket behöver tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten vägleda om detta. Analysstöd för att objektivt kvantifiera olika förekomster och värden kan behöva utvecklas. Naturvårdsverket bedömer även att kalibreringsverksamhet med praktiska exempel och kurser behöver utvecklas så att erfarenheter från olika länsstyrelser och det nationella perspektivet kan utvecklas och klargöras genom olika länsöverskridande övningar och diskussioner. På så vis kan Naturvårdsverket förtydliga nivån för urval av områden.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns ett betydande arbete att göra vad gäller aktualisering av gränser men även vad gäller det nationella urvalet av områden och att en sådan omfattande nationell översyn behöver ges mer rimliga förutsättningar i tid än vad som här har varit möjligt under aktuella uppdraget.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av att förbättra det digitala underlaget och dess förvaltning vad gäller riksintresse för naturvård.

2.4.3 Naturvårdsverkets fortsatta arbete

DEN NATIONELLA ÖVERSYNEN AV RIKSINTRESSE FÖR NATURVÅRD

Naturvårdsverket planerar under hösten 2021 att i dialog med Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och SGU utarbeta formerna för genomförande och finansiering av den nationella översynen av riksintresse för naturvård.

Naturvårdsverket anser att regeringsuppdraget om att identifiera områden av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB som behöver aktualitetsprövas¹³, som länsstyrelserna ska genomföra under hösten 2021 och redovisa 31 december 2021, kommer att utgöra ett viktigt underlag för Naturvårdsverkets planerade nationella översyn av riksintresse för naturvård. Naturvårdsverket anser vidare att länsstyrelserna i genomförandet av detta nya uppdrag med fördel kan använda ett liknande upplägg och metodvägledning som har använts av pilotlänen i det nu genomförda regeringsuppdraget.

FORTSATT ARBETE MED FÖRANKRING OCH KVALITETSSÄKRING AV FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR

Naturvårdsverket vill understryka att de underlag som tagits fram inom detta uppdrag är ett arbetsmaterial baserat på tjänstemannaförslag från de berörda länsstyrelserna. Naturvårdsverket anser att underlaget har en hög relevans för det vidare arbetet men framhåller med stöd av berörda länsstyrelser att ett fortsatt förankringsarbete är nödvändigt, inte minst gentemot kommunerna.

¹³ Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelsernas naturvårdskompetens har en stor del av ansvaret för att översynen även fortsättningsvis ska genomföras på ett relevant sätt och konstaterar att så varit fallet i detta pilotstudie. Naturvårdsverket anser att grunden för en relevant genomgång och ett väl genomarbetat förslag beror av erfarenhet, god kännedom om länets natur och att nya kunskapsunderlag beaktats. Naturvårdsverket bedömer även att ytterligare samverkan med kompetens inom länsstyrelsernas plan-, natur- och kulturmiljöenheter bör eftersträvas för översynen.

Naturvårdsverket ser vidare ett behov av att detta arbete även fortsatt genomförs i nära samarbete med berörda myndigheter. Detta för att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som ansvariga myndigheter för utpekande av områdena ska kunna ta en större aktiv del i beredningen av urval och avgränsning av utpekade områden.

3. Riksintresse för friluftsliv

3.1 Genomförande

3.1.1 Den senaste översynen utgör en viktig utgångspunkt

Den senaste översynen av områden av riksintresse för friluftsliv avslutades så sent som 2019. Naturvårdsverket har därför utgått från att beskrivningen av de värden som utgör grund för riksintresseanspråken i allt väsentligt kan anses vara aktuella och giltiga utifrån nuvarande kriterier.

Vid den senaste översynen av riksintressen för friluftsliv genomfördes dock aldrig en samlad bedömning av urvalet utifrån ett nationellt perspektiv. Mot bakgrund av detta och utifrån uppdragets syften har Naturvårdsverket bedömt att det kan finnas skäl att, utöver ett genomförande av ett nationellt urval, även genomföra en översyn av områdenas avgränsningar. Naturvårdsverket har i delrapporteringen av uppdraget föreslagit följande åtgärder i syfte att ytterligare precisera riksintresseanspråken och nå en minskning i areal:

- Tydliggjort nationellt urval.
- Förtydliga hur kriterier ska tillämpas.
- Översyn av områdenas avgränsningar
- Överlappsanalyser.

3.1.2 Översyn med hjälp av pilotlän

Naturvårdsverket lyfte i redovisningen av del 1 vikten av såväl Havs- och vattenmyndigheten som länsstyrelsernas medverkan i genomförandet av uppdragets del 2 för att kunna dra slutsatser huruvida föreslagna åtgärder bidrar till ett uppfyllande av uppdragets syften. Ingen av dessa myndigheter har dock givits i uppdrag att genomföra eller delta i uppdraget. Detta har, tillsammans med begränsad tid för genomförandet av del 2, inneburit att genomförandet har fått ske med hjälp av ett urval av länsstyrelser. Naturvårdsverket bedömde att ett urval på sex länsstyrelser vore lämpligt för att kunna testa åtgärdernas utformning och dra generella slutsatser avseende förväntat genomslag. De länsstyrelser som slutligen kom att utgöra pilotlän och genomföra delmoment av en översyn utifrån angivna åtgärder blev endast två: länsstyrelserna i Västerbottens respektive i Västra Götalands län. Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län deltog även i mindre omfattning som bollplank. Havs- och vattenmyndigheten har utifrån sitt myndighetsansvar avseende riksintresse för friluftsliv deltagit i diskussionerna och bidragit till analyserna avseende havs- och vattenanknutet friluftsliv.

3.1.3 Upplägg av länens översyn – pilotstudie

Naturvårdsverket arbetade i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och pilotlänen för att ta fram metodvägledningen för pilotlänens översyner. I detta

ingick ett förtydligt huvudkriterium med preciseringar och anvisningar. Som stöd för genomförandet utarbetades en uppdaterad mall utifrån de riktlinjer och mallar som togs fram inför förra översynen. Denna diskuterades och ändrades i samverkan med de deltagande länsstyrelserna. Fokus för pilotstudien om riksintresse för friluftsliv låg på att om möjligt identifiera befintliga utpekade riksintesseområden som enligt kriterierna inte bedöms vara av nationellt intresse. Dessutom ombads länen så långt som möjligt göra en prioritering av de befintliga områdena i de fall flera områden med liknande karaktär och värden fanns utpekade för att underlätta det nationella urvalet av riksintessanta områden. De ombads också föreslå avgränsningar av befintliga områden till kärnområden för friluftslivsvärden och ta bort eventuella buffertzoner. Pilotlänen arbetade så långt de bedömde möjligt under den begränsade tid som gavs vilket innebar att vissa typer av områden lämnats utanför översynen. Det rör sig bland annat om utpekanden och eventuella avgränsningar av större sjöar och fjällområdet. Utifrån det material som kommit in från pilotlänen har Naturvårdsverket dels analyserat möjligheten att minska riksintesse för friluftsliv både i omfattning och till antal, dels dragit lärdomar utifrån pilotlänens reflektioner kring den metod och vägledning som tagits fram för översynen.

3.1.4 Precisering av kriterier och utgångspunkter för nationellt urval

Utifrån det ställningstagande avseende de befintliga kriteriernas aktualitet och giltighet som gjordes i uppdragets del 1 har Naturvårdsverket, istället för att ändra kriterierna i sak, valt att förtydliga och precisera dessa samt utforma anvisningar för kriteriernas tillämpning. Detta bör enligt Naturvårdsverkets bedömning bidra till en förenklad och mer likvärdig tillämpning länsstyrelserna emellan samt ge ett bättre stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete med det nationella urvalet. Mot bakgrund av den analys som gjordes under del 1 utifrån gällande huvudkriterier för riksintesse för friluftsliv har ett arbete med att förtydliga och precisera dessa genomförts. Det har resulterat i ett förslag till ett samlat huvudkriterium med en rad preciseringar som tillsammans ska tydliggöra utifrån vilka grunder riksintessen för friluftsliv pekas ut. Detta framgick tidigare i riktlinjerna för utpekande¹⁴, men var inte uttryckt som tydliga preciseringar. Att lyfta fram dem tydligare bör enligt Naturvårdsverkets bedömning leda till att länsstyrelserna, utöver en beskrivning av värden av allmänt intresse, tydligare motiverar vari det nationella intresset består. I de anvisningar som tagits fram uppmanas länsstyrelsen att, om möjligt, rangordna eller prioritera likartade områden sinsemellan. En sådan rangordning förväntas ge ytterligare stöd för genomförandet av det nationella urvalet. Utöver detta behöver ett områdes värden också ställas mot de flertal stödkriterier som togs fram inför tidigare översyn. Dessa stödkriterier har inte setts över inom ramen för detta uppdrag då de fortsatt

¹⁴ Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten (2013). Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintessen för friluftsliv.

bedöms vara aktuella och giltiga även i relation till det förtydligande och den precisering av gällande huvudkriterier som nu genomförts.

Förslaget till ny formulering av huvudkriterium och preciseringar för områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet lyder:

- *Områden med attraktiva och tillgängliga natur- och/eller kulturmiljöer med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser och/eller friluftaktiviteter.*

Preciseringar:

- 1. Är området tillgängligt för allmänheten?*
- 2. Är området attraktivt för besökare från hela och/eller en stor del av landet och/eller utlandet?*
- 3. Nyttjas området för friluftslivsaktiviteter ofta och mycket?*

Förslagen till omformulering och preciseringar har endast testats på pilotlänen och behöver beredas bredare innan den slutgiltiga utformningen kan fastställas. Bland annat behöver det tydliggöras vad som avses med begreppet tillgänglighet.

3.1.5 Överlappsanalyser

Under del 1 av detta uppdrag påbörjades en överlappsanalys för att undersöka om ett utpekande av ett område av riksintresse för natur- eller kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § MB eller enligt 4 kap. MB, i vissa fall, i tillräcklig grad tar hänsyn till friluftslivets intressen. Den juridiska analysen som genomfördes under del 1 av uppdraget syftade till att ta reda på om det idag finns omotiverade eller irrelevanta överlapp av utpekanden enligt de olika kapitlen i miljöbalken. I del två av uppdraget var avsikten att låta pilotlänen bedöma möjligheter och risker med att minska överlappet mellan länets riksintresse för friluftsliv och andra kategorier av riksintressen.

3.2 Resultat

3.2.1 Länsvis kvantitativ analys av arealminskningar

I denna redovisning ingår både områden som bör övervägas att avföras som riksintresse för friluftsliv samt områden som fortsatt bör vara av riksintresse men där avgränsningen föreslås minskas. Det är väsentligt att framhålla att de här sammanställda underlagen inte bygger på förankrade förslag, eftersom tiden för uppdraget varken medgett tid för länsstyrelseintern samråd eller remisser till kommunerna i pilotlänen. Detta är anledningen till att det i detta avsnitt inte redovisas en lista över enskilda områden utan endast i form av ackumulerade data. Däremot anges exempel på möjliga avgränsningar inom olika typer av områden.

3.2.2 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västerbottens län

I Västerbottens län finns i dagsläget 10 områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. En arbetsgrupp på länsstyrelsen har analyserat 7 av områdena som sammantaget omfattar 14 % av länets totala riksintresseanspråk för friluftsliv. Två av tre områden som inte analyserats är fjällområden som utgör 85% av riksintresseanspråket i länet. Länsstyrelsens arbetsgrupp har bedömt att arealen sammanlagt kan minskas med omkring 895 km² inom 6 av de 7 analyserade riksintresseområdena, vilket motsvarar en minskning på cirka 6 % av total areal riksintresseanspråk för friluftsliv (som är på 14 994 km²), och 43 % av den riksintresseareal för friluftsliv som har setts över inom pilotstudien (2 084 km²). Inom ett av de analyserade områdena bedömer man att riksintresseanspråket bör bibehållas i oförändrad omfattning.

Tabell 3. Riksintresseanspråk för friluftsliv som har varit föremål för översyn i Västerbottens län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	10
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	14 994
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	7
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	70 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	2 084
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	14 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	0
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	0 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	895
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	6 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	43 %

Majoriteten av arealminskningen¹⁵, hela 67 %, utgörs av skogsmark, medan 11 % utgörs av hav och 10 % av öppen våtmark, 7 % av åkermark och övrig öppen mark med eller utan vegetation, 3 % av sjö och vattendrag och 2% av exploaterad mark.

Av de föreslagna arealminskningarna utgörs 58 % av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 27 % av statligt ägd mark (som tillhör statliga verk och myndigheter samt Sveaskog), 13 % av stora privatägda skogsbolags mark, 2 % av övriga aktörers mark.

¹⁵ Med arealminskningarna avses pilotlänens bruttoarealminskningar. Analys av gällande riksintresseanspråkets och de föreslagna arealminskningarnas fördelning på markslag, ägarskap, överlapp med övriga riksintressen, skyddade områden och FA-regioner baseras på en sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera. Analysen genomförts av Metria på beställning av Naturvårdsverket: Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för friluftsliv sker 31 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 54 % inom områden som är utpekade som riksintresse för naturvård. 38 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård.

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänet användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) i så kallade funktionella analysregioner (FA-regioner). Det genomsnittliga byggbehovet i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län görs det i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat, se Bilaga 1 och Tabell 7 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för friluftsliv i Västerbottens län som ligger inom tätortsområden¹⁶ är liten, 0,06 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 32 %.

I Västerbottens län omfattas 63 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker 11 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

3.2.3 Möjliga arealminskningar av riksintresseområden i Västra Götalands län

Sammanlagt har 56 av länets 62 riksintressen för friluftsliv granskats närmare (sex områden i och i anslutning till Vänern har inte granskats och riksintresseområdena utmed Bohuskusten har lämnats oförändrade). Av dessa 56 områden föreslås 10 områden utgå i sin helhet. För 10 områden föreslås gränsjusteringar. Totalt har denna översyn lett till förslag på minskning av riksintresseanspråk för friluftsliv med cirka 962 km². Detta motsvarar en minskning med 12 % av total areal riksintresseanspråk i länet (som är på 8 269 km²), och 15 % av den riksintresseareal som har setts över inom pilotstudien (6 249 km²).

¹⁶ Uppgifter om tätortsareal baseras på SCB:s "Tätorter 2018".

Tabell 4. Riksintresseanspråk för friluftsliv som har varit föremål för översyn i Västra Götalands län.

Gällande riksintresseanspråk i länet, antal	62
Gällande riksintresseanspråk i länet, areal (km ²)	8 269
Antal riksintresseanspråk som har setts över i länet	56
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till antal)	90 %
Areal riksintresseanspråk som har setts över i länet (km ²)	6 249
Andel riksintresseanspråk som har setts över i länet (sett till areal)	76 %
Antal riksintresseanspråk som föreslås utgå	10
Andel av riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till antal)	16 %
Areal riksintresseanspråk som föreslås utgå (km ²)	962
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till total areal riksintresseanspråk i länet)	12 %
Andel riksintresseanspråk som föreslås utgå (sett till areal riksintresseanspråk som har setts över i länet)	15 %

Majoriteten av arealminskningarna i Västra Götalands län, hela 69 %, utgörs av skogsmark, medan 9 % utgörs av åkermark, 7 % av övrig öppen mark med vegetation, 9 % av sjöar och vattendrag och 3 % av öppen våtmark. Exploaterad mark utgör 3 % av arealminskningen.

Av den föreslagna arealminskningen utgörs 78 % av mark som ägs av privata och enskilda markägare som taxerar för mindre än 10 km² skog, 7 % av kommunal mark, 4 % av statligt ägd mark (som tillhör statliga verk och myndigheter samt Sveaskog) och resterande 11 % av övriga aktörers mark.

Av den föreslagna arealminskningen av riksintresse för friluftsliv sker 6 % av minskningen inom områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. På motsvarande sätt sker en minskning på 38 % inom områden som är utpekade som riksintresse för naturvård. 2 % av den föreslagna arealminskningen för riksintresse för friluftsliv sammanfaller med den föreslagna arealminskningen för riksintresse för naturvård.

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt byggbehov. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för friluftsliv finns 55 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet, se Bilaga 1 och Tabell 8 för mer detaljer.

Andel av totalareal gällande riksintresseanspråket för friluftsliv i Västra Götalands län som ligger inom tätortsområden är 0,9 %. De föreslagna arealminskningarna reducerar arealen inom tätorter med 16 %.

I Västra Götalands län omfattas 19 % av riksintresseanspråkets areal av någon form av områdesskydd. Av den föreslagna arealminskningen sker 6 % inom områden som omfattas av någon form av områdesskydd.

3.2.4 Samlad analys av arealminskningar

REGIONALA OCH LOKALA INTRESSEN

Utifrån det förtydligade kriteriet med tillhörande preciseringar har pilotlänen vid en förnyad bedömning av vissa riksintresseområden kommit fram till att de värden som utgjort grunden för utpekandet snarare är att betrakta som allmänna intressen än riksintressen och därmed föreslagit att dessa helt eller i delar kan avföras som riksintressen i det nationella urvalet. Områdenas friluftslivsvärden är visserligen höga men har till exempel snarare nyttjats av en regional eller lokal publik.

TÄTORTSNÄRA FRILUFTSOMRÅDEN

Resultatet av arbetet som gjorts av pilotlänen kring tätortsnära riksintresseområden visar att avgränsningar av stora områden till mindre områden är möjliga. Det kan dels åstadkommas genom att dela upp ett område i flera små kärnområden, dels genom att avgränsa den totala ytan av ett sammanhängande område till det område som hyser kärnvärden. Sådana avgränsningar bör ses ihop med vad som är allmänna intressen (3 kap. 6 § MB första stycket, "... Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas"). Pilotstudien visar också att det kan vara möjligt att avföra vissa tätortsnära områden som snarare är av regionalt och/eller lokalt intresse utifrån ett nationellt perspektiv.

KUST OCH SKÄRGÅRD

Ett arbete med att se över hur avgränsningar av kustområden bör göras har påbörjats i och med pilotlänens arbete. Det finns stora skillnader mellan länen hur avgränsningar av kustområden har genomförts. Några skillnader handlar om hur man har hanterat sådana frågor som båtliv, kanot- och farleder men är också relaterade till administrativa gränser, landskapets förutsättningar med många eller enstaka öar exempelvis och vilka aktiviteter som området möjliggör.

Pilotlänens arbete visar på viss potential, genom ett identifierat exempel i Västerbottens län, att avgränsa riksintressen i kust- och havsområden till kärnvärden för vad som kan anses vara av nationellt intresse. I Västra Götalands län har samtliga riksintresseanspråk vid kusten (Bohusläns kust och Göteborgs skärgård) bedömts ha högsta prioritet för ett nationellt urval och pilotarbetet har snarare identifierat svårigheter med att avgränsa kärnområden. Detta beror på att friluftsvärdena finns i stora områden och det saknas underlag för att avgränsa var friluftsliv utövas i större utsträckning än på andra platser. Ett fortsatt samarbete med länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten krävs för vidare arbete med nationellt urval och avgränsningar.

STORA SJÖAR

För att kunna genomföra det nationella urvalet och eventuellt avgränsa de stora sjöar som är utpekade som riksintresse för friluftsliv krävs fortsatt samarbete med länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Detta arbete har påbörjats. De

översiktliga analyser som hittills genomförts utifrån befintliga värdebeskrivningar, avgränsningar och övrigt underlag från tidigare översyn tyder på att det kan finnas ett antal olika principer för att peka ut och avgränsa områden med större sjöar och deras omgivning. En närmare analys bör mot bakgrund av detta genomföras tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna för att reda ut om dessa skillnader är befogade eller om det är möjligt att hitta nationellt gällande principer för urval och avgränsning av större sjöar.

ÄLVSTRÄCKOR

Båda pilotlänen har älvdalar och älvsträckor som i delar eller i sin helhet utgör riksintresse för friluftsliv. En avgränsningsprincip som fått genomslag i dessa områden är borttagandet av buffertzoner längs älvarna. Här finns en potential enligt en första bedömning att ta bort vissa landtytor som har blivit omotiverat breda längs vattendraget. Pilotlänen har bedömt att kärnvärdena i riksintresseområdena främst är kopplade till älven och intilliggande strandområde vilket inneburit att landområdena i kringlandskapet kunde minskas ner. De nya avgränsningarna följer i högre grad stränder, strandskydd och/eller vägar eller annan exploatering i anslutning till älven. Analyser av vilka aktiviteter som utgör grunden för dessa riksintressen har också medfört att vissa områden, eller delar av dem, har bedömts snarare utgöra ett allmänt intresse än ett riksintresse. Däremot har pilotlänen funnit det svårt att prioritera mellan älvar eller vattendrag inom länet, då det behöver göras utifrån ett nationellt perspektiv. En viss rangordning har kunnat utläsas för vissa älvsträckor, baserat på huruvida de värden som utgör grunden för riksintresset finns eller kan upplevas längs hela älvsträckan. Delsträckor med färre aktiviteter, mindre besökandeströmmar och inte lika utmärkande natur- eller kulturmiljöer kan därmed komma att utgå efter den nationella urvalsprocessen.

FJÄLLEN

Avgränsningar av riksintresse för friluftsliv i fjällområdet har varit uppe till diskussion i pilotstudien men har ej bedömts. Pilotlänen hänvisar till att det behövs nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas för att möjliggöra minskningar av de utpekade områdena. Nuvarande riksintresset för friluftsliv i fjällområdet omfattar stora arealer. I fjällområdet finns förutom riksintresseanspråk baserat på 3 kap. 6 § MB, även omfattande områden utpekade genom 4 kap. 2 § MB (Rörligt friluftsliv) samt 4 kap. 5 § MB (Obrutna fjäll). Fjällen har mycket höga naturvärden och är helhetsmiljöer med låg grad av påverkan som uppfattas som mycket attraktiva för friluftslivet. Fjällen behöver mot denna bakgrund hanteras samlat och likvärdigt över länsgränserna utifrån gemensamma principer för avgränsning.

3.3 Diskussion och reflektion

3.3.1 Preciserade kriterier och behovet av anvisningar för tillämpningen

Naturvårdsverket har arbetat fram ett förslag till precisering av de kriterierna för riksintresse för friluftsliv som togs fram inför den senaste översynen 2013. En ansats att precisera kriterierna och tydliggöra VAD som utgör grunden för att ett område är av riksintresse för friluftslivet har gjorts. Pilotlänen har efterlyst förtydligade anvisningar om HUR kriterierna ska tillämpas i samband med en översyn snarare än nya kriterier. De preciserade kriterierna har därför följts av utvecklade anvisningar. Vilket genomslag för arealminskningarna dessa preciserade kriterier och anvisningar har fått går inte att bedöma utifrån de två pilotlänens genomgångar. Vad som däremot har kunnat utläsas är att en översyn av urvalet inte bara kan förväntas medföra borttagande av områden och värden utan även medför att nya värden och områden tillförs. Detta har inte genomförts systematiskt då det inte ingått i uppdraget, men vissa tillägg ingår i länsstyrelsernas redovisningar. Reflektionen från pilotlänen är bland annat att det varit alltför kort om tid för att närmare ta till sig och fullt ut applicera det omformulerade kriteriet med preciseringar, inte minst då fokus i uppdraget varit att främst arbeta med avgränsningarna.

3.3.2 Behovet av ett samlat nationellt urval

Vad gäller behovet av att tydliggöra det nationella urvalet har Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten påbörjat arbetet med att tydliggöra utgångspunkterna och utforma processen för det arbetet. På grund av det begränsade antalet pilotlän under genomförandet av del 2 har det varit svårt att dra slutsatser och testa olika urvalsprinciper, än mer genomföra det nationella urvalet. Resultaten från och diskussionerna med pilotlänen har dock bekräftat att det nationella urvalsmomentet saknats vid tidigare översyn och att det är ett moment som Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten har kvar att genomföra. Utformningen av processen för det nationella urvalet kan göras på olika sätt. Även om länsstyrelserna inte kan förväntas utgå från ett nationellt perspektiv bör det vara möjligt att genom bland annat preciserade kriterier, riktlinjer och anvisningar tydligare efterfråga motiv och eventuellt en rangordning eller prioritering mellan områden av samma karaktär eller liknande användning inom länet och därigenom få ett tydligare och mer samstämmigt material att utgå ifrån. Detta bör underlätta genomförandet av det nationella urvalet. Ett systematiskt genomfört jämförande moment mellan län som har liknande områden med liknande karaktär eller kvalitet kan också fylla en viktig funktion. Naturvårdsverket kan behöva stötta utvecklingen av ett sådant arbetssätt, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket har utifrån pilotstudien inte kunnat utläsa om ett utökat utbyte mellan länen i samband med framtagande av underlag för riksintresseutpekande kan förväntas öka eller minska anspråket. Vissa områden kan sannolikt begränsas eller utgå, samtidigt som vissa nya områden kan tillkomma.

3.3.3 Översyn av avgränsningar för att minska arealen

PILOTSTUDIENS FOKUS OCH BEGRÄNSNINGAR

Pilotlänen har i första hand sett över områdenas avgränsningar utifrån uppdragets syfte att minska områdenas antal och utbredning. Detta ser ut att ha gett resultat. Minskningar framför allt ha möjliggjorts genom att stryka bort buffertzoner och i högre grad anpassa avgränsningen utifrån riksintressets kärnvärden. Områden, eller delar av områden som snarare bedömts utgöra ett regionalt eller lokalt intresse än ett nationellt har också bedömts kunna utgå ur riksintresseanspråket. Pilotlänens översyner visar att det i båda länen rör sig om tydliga nettominskningar. Här är dock viktigt att betona att arbetet inom länsstyrelserna skett utifrån knappa resurser och utifrån ett fåtal handläggares bedömningar. Någon intern beredning har inte tiden medgivit, än mindre förankring med berörda kommuner. Den genomförda översynen är endast att betrakta som en pilot för att se i vilken mån Naturvårdsverkets nya kriteriepreciseringar och anvisningar kan förväntas få någon effekt på utbredningen av riksintresse för friluftsliv. Eftersom områden av riksintresse för friluftsliv nyligen setts över finns det inte skäl att anta att de värden som ingår i riksintresseanspråket blivit inaktuella. Däremot kan det i flera fall även finnas med värden som vid en närmare granskning utifrån ett nationellt perspektiv bör bedömas som ett regionalt eller lokalt allmänt intresse snarare än riksintresse. Dessa avser Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten i ett senare skede ta förnyad ställning till. Detta kommer att ske i nära dialog med länsstyrelserna.

TÄTORTSNÄRA FRILUFTSOMRÅDEN

Vid den senaste översynen av riksintresse för friluftsliv fanns det ett tydligt uppdrag från regeringen att peka ut områden intressanta för det tätortsnära friluftslivet i storstadsregionerna. Översynen gav olika utfall i de tre olika storstadsregionerna. Runt Göteborg finns det ett relativt stort antal utpekade områden för riksintresse för friluftsliv. Flera av dessa har tillkommit eller utvidgats vid den senaste översynen. I och i närheten av Stockholm finns ett antal områden av riksintresse för friluftsliv, om än i mindre omfattning jämfört med Göteborg. Situationen skiljer sig framför allt jämfört med hur det ser ut runt Malmö där det saknas tätortsnära områden av riksintresse för friluftsliv. En anledning till skillnaderna är de landskapliga förutsättningarna runt Malmö. En reflektion är att det borde finnas utrymme för fler utpekade tätortsnära områden runt Malmö för att säkerställa friluftslivsintressena i en så tätbefolkad och besöksintensiv region. Samtidigt kan antalet och storleken på riksintresseområden för friluftsliv i och runt Göteborg eventuellt bedömas som alltför omfattande.

En annan fråga som infinner sig i de tätortsnära lägena är hur förbindelsen från det centrala stadslandskapet ut till tätortsnära friluftslivsområden ser ut och säkerställs. Mot bakgrund av de vinster som ett aktivt friluftsliv spelar för hälsan hos

befolkningen och de vetenskapliga belägg¹⁷ som finns för att den som har nära till grönska och naturområden också oftare tar sig ut i naturen och idkar friluftsliv behöver sådana stråk stärkas i och kring större städer. Det skulle kunna vara ett sätt att utveckla och stärka värdena för friluftsliv i de storstadsnära områdena, men skulle också spela stor roll runt om i andra delar av landet. Sådana värden bör säkerställas inom ramen för den kommunala planeringen, men skulle också kunna komma ifråga för utpekande som riksintresse för friluftsliv.

Vidareutveckling och säkerställande av värden för friluftsliv kan göras på motsvarande sätt som det görs för grön infrastruktur genom att identifiera och peka ut kärnområden och spridningskorridorer. Det skulle också möjliggöra att vissa nu omfattande utpekade riksintresseområden för friluftsliv skulle kunna avgränsas till mindre kärnområden och till viktiga sammanlänkande stråk där emellan, exempelvis för väletablerade vandringsleder.

KUST OCH SKÄRGÅRD

Kust- och havsområden står för en relativt stor areal av de utpekade riksintressena för friluftsliv. Detta är naturligt då de hyser stora natur- och kulturvärden, möjliggör en mångfald av friluftslivsaktiviteter och berikande upplevelser, är välbesökta och relativt, om än i varierande grad, tillgängliga. Kust och havsområden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv är till övervägande delen också angivna som obruten kust (4 kap. 4 § MB) eller för det rörliga friluftslivet (4 kap. 2 § MB).

Avgränsningarna av befintliga utpekade riksintressen som rör kust och skärgård ser mycket olika ut, alltifrån stora heltäckande kust- och skärgårdsområden, likväl som kluster av öar respektive små avgränsade kärnområden i större värdefulla natur- och kulturlandskap. Likaså finns långsmala kustremsor där det saknas skärgårdar. Avgränsning av utsjöbankar är ytterligare ett exempel på en avgränsningsprincip.

Det arbete som påbörjats mellan länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket behöver fortsätta för att hitta förordade principer för avgränsning och nationellt urval av dessa områden. De skilda naturgivna förutsättningarna och skillnader i nyttjandet av kust- och havsområden för friluftslivet medför sannolikt att det även i fortsättningen kommer att behövas olika angreppssätt för dessa områdens avgränsning och nationella urval.

Vissa avgränsningsprinciper som har använts under pilotstudien kan sannolikt nyttjas även i ett kommande arbete med att avgränsa och prioritera mellan olika kust- och havsavsnitt: bland annat att avgränsa till kärnområden och särskilt värdefulla leder och noder, att förfina eller tydliggöra urvalsgrunderna för vad som utgör ett riksintresse utifrån ett nationellt perspektiv, att renodla

¹⁷ Fredman, P., Stenseke, M., Sandell, K. och Mossing, A. (2013). Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram, slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6547.

värdebeskrivningen utifrån det värde som tydligast utgör riksintresse och tydligt urskilja andra friluftsvärden som i sig inte motiverar att området är av riksintresse. Det kan även bli aktuellt att utifrån flera likvärdiga områden med särskilt goda förutsättningar för friluftsliv att prioritera och välja ut några som i något avseende märker ut sig i förhållande till andra.

Flera av dessa avgränsnings- och urvalsprinciper är dock svåra att tillämpa för kust- och havsområden som i sin helhet har särskilt goda förutsättningar för friluftsliv. Områdena kännetecknas ofta av att de hyser en stor mångfald av värden, är attraktiva för många olika typer av friluftslivsaktiviteter och besöks av en stor mängd människor från hela landet och utlandet. Områdena är därmed i sin helhet av stor vikt för såväl friluftsliv som turism.

Havs- och vattenmyndigheten har genom det nationella havsplaneringsarbetet förvärvat kunskaper och erfarenheter som är relevanta även för arbetet med riksintresse för friluftsliv. Bland annat behövs utvecklade planeringsunderlag, såväl nationellt som lokalt, som återger vilken betydelse rekreativvärden har i den fysiska planeringen. Utifrån den påtalade bristen på sådant underlag har länsstyrelserna, på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten, tagit fram en förstudie som en förberedelse för ett större uppdrag. Förstudien innefattar bland annat behovsanalys och metodförslag. Förstudien lyfter bland annat fram behovet av metodstöd för kommunal marin friluftslivplanering.

Som en del i projektet Mellankommunal kustzonplanering i Göteborgsregionen för att uppnå en hållbar utveckling av kust- och havsområdet i de åtta deltagande kommunerna, har ett kunskapsunderlag¹⁸ tagits fram som är relevant i riksintressesammahanget och för vidare värdering av det marina friluftslivet. I samband med det arbetet konstaterades att det på Västkusten och för i stort sett hela Sverige saknas kartläggningar för hur det marina friluftslivet ser ut.

STORA SJÖAR

Flera stora sjöar, till exempel Vänern, Mälaren, Hjälmaren och Siljan, har stora utpekade områden för friluftsliv. Vättern å andra sidan har i förhållande till dessa andra sjöar en mycket begränsad del utpekad som riksintresse för friluftsliv. I denna del 2 av regeringsuppdraget har det inte funnits möjlighet att närmare granska hur tidigare avgränsning av riksintresse skett för dessa sjöar. En viktig uppgift i kommande arbete med det nationella urvalet är att analysera dessa olikheter och bedöma i vilken mån de är motiverade eller bör justeras. Områdena inrymmer ofta en mångfald av värden och friluftslivsaktiviteter, som bedrivs såväl på land som till sjöss, samtidigt som fritidsfiske och vattenanknutna friluftslivsaktiviteter ofta är centrala. Därmed får bedömningarna av dessa områden i första hand anses falla inom Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde.

¹⁸ Glette, V., Blomsterberg, K., Hansen, A.S. (2020). Kartläggning och analys av marint friluftsliv. Göteborg: Ramböll och Göteborgsregionen.

Även i det inre av Götaland (Sydsvenska höglandet med dess randzon) är flera av de större sjöarna utpekade som riksintresse för friluftsliv. I denna del av Sverige är stora sjöar och sjösystem i stort sett den enda typ av områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. Dessa sjöar är vanligtvis avgränsade med en mycket smal strandremsa men ibland omfattas även den kulturbygd som omger sjöarna. Sjöarna och dess närmsta omgivning ger förutsättningar för ett varierat friluftsliv som är knutet till såväl vattenaktiviteter som aktiviteter i det omgivande kulturlandskapet och som attraherar inte minst många turister från norra Europa.

Naturvårdsverket har inom ramen för det aktuella uppdraget inte haft möjlighet att närmare utreda möjligheterna att välja bort någon eller några av dessa sjöar eller avgränsa riksintresset för friluftsliv till vissa delar av sjöarna. Ett sådant arbete måste ske tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och i nära dialog med berörda länsstyrelser.

ÄLVSTRÄCKOR

Av de 10 riksintresseområdena för friluftsliv i Västerbottens län är det 5 som i första hand utgörs av älvsträckor. För samtliga dessa har en minskning av arealen skett genom att buffertzoner tagits bort. Detta har bedömts kunna ske utan att nämnvärt påverka områdenas värden och värdebeskrivningar. Bakgrunden till att buffertzoner ingått i områdena är att länsstyrelserna vid senaste översynen, utifrån Naturvårdsverkets riktlinjer, arbetade med avgränsningar kring älvarna utifrån landskapsrum där även buffertzoner kunde ingå. I vilken omfattning övriga län har valt att ange buffertzoner längs vattendrag har inte analyserats närmare. De utpekade älvsträckorna i Västerbottens län är långa och effekten av att ta bort buffertzoner, om än smala, längs båda sidor av dessa blir därmed avsevärd arealmässigt. Även i Västra Götalands län har vissa älvsträckor avgränsats snävare under pilotstudien genom att ta bort buffertzoner. Sannolikt finns det fler älvsträckor av riksintresse för friluftsliv som på motsvarande sätt kan begränsas genom att buffertzoner utgår.

Utöver borttagande av buffertzoner har pilotlänen även sett en möjlighet till att renodla områdena genom att lyfta fram de aktiviteter som utgör den huvudsakliga grunden för varför området är utpekad som riksintresse för friluftslivet. Flera av dem inrymmer en mångfald av aktiviteter. Vid en förnyad bedömning har inte alltid alla dessa aktiviteter ansetts utgöra grund för riksintresset. Vissa sträckor bör dessutom avgränsas i längd då bland annat graden av nyttjande och områdenas attraktivitet skiljer sig åt betydligt längs olika delar av sträckan. Detta kan ses som ett utslag av principen att avgränsa området utifrån värdekärnor.

Pilotlänen har inte föreslagit att någon älvsträcka i sin helhet ska utgå. En sådan prioritering mellan älvsträckor inom länet bör ske utifrån ett nationellt perspektiv, utifrån en samlad bedömning av samtliga liknande älvsträckor inte bara i ett enskilt

län utan för landet som helhet. Älvsträckor är en typ av riksintresse som också tydliggör behovet av ökad samverkan mellan länen vid framtagande av underlag. Flera älvsträckor som utgör riksintresse i ett län upphör i och med länsgränsen, även om det knappast är sannolikt att värdena alltid är väsensskilda på andra sidan gränsen. Detta behöver ses över i ett nationellt perspektiv där Havs- och vattenmyndigheten har ett ansvar.

FJÄLLEN

Fjällområdet bedöms ha mycket höga upplevelsevärden för friluftslivet med låg grad av påverkan från exploateringar och omfattar allt från högalpina miljöer till fjälldalar med vattendrag, våtmarker, fjällskogar med mera. Många olika aktiviteter bedrivs, såsom vandring, cykel, skidåkning, fiske, jakt, klättring, kanot, blomstervandring snöskoteråkning med mera. I fjällen finns även mer än 500 mil statliga fjälleder vilket bidrar till en stark infrastruktur för att främja friluftslivet.

Nuvarande riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § MB omfattar 2 områden i Västerbottens fjällområde. Länsstyrelsen i Västerbottens län har dock inte bedömt dessa områden inom ramen för pilotstudien, och hänvisar till att det behövs en nationell vägledning från Naturvårdsverket om hur riksintressanta fjällområden ska väljas ut och avgränsas. Det har även framkommit att det bland länsstyrelserna i fjällänen tidigare har tillämpats olika principer vid utpekande av riksintressen för friluftsliv. Det finns därför ett behov av fortsatta utredningsinsatser för att utveckla en nationell samsyn kring hur fjällområdets riksintressen för friluftsliv kan avgränsas.

3.3.4 Överlappsanalyser

En juridisk analys har påbörjats under del 1 av detta uppdrag för att undersöka om ett utpekande med stöd av 3 kap. 6 § MB (riksintresse för naturvård och riksintresse för kulturmiljövård) och 4 kap. MB, i vissa fall, i tillräcklig grad tar hänsyn till friluftslivets intressen. Naturvårdsverket har inom ramen för uppdraget varken funnit några klara fördelar med eller motiv till att ta bort eller minska områden där det finns överlapp mellan olika riksintressen, utan att värden samtidigt riskeras. Länsstyrelserna i pilotstudien under del 2 av uppdraget har varken sett det som sin uppgift eller som möjligt att utifrån endast ett enskilt läns perspektiv och utifrån ett fåtal riksintressekategorier genomföra någon närmare analys av hur överlappet mellan olika kategorier riksintressen eventuellt skulle kunna minskas och vilka effekter det skulle få. Däremot avser Naturvårdsverket arbeta vidare med ett antal möjliga avgränsningsprinciper för stora områden med mycket omfattande överlapp, det gäller till exempel fjällen, kustområden och större sjöar. Vissa av dessa områden skulle, när det gäller 3 kap. 6 § miljöbalken, eventuellt kunna avgränsas tydligare utifrån kärnområden, men dessa principer behöver testas på fler än två pilotlän innan några slutsatser kan dras. De fortsatta analyserna behöver även genomföras i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten. Samtidigt är det

viktigt att betona att olika paragrafer har olika syften som kan medföra att det i flera fall krävs överlapp.

Riksintressen enligt 4 kap. kan vid första anblick framstå som ett starkare skydd än 3 kap. MB. Eftersom de anges direkt i lag har riksdagen beslutat om områdenas status som riksintresse, geografiska omfattning och att natur- och kulturvärdena i dessa områden ska ges företräde framför andra konkurrerande anspråk.

Riksintressen enligt 3 kap. MB är inte rättsligt bindande vid prövningar, vilket innebär att det är prövningsmyndigheten som slutligt avgör om ett riksintresse föreligger eller inte i det enskilda fallet. Å andra sidan kan riksintressen enligt 4 kap. till sin utformning anses vara mer tillåtande mot exploatering medan 3 kap. MB mer tydligt anger att områdena ska skyddas mot vissa åtgärder.

För riksintressen enligt 4 kap. MB finns dessutom möjlighet till undantag för utveckling av befintliga tätorter, lokalt näringsliv, totalförsvaret och mineralutvinning, vilket inte finns för 3 kap. MB. Eftersom åtgärder i områden som är av riksintresse enligt både 3 kap. och 4 kap. MB ska prövas enligt 4 kap. MB i första hand kan situationer uppstå där en åtgärd omfattas av undantagen till 4 kap. MB, men sedan hindras av 3 kap. MB.

Ett problem vid tillämpningen av 4 kap. MB är också de vanligtvis mycket bristfälliga beskrivningarna och avsaknad av uppdatering av områdenas värden vilket gör dessa svåra att tillämpa i tillståndsärenden och i den kommunala planeringen. Riksintressen enligt 3 kap. MB redovisas mer ingående i myndigheternas underlag. Detta torde underlätta prövningsmyndighetens uppgift. Vid prövning av åtgärder inom överlappande områden kan prövningsmyndigheten dessutom ta vägledning av 3 kap.-underlaget även vid bedömningen av 4 kap. MB.

Innebörden av ett riksintresse enligt 4 kap. MB varierar beroende på vilket område det rör sig om. 4 kap. 2 § MB skyddar de primära rekreationsområdena mot åtgärder som är oförenliga med turismens och friluftslivets intressen i områdena men innebär inget förbud mot ingrepp i områdena. Även motstående markanvändningsintressen får beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. För de obrutna fjällområdena gäller enligt 4 kap. 5 § MB starkare begränsningar av exploatering, där bebyggelse och anläggningar endast får komma till stånd om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen eller det rörliga friluftslivet. Andra åtgärder får endast ske om det kan ske utan att områdenas karaktär påverkas. Vägar, järnvägar och vattenkraftsutbyggnad bör enligt förarbetena inte tillåtas i dessa områden.

Som utgångspunkt går det alltså inte att ta bort utpekandet enligt 3 kap. 6 § MB inom överlappande områden utan att det medför ett svagare skydd för områdets värden. En åtgärd kan till exempel passera prövningen enligt 4 kap. MB för att sedan stoppas av 3 kap. 6 § MB, och underlaget till 3 kap. 6 § MB kan dessutom utgöra stöd vid prövningen enligt 4 kap. MB. Ett riksintresse enligt 4 kap. MB

innebär dock grundläggande skydd mot exploatering som kan vara rätt starkt beroende på vilket område det rör sig om.

Effekten för möjligheten att ta i anspråk områden för till exempel exploatering genom att undvika överlapp kan också ifrågasättas. Så länge syftet med olika paragrafer är så närbesläktade som idag ser Naturvårdsverket inte att ett borttagande av den ena paragrafen skulle nämnvärt påverka denna möjlighet. Däremot finns risken att det medför en obalans i det nationella urvalet som på sikt kan urholka riksintresset.

3.3.5 Samlad bedömning av möjlig minskning

Naturvårdsverket konstaterar att pilotlänens förslag till nya avgränsningar av riksintresseområden sammantaget innebär en minskning av riksintresse för friluftsliv med cirka 1 860 km². För de områden som de båda pilotlänerna har granskat varierar den föreslagna arealminskningen från 15 % till 43 % (Västra Götalands län respektive Västerbottens län). Sett till de båda länens samlade areal för riksintresse för friluftsliv medför de föreslagna nya avgränsningarna för riksintresseanspråket i länet minskningar motsvarande 12 % respektive 6 %. Det bör dock poängteras att de båda länen inte kan anses representera landet i stort och att föreslagna minskningar inte heller har förankrats inom länsstyrelserna eller med länets kommuner. Det är utifrån resultaten av den begränsade pilotstudien därför omöjligt att ange en möjlig eller rimlig nationell nivå för vilken sammantagen minskning av utpekande av riksintresseområden för friluftslivet som kan ske utan att riskera de värden som lagstiftningen syftar till att värna. Däremot kan det konstateras att en inte obetydlig nettominskning sannolikt är möjlig att åstadkomma.

För vissa delar av landet där stora områden av likartade riksintresseområden finns utpekade kan det förväntas att dessa områden skulle kunna minskas utan att den långsiktiga tillgången på dessa typer av riksintresseområden riskeras. För andra delar av Sverige där tillgången på områden av riksintresse för friluftsliv är begränsad, exempelvis östra Götaland, och för de län där den senaste översynen medförde en minskad areal av riksintresseområden är det svårare att se att ytterligare minskningar kan genomföras i större omfattning utan att riskera det långsiktiga behovet av friluftsområden. Sett till areal är fjällen den dominerande kategorin områden som är utpekade som riksintresse för friluftsliv. I vilken omfattning fjällområdena även i framtiden ska anses vara av riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken är till stor del avgörande för hur stor minskningen av riksintresseområden kan bli. Å andra sidan är dessa områden endast i begränsad omfattning intressanta för bostadsbyggande.

3.3.6 Övriga reflektioner och lärdomar

LÄRDOMAR UTFRÅN GENOMFÖRD PILOTSTUDIE

- Att genomföra uppdraget med hjälp av länsstyrelserna i ett antal pilotlän var absolut nödvändigt för att få del av länsstyrelsernas kunskap, kompetens och erfarenhet av att hantera riksintressen för friluftsliv. Diskussionerna med länsstyrelserepresentanter gav bättre kännedom om såväl vilka värden som ingår i respektive läns riksintresseområden, som vilka problem länsstyrelsen kan stöta på vid tillämpningen av kriterier och riktlinjer.
- Att det endast var två länsstyrelser som ingick i pilotstudien gjorde arbetet hanterbart utifrån de begränsade tidsramarna men samtidigt försvårade detta möjligheten att dra generella slutsatser gällande riksintresse för friluftsliv i sin helhet. För att möjliggöra en samlad analys hade ett större antal länsstyrelser behövt delta i genomförandet av uppdraget.
- Pilotlänen uttryckte att det var utmanande att på en kort tid med begränsade resurser genomföra analyserna, samt att metodvägledning och mallar kunde varit tydligare. Samtidigt lyckades de leverera underlag som bör utgöra en god start för en översyn i respektive län och framför allt värdefulla inspel till Naturvårdsverket inför framtagande av riktlinjer och anvisningar för kommande översyn. Länsstyrelserna uttryckte också vikten av diskussionerna länsstyrelserna emellan. Erfarenhetsutbytet och diskussioner om likheter och olikheter samt möjligheten att bolla generella frågeställningar med kollegor bedömdes utgöra en framgångsfaktor.

GENERELLA REFLEKTIONER AVSEENDE TILLÄMPNINGEN AV RIKSINTRESSESYSTEMET

Allmänt intresse, riksintresse och det kommunala ansvaret

Vikten av tätortsnära natur har ökat markant de senaste åren och särskilt under det senaste årets pandemi. Fler har upptäckt vinsterna med att kunna umgås utomhus och de hälsovinster som vistelse och rörelse i naturen medför. Behovet av att tillgodose människors olika behov av tätortsnära områden för friluftsliv och har ökat samtidigt som bebyggelsestrycket i många städers randzoner och befintliga grönområden är stort. Riksintressen kan vara ett viktigt instrument för att säkerställa att områden med särskilt goda värden för friluftslivet inte försvinner. Det stora flertalet av tätortsnära friluftslivsområden ska emellertid säkerställas i regional och kommunal planering. Det görs genom riktlinjer i region- och översiktsplaner och genom att skydda områden som exempelvis naturreservat. Det är regionernas och kommunernas ansvar enligt 2 kap. 2–3 §§ plan- och bygglagen samt 3 kap. 1 § MB att i sin planering tillgodose de allmänna intressena.

I arbetet med regeringsuppdraget har frågan om tillämpningen av 3 kap 6 § MB i sin helhet återkommande tagits upp. Under lång tid har paragrafens andra stycke, som lyfter fram områden av riksintresse, helt överskuggat betydelsen av det första

stycket där det framgår att de värden som där beskrivs (allmänna värden) så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada dessa värden. För att 3 kap. MB i sin helhet ska tillämpas som det är tänkt behöver myndigheter från lokal till nationell nivå ta ett större ansvar för att paragrafens första stycke kan tillämpas på avsett sätt. Istället för att allt fokus läggs på riksintressen bör de allmänna intressena generellt sett ges större utrymme och tyngd i kommunernas fysiska planering och vid tillståndsgivning. Att ett område avförs från att vara riksintresseområde innebär med andra ord inte att det saknar värde, men att det sannolikt bör anges som ett allmänt intresse som ”så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön” i enlighet med 3 kap. 6 § MB.

Påverkansområde

Från pilotlänens sida framfördes i samband med diskussionerna om riksintresseavgränsningar, att gränsen som sådan främst avser avgränsningen av värdena och inte det område där skada på områdets värde kan uppstå. Huruvida skada på det beskrivna värdet kan antas komma att ske får alltså avgöras i det enskilda fallet utifrån den planerade verksamheten oavsett om den är belägen innanför eller utanför den angivna avgränsningen. Gränsen som sådan är alltså inte absolut utan måste ses som ett observandum för när staten, främst genom länsstyrelsen, behöver delta i planering och tillståndsprocesser.

UTVECKLINGSFRÅGOR

Nya grupper och fler som utövar friluftsliv

Under senare år, inte minst under covid-19-pandemin, har många nya besökare upptäckt vikten av friluftsliv. Dessa ovana friluftslivsidkare söker sig ofta till stadsnära och förhållandevis välkända områden. Detta har under pilotstudien aktualiserat frågan om huruvida stora parkområden kan betraktas som friluftslivsområden och därmed i något fall kunna pekas ut som riksintresse.

Den ökande mängden besökare i friluftslivsområden har lett till ökat slitage. Frågor om i vilken omfattning det är lämpligt att tillåta friluftsliv i känsliga kultur- och naturmiljöer har väckts eftersom slitaget riskerar de värden som är tänkta att skyddas. Fortsatt forskning och utveckling krävs för att utröna om andra typer av skyddsformer och behov av begränsningar krävs för att säkerställa riksintressanta värden.

Framtidens friluftsliv

Nuvarande riksintresseanspråk för friluftsliv bygger på tidigare bedömningar av hur friluftslivet ser ut, vilka aktiviteter som bedrivits och vilka miljöer som har haft de kvaliteter som efterfrågas. Men friluftslivet, dess utövare och aktiviteterna har förändrats genom åren och det är rimligt att anta att det även i framtiden kommer att fortsätta att utvecklas. Särskilt viktiga frågor att beakta är vilka områden som

kommer att vara attraktiva i framtiden, huruvida friluftslivutövarna kommer att vara ”purister” eller ”urbanister”¹⁹ och vilka miljöer som nya grupper av utövare kommer att se som attraktiva. Det bedrivs en hel del forskning om framtidens friluftsliv. Ett större forskningsprogram, Mistra Sport & Outdoors, som pågår för tillfället kan förväntas bidra med ytterligare kunskap. Friluftsvärden som kan få en än större roll och uppskattning i framtiden skulle exempelvis kunna vara större tysta områden.

Omvärldsförändringar kommer att påverka urvalet av områden

Pågående klimatförändring kommer att spela roll för var och hur friluftsliv kommer att idkas framöver när exempelvis trädgränsen flyttas uppåt i fjällen och sandstränder spolats bort. Detta kommer behöva tas hänsyn till vid utvecklingen av riksintressen för friluftsliv.

Fler och nya perspektiv kan påverka urvalet och avgränsningar av områden

Andra aspekter att ta hänsyn till är hur genus och andra perspektiv spelar roll för vilka områden som pekats ut. Eftersom synen på vad friluftsliv är förändras och utvecklas kontinuerligt kommer den här typen av frågor att behöva hanteras vid kommande aktualisering av riksintresse för friluftsliv. Det är därför viktigt att med tätare uppdateringar vara beredd på att ompröva utpekade områden och vid behov även se över urvalet av områden, alternativt att gränser ses över.

3.4 Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med riksintresse för friluftsliv

3.4.1 Justeringar av kriterier för riksintresse för friluftsliv

Naturvårdsverket konstaterade i delredovisningen att nu gällande kriterier för riksintresse för friluftsliv har stöd i lagstiftning och förarbeten. Därmed finns inget behov av att i sak ändra kriterierna. Däremot kan kriterierna för vad som utgör riksintresse för friluftsliv behöva förtydligas i vissa avseenden i syfte att förenkla tillämpningen vid utpekandet av områden. En förväntad effekt av ett sådant förtydligande skulle framför allt vara en ökad samstämmighet i urvalet över landet samt ökad grad av jämförbarhet mellan olika värdebeskrivningar. Under genomförandet av del 2 av uppdraget har Naturvårdsverket förtydligat de tre gällande huvudkriterierna och fört samman dem till ett samlat huvudkriterium. Innebörden i huvudkriteriet är inte ändrat, däremot har det försetts med ett antal preciseringar för att tydliggöra innebörden av det. Naturvårdsverkets bedömning är att preciseringarna, som i riktlinjer vid senaste översynen inte varit så tydligt kopplade till kriterierna, bör leda till att länsstyrelsernas samlade urval i något högre grad omfattar nationella intressen och i något färre fall regionala eller lokala

¹⁹ För definition av purister och urbanister, se till exempel s.48 i Fredman, P. Hörnsten Friberg, L. Emmelin, L. (2005). Friluftsliv och turism i Fulufjället, före – efter nationalparksetableringen. Naturvårdsverket. Rapport 5467.

intressen. Detta ska dock ses som antaganden då antalet pilotlän endast varit två. Naturvårdsverket har inte kunnat utläsa om den föreslagna justeringen av kriterierna i sig åstadkommit någon minskning av riksintresseanspråket. Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt såväl beredas bredare internt inom Naturvårdsverket som samrådas med Havs- och vattenmyndigheten och Boverket.

3.4.2 Den nationella översynen: aktualisering av gränser och det nationella urvalet

Att dagens riksintresseanspråk gällande områden för friluftsliv inte genomgått ett samlat nationellt urval konstaterades redan i del 1 av uppdraget. På grund av att underlaget för Naturvårdsverkets slutsatser och ställningstaganden endast bygger på redovisningar från två pilotlän är det både svårt och riskabelt att försöka dra alltför långtgående slutsatser och testa den nationella giltigheten för olika principer. Än svårare är att genomföra ett nationellt urval utifrån ett så begränsat underlag. En precisering av kriterier och tydligare anvisningar för utpekande och avgränsning kan förväntas leda till ökad likvärdighet mellan länen, tydligare motiv till utpekande och i vissa fall även en prioritering eller rangordning inom likvärdiga kategorier. Detta bör i sin tur underlätta och till viss del utgöra ett led i genomförandet av det nationella urvalet.

De förslag till justerade avgränsningar och ändringar av anspråket som de två pilotlänen arbetat fram visar på att det kan finnas viss potential att justera anspråket genom förtydligade anvisningar.

3.4.3 Naturvårdsverkets fortsatta arbete

FASTSTÄLLA PRECISERADE KRITERIER

Inför beslut om att fastställa omformulerade och preciserade kriterier behöver dessa testas på fler länsstyrelser samt såväl beredas bredare internt inom myndigheten som samrådas med Havs- och vattenmyndigheten och Boverket. Naturvårdsverket avser genomföra detta i samband med framtagande av riktlinjer för kommande arbete med urval och översyn.

GENOMFÖRA NATIONELLT URVAL SAMT SE ÖVER AVGRÄNSNINGAR

Som ett led i arbetet med det nationella urvalet kommer Naturvårdsverket att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten behöva utveckla och tydliggöra vari det nationella intresset består. Preciseringen av kriterierna är ett led i detta. Detta kräver dock ett utvecklingsarbete utifrån ett bredare perspektiv och utifrån dialog med fler länsstyrelser där Naturvårdsverket kan få möjlighet att dra slutsatser avseende likheter och skillnader utifrån natur- och kulturgeografiska förutsättningar med mera. Naturvårdsverket behöver även förhålla sig till ny kunskap och forskning på området och dra nytta av eget utvecklingsarbete under de

senaste åren (till exempel metod för kartläggning av värdefulla områden för friluftsliv²⁰).

Naturvårdsverket avser att genomföra ett arbete med det nationella urvalet utifrån dagens gällande anspråk. Inom ramen för detta behöver ett arbete utföras av länsstyrelserna på motsvarande sätt som av pilotlänen för att få fram ett underlag inför Naturvårdsverkets urvalsprocess. Arbetet inom länen ska bedrivas utifrån anvisningar från Naturvårdsverket. Dessa kommer att innehålla bland annat:

- Preciseringar avseende kriterier
- Riktlinjer för avgränsning
- Riktlinjer för prioritering och rangordning

Naturvårdsverket ser det som ett lämpligt arbetssätt att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten arbeta med grupper av län utifrån gemensamma frågeställningar och områdeskategorier. Ett sätt kan vara att samla länsstyrelser som har riksintressen inom liknande landskapstyper för gemensamma diskussioner. Till exempel fjällen är en sådan kategori där synen på värden, avgränsningar och urval behöver ske gemensamt över länsgränserna i ett helhetsperspektiv. Kartläggningen av friluftslivets omfattning över året behöver också förbättras och det finns även behov av att kartlägga och förbättra kunskapen kring i vilken omfattning och under vilka omständigheter som friluftslivet påverkar renskötselutövningen i fjällen. Andra kategorier kan vara kust och skärgård, större sjöar, älvsträckor med flera.

Den metodvägledning som har tagits fram inom ramen för del 2 av det aktuella regeringsuppdraget och testats av pilotlänen behöver förfinas och färdigställas inför genomförande i en större skala. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kommer tillsammans att arbeta fram dessa. I anvisningarna till länsstyrelserna kommer även ingå att se över riksintressenas avgränsningar. Stöd för hur detta ska genomföras kommer att formuleras i de samlade riktlinjerna. Det ska bland annat tydliggöras att buffertzoner inte ska ingå i riksintresseutpekande. Även här behöver de riktlinjer som testats av pilotlänen stämmas av mot fler län.

Det är viktigt att säkerställa att länsstyrelserna ges möjlighet och resurser att delta i det fortsatta arbetet med rätt kompetens. Förutom friluftslivskompetens behöver även samhällsplanerings-, naturvårds- och kulturmiljökompetens knytas till arbetet.

Naturvårdsverket konstaterar att det nya uppdraget om att identifiera områden av riksintresse för naturvården och kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB som behöver aktualitetsprövas²¹, som länsstyrelserna ska genomföra under hösten 2021

²⁰ Naturvårdsverket (2020). Kartlägga naturområden för friluftsliv. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Friluftsliv/Kartlagga-naturomraden/> [2021-08-15].

²¹ Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

och redovisa 31 december 2021, påverkar arbetet med riksintresse för friluftsliv då friluftslivsvärden kopplar till natur- och kulturmiljövärden. Dessutom tar uppdraget länsstyrelsens resurser i anspråk.

FÖRDJUPADE ÖVERLAPPSANALYSER

Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget inte behövs ytterligare generella juridiska analyser kring överlappande riksintressen, men att det finns ett behov av att genomföra fördjupade konsekvensanalyser med fokus på de kategorier som berörs som till exempel inom 3 kap. 6 § och 4 kap. 2–3 §§ MB.

Naturvårdsverket konstaterar även att riksintresseanspråket för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § MB i hög grad överlappar med 4 kap. 5 § MB, obrutna fjäll. Naturvårdsverket ser ett behov av en närmare geografisk studie av riksintresset obrutna fjäll genomförs då nuvarande avgränsning är för grovt²². Naturvårdsverket anser att den preciserade avgränsningen för riksintresset obrutna fjäll enligt 4 kap. 5 § MB kommer att utgöra ett viktigt underlag även för vägledningen kring och urvalet av riksintressanta fjällområden enligt 3 kap. 6 § MB.

LÖPANDE ÖVERSYNSARBETE OCH FÖRVALTNING

Naturvårdsverket ser ett behov av att utveckla ett arbetssätt som innebär ett mer kontinuerligt översynsarbete som inte omfattar alla riksintresseanspråk samtidigt. Ett sätt är att successivt arbeta igenom riksintressena utifrån olika kategorier, till exempel utifrån landskapstyp som fjäll, sjöar, kust och skärgård. Det blir inte lika resurstungt som att se över alla riksintressen samtidigt. Viktigt är dock att översynen sker i en behovsanpassad prioritetsordning och att de länsstyrelser som berörs ges möjlighet att delta med rätt kompetens. En plan för turordningen gällande kategorier bör sättas upp och stämmas av med länsstyrelserna.

Det finns ett behov av en löpande uppdatering av handboken med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB²³, den behöver kunna kompletteras bland annat utifrån ny kunskap. En webbaserad vägledning underlättar en sådan löpande uppdatering.

Ett förenklat förfarande och tydligare ansvars- och rollfördelning med tydliga rutiner för ändringar av såväl värdebeskrivningar, urval som avgränsningar av riksintresseområden är också viktiga delar i en löpande förvaltning.

²² Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

²³ Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

4. Övergripande förslag och åtaganden, övriga samlade reflektioner

I detta avsnitt redovisas åtaganden och förslag som berör både riksintresse för naturvård och för friluftsliv, samt övergripande reflektioner vad gäller riksintressesystemet.

4.1 Övergripande förslag och åtaganden

4.1.1 Uppdatering av vägledning för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB

Naturvårdsverket konstaterar att handboken med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, MB i vissa delar är föråldrad och att det finns behov av att uppdatera denna vägledning. Naturvårdsverket avser att uppdatera vägledningen tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten.

4.1.2 En gemensam dataspecifikation för riksintressen och utvecklad digitalisering

Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket har inlett ett arbete med att ta fram en gemensam dataspecifikation för de båda myndigheternas riksintressen. En sådan dataspecifikation skulle på sikt kunna bidra till en standardiserad utformning av geodata för samtliga riksintressen. Målet är att genom en gemensam tydlig struktur för värdebeskrivningarna bidra till enklare och mer likvärdig tillämpning och ett standardiserat tillgängliggörande av informationen.

Boverket har tillsammans med andra riksintressemyndigheter påbörjat ett arbete med att utveckla digitaliseringen av riksintressena som bland annat ska bidra till att förenkla ajourhållningen av dem. Naturvårdsverket avser att fortsätta bidra i detta arbete.

4.2 Övriga samlade reflektioner

4.2.1 Riksintressesystemet behöver såväl vårdas som utvecklas

Riksintressesystemet behöver såväl vårdas som utvecklas för att riksintressena ska ses som relevanta och beaktas i fysisk planering även framöver. Staten bör kunna leverera aktuella och uppdaterade planeringsunderlag som beskriver det statliga anspråket på ett sådant sätt att det blir både angeläget och möjligt att ta som utgångspunkt för den fysiska planeringen. En miniminivå är att få till en rutin för löpande översyn och aktualitetsförklaring och att berörda myndigheter är väl

förtrogna med hur ansvar, roller och kunskap fördelar sig mellan den centrala myndigheten och länsstyrelsen.

4.2.2 Urvalet av riksintressen behöver ses över kontinuerligt

Urvalet av riksintressen är inte statiskt utan behöver ses över och kontinuerligt kompletteras utifrån samhällsutvecklingen, ny kunskap, nya behov och omvärldsförändringar. Det kan röra nya förutsättningar som anpassningar utifrån klimatförändringar, nya behov och hur riksintressena ska förhålla sig till företeelser som till exempel grön infrastruktur.

4.2.3 Kompetensutveckling

Det behövs kompetensutveckling hos berörda aktörer som till exempel riksintressemyndigheter, länsstyrelserna och kommuner. Kompetensutveckling inom såväl riksintressesystemet vad gäller roller och ansvar som tillämpningen och de olika tematiska värden som inryms bör ske. Kommunerna behöver stärka sin kompetens och ta sitt ansvar för att inom ramen för den fysiska planeringen hantera riksintressena men även de allmänna intressena som delar av helheten.

4.2.4 Utvecklade underlag och arbetssätt

Riksintressemyndigheterna och länsstyrelser behöver förse den fysiska planeringsprocessen med utvecklade kunskapsunderlag, vägledning och i ökad grad bidra till samverkan mellan olika nivåer liksom över kommun- och länsgränser för ökad likvärdighet i tillämpningen. Utöver uppgiften att se över områdenas avgränsningar så att de bättre avspeglar det nationella intresset och utpekade värdet finns det också ett grundläggande behov av att hitta ett sätt och en modell för att löpande hålla områdenas gränser aktuella, relevanta och uppdaterade. Anvisningar för att främja en likvärdighet i avgränsningar mellan länen, och/eller välmotiverade avvikelser från denna likvärdighet, behöver också utvecklas. Detta behöver göras inom ramen för arbetet med utvecklad digitalisering av riksintressen.

4.2.5 Tillämpningen av 4 kap. miljöbalken behöver stärkas

Utvecklad tillämpning och utvecklade planeringsunderlag behövs inte bara avseende 3 kap. MB utan även för områden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. MB.

4.2.6 Riksintressemyndigheternas samordning behöver utvecklas och stärkas

I det ingår bland annat ett förtydligande av Boverkets samordnande roll. Det bör tydligare framgå vad som ingår i Boverkets uppgifter i form av samordning mellan

riksintressemyndigheter. Såväl Boverkets som övriga riksintressemyndigheters roll och ansvar i sammanhanget bör ses i ljuset av det nu pågående myndighetsinitiativet om nationellt ramverk för fysisk planering.

4.2.7 Reglering om strategisk miljöbedömning

Frågan om huruvida utpekande av områden av riksintresse är en sådan plan eller program som omfattas av Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/42/EG (SEA-direktivet) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, har varit uppe till diskussion sedan direktivets tillkomst och någon samsyn har inte kunnat nås bland riksintressemyndigheterna.

Under senare år har olika ställningstaganden som myndigheter i flera europeiska länder har gjort och som är ämnade att ha styrande verkan för efterkommande beslut bedömts av EU-domstolen som varande en sådan plan eller program som omfattas av SEA-direktivet. En tydlig utvidgning av SEA-direktivets tillämpningsområde har därmed skett och det kan inte uteslutas att utpekande av riksintresse också skulle bedömas omfattas av SEA-direktivet om frågan avgjordes i EU-domstolen. Naturvårdsverket anser att detta är en fråga som behöver utredas mot bakgrund av domarna i EU-domstolen för att nå samsyn mellan olika myndigheter om vad som ska gälla vid aktualisering och utpekande av riksintresseområden framöver.

Bilaga 1. Analys av byggbehov och riksintresseanspråk i pilotlän

För att analysera hur riksintresseanspråk samspelar med byggbehovet i pilotlänen användes Boverkets beräkningar av årligt byggbehov i så kallade funktionella analysregioner²⁴.

Funktionella analysregioner (FA-regioner) är regioner, inom vilka människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor och beräknas av Tillväxtverket. FA-regioner följer kommungränser, men inte nödvändigtvis länsgränser. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras i grunden på arbetspendling över kommungräns, Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Den senaste indelningen som gjordes av Tillväxtanalys år 2015 delar in Sverige i 60 FA-regioner²⁵.

Årligt byggbehov (antal bostäder som behöver byggas årligen) per 1000 innevånare 2020–2029 är beräknat av Boverket²⁶.

En del av riksintresseanspråk ligger i havet, utanför FA-regioner då FA-gränser inte går ut i havet. Detta redovisas i tabellerna nedan genom en särskild rad, ”Havsområden”.

Riksintresse för naturvård

Det genomsnittliga värdet av årligt byggbehov per 1000 innevånare i olika FA-regioner som ligger helt eller delvis i Västerbottens län är relativt lågt. 89 % av länets gällande riksintresseanspråk finns i FA-regioner där byggbehovet är 0 (Strömsund, Åsele, Lycksele, Vilhelmina, Storuman, Arjeplog). 4 % av länets gällande riksintresseanspråk för naturvård finns i FA-regionen Umeå som har högsta byggbehov i länet (3,00). 62 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset ligger i FA-regioner där byggbehov är 0. 19 % av arealminskningar ligger i FA-regionen Umeå med högsta byggbehov i länet (3,0), och 19 % - i FA-regionen Skellefteå (byggbehov 1,3).

²⁴ Denna bilaga baseras på Metrias sammanställning av länsstyrelsernas underlag och befintliga data för riksintressen naturvård och friluftsliv med mera, som genomförts på beställning av Naturvårdsverket. Se Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20

²⁵ Tillväxtverket (2021). FA-regioner. <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html> [2021-08-15]

²⁶ Uppgifter om årligt byggbehov per 1000 invånare baseras på följande rapport: Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

Tabell 5. Riksintresseanspråk för naturvård i Västerbottens län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västerbottens län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
46	Strömsund ²⁷	0,0	4 %	3 %
47	Åsele	0,0	1 %	3 %
48	Umeå	3,0	6 %	19 %
49	Lycksele	0,0	5 %	13 %
50	Vilhelmina	0,0	21 %	5 %
51	Storuman	0,0	16 %	10 %
52	Skellefteå	1,3	5 %	19 %
54	Arjeplog ²⁸	0,0	37 %	17 %
n/a	Havsområden	0,0	5 %	10 %

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt värde av årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029. 35 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för naturvård finns i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet (6,4). 21 % av arealminskningar som föreslås finns i FA-regionen Borås (3,8), 18 % - i FA-regionen Skövde-Skara (3,1), 18 % - i FA-regionen Trollhättan (2,1).

Tabell 6. Riksintresseanspråk för naturvård i Västra Götalands län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västra Götalands län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
14	Borås	3,8	6 %	21 %
15	Göteborg	6,4	15 %	35 %
16	Trollhättan-Vänersborg	2,1	18 %	18 %
17	Lidköping-Götene	2,6	4 %	3 %
18	Skövde-Skara	3,1	23 %	18 %
27	Karlstad ²⁹	2,0	2 %	0 %
28	Västlandet	0,0	11 %	5 %
n/a	Havsområden	0,0	22 %	0 %

Riksintresse för friluftsliv

Det genomsnittliga värdet av årligt byggbehov per 1000 innevånare i olika FA-regioner som ligger (helt eller delvis) i Västerbottens län är relativt lågt. 4 % av riksintresseområdena för friluftsliv finns i FA-regionen Umeå som har högsta

²⁷ I FA-regionen Strömsund ingår kommunerna Strömsund (Jämtlands län) och Dorotea (Västerbottens län).

²⁸ I FA-regionen Arjeplog ingår kommunerna Arjeplog (Norrbottens län) och Sorsele (Västerbottens län).

²⁹ I FA-regionen Karlstad ingår 13 kommuner i Värmlands län (inklusive Karlstads kommun), samt Åmåls kommun (Västra Götalands län).

byggbehov i länet (3,00). 94 % av länets gällande riksintresseanspråk finns i FA-regioner där byggbehov är 0 (Strömsund, Åsele, Lycksele, Vilhelmina, Storuman, Arjeplog). Även om stora arealer kan avföras som riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län görs det i FA-regioner där byggbehovet är mycket begränsat. 69 % av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset ligger i FA-regioner där byggbehov är 0. 17 % av arealminskningar ligger i FA-regionen Umeå med högsta byggbehov i länet (3,0), och 14 % - i FA-regionen Skellefteå (byggbehov 1,3).

Tabell 7. Riksintresseanspråk för friluftsliv i Västerbottens län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västerbottens län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
46	Strömsund	0,0	4 %	0 %
47	Åsele	0,0	1 %	0 %
48	Umeå	3,0	4 %	17 %
49	Lycksele	0,0	2 %	20 %
50	Vilhelmina	0,0	27 %	5 %
51	Storuman	0,0	25 %	0 %
52	Skellefteå	1,3	2 %	14 %
54	Arjeplog	0,0	32 %	32 %
n/a	Havsområden	0,0	3 %	12 %

Inom Västra Götalands län finns ett antal FA-regioner med relativt högt värde av årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029. Av arealminskningar som föreslås utgå ur riksintresset för friluftsliv finns 55 % i FA-regionen Göteborg där byggbehovet är högst i länet (6,4). 10 % av arealminskningar finns i FA-regionen Skövde-Skara (byggbehov 3,1) minskas arealerna med 10% och i FA-regionen Trollhättan-Vänersborg (byggbehov 2,1) står minskningen för 14 %.

Tabell 8. Riksintresseanspråk för friluftsliv i Västra Götalands län och årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029 i FA-regionerna som ligger inom Västra Götalands län.

FA-kod	FA-namn	Årligt byggbehov per 1000 innevånare 2020–2029	Andel av riksintresseanspråk enligt gällande avgränsning, %	Andel av totala arealen som föreslås utgå, %
14	Borås	3,8	2 %	1 %
15	Göteborg	6,4	15 %	55 %
16	Trollhättan-Vänersborg	2,1	15 %	14 %
17	Lidköping-Götene	2,6	10 %	0 %
18	Skövde-Skara	3,1	16 %	10 %
27	Karlstad	2,0	4 %	1 %
28	Västlandet	0,0	11 %	18 %
n/a	Havsområden	0,0	26 %	0 %

Källförteckning

Boverket (2020). Översyn kriterier riksintressen - Regeringsuppdrag till Boverket att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för riksintresseanspråk. Rapport 2020:26.

Boverket (2020). Bostadsbyggnadsbehov 2020–2029. Rapport 2020:32.

Fredman, P. Hörnsten Friberg, L. Emmelin, L. (2005). Friluftsliv och turism i Fulufjället, före – efter nationalparksetableringen. Naturvårdsverket och författarna, Stockholm. Naturvårdsverket. Rapport 5467.

Fredman, P., Stenseke, M., Sandell, K., Mossing, A. (2013). Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram, slutrapport. Stockholm: Naturvårdsverket. Rapport 6547.

Glette, V., Blomsterberg, K., Hansen, A.S. (2020). Kartläggning och analys av marint friluftsliv. Göteborg: Ramböll och Göteborgsregionen.

Höjer, O. - Naturvårdsverket (2020). Översiktlig analys av kriterier för riksintresse naturvård 3 kap miljöbalken, Dnr. NV-07291-20.

Metria (2021). Beskrivning av riksintresse för naturvård och friluftsliv utifrån pilotstudien, Dnr NV-01135-20.

Naturvårdsverket (2005). Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken. Handbok 2005:5.

Naturvårdsverket (2020). Kartlägga naturområden för friluftsliv. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Friluftsliv/Kartlagga-naturomraden/> [2021-08-15].

Naturvårdsverket (2021). Redovisning av regeringsuppdrag om att jämföra, redovisa och föreslå förändringar i den internationella rapporteringen av skyddad natur.

Naturvårdsverket och Havs och vattenmyndigheten (2013). Riktlinjer för översyn 2012–2014 av riksintressen för friluftsliv.

Regeringen (2020). Uppdrag att göra se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse, Fi2020/00252/SPN.

Regeringen (2021). Uppdrag om identifiering av riksintresseanspråk som behöver aktualitetsprövas, Fi2021/02423.

Tillväxtverket (2021). FA-regioner. <https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html> [2021-08-15]