

Vägledning om förvaltning av skyddad natur

RAPPORT 6838 • JUNI 2018



Vägledning om förvaltning av skyddad natur

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00, fax: 010-698 16 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6838-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2018

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2018

Omslagsfoto: Josefin Olsson och Pixabay



Förord

En god förvaltning av skyddade områden är en förutsättning för att bevara vårt natur- och kulturarv med en rik biologisk mångfald och värdefulla områden för rekreation och friluftsliv. Naturvårdsverket har tagit fram *Vägledning om förvaltning av skyddad natur* för att ge en övergripande bild av vad det innebär att vara förvaltare av skyddad natur. Vägledningen kompletterar bland annat *Process att bilda naturreservat*. Tillsammans är dessa vägledningar resultatet av en översyn av handboken *Bildande och förvaltning av naturreservat* från år 2003.

Vägledningen omfattar förvaltning av nationalparker, naturreservat, Natura 2000-områden, naturvårdsområden, biotopskydd, växt- och djurskyddsområden, naturminnen och områden med naturvårdsavtal. Det har länge funnits ett behov av en övergripande vägledning om förvaltarrollen för dessa skyddsformer. På sikt ska Naturvårdsverket omvandla detta dokument till en webbaserad vägledning som ska uppdateras och utvecklas efter behov.

Naturvårdsverkets förhoppning är att vägledningen ska bidra till att stärka landets förvaltare i deras yrkesroll och till att öka målstyrningen av hur förvaltning av skyddad natur bidrar till Sveriges nationella miljömål och friluftslivsmål.

Huvudförfattare till vägledningen är Peter Dahlström, Erik Hellberg Meschaks, Josefin Olsson och Mia Yri.

Stockholm 7 juni 2018

Claes Svedlindh
Chef Naturavdelningen

Innehåll

FÖRORD		3
1	INLEDNING	7
1.1	Målgrupp och omfattning	7
1.2	Syfte	8
1.3	Bakgrund	8
1.4	Avgränsningar	9
2	DEM ÄR FÖRVALTARE?	10
3	FÖRVALTARENS UPPDRAG OCH BEFOGENHETER	12
3.1	Huvuduppgiften – verkställa förvaltningen enligt beslut och planer	12
3.1.1	Att följa EU:s naturvårdsdirektiv	13
3.2	Finansiering	14
3.2.1	Nationell finansiering	14
3.2.2	EU-fonder	15
3.3	Avgränsningar mot närliggande verksamheter	16
3.3.1	Fastighetsförvaltning	16
3.3.2	Förvaltning av det statliga ledsystemet i fjällen	17
3.3.3	Tillsynsverksamhet	17
3.3.4	Tillstånd och dispenser	18
3.4	Andra regler att beakta	18
3.4.1	Natura 2000	19
3.4.2	Strandskydd	19
3.4.3	Bygglov	19
3.4.4	Vattenverksamhet	19
3.4.5	Fornlämningar	20
3.4.6	Vägvisningsskyltar	20
3.4.7	Terrängkörning	20
4	SÄKERHETSANSVAR INOM FÖRVALTNINGEN	21
4.1	Skadeståndslagen	21
4.1.1	Förebyggande arbete	22
4.2	Exempel	23
4.2.1	Halk- och fallolyckor	23
4.2.2	Fallande träd	23
4.2.3	Betande djur	25
4.2.4	Naturvårdsbränning	27
4.2.5	Spontan brand	27
5	PRIORITERINGAR	28
5.1	Nationellt prioriterade värden	28
5.2	Regionala och lokala värden	29

5.3	Tillgänglighet för friluftslivet	29
5.3.1	Friluftsliv steg 1: Prioritering utifrån värden och behov	30
5.3.2	Friluftsliv steg 2: Att välja och välja bort	30
5.4	Bevara först och restaurera sist	31
5.5	Konnektivitet	31
5.6	Långsiktiga kostnader	32
5.7	Kvalitet och kompetens	32
5.8	Externa faktorer	33
6	LOKAL DELAKTIGHET	35
6.1	Vad och varför?	35
6.2	En fråga om demokrati	35
6.2.1	Jämlikt inflytande	36
6.2.2	Förankring tar tid men är ofta värt det	36
6.2.3	Lokalsamhället deltar aktivt i förvaltningen	37
6.2.4	Volontärarbete i skyddade områden	38
7	ADAPTIV FÖRVALTNING	39
7.1	Grunderna för adaptiv förvaltning	39
7.2	Den adaptiva förvaltningens olika steg	40
7.2.1	Planera	40
7.2.2	Genomföra	41
7.2.3	Följa upp och utvärdera bevarandemål och friluftslivsmål	41
7.2.4	Utvärdera brister	45
7.2.5	Lära och förändra	45
7.3	Ny kunskap	47
7.4	Tillämpning av adaptiv förvaltning	47
7.4.1	Exempel på tillämpning	47

1 Inledning

Det långsiktiga och lagstadgade skyddet av svensk natur är viktigt för att bevara vårt natur- och kulturarv, en rik biologisk mångfald och värdefulla områden för rekreation och friluftsliv. En god förvaltning av de skyddade områdena är en förutsättning för att dessa värden ska bevaras och utvecklas och för att Sverige ska nå sina nationella mål för biologisk mångfald och friluftsliv. Sju av de nationella miljömålen är knutna till biologisk mångfald, och för dem är förvaltningen av skyddad natur viktig eftersom många av landets mest värdefulla naturmiljöer ligger inom skyddade områden. Sverige har också friluftslivsmål¹ som förvaltningen av skyddad natur bidrar till. Det gäller framför allt målen *Skyddade områden en resurs för friluftslivet* och *Tillgänglig natur för alla*. Genom medlemskapet i EU omfattas Sverige av flera direktiv som också ställer krav på förvaltningen, där art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet är särskilt betydelsefulla.

1.1 Målgrupp och omfattning

Det finns en rad olika formella områdesskydd, varav nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden utgör merparten. Nationalparker är Sveriges starkaste skyddsform för naturen. Deras höga status både nationellt och internationellt kräver hög kvalitet på förvaltningen, både med hänsyn till naturvärden och till att möjliggöra och förvalta upplevelser för besökare. Naturreservat är den skyddsform som omfattar störst areal, och antalet ökar snabbt. Natura 2000 är EU:s nätverk av skyddade områden som ska bidra till att bevara utpekade arter och naturtyper i Europa. Arbetet med att bevara dessa områden är prioriterat i det svenska naturvårdsarbetet.

Denna vägledning vänder sig i första hand till dem som förvaltar områden som omfattas av något av följande skydd:

- nationalparker,
- naturreservat,
- naturvårdsområden,
- Natura 2000-områden,
- biotopskyddsområden,
- växt- och djurskyddsområden,
- naturminnen,
- områden med naturvårdsavtal.

Sveriges 21 länsstyrelser ansvarar för merparten av områdesförvaltningen. Även kommuner, regionala stiftelser och Skogsstyrelsen är viktiga aktörer i arbetet med förvaltning av skyddad natur. Det finns också exempel på särskilda lokala lösningar för förvaltningen, till exempel för några av nationalparkerna. Kommunen bildar kommunala naturreservat och förvaltar dessa, men kan även vara

¹ Mål för friluftslivspolitiken, Skr 2012/13:51.

förvaltare av statliga naturreservat. Skogsstyrelsen bildar biotopskyddsområden och ingår naturvårdsavtal och förvaltar dessa.

Skyddsinstrumentet kulturresevat är också av värde för bevarandet av biologisk mångfald och friluftsliv. Kulturresevat syftar till att vårda och bevara värdefulla kulturpräglade landskap², vilket ofta innebär ett bevarande av naturvärden så som till exempel hävdberoende flora och fauna. Denna flora och fauna ingår då i begreppet biologiskt kulturarv – natur som berättar om kultur³. Ansvar för och samordning av arbetet med kulturresevat ligger hos Riksantikvarieämbetet och omfattas inte av denna vägledning, men förhoppningsvis kan vägledningen vara av visst intresse även för dem som jobbar med detta.

Vägledningen innehåller:

- uppdrag, roller och arbetsätt inom arbetet med förvaltning av formellt skyddad natur,
- frågor om ansvar och säkerhet i förvaltningsarbetet,
- grundläggande krav och utgångspunkter för prioriteringar inom förvaltningen,
- att genomföra en adaptiv förvaltning.

1.2 Syfte

Syftet med vägledningen är att underlätta och stärka förvaltningen av skyddad natur. Vägledningen ska ge en övergripande bild av vad det innebär att vara förvaltare av skyddad natur och avsikten är att den ska vara ett stöd i arbetet. Vägledning ska uppdateras löpande utifrån förvaltarnas behov.

Vägledningen kan förhoppningsvis också vara till nytta för dem som bildar dessa skydd och dem som hanterar angränsande verksamheter som t.ex. tillsyn, fastighetsförvaltning och åtgärdsprogram för hotade arter. För att få ut bäst effekt av förvaltningen och av övriga verksamheter, krävs att de är samordnade sinsemellan.

Mål som vägledningen är tänkt att bidra till är bland annat:

- Att befintlig kunskap upprätthålls genom lättillgänglig information till nya förvaltare.
- Att förvaltningen håller hög kvalitet.
- Att förvaltningen är effektiv.
- Att förvaltningen är kunskapsbaserad och adaptiv.

1.3 Bakgrund

Naturvårdsverket har länge haft behov av en övergripande vägledning som tar ett samlat grepp kring förvaltningen av skyddad natur. En del av innehållet har

² <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/kulturresevat/>

³ <https://www.raa.se/kulturarv/landskap/biologiskt-kulturarv/>

delvis berörts i andra vägledningar, t.ex. *Bildande och förvaltning av naturreservat* från 2003⁴, *Förvaltning av skogar och andra trädbärande marker i skyddade områden*⁵ och *Tillgängliga natur- och kulturområden*⁶. En del av innehållet har inte formulerats på detta sätt tidigare.

En översyn av handboken *Bildande och förvaltning av naturreservat* påbörjades år 2009, och har lett fram till processbeskrivningen *Att bilda naturreservat* på Naturvårdsverkets hemsida⁷. Den här vägledningen om förvaltning är del två i översynen av handboken, men redan i ett tidigt skede togs beslut om att vägledningen skulle omfatta fler formella skyddsformer än enbart naturreservat.

1.4 Avgränsningar

Naturvårdsverkets ambition är i det här fallet i huvudsak att beskriva regelverket och ge en helhetsbild av förvaltarens uppdrag. Därför är vägledningen övergripande och ritar upp ramarna för vad det innebär att vara förvaltare av skyddade områden. Förvaltaren har ett viktigt ansvar att utifrån dessa ramar och grundläggande principer göra regionala och lokala prioriteringar.

Förvaltarens vardag består av många arbetsmoment som inte beskrivs i vägledningen. Vi går till exempel inte in på hur man upphandlar entreprenörer eller hur man upprättar avtal med t.ex. djurhållare. De förvaltande organisationerna sitter själva på den huvudsakliga kompetensen i dessa frågor. Därför är det värdefullt med utbyte av erfarenhet mellan förvaltare, vilket Naturvårdsverket också verkar för att främja, bland annat genom att erbjuda samverkansforum och förvaltarträffar. Denna vägledning berör inte heller inriktningar och metoder för vilka skötselåtgärder som ska genomföras och hur de bör utformas. Naturvårdsverket vägleder om detta i andra sammanhang, och även här finns avgörande kompetens från förvaltarorganisationerna och stort behov av samverkan dem emellan för att få spridning på ny och gammal kunskap.

Vi går heller inte djupare in på hur vi fördelar resurser till förvaltningen eller hur vi använder digitala verktyg som SkötselDOS. Dessa principer och verktyg utvecklas och förändras kontinuerligt, och information om dem förmedlas på andra sätt.

Vägledningen är en av flera som berör angränsande områden; tillgänglighet, fastighetsförvaltning, uppföljning i skyddade områden m.m. Vi har för avsikt att undvika att upprepa det som redan finns och samtidigt göra tydliga kopplingar så att vägledningarna tillsammans bildar en helhet som är tillgänglig för förvaltaren.

⁴ Bildande och förvaltning av naturreservat, Naturvårdsverket, Handbok 2003:3.

⁵ Förvaltning av skogar och andra trädbärande marker i skyddade områden, Naturvårdsverket, Rapport 6561.

⁶ Tillgängliga natur- och kulturområden: En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. Rapport 6562, april 2013.

⁷ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddad-natur/Naturreservat/Process-att-bilda-naturreservat/>

2 Vem är förvaltare?

Det finns olika typer av formellt naturskydd som blir till genom olika processer. Naturreservat beslutas av en länsstyrelse eller en kommun. Naturminnen beslutas också av länsstyrelse eller kommun. Naturminnen är särpräglade naturföremål som behöver skyddas eller vårdas särskilt, t.ex. jätteekar, trädgrupper, flyttblock och jättegrytor. Det finns också 93 naturvårdsområden i Sverige. Skyddsformen upphörde i och med införandet av miljöbalken 1999. De områden som inrättats ska vid tillämpningen av miljöbalken anses som naturreservat, men föreskrifterna får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet. För dessa områdesskydd är utgångspunkten⁸ att den som inrättar skyddet ansvarar för förvaltningen av området. Men förvaltningen kan lämnas över till någon annan genom ett beslut⁹. Det finns många områden där länsstyrelsen har överlåtit förvaltningen till en kommun eller organisation, t.ex. en stiftelse. Det ska framgå av beslutet vem som är förvaltare av det skyddade området. Om det sker en överlåtelse av förvaltningen till annan part än beslutsmyndigheten så är det viktigt att det sker i samråd och att den som blir förvaltare är medveten om vilket ansvar som följer med uppdraget.

Den som inrättat skyddet har fortfarande det yttersta ansvaret för förvaltningen och att rätt skötsel genomförs även om förvaltningen har överlåtit till någon annan. Om förvaltningen inte fungerar i enlighet med beslut och skötselplan blir det beslutsmyndighetens ansvar att hantera det. I första hand bör beslutsmyndigheten samråda med förvaltaren. Hittar man ingen annan lösning kan det bli nödvändigt att återta förvaltningen. Den som tar över förvaltningen ska vara medveten om att förvaltaren ansvarar både för genomförandet av åtgärder och för finansieringen av förvaltningskostnaderna. Är den tilltänkta förvaltaren inte beredd att stå för kostnaderna bör beslutsmyndigheten göra en upphandling av förvaltningen istället för en direkt överlåtelse, i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Länsstyrelse eller kommun kan också besluta om växt- och djurskyddsområden för att skydda sällsynta eller störningskänsliga arter¹⁰. Föreskrifterna begränsar allmänhetens och ibland markägarens tillträde till området. Förvaltning av växt- och djurskyddsområden handlar i första hand om information till allmänhet och sakägare. Förvaltaren förhindrar att överträdelser begås av misstag genom att gränsmarkera och sätta upp skyltar med information. I övrigt handlar det mest om tillsyn enligt miljöbalken, men detta är en myndighetsuppgift och ingår inte i uppdraget som förvaltare.

Nationalparker beslutas av regeringen efter riksdagens medgivande. Vem som är förvaltare beslutas av regeringen och framgår av 3 § nationalparksförordningen. De flesta nationalparker förvaltas av den eller de länsstyrelser som

⁸ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁹ Enligt 21 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁰ Med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken.

berörs, men några undantag finns. Det är Naturvårdsverket som beslutar om föreskrifter och skötselplaner för hur nationalparkerna ska förvaltas¹¹. Staten äger alltid all mark i nationalparkerna.

Natura 2000-områden beslutas av regeringen. Länsstyrelserna tar fram bevarandeplaner för de Natura 2000-områden som finns i deras län, men Natura 2000-områden som saknar reglering på annat sätt har inte någon utpekad förvaltare. Sverige har åtagit sig att förhindra försämringar, störningar och betydande påverkan på utpekade arter och habitat i Natura 2000-områdena. Sverige är också skyldiga att vidta positiva åtgärder för bevarande av livsmiljöer och arter i Natura 2000-områdena. Det innebär att alla myndigheter ska prioritera att genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att målet med bevarandet ska kunna uppnås¹². Nödvändiga åtgärder i Natura 2000-områden som saknar utsedd förvaltare kan då regleras till exempel genom enskilda avtal med utförare.

Biotopskydd beslutas av länsstyrelsen, Skogsstyrelsen eller en kommun. Det finns inte någon möjlighet att meddela föreskrifter beträffande skötseln av ett biotopskyddsområde. Om skötsel är nödvändigt för att syftet med skyddet ska uppnås får detta regleras på annat sätt, till exempel genom ett skötselavtal med fastighetsägaren eller brukaren om att hen mot ersättning vårdar området på ett tillfredsställande sätt. Om detta inte är möjligt får den beslutande myndigheten själv vidta nödvändiga åtgärder, sedan markägaren har underrättats¹³.

Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som kan skrivas mellan fastighetsägare och stat eller kommun. Avtalet ska vara skriftligt och reglera vad fastighetsägaren förbinder sig att tåla eller tillåta vad gäller naturvården inom ett visst område. Ett sådant avtal ska vid tillämpningen av jordabalken anses som nyttjanderätt. *Tåla* och *tillåta* är ledorden i ett naturvårdsavtal. Ett exempel på vad fastighetsägaren kan förbinda sig att tåla är att avstå från skogsbruk. Att t.ex. en länsstyrelse utför skötselåtgärder är exempel på vad fastighetsägaren kan tillåta.

I avtalet kommer man överens om en ekonomisk ersättning för fastighetsägaren med anledning av vad hen förbinder sig att tåla och/eller tillåta. Avtalet får dock inte innehålla skyldigheter för varken fastighetsägaren eller stat/kommun att vidta åtgärder. Ska man komma överens om åtgärder som t.ex. innebär att fastighetsägaren ansvarar för naturvårdande åtgärder mot ersättning så ska det regleras i ett separat skötselavtal/uppdragsavtal.

I skyddade områden kan även markägare och arrendatorer ha viktiga roller. De kan t.ex. utföra åtgärder i odlingslandskapet så som bete, slåtter och underhåll av brukningsvägar som kan vara viktiga för friluftslivet. Ofta sker denna skötsel utan direkt inblandning av förvaltaren, som dock fortfarande har huvudansvaret för förvaltningen och för att syftet med skyddet uppnås.

¹¹ 4 och 7 §§ nationalparksförordningen (1987:938).

¹² 16 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹³ Prop. 1997/98:45, sid 718–719.

3 Förvaltarens uppdrag och befogenheter

Förvaltarens uppgift är att förvalta skyddade områden så att syftet med skyddet uppnås i enlighet med gällande beslut och planer.

I samband med bildandet av ett naturreservat beslutar länsstyrelsen eller kommunen att markägare och andra sakägare får tåla att vissa åtgärder vidtas för att tillgodose syftet med reservatet¹⁴. Detsamma gäller i princip även för biotopskyddsområden och naturminnen.

Förvaltarens befogenheter – hur pass genomgripande de är – kan variera stort mellan olika typer av områdesskydd eftersom de olika skyddsformerna och verktygen skiljer sig åt. Men de kan också variera mycket mellan olika objekt som har samma typ av områdesskydd, t.ex. mellan olika naturreservat. Vilka befogenheter förvaltaren har inom ett område beror på vilka restriktioner som gäller, oavsett om de har kommit till genom ett tvingande beslut eller genom ett frivilligt avtal. Det går därför inte att säga att den ena skyddsformen innebär större befogenheter för förvaltaren än den andra. Befogenheterna framgår av innebörden i beslutet eller avtalet och dess stadgar. Stadgarna är beslutets föreskrifter och vad fastighetsägaren gått med på att tåla och/eller tillåta i avtalet. Även i Natura 2000-områden krävs avtal eller beslut om ytterligare områdesskydd för att kunna genomföra åtgärder, t.ex. att uppföra byggnader för förvaltningens behov.

Förvaltningen av skyddade områden har nära kopplingar till vissa andra verksamheter som är viktiga att hålla isär, t.ex. fastighetsförvaltning och prövning av tillstånd och dispenser. Den typen av myndighetsutövning ligger alltid på beslutsmyndigheten. Tillsyn i miljöbalkens mening är också myndighetsutövning och kan inte överlämnas till förvaltningen utan ska hanteras av länsstyrelse eller kommun¹⁵. Ansvaret för uppföljning av skötsel-mål och naturvärden ligger normalt på länsstyrelserna när det gäller alla Natura 2000-områden och statligt beslutade naturreservat.

3.1 Huvuduppgiften – verkställa förvaltningen enligt beslut och planer

Förvaltarens huvuduppgift är att genomföra de åtgärder som behövs för att uppnå syftet med skyddet. När det finns en skötselplan ansvarar förvaltaren för genomförandet av den. Förvaltaren kan genomföra eller upphandla åtgärder och är den som står för finansieringen av och det yttersta ansvaret för förvaltningen. Vid upphandling ska lagen om offentlig upphandling (LOU) följas, och många myndigheter har även en egen upphandlingspolicy som kan gå längre än LOU, t.ex. i kraven på hur direktupphandlingar ska gå till.

¹⁴ 7 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁵ 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Skötseln omfattar naturvårdsåtgärder såväl som informationsinsatser och att bygga och underhålla anläggningar för besökare. I arbetet ingår att göra prioriteringar mellan åtgärder utifrån bevarandemål och skötselplaner, inom de ekonomiska ramar förvaltaren förfogar över. När det gäller nationalparker och naturreservat ska det framgå i beslut och skötselplaner vilka värden, och därav vilka åtgärder, som är prioriterade. Föreskrifterna i besluten är styrande för förvaltaren och definierar vilka åtgärder som får vidtas. Beslutsfattaren gör därmed den grundläggande prioriteringen redan när beslut och planer tas fram. Förvaltaren underlättar sitt eget arbete genom att bidra med sin kompetens och sina erfarenheter vid bildandet av nya skyddade områden. En samsyn mellan beslutsfattare och förvaltare ökar förutsättningarna för att syftet kan uppnås. Det kan gälla att göra det möjligt att genomföra olika åtgärder, säkra tillgång till vägar, sätta ambitionsnivå för tillgängligheten m.m. För mer information om att ta fram skötselplaner för naturreservat, se Naturvårdsverkets vägledning *Process att bilda naturreservat*¹⁶.

I vissa fall finns inte tillräcklig vägledning att hämta från skötselplanen för att åstadkomma bästa nytta för begränsade resurser i ett skyddat område. Skälen till detta kan exempelvis vara att skötselplanen är föråldrad eller att viktiga skötselaspekter saknas. Förvaltaren bör ta de initiativ som behövs även i dessa lägen för att åstadkomma en lämplig skötsel. Förvaltaren bör föreslå ändringar i skötselplan om det behövs. Det är dock av största vikt att inga skötselåtgärder vidtas i strid med gällande skötselplaner. Även en föråldrad skötselplan gäller till dess att beslutsmyndigheten reviderat den. Åtgärder som kräver dispens från reservatsbeslutet ska prövas.

3.1.1 Att följa EU:s naturvårdsdirektiv

Genom medlemskapet i EU har Sverige en skyldighet att följa art- och habitatdirektivet¹⁷ samt fågeldirektivet¹⁸. Åtagandena är inskrivna i miljöbalken. Det innebär att Sverige ska bidra till att de arter och naturtyper som är listade i direktiven (med angiven förekomst i Sverige) har en gynnsam bevarandestatus.

Enligt artikel 6 i art- och habitatdirektivet ska medlemsstater vidta nödvändiga bevarandeåtgärder för utpekade naturtyper och arter inom särskilda bevarandeområden¹⁹. Dessa bevarandeområden är Sveriges Natura 2000-områden. Sverige ska förhindra att livsmiljöer och habitat för utpekade arter försämras inom Natura 2000-nätverket.

¹⁶ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddad-natur/Naturreservat/Process-att-bilda-naturreservat/>

¹⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG (79/409/EEG) av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹⁹ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

Sverige har tagit fram ett åtgärdsprogram för prioriterade åtgärder inom Natura 2000-nätverket. Programmet betecknas PAF = Prioritized Action Framework. Alla medlemsländer i EU har fått i uppdrag att fylla i samma mall för att definiera vilket åtgärdsbehov som finns inom landets Natura 2000-områden och för att uppskatta vilka resurser som krävs. Miljö- och energidepartementet sände över Sveriges första PAF till kommissionen den 30 april 2013.

Genom uppföljning och rapportering till EU av bland annat artikel 17 i art- och habitatdirektivet sker en kontroll av hur Sverige bidrar till att nå gynnsam bevarandestatus för utpekade arter och naturtyper²⁰. Rapporteringen kan visa på om förvaltningen behöver göra omprioriteringar på nationell nivå, vilket behöver brytas ner till regional och lokal nivå för att där genomföra de åtgärder som behövs.

Sveriges Natura 2000-områden har en bevarandeplan eller en skötselplan om Natura 2000-området ingår i ett naturreservat. I planerna beskrivs områdets prioriterade värden och mål. Natura 2000-utpekandet ger inte förvaltaren befogenhet att utföra skötselåtgärder mot markägarens vilja. För att nå bra resultat är det därför av avgörande betydelse att ha en god dialog med markägaren. Det finns ett antal verktyg att jobba med för att få skötseln att fungera. Förvaltaren kan ge vägledning och hjälp, t.ex. med att hitta arrendatorer, bidra till att sätta upp stängsel m.m. Nödvändiga åtgärder kan genomföras med stöd av miljöersättningar eller genom särskilda överenskommelser, t.ex. naturvårdsavtal där markägaren medger att länsstyrelsen genomför vissa åtgärder eller skötselavtal som reglerar ersättning till markägaren för att genomföra vissa åtgärder.

Om utpekade värden hotas eller försämras och det inte är möjligt med en överenskommelse med markägaren kan det bli nödvändigt att ta upp frågan om att bilda ett naturreservat, så att förvaltaren får befogenhet att vidta åtgärder genom beslut om föreskrifter och skötselplan. Ett område som pekats ut som Natura 2000-område ska enligt miljöbalken prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet²¹. Denna prioritering omfattar alla typer av åtgärder som är nödvändiga för att de utpekade arterna och naturtyperna ska uppnå eller behålla gynnsam bevarandestatus²².

3.2 Finansiering

3.2.1 Nationell finansiering

Ett statligt anslag till åtgärder för värdefull natur står för den huvudsakliga finansieringen av förvaltningen av skyddad natur. Regeringen beslutar om anslaget och Naturvårdsverket fördelar ut det enligt en överenskommen

²⁰ <https://www.artdatabanken.se/var-verksamhet/eu-rapportering/>

²¹ 7 kap. 27 § MB.

²² 16 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

modell till länsstyrelserna, Laponiatjuottjudus och stiftelsen Tyrestaskogen. Länsstyrelsernas ramanslag för personal är också en viktig finansiering av verksamheten.

Havs- och vattenmyndigheten fördelar också ett statligt anslag till förvaltningen av skyddade områden. Anslaget används för vattenförvaltning, fiskevård, finansiering av LIFE-projekt m.m.

Det finns också ett antal andra möjligheter att finansiera åtgärder och förvaltaren bör utnyttja dem i så stor utsträckning som möjligt. Några exempel på annan nationell finansiering är:

- LONA, lokala naturvårdssatsningen²³
- Innovativ naturvård, WWF²⁴
- Stiftelsen Svensk våtmarksfond²⁵

3.2.2 EU-fonder

Medlemsländerna i EU förvaltar ett antal fonder med pengar som syftar till att skapa nya jobb och investera i en hållbar och sund europeisk ekonomi och miljö. Här lyfter vi några exempel av betydelse för naturvården.

LANDSBYGDSPROGRAMMET

Den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling är en av EU:s fyra struktur- och investeringsfonder och stöder EU:s politik för landsbygdsutveckling. Sveriges nationella landsbygdsprogram har ett antal stöd och ersättningar som finansieras gemensamt av Sverige och EU. Landsbygdsprogrammet hantearas av Jordbruksverket. I odlingslandskapets betesmarker och slätterängar bör förvaltningen utnyttja möjligheten till miljöersättningar genom landsbygdsprogrammet så långt det är möjligt. Syftet med miljöersättningarna är att bevara natur- och kulturvärden. Miljöersättningar kan sökas av markägaren, en djurhållare eller den förvaltande organisationen.

Villkoren för finansiering kan justeras för varje programperiod. När denna vägledning skrivs gäller att om lantbrukaren söker miljöersättning så kan t.ex. länsstyrelsen också komplettera med ersättning, men bara för de åtgärder som inte omfattas av miljöersättningen. Att ge ytterligare pengar för åtgärder som ingår i miljöersättningen räknas som dubbelfinansiering eller otillåten medfinansiering.

Om den som söker miljöersättning är en offentlig aktör räknas inte utgifterna för att sköta mark som offentliga utgifter enligt artikel 2 punkt 15 i förordning (EU) 1303/2013, vilket är EU-kommissionens tolkning. Dessa utgifter behöver därför inte beaktas vid bedömning av dubbelfinansiering eller otillåten medfinansiering. Detta gäller då skötseln betalas med nationella pengar på marker som en offentlig organisation förvaltar och söker

²³ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Lokala-naturvardssatsningen/>

²⁴ <http://www.wwf.se/wwfs-arbete/innovativ-naturvard/1380625-innovativ-naturvard-ett-initiativ-fran-varldsnaturfonden-wwf>

²⁵ <http://www.vatmarksfonden.com/Default.aspx?e2&lang=sv-SE>

stöd för, men inte nödvändigtvis äger. Det betyder att om t.ex. en länsstyrelse söker miljöersättning för mark den förvaltar och kostnaderna är större än stödnivån, så kan länsstyrelsen finansiera dessa kostnader med andra nationella medel för samma ändamål (t.ex. anslag för åtgärder för värdefull natur från Naturvårdsverket) utan att det räknas som otillåten medfinansiering (Jordbruksverket, meddelande 7/2017 om miljöersättningar).

LIFE

LIFE-programmet syftar till att genomföra och stärka EU:s miljöpolitik, bland annat genom att implementera art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Ett av de viktigaste verktygen för att göra det är nätverket Natura 2000. Förvaltningen kan med hjälp av LIFE-medel genomföra storskaliga restaureringar av Natura 2000-områden och förbättra deras bevarandestatus. En viktig aspekt att tänka på är kostnaderna för att upprätthålla de värden som skapas inom projekten. Den långsiktiga förvaltningen måste rymmas inom befintlig finansiering när projektet tar slut. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan bidra med finansiering till LIFE-projekt inom ramen för de statliga anslagen för värdefull natur, i den mån det finns utrymme och projektet ligger i linje med nationella prioriteringar.

INTERREG

Europeiska regionala utvecklingsfonden finansierar programmet för territoriellt samarbete (Interreg). Programmet är utformat för att lösa problem som överstrider administrativa gränser och som kräver en gemensam lösning. Det finns flera interreg-program som berör Sverige, t.ex. interreg Nord, interreg South Baltic, interreg Kolarctic m.fl. De olika programmen har olika mål och fokus.

3.3 Avgränsningar mot närliggande verksamheter

Förvaltningen av skyddade områden har nära kopplingar till några andra verksamheter, t.ex. fastighetsförvaltning och tillsyn. I vissa fall kan gränsdragningarna vara svåra att göra. Det är viktigt att hålla isär förvaltningen och andra verksamheter, särskilt dem som är myndighetsuppgifter i juridisk mening. Om uppgifter samordnas måste man hantera det så att verksamheterna inte blandas ihop.

3.3.1 Fastighetsförvaltning

Fastighetsförvaltning är typiskt sådan verksamhet som är förknippad med upplåtelse av nyttjanderätter, drift och underhåll av byggnader och anläggningar, det vill säga sådant som förekommer också på fastigheter som inte omfattas av områdesskydd²⁶. Bland det som räknas som fastighetsförvaltning kan nämnas skötsel av byggnader och andra fasta anläggningar som inte

²⁶ Vägledning för förvaltning av Naturvårdsverkets fastigheter. Rapport 5790.

primärt behövs för förvaltningen av det skyddade området. Anläggningar som behövs för t.ex. besökare i området, så som övernattningsstugor och eldstäder, hör i regel till förvaltningen av det skyddade området, medan t.ex. jakttorn, fritidshus och övergivna ladugårdar som inte används hör till fastighetsförvaltningen. Till fastighetsförvaltning hör också olika upplåtelser som jordbruksarrenden, fiske- och jaktupplåtelser och hyresavtal. Är marken i ett naturreservat i privat ägo svarar ägaren för fastighetsförvaltningen, normalt utan inblandning från reservatsförvaltaren. Samma förhållande gäller för till exempel statligt ägd mark som förvaltas av Fastighetsverket eller Fortifikationsverket.

Naturvårdsverket har tecknat uppdragsavtal om viss fastighetsförvaltning med länsstyrelserna, Laponiatjuottjudus och stiftelsen Tyrestaskogen. De gäller för områden som ägs av staten. I avtalen uppdrar Naturvårdsverket åt uppdragstagarna att bl.a. hantera nyttjanderätter och drift och underhåll av byggnader och anläggningar. Även om det ofta är samma förvaltningsorganisation som ansvarar för både skötsel (förvaltning av det skyddade området) och fastighetsförvaltning är det viktigt att rollerna och finansieringen hålls isär.

3.3.2 Förvaltning av det statliga ledsystemet i fjällen

Det statliga ledsystemet i fjällen består av cirka 550 mil markerade leder och går genom Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Ledsystemet består av vinterleder, sommarleder, skoterleder, broar och vindskydd. Förvaltningen är i stor utsträckning integrerad i arbetet med skötseln av naturreservaten och nationalparkerna samt förvaltningen av fastigheter enligt uppdragen om viss fastighetsförvaltning. Om verksamheterna samordnas ska de ändå hållas isär eftersom de delvis följer olika regelverk. Naturvårdsverket har huvudansvar för ledsystemet men länsstyrelserna och Laponiatjuottjudus svarar för den praktiska förvaltningen.

3.3.3 Tillsynsverksamhet

Tillsyn enligt miljötillsynsförordningen är en myndighetsuppgift för länsstyrelser och kommuner som måste hållas isär från förvaltningen av området²⁷. Tillsynsuppdraget består av att se till att samtliga aktörer i området följer lagar och regler. Förvaltaren är själv en aktör som ska följa föreskrifter och söka de tillstånd som krävs för skötseln av områdena. Det finns därför en poäng med att någon annan än förvaltaren utövar tillsyn. Eftersom förvaltaren ofta arbetar inom den organisation som ansvarar för tillsynen finns en uppenbar risk för jäv. En grundläggande förutsättning för rättssäkerheten är att organisationerna gör tydlig åtskillnad mellan myndighets- och förvaltningsuppgifter i den typen av ärenden.

²⁷ Miljötillsynsförordning (2011:13).

Det betyder dock inte att förvaltaren inte får agera om hen observerar en överträdelse. Förvaltaren kan både vid direkta överträdelser och i förebyggande syfte göra stora insatser genom direktkontakt med besökare och genom att sprida information på olika sätt. Pågående brott bör anmälas direkt till polisen.

Länsstyrelsen kan besluta om förordnande av naturvårdsvakter och därigenom ge personer vissa rättsliga befogenheter²⁸. Det handlar ofta om förvaltarens fältpersonal som genom förordnandet får rätt att t.ex. avvisa personer som bryter mot tillträdesförbud eller under vissa omständigheter beslagta jakt- och fångstredskap för att förhindra överträdelser mot föreskrifter.

I förvaltarens uppdrag ingår en regelbunden tillsyn av anläggningar som behövs för förvaltningen av ett område. Med tillsyn i juridisk mening menar vi inte drift och underhåll av anläggningar.

3.3.4 Tillstånd och dispenser

Att fatta beslut om dispenser och tillstånd enligt föreskrifterna för ett skyddat område är en myndighetsuppgift som görs av den myndighet som fattat beslutet, i de flesta fall länsstyrelsen eller kommunen. Prövning av dispenser eller tillstånd har ingen direkt koppling till reservatsförvaltningen. Om länsstyrelsen, kommunen eller förvaltaren själv ansökt om dispens för en viss åtgärd skall verksamheterna hållas strikt åtskilda. För att undvika jäv kan det vara lämpligt att låta en annan länsstyrelse eller kommun göra prövningen.

Föreskrifterna bör vara så väl preciserade att dispenser i största möjliga mån inte ska behöva prövas för att genomföra skötselåtgärder. Det gäller även för att utföra den löpande uppföljningen av om åtgärder får avsedd effekt. Om vissa typer av dispenser eller tillstånd är återkommande kan det vara lämpligt att revidera skötselplanen för att åstadkomma en bra och praktiskt genomförbar förvaltning.

3.4 Andra regler att beakta

Det finns en mängd lagar och regler som förvaltaren måste ta hänsyn till vid olika typer av skötselåtgärder. Som förvaltare får man också ofta frågor från andra sakägare (t.ex. fastighetsägare och jaktlag) och det är bra att ha en överblick över aktuell lagstiftning för att kunna ge vägledning. Att åtgärderna är beskrivna i skötselplaner och beslut innebär inte per automatik att de har prövats enligt annan lagstiftning, i praktiken hör det snarare till undantagen. Här ges exempel på fall som kan kräva tillstånd (eller åtminstone samråd med myndighet), men det finns många fler.

²⁸ 26 kap. 23 § miljöbalken.

3.4.1 Natura 2000

Ibland kan förvaltaren behöva tillståndspröva skötselåtgärder inom ett Natura 2000-område, eller ansöka om dispens från artskyddsförordningen²⁹. Exempel på åtgärder som kan kräva prövning är att anlägga en parkeringsplats eller andra anordningar för friluftslivet. Även skötselåtgärder som t.ex. återställande av hydrologi kan påverka arter eller naturtyper på ett sätt som kan kräva tillstånd. Tillståndprocessen beskrivs i Naturvårdsverkets vägledning om prövningar och tillsyn i Natura 2000³⁰.

3.4.2 Strandskydd

Strandskyddet är ett generellt områdesskydd vid hav, sjöar, vattendrag och öar i hela landet³¹. I allmänhet omfattar det land- och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen, det vill säga både på land och ute i vattnet. Länsstyrelsen kan besluta om att området utökas till maximalt 300 meter. I den här zonen råder bl.a. förbud mot att uppföra byggnader och anläggningar eller försämra livsvillkoren för växt- och djurlivet. För förvaltare kan det bli aktuellt att söka strandskyddsdispens för att uppföra fågeltorn eller andra besöksanläggningar. Strandskyddet beskrivs utförligt i en handbok, gemensamt framtagen av Naturvårdsverket och Boverket³².

3.4.3 Bygglov

Det krävs vanligtvis bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av byggnader. Bygglov krävs också om en byggnad tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det ursprungliga syftet. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader. Förvaltare kan behöva söka bygglov för många anläggningar för friluftslivet eller inom fastighetsförvaltningen. Bygglov söks i den kommun det skyddade området ligger inom.

3.4.4 Vattenverksamhet

Vattenverksamhet enligt miljöbalken är ett samlingsbegrepp för verksamheter eller åtgärder som syftar till att förändra vattnets djup eller läge, avvatta mark, leda bort grundvatten eller öka grundvattenmängden genom tillförsel av vatten³³. Exempel på vattenverksamheter är anläggning av dammar, bryggor, vägtrummor, broar i vatten, grävning och muddring, rensning av vattendrag, dikning och annan markavvattning. Även borttagning av anläggningar och igenläggning av diken betraktas som vattenverksamhet.

Utgångspunkten i miljöbalken är att vattenverksamheter kräver tillstånd från mark- och miljödomstolen, men för vissa mindre verksamheter räcker

²⁹ Kap. 6 och 7 miljöbalken.

³⁰ Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden – Handbok 2017:1.

³¹ 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken.

³² Naturvårdsverket och Boverket. Strandskydd – en vägledning för planering och prövning. Handbok 2009:4, utgåva 2.

³³ Kap. 11 miljöbalken.

det med en anmälan till länsstyrelsen. För vattenverksamheter där det är helt uppenbart att de inte skadar vare sig allmänna eller enskilda intressen krävs det varken anmälan eller tillstånd.

Sedan 2011 ansvarar Havs- och vattenmyndigheten för handboken för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken³⁴.

3.4.5 Fornlämningar

I många skyddade områden finns olika typer av fornlämningar. Dessa har ett starkt lagskydd i kulturmiljölagen³⁵. Vanliga typer av fornlämningar är förhistoriska gravar, lämningar efter boplatser och fångstgropar. Det finns också andra kulturlämningar från äldre tider, t.ex. kolbottnar, tjärdalar och torp från 1800-talet. Dessa har inte ett lika starkt skydd men omfattas av 30 § skogsvårdslagen³⁶. Vid t.ex. olika markrestaureringar, naturvårdsbränning eller anläggningsarbeten är det viktigt att förvaltaren gör en noggrann undersökning av området och gärna samråder med länsstyrelsens kulturmiljöenhet eller motsvarande.

3.4.6 Vägvisningsskyltar

Tillstånd för att få sätta upp vägvisningsskyltar vid allmän väg till ett skyddat område söks hos Trafikverket, som även ansvarar för uppsättning av skyltarna. Syftet med prövningen är i första hand att få till trafiksäkra lösningar.

3.4.7 Terrängkörning

Terrängkörning på barmark med motordrivna fordon är förbjuden i hela landet för annat ändamål än jord- och skogsbruk³⁷. Förbudet, som syftar till att skydda naturen, gäller även markägaren själv. Generella undantag från barmarkskörningsförbudet finns, framför allt för grupper som behöver kunna köra motordrivna fordon i terrängen för sin yrkesutövning, men även för säkerställandet av vissa samhällsnyttiga funktioner m.m. Användandet av motordrivna fordon är inte sällan en förutsättning också för att kunna bedriva en ändamålsenlig förvaltning av skyddade områden. Förvaltarens tillåtelse till barmarkskörning regleras av terrängkörningsförordningens första paragraf, som säger att motordrivna fordon får användas på barmark av statliga eller kommunala tjänstemän i tjänsteärende, om ärenden eller åtgärder inte kan utföras på något annat lämpligt sätt³⁸. Många skyddade områden har också beslutade föreskrifter som förbjuder terrängkörning inom området. I sådana fall bör det anges i vilken utsträckning förvaltaren har rätt att nyttja motordrivna fordon i de föreskrifter som bestämmer hur förvaltning och skötsel ska bedrivas.

³⁴ Vattenverksamheter – handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken. Handbok 2008:5.

³⁵ Kulturmiljölagen (1988:950).

³⁶ Skogsvårdslagen (1979:429).

³⁷ Terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordning (1978:594). Se också Naturvårdsverkets skrift "Terrängkörning. Handbok med allmänna råd 2005:1".

³⁸ Terrängkörningsförordning (1978:594).

4 Säkerhetsansvar inom förvaltningen

Allemansrätten ger människor i Sverige tillgång till naturen. När man är ute i naturen är man själv ansvarig om man exempelvis halkar och bryter benet. Skadeståndsansvar uppstår när någon skadar sig när de använder en anordning i vid bemärkelse, t.ex. en utsiktsplattform, en spång eller en iordningställd vandringsled. Förvaltare av skyddade områden har en plikt att försöka undvika att besökare kommer till skada när de använder de anordningar som finns i de skyddade områdena.

4.1 Skadeståndslagen

Den verksamhet som staten och kommunen bedriver när man förvaltar skyddade områden och tillhandahåller allmänheten tillgängliga besöksplatser är inte myndighetsutövning utan räknas som privaträttslig verksamhet³⁹. De grundläggande skadeståndsreglerna beskrivs i skadeståndslagen (SFS 1972:207)⁴⁰. Skadeståndslagen täcker både personskada och sakskada. När någon skadar sig på en iordningställd plats, kan länsstyrelsen, kommunen, fastighetsägaren eller annan ansvarig verksamhetsutövare (t.ex. djurhållare) bli skadeståndsskyldig. För att skadeståndsskyldighet ska uppkomma måste skadan ha orsakats genom fel eller försummelse från den ansvariges sida. Skadan måste ha en tydlig koppling till felet eller försummelsen och händelseförloppet måste ha varit någorlunda normalt och förutsebart. Skadestånd kan med andra ord inte bli aktuellt när det rör sig om en ren olyckshändelse som inte kunde förutses. Det är den som begär skadestånd (den skadelidande) som ska bevisa dels skada och dels att fastighetsägarens eller förvaltarens oaktsamhet har orsakat skadan.

Rent teoretiskt kan flera parter, till exempel fastighetsägaren och länsstyrelsen, ha ett så kallat samtidigt ansvar. Det går inte att i förväg avtala vem som ska ha skadeståndsskyldigheten om något skulle inträffa. Däremot kan avtal skrivas med innebörden att förvaltaren är ansvarig, i förhållande till exempelvis fastighetsägaren, för dennes skadeståndsskyldighet gentemot besökare i ett skyddat område. Länsstyrelserna har i sin tur en ansvarsförsäkring hos Kammarkollegiet som utreder om skadeståndsskyldighet föreligger i de fall där skadan överstiger självriskan.

³⁹ Tillgängliga natur- och kulturområden: En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. Rapport 6562, april 2013. Kapitel 9.5.

⁴⁰ Skadeståndslag (1972:207).

4.1.1 Förebyggande arbete

Ett förebyggande arbete som förvaltaren kan göra är att informera på t.ex. hemsidor och skyltar om vikten av att använda sitt eget omdöme i naturen. På så sätt kan man förebygga förväntningar på att förvaltaren har ansvar för att skydda besökaren från naturen.

När förvaltaren erbjuder olika typer av anordningar, till exempel en vandringsled, ramp, spång eller en utsiktsplattform, måste hen vidta åtgärder för att förebygga att besökare kan skada sig. Vad som är acceptabla förebyggande åtgärder beror på omständigheterna. Ju större sannolikhet för skada, desto högre krav på säkerhetsåtgärder. Kraven på förebyggande åtgärder ökar också ju allvarigare skadan riskerar att bli. Exempel på förebyggande åtgärder är att sätta upp skyddsräcken vid anläggningar där det finns fallhöjder (t.ex. vid broar, fågeltorn och utsiktsplatser) och att montera halkskydd på hala, lutande underlag. Leder som är anvisade, på karta och/eller med markeringar i terrängen, ökar också kraven på förebyggande åtgärder, t.ex. att hålla fritt från hinder som medför uppenbar risk att snubbla och att säkra farliga fallhöjder. Badplatser räknas som anläggningar om de är iordninggjorda, t.ex. med bryggor, skyltar och papperskorgar. När en badplats räknas som en anläggning ska det finnas livräddningsutrustning i skäligen omfattning (Guide till ökad vattensäkerhet, MSB249, 2013). Samtliga anläggningar bör underhållas så att de under hela sin livslängd är säkra för besökare. Det är ägaren eller nyttjanderättshavaren av anläggningen, eller som är verksamhetsutövare i anläggning, som har ansvaret för att anläggningen uppfyller kraven i gällande lagstiftning (Guide till ökad vattensäkerhet, MSB249, 2013).

I vissa fall kan det räcka med att sätta upp varningsskyltar som upplyser besökare om eventuella risker, till exempel att en anläggning kan vara extra hal i blöt väderlek eller på hösten när löven fallit eller att det finns betande djur i delar av det skyddade området. Besökare har också alltid ett visst eget ansvar och måste till exempel räkna med att marken i naturen är ojämn och att det därmed kan finnas en generell risk att snubbla. Om det uppstår en skada trots att fastighetsägaren, förvaltaren eller verksamhetsutövaren har vidtagit tillräckliga åtgärder har troligen inte oaktsamhet förelegat och därmed finns sannolikt inte grund för skadestånd.

Vid planering av anläggningar bör säkerhetstänkandet finnas med redan från början, helst redan innan reservatsbeslutet fattas. Hur ska leden dras? Vilka material och konstruktioner ska användas? Har vi resurser för tillsyn och framtida underhåll? Ska det vara förbjudet att medföra hund på vandringsleden genom beteshagen? Kan vi informera om riskerna, t.ex. med skyltar? Genom god planering kan risker förebyggas och framtida ombyggnadskostnader undvikas.

Uppföljning av anläggningars skick bör ske systematiskt och regelbundet. För fågeltorn och liknande anläggningar bör säkerheten kontrolleras årligen. Med jämna mellanrum bör en mer noggrann kontroll göras av en byggnads-sakkunnig person.

Även underhåll av anläggningar bör planeras utifrån ett säkerhetstänkande. Anläggningar som är potentiellt farliga bör åtgärdas omgående. Om inte resurserna räcker för underhållet bör anläggningarna avvecklas.

4.2 Exempel

Det ena exemplet är inte det andra likt, skadestandsfrågan måste alltid avgöras utifrån de unika förutsättningarna vid en specifik olyckshändelse. Här ges några exempel på relativt typiska situationer. Även om de inte rakt av går att applicera på en annan händelse, kan de ge vägledning i hur man kan resonera kring ansvarsfrågor. För mer information och rättsfall kan man vända sig direkt till Kammarkollegiet.

4.2.1 Halk- och fallolyckor

Kammarkollegiet har hanterat flera fall- och halkolyckor i naturreservat. Generellt kan sägas att de som skadats på dåligt underhållna anläggningar ofta har fått rätt till skadestånd.

Från hovrätten i Skåne och Blekinge finns ett fall där en kvinna ramlade på en hal spång i ett skyddat område⁴¹. Frågan i målet gällde om staten hade varit oaktsam genom att inte vidta åtgärder för att förebygga olycksfall, bl.a. genom att länsstyrelsen inte låtit sätta upp en skylt om att det fanns risk för den som gick på spången att halka vid exempelvis fuktig väderlek. Enligt hovrätten förutsattes det vara allmänt känt att en träspång kan vara mer eller mindre hal att gå på vid exempelvis fuktig väderlek eller då det ligger löv på den. Det förutsattes därför att de flesta människor skärper sin uppmärksamhet för att undvika att halka då de under sådana förhållanden beträder en träspång som den i målet. Halkrisken på spången vid otjänlig väderlek och liknande förhållanden borde således varit förutsebar. Man bedömde också att risken för mer allvarlig personskada för den som ändå råkar halka på spången var förhållandevis liten. Av dessa skäl utdömdes inget skadestånd till kvinnan.

4.2.2 Fallande träd

Ett annat exempel på en vanlig fråga om risker och ansvar i samband med förvaltning av skyddade områden, handlar om när fallande träd eller grenar orsakar person- eller sakskada. Oförutsebara händelser eller olyckor, som att kraftig vind faller ett friskt träd, ska normalt inte leda till skadestånd.

⁴¹ Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr T 2817-09.

Eftersom kravet på förebyggande åtgärder har koppling till sannolikheten för och omfattning av skadan måste mer omfattande åtgärder göras vid hög risk i ett område som besöks ofta. Risker för skada kan hanteras till exempel genom att man vidtar åtgärder med trädet så att risken minskas eller elimineras eller genom att man på andra sätt säkerställer att allmänheten inte utsätts för risk. Fysiska åtgärder kan vara beskärning eller borttagning av hela träd. Områden där riskerna bedöms som stora kan också hägnas in eller så kan vägar och stigar ledas om. Man kan också varna allmänheten om eventuella risker, till exempel genom att sätta upp skyltar. Det är få fall om skadestånd kopplade till skador av träd som har prövats i domstol. Varje fall har specifika omständigheter vilket gör det svårt att dra generella slutsatser om vilka förebyggande åtgärder som måste vidtas för att undvika skadeståndsskyldighet⁴².

Fallbeskrivning om ansvar kopplad till träd, kursmaterial, Kammarkollegiet, 2012

I en nationalpark bestående av gammal ädellövskog finns det många döda träd eftersom död ved är viktig. Döda träd och grenar hänger över den markerade stigen och kan ramla ned när som helst, men med störst sannolikhet när det blåser kraftigt. Har Länsstyrelsen ett ansvar för att minska risken innan det sker olyckor?

Svar: Handlingsplikt på grund av särskild föreskrift föreligger ej. Länsstyrelsen är dock förvaltare och allmänheten har inbjudits till att besöka en farlig plats, varför plikt att söka förebygga risken är för handen. Särskild föreskrift till skydd för den skadelidande och som reglerar vållandet finns ej. Risken för skada är inte obetydlig, särskilt då det blåser, och en gren som träffar en besökare i huvudet kan orsaka allvarlig skada. Åtgärder för att minska risken för skada genom att exempelvis sätta upp skyltar som varnar besökaren för risken är varken särskilt ingripande eller kostsamma. Att däremot såga ner träden, bygga en plexiglastunnel eller dela ut bygghjälm till samtliga besökare kan knappast krävas av den ansvarige. Förmodligen skulle den ansvarige gå fri från skadeståndsansvar om denne varnar besökarna i vad som kan anses vara en skälig utsträckning.

Hur skiljer sig ansvaret i ovanstående fall beroende på besöksintensiteten i området och om fråga berör en markerad stig eller annan besöksplats, eller en tillfällig plats i skogen?

Svar: Så länge frågan berör en markerad stig eller annan liknande besöksplats är ansvaret oförändrat. Vid högre besöksintensitet torde risken för skada öka, och därmed i motsvarande mån kravet på handling. När det däremot gäller en tillfällig plats i nationalparken där den skadelidande befinner sig på grund av att denne utövar allemansrätten föreligger inget ansvar för Länsstyrelsen.

⁴² Fria eller fälla: en vägledning för avvägningar vid hantering av träd i offentliga miljöer, avsnitt 8.4. Riksantikvarieämbetet m.fl. 2014.

4.2.3 Betande djur

Olyckor där betande djur attackerar besökare av skyddade områden händer emellanåt. I de flesta fall är det nötkreatur som betar sig hotfullt mot besökare med hund. Om bete sker med djur som aldrig tidigare har visat tendens att gå till angrepp mot besökare eller hundar, men gör det vid något tillfälle och därmed orsakar skada, är händelsen svår att förutse. Besökare har också ett eget ansvar och måste räkna med att det kan finnas en viss risk att betesdjur försvarar sig när man stör dem eller närmar sig dem på ett olämpligt sätt.

Om bete däremot sker med djur som tidigare visat aggressivitet och djurhållaren inte har vidtagit några förebyggande åtgärder, är det tänkbart att skadeståndsskyldighet kan uppkomma. Ibland kan det räcka att man sätter upp en varningsskylt som upplyser om att det går lösa djur i hagen och att man rekommenderar att inte ta hund med sig. Om man väljer att ha djur som tidigare visat tecken på aggressivitet i en hage där man också har en anvisad led för besökare (vilket är olämpligt) räcker det förmodligen inte med varningsskyltar. Istället är det rimligt att vidta fysiska åtgärder, till exempel genom att sätta upp eltrådar längs stigen som hindrar djur från att komma åt besökarna. Ett förbud mot att ta med hund in i hagen kan vara lämpligt. I naturreservat och nationalparker ska ett sådant förbud framgå av föreskrifterna i beslutet. Läs mer i Kammarkollegiets fallbeskrivning i nedanstående ruta.

Fallbeskrivning om ansvar för betesdjur, kursmaterial, Kammarkollegiet, 2012

I ett naturreservat förekommer djurhållning av nötkreatur. En markerad led går genom djurens beteshage till ett fågeltorn. En besökare med en kopplad hund är på väg genom hagen. En kviga ser hunden som ett hot och går till anfall. Besökaren kommer i vägen för kvigan och blir stångad, med svåra personskador som följd. Liknande skador, där hundar har varit inblandade, har tidigare inträffat i andra naturreservat där djurhållning förekommer. Vilket ansvar åvilar: a) djurägaren, respektive b) förvaltaren, exempelvis Länsstyrelse?

Svar: a) Djurägarens ansvar i dylika situationer är inte detaljreglerat i lag utan en bedömning får i det enskilda fallet göras enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Äldre rättspraxis ger för handen att en djurägares kännedom om ett kreaturs tidigare aggressiva beteende mot människor kan medföra ansvar. Om kvigan tidigare visat tendenser att gå till anfall mot människor torde djurägaren ansvara eftersom denne då inte bort låta djuret beta i en beteshage i ett naturreservat genom vilken en markerad led passerar. Emellertid är det hunden som i detta fall är den utlösande faktorn, något som förmodligen har sin grund i en instinkt hos kreaturet. Rättsläget är oklart. Om djurägaren känner till denna instinkt hos djuren, som i sig får antas innebära en markant ökning av risken för att även fredliga djur kan gå till anfall, och dessutom vet om att människor med hundar kommer att passera genom hagen, torde djurägaren liksom vid ondsinta kreatur ha en plikt att varna för risken. Den primära handlingsskyldigheten torde dock åvila Länsstyrelsen, eftersom det är Länsstyrelsen som genom att anlägga en markerad led har inbjudit allmänheten och så ock hundägare att vandra genom hagen.

Svar: b) Handlingsplikt åligger inte Länsstyrelse genom särskild föreskrift i lag. Länsstyrelsen har dock bjudit in allmänheten och så även människor med hund att vandra på den markerade leden genom hagen. Att Länsstyrelsen inbjudit allmänheten innebär också att människor med skilda förutsättningar att bedöma risker vandrar genom hagen. Därigenom har Länsstyrelsen genom en positiv handling skapat en fara för besökaren och har således plikt att söka förebygga skada. Någon särskild föreskrift till skydd för den skadelidande och ur vilken ledning i vållandefrågan kan hämtas finns ej. Risken för att en besökare med en kopplad hund skall bli stångad torde inte vara obetydlig och den som blir stångad kan också bli allvarligt skadad. Det finns goda möjligheter att förekomma skadan genom att förbjuda besökare att ta med sig hundar genom beteshagen. Kostnaderna för en sådan åtgärd, en skylt med en överkorsad hund, torde stå väl i paritet med risken för skada och den sannolika skadans storlek. Det hela hänger alltså på om Länsstyrelsen känner till förhållandet att risken ökar om man introducerar en hund bland kreaturen. Om liknande skador med liknande händelseförlopp har inträffat i andra naturreservat, och frågan dessutom upptagits och diskuterats, torde Länsstyrelsen ha goda möjligheter att förutse risken för skada och händelseförloppet som leder fram till skadan. Således torde Länsstyrelsen ansvara för skada. Vad gäller situationen när ett kreatur som inte tidigare visat några tendenser att vara folkilsket går till anfall mot en besökare utan hund, torde Länsstyrelsen ha ett större ansvar än djurägaren för skada, enär man inbjudit allmänheten att vandra genom hagen. Länsstyrelsen torde kunna åläggas en skyldighet att varna besökare för riskerna som är förknippade med att vandra bland djuren. Ansvaret för personskador i situationen då djurägaren med vetskap om att ett kreatur är folkilsket ändå har låtit det beta i en hage som allmänheten besöker torde dock åvila djurägaren allena, om Länsstyrelsen rent allmänt upplyst besökarna om riskerna.

4.2.4 Naturvårdsbränning

Naturvårdsbränning är en viktig förvaltningsmetod för naturtyper som är beroende av att det brinner emellanåt, men den innebär också risker. Den som anordnar bränningen är strikt ansvarig för eventuell skada som uppstår. I området som har en annan fastighetsägare än stat eller kommun så måste det framgå av B-föreskrifterna att markägaren ska tåla genomförandet av naturvårdsbränning. Vid naturvårdsbränning i skyddat område har förvaltaren ett ansvar som uppdragsgivare även om bränningen utförs av entreprenör. Ansvarsfrågan bör klargöras i avtalet mellan dem. Det bör också göras klart i avtalet vem som beslutar att bränningen ska påbörjas, genomföras eller avbrytas.

Det är viktigt att göra en noggrann planering för varje naturvårdsbränning för att se till att den genomförs säkert. Det gör man genom att upprätta en bränningsplan. Läs mer om planering och säkerhetsåtgärder i Naturvårdsverkets vägledning om naturvårdsbränning⁴³.

4.2.5 Spontan brand

När det gäller spontana bränder inom skyddade områden är det alltid Räddningstjänsten som beslutar om, när och hur en räddningsinsats ska genomföras. De ska enligt lagen om skydd mot olyckor⁴⁴ ingripa om det finns risk för människoliv, egendom eller miljön. Enligt samma lag har fastighetsägaren ansvar för efterbevakning av en brand. Det är alltså en av de skyldigheter man har kvar om man behåller ägandeskapet av ett skyddat område. Stat eller kommun kan inte ta över det formella ansvaret i de fall de inte är fastighetsägare. Stat eller kommun kan dock bistå i arbetet med eftersläckning och efterbevakning av ett skyddat område som har en annan fastighetsägare, i egenskap av förvaltare. Detta görs i regel om man bedömer att det är det bästa för förvaltningen av det skyddade området. Det måste i så fall ske i dialog med fastighetsägaren och det bör göras tydligt att man inte tar över det juridiska ansvaret. I de fall staten är fastighetsägare så ingår generellt ansvaret för efterbevakning av spontan brand i Länsstyrelsens uppdrag om viss fastighetsförvaltning, dvs. förvaltaren har då ansvaret för efterbevakningen.

Förvaltaren och/eller beslutsmyndigheten för ett skyddat område är den som har bäst information om de värden kopplade till områdesskyddet som behöver tas i beaktande vid en eventuell brand. Det kan t.ex. gälla materiella värden som värdefulla friluftsanläggningar eller privat egendom, eller naturvärden som riskerar att förloras eller skadas vid brand men också naturvärden som kan gynnas av brand. Förvaltaren bör i förväg ha en klar bild av ifall det är önskvärt att släcka en eventuell spontan brand eller inte i varje område, utifrån de värden som finns där. Det är bra om den typen av information kommer Räddningstjänsten till del, som underlag för deras beslut om insats. Det kan också vara bra att fastighetsägaren har den informationen. Vid bedömningen av om det är skadligt eller inte för miljön bör både områdets naturvärden och den förväntade effekten av branden bedömas.

⁴³ Vägledning för brand och bränning i skyddade områden (Naturvårdsverket; Rapport 5438).

⁴⁴ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 2 §.

5 Prioriteringar

Oavsett hur behoven inom ett område ser ut och hur mycket resurser det finns så sker det alltid prioriteringar av vad som ska göras och i vilken ordning. Ett strategiskt arbetssätt gör det lättare att nå målen och är viktigt för att få ut så mycket nytta som möjligt av befintliga resurser. Med tydliga prioriteringar blir det också lättare för förvaltaren att motivera de åtgärder som genomförs och, inte minst, de åtgärder som inte genomförs. Förutsättningarna och behoven ser olika ut i olika regioner, olika organisationer och i varje enskilt skyddat område. Därför går det inte att generalisera om hur resurser bör fördelas etc. Istället pekar vi på ett antal grundläggande principer som vi tycker är lämpliga att utgå ifrån.

Den viktigaste utgångspunkten för förvaltaren är att uppfylla syftet med de skyddade områdena genom att bevara och vårda de prioriterade värdena. Resursfördelningen mellan naturvårdsåtgärder och åtgärder för tillgänglighet bör styras av tydliga prioriteringar utifrån områdenas värden och behov. Behoven kan förändras över tid.

Åtgärder som ska göras inom ramen för skötselplan eller bevarandeplan i ett skyddat område bör stiga i prioritet om de också gynnar ett eller flera andra värden. Med rätt information så kan planerade åtgärder ibland justeras med små medel för att också optimera förutsättningarna för andra värden, t.ex. ÅGP-arter eller kulturmiljövärden. Åtgärder som står i strid med syftet med ett skyddat område kan dock inte genomföras.

Inom ramen för uppdraget finns en rad mervärden som förvaltaren kan bidra till genom sin verksamhet. Skyddade områden bidrar till många mål och verksamheter, t.ex. inom nationella miljö kvalitetsmål, nationella friluftslivsmål, grön infrastruktur, ekosystemtjänster, åtgärdsprogram för hotade arter, traditionell kunskap, integrationsfrågor och kulturmiljövärden. Förvaltaren bör i möjligaste mån tillämpa ett helhetsperspektiv på sin verksamhet och sträva efter synergieffekter. En god samverkan mellan förvaltare och ansvariga för andra frågor ökar förutsättningarna för det.

Prioriteringar görs förstås alltid inom de gränser som sätts av tvingande lagar, regler och formella beslut.

5.1 Nationellt prioriterade värden

Eventuell förekomst av nationellt hotade arter och naturtyper bör finnas med som en delmängd vid prioritering av åtgärder och planering av hur åtgärder ska utföras. ArtDatabanken tar fram den nationella rödlistan som redovisar vilka arter som är hotade och vilken hotstatus de har. Generellt bör hänsyn till/gynnande av en art prioriteras upp ju högre hotstatus den har. Det ska dock ske inom ramen för prioriterade värden för skyddet och får inte stå i strid med dessa.

Ett annat viktigt verktyg är Sveriges åtgärdsprogram för hotade arter och deras livsmiljöer (ÅGP). ArtDatabanken har på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten listat arter och naturtyper som är föremål för åtgärdsprogram. Det är ett urval av livsmiljöer och hotade arter som antingen är paraplyarter, vilket innebär att man bevarar en stor del av den biologiska mångfalden i en miljö genom att gynna dem, eller som har särskilda behov och riskerar att hamna utanför naturvårdsarbetet utan särskilda satsningar. Den långsiktiga visionen är att de ska ha livskraftiga populationer och fungerande livsmiljöer.

5.2 Regionala och lokala värden

Förvaltaren bör också ta tillvara regionala och lokala värden i möjligaste mån. Det kan t.ex. gälla arter som är representativa för regionen eller ovanliga i regionen. En annan aspekt av betydelse för förvaltningen är särskilda intressen som finns hos verksamma i området så som markägare, arrendatorer, föreningsliv och allmänhet. Genom att ta vara på ett lokalt engagemang kan konflikter undvikas och fler åtgärder genomföras.

5.3 Tillgänglighet för friluftslivet

Enligt förordning (2010:2008) om statsbidrag till friluftsförbund definieras friluftsliv som ”vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling”. Regeringen skriver att natur- och kulturmiljöer är till för alla. Så många som möjligt av de skyddade områden som har relevanta värden för friluftslivet bör därför uppnå en grundläggande nivå av tillgänglighet. Tillgänglighet är en del av ett omfattande arbete mot diskriminering som strävar efter att ge alla medborgare lika rättigheter och möjligheter⁴⁵.

Det betyder emellertid inte att alla områden måste göras tillgängliga. Det finns områden där detta inte är rimligt eller önskvärt, t.ex. väldigt avlägsna eller svårtillgängliga platser eller miljöer som är särskilt känsliga för störning. Det kan t.ex. handla om att det finns känsliga arter i området eller att det pågår känsliga verksamheter så som djurhållning. Det kan också vara nödvändigt att prioritera bort vissa områden för att kunna ha en högre ambitionsnivå för särskilt populära besöksmål.

Vid nybyggnation eller renovering av anläggningar bör man alltid beakta tillgänglighetsaspekter och se över om man kan göra förbättringar som kan underlätta för besökare. Att göra rätt från början och att passa på när andra

⁴⁵ Tillgängliga natur- och kulturområden: En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. Rapport 6562, april 2013.

åtgärder ändå ska utföras är i regel ekonomiskt fördelaktigt och ger ofta bra och hållbara lösningar.

Tillgänglighet handlar om mycket mer än att anpassa anläggningar efter funktionsnedsättningar. Det handlar t.ex. om att ha ett barnperspektiv, att intressera och underlätta för dem som inte är vana att vistas i naturen, att erbjuda information på olika språk m.m. Det är viktigt att tänka på att åtgärder som är helt avgörande för vissa personer underlättar för fler och är mer bekväma för alla. Förvaltaren bör i första hand satsa på generella åtgärder som fungerar för besökare oavsett funktionsförmåga. Speciella anpassningar kan behövas när generella lösningar är otillräckliga eller omöjliga att genomföra. Framgångsfaktorn kan höjas om åtgärder genomförs i samverkan med den berörda målgruppen, t.ex. skola och barnomsorg, intresseorganisationer inom handikapprörelsen, invandrarorganisationer etc.

5.3.1 Friluftsliv steg 1: Prioritering utifrån värden och behov

Förvaltningen bör göra en strategisk prioritering av åtgärder för friluftslivet. I första hand bör man utgå ifrån de viktigaste värdena och klassa hur besöksintressanta områdena är. Förvaltaren kan bedöma detta utifrån en rad faktorer, bland annat:

- upplevelsevärden,
- representativitet,
- geografisk fördelning,
- olika behov.

Naturvårdsverket har tagit fram en vägledning om tillgänglighet i natur- och kulturområden tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Handisam. I vägledningen beskrivs en modell för ett systematiskt arbetssätt i sex steg för att planera och genomföra åtgärder⁴⁶. De sex stegen är i korthet:

1. Prioritera bland skyddade områden.
2. Beskriv hur området ser ut idag.
3. Formulera mål för området.
4. Välj åtgärder och hur de ska utformas.
5. Kartlägg risker och motsättningar.
6. Testa åtgärder och anläggningar.

Se handboken *Tillgängliga natur- och kulturområden* för utförligare information om denna modell och arbetet med tillgänglighet.

5.3.2 Friluftsliv steg 2: Att välja och välja bort

När förvaltaren har en bild av vilka områden som ska prioriteras och vilka åtgärder som behövs så blir det enklare att fatta beslut om vad som ska

⁴⁶ Tillgängliga natur- och kulturområden: En handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam. Rapport 6562, april 2013. Sid 39.

genomförs och i vilken ordning. Satsningar kan behöva göras i strategiskt viktiga områden. Samtidigt kan områden som inte blir prioriterade behöva rustas ned. Att välja bort områden är något av det svåraste i förvaltarens arbete. Anläggningar kan behöva säljas eller rivs för att resurserna ska räcka och säkerheten upprätthållas. Mängden byggnader och anläggningar måste anpassas till långsiktiga förutsättningar för att hålla dem i ett godtagbart skick.

5.4 Bevara först och restaurera sist

Med utgångspunkt i de värden som prioriteras bör förvaltaren utgå ifrån följande princip:

1. Bevara de värden som finns.
2. Förvalta de värden som är under utveckling.
3. Återställa eller skapa nya naturvärden.

För att inte riskera att förlora värden bör förvaltaren i första hand bevara och underhålla de värden som redan finns. Det är generellt mer kostnads-effektivt än att restaurera delvis förstörda värden eller skapa nya. Först när förvaltningen klarar att bevara de naturvärden som finns bör förvaltaren prioritera att återställa värden eller skapa nya värden.

Av detta följer att förvaltaren bör prioritera de åtgärder som är mest akuta för att inte riskera att förlora befintliga värden.

En svårighet i detta är att bedöma när det är nödvändigt att genomföra åtgärder för att gynna värden som sköter sig själva under en lång tid. När det t.ex. gäller värden i skog som är beroende av brand, översvämning eller andra sporadiskt återkommande störningar, så klarar de sig en lång tid utan att störning förekommer. Det är lätt hänt att åtgärder för att gynna sådana värden ständigt hamnar för långt ner på priolistan, jämfört med mer uppenbart akuta åtgärder, och därmed aldrig blir genomförda. Ett förhållningssätt kan vara att kontinuerligt låta en mindre andel av resurserna gå till insatser som ger en långsiktig effekt på den här typen av värden, t.ex. att genomföra naturvårdsbränningar. Ett annat sätt är att kraftsamla kring en viss typ av mindre akuta åtgärder under vissa år för att få ett effektivt genomförande. Det kopplar också till externa faktorer som påverkar prioriteringen, t.ex. en koncentration av resurser i projektform.

5.5 Konnektivitet

I arbetet med skyddade områden är det viktigt att sträva efter att områden är funktionella för prioriterade värden på lång sikt. Arters möjlighet till spridning bör gynnas så mycket som möjligt. Olika naturtyper och arter har olika krav på strukturer, avstånd och andra faktorer som påverkar deras långsiktiga överlevnad.

Förutsättningarna för infrastrukturen skapas främst vid bildandet av skyddade områden, men förvaltaren kan förbättra infrastrukturen genom att ta hänsyn till arter och naturtypers behov och förutsättningar i landskapet när hen planerar sina åtgärder. Förutsättningarna påverkas både av var och när åtgärder genomförs.

Förvaltaren kan ha stor nytta av att ta fram strategiska dokument där man tar ett helhetsgrepp på förvaltningen av olika naturtyper, t.ex. en brandstrategi för naturvårdsbränning i skogslandskapet, en hävdstrategi för odlingslandskapet, våtmarksstrategi för förvaltning av våtmarker osv. Det är i regel en värdefull investering att arbeta fram den typen av dokument, under förutsättning att de sedan används. För att optimera den gröna infrastrukturen så är det en fördel att förvaltningen tar fram dessa regionala strategier i så nära samarbete som möjligt med andra aktörer som genomför åtgärder i landskapet: kommuner, skogsbolag, lantbrukare m.fl.

En strävan efter att skapa en grön infrastruktur med långsiktiga förutsättningar för arter och livsmiljöer kan innebära att vissa åtgärder prioriteras upp jämfört med andra i planeringen.

5.6 Långsiktiga kostnader

När förvaltaren tar beslut om restaurering så är det viktigt att väga in kostnaderna för den löpande skötsel som kan krävas efteråt, för att upprätthålla den förbättrade statusen. Dessa kostnader ser olika ut, en restaurerad betesmark kräver ofta en årlig hävd för att inte börja växa igen på nytt medan en tallskog som brunnit kan klara sig utan fler åtgärder under många år.

Om förvaltaren bedömer att det inte finns förutsättningar för en långsiktig förvaltning så bör hen avvakta med att genomföra storskaliga restaureringar och istället fokusera på mindre underhåll för att förhindra att värden går förlorade.

5.7 Kvalitet och kompetens

Förvaltaren måste ta ansvar för utförandet av åtgärder i alla led, inklusive planering och upphandling, så att de håller nödvändig kvalitet och ger önskat resultat. För det första måste förvaltaren avgöra vilka åtgärder som har störst potential att ge önskad effekt, samt var och vid vilken tidpunkt det är lämpligt att genomföra dem. Förvaltaren behöver samla på sig kunskap från både egna fältbesök och utifrån annan information, t.ex. inventeringar, uppföljning, miljöersättningskontroller, artkunskap, forskningsresultat och erfarenheter från genomförda åtgärder på platsen och på andra platser.

För det andra är det viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig för alla inblandade och att den som anlitas som utförare har rätt kompetens för just det uppdraget. Naturvårdande åtgärder kan skilja sig markant från andra typer av uppdrag, t.ex. inom skogsbruket. I känsliga områden och vid komplicerade uppdrag måste tillräcklig kompetens hos utföraren vara avgörande

för om åtgärden kan utföras överhuvudtaget. Förvaltaren måste alltså anpassa genomförandet av en åtgärd efter den kompetens som finns tillgänglig. Om kompetensen från början är låg så bör man börja i liten skala i områden som inte har alltför höga värden. Sedan kan man gradvis utföra mer och i svårare och/eller mer värdefulla områden, allteftersom kompetensen ökar.

Detta är inte samma sak som att enbart prioritera enkla åtgärder och undvika att utföra nödvändig förvaltning som är mer komplicerad. Det är viktigt att målmedvetet och successivt bygga upp den kompetens som behövs för att kunna genomföra prioriterade åtgärder. Det är de värden som ska förvaltas och deras behov som avgör vilken kompetens som krävs, snarare än att den befintliga kompetensen ska avgöra vad som blir genomfört. Det är t.ex. inte rimligt att lägga alla resurser på åtgärder för tillgänglighet på grund av att kompetensen i nuläget är högre där än för naturvårdande åtgärder, eller tvärtom.

Förvaltaren bör planera åtgärder så att skador inte uppstår eller minimeras. Det är särskilt viktigt att åtgärder inte orsakar långsiktiga skador. Det kan gälla effekter på t.ex. berg, mark, växter, djur och vatten. De estetiska aspekterna har också ofta stor betydelse eftersom den skyddade naturen utgör en kontrast mot omgivande landskap. Det är viktigt att väga in besökarens upplevelser av t.ex. orördhet och historisk markanvändning i området. Det finns dock åtgärder som är nödvändiga trots att det kan uppfattas som att de försämrar ett områdes estetiska värden eller att de utgör en risk för besökare. Med bra information om åtgärder och varför de utförs kan förståelsen och acceptansen för dem öka. Hur besökare upplever t.ex. en naturvårdsbränning är subjektivt och ofta möjligt att påverka. Förvaltaren bör alltid tänka på vilken information som ska spridas till vem, hur och när i samband med olika åtgärder.

5.8 Externa faktorer

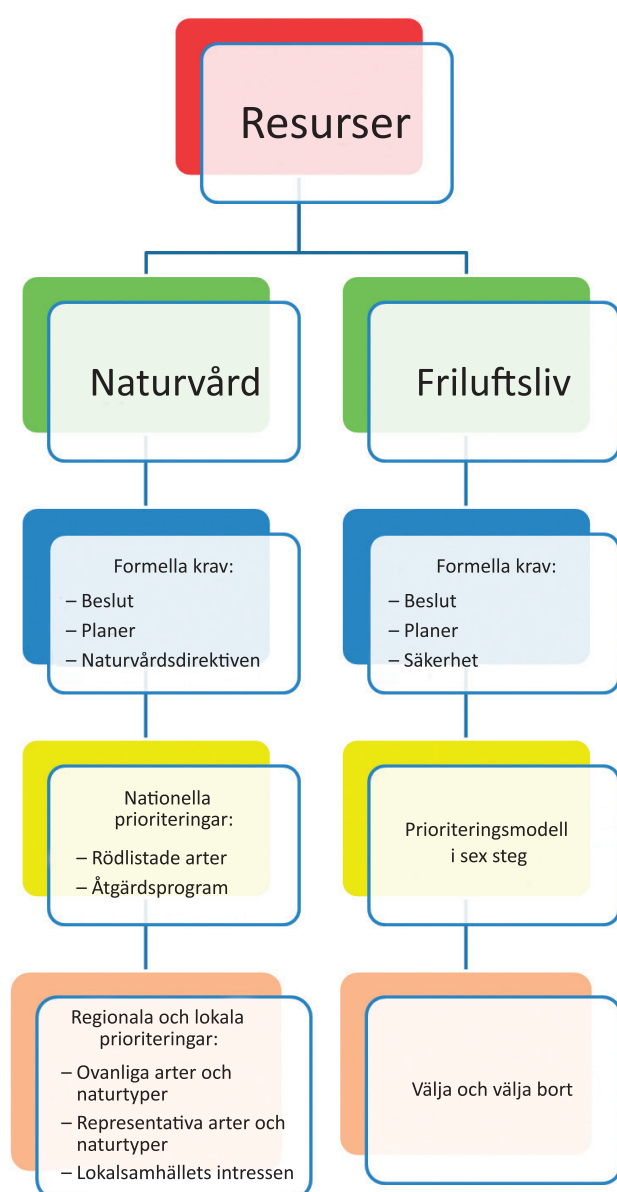
I förvaltarens vardag finns många externa faktorer som påverkar den prioritering som man har satt upp utifrån formella krav, värden, kostnadseffektivitet, konnektivitet, kvalitet och kompetens.

Ofta genomförs en viss typ av åtgärder i flera skyddade områden samtidigt under en begränsad tid, för att utnyttja en resurs så effektivt som möjligt när den finns på plats (entreprenörer, maskiner etc.). Det kan påverka ordningsföljden i prioriteringen av åtgärder inom ett område eller mellan områden.

Ett annat exempel på när ordningen kan ändras är när man arbetar i projektform. Genom t.ex. EU-fonder som LIFE-fonden kan man ansöka om pengar för att genomföra åtgärder, t.ex. större restaureringar inom Natura 2000-områden. Då kan det vara motiverat att mobilisera resurser till det på bekostnad av den löpande skötseln av befintliga värden. Detta förutsatt att åtgärderna är tillräckligt angelägna och att det löpande arbetet fortfarande kan hålla en nivå som inte riskerar att prioriterade, befintliga värden går förlorade. Även här är det viktigt att väga in de långsiktiga kostnaderna av fortsatt underhåll efter projektets slut.

Intresset från de som verkar i ett område kan också påverka var och när åtgärder genomförs. Det kan t.ex. vara aktiva föreningar som har specifika intressen eller markägare som har resurser att bidra med till vissa åtgärder.

Det finns också begränsningar som gäller för ett enskilt budgetår. De avtal som förvaltaren har ingått måste följas oavsett hur prioriterade åtgärderna upplevs vara. Det kan gälla avtal som rör entreprenörer, pågående projekt, miljöersättningar m.m. Dessa avtal är förstås i sin tur ett resultat av tidigare prioriteringar som förvaltaren har gjort. Med en långsiktig planering ökar förutsättningarna för att binda upp den årliga budgeten i åtgärder som bidrar till prioriterade mål och som skapar en långsiktig balans mellan åtgärder för biologisk mångfald och för tillgänglighet.



Figur 1. Flödesschema för prioritering av åtgärder. På lång sikt bör det finnas en balans mellan resurser till naturvård respektive friluftsliv.

6 Lokal delaktighet

6.1 Vad och varför?

Lokal delaktighet innebär att involvera och engagera de som bor och verkar i och nära de skyddade områdena. Det är en viktig grundprincip vid förvaltningen av skyddade områden för att den ska fungera så bra som möjligt. Ett väl förankrat deltagande från lokalt berörda skapar en grund för ett framtida samarbete som ger mervärden till förvaltningen. Utan det finns en risk att den skyddade naturen betraktas som ett musealt föremål som inte angår de som bor och verkar i området. Det finns också en risk för intressekonflikter som gör förvaltningen svårare att genomföra.

När lokal delaktighet och förankring fungerar bra kan det innebära att förvaltaren:

- ökar förståelsen och acceptansen för skydd och förvaltning av natur,
- tar vara på den kunskap som finns i lokalsamhället och som gynnar målen med förvaltningen,
- tar vara på fler intressen och behov och undviker konflikter,
- skapar arbetstillfällen och bidrar till landsbygdsutveckling,
- skapar gynnsamma samarbeten och får fler arbetsuppgifter utförda
- får bättre marknadsföring av de skyddade områdena och får fler besökare,
- ökar det långsiktiga stödet för skyddad natur och bereder väg för framtida områdesskydd.

6.2 En fråga om demokrati

Lokalt deltagande är i grund och botten en demokratifråga, att berörda får möjlighet att delta i relevanta processer. Regeringen uppmärksammade detta i sin skrivelse till riksdagen år 2001/2002 om *En samlad naturvårdspolitik*⁴⁷. Det finns olika grader av delaktighet. Det är viktigt att förvaltaren är tydlig med vilken nivå av delaktighet som är möjlig i olika faser av förvaltningen för att undvika besvikelser och missförstånd. Att skydda och förvalta värdefull natur är en viktig del i att nå beslutade miljömål. Utrymmet för lokalt inflytande är därmed begränsat och det är viktigt att visa vilka ramar som finns redan från början. Det ökar förtroendet för förvaltningen.

Den lägsta formen av delaktighet är information, där de deltagande tar emot envägs kommunikation och lämpligtvis får möjlighet att ställa frågor. Den högsta formen av delaktighet är att vara med och fatta beslut. Nedan beskrivs olika former av delaktighet (tabell 1).

⁴⁷ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2002/03/skr.-200102173/>

Tabell 1. Olika former av delaktighet och vad de innebär.

Delaktighetsform	Kännetecknen	Du får	Exempel
Information	Envägskommunikation, frågor och svar	Veta	Webbinfo, trycksak, informationsmöte
Konsultation	Inhämta synpunkter, ofta punktinsats	Tycka	Enkät, remiss, fokusgrupp, webbkonsultation
Dialog	Utbyte av tankar, oftast flera tillfällen	Samtala	Interaktivt möte, dialoggrupp, "efter samråd"
Samverkan	Aktiviteter planeras och genomförs	Göra	Arbetsgrupp, styrgrupp
Beslut	Gemensamt beslutsfattande	Bestämma	"I samråd"

Det är grundläggande för lokal delaktighet att de berörda får tillgång till information i ett tidigt skede. Förvaltaren bör sträva efter att ge relevant information till berörda så tidigt som möjligt, samtidigt som hen informerar om vilken möjlighet till deltagande och inflytande som finns.

I Natura 2000-områden som saknar övrigt skydd har förvaltaren inte befogenheter att utföra skötselåtgärder mot markägarens vilja. Där är det därför avgörande för förvaltningen att få till en god dialog med markägare. En tidig och tydlig kommunikation med berörda är en god hjälp på vägen.

6.2.1 Jämlikt inflytande

Den lokala opinionen är ofta mångfasetterad. Förvaltaren bör vara mån om att alla får samma möjligheter att göra sin röst hörd, såväl välorganiserade intressen och inflytelserika personer som de som ibland räknas som mer röstsvaga, t.ex. ungdomar, barn, nyinflyttade och invandrare. Förvaltaren kan bidra till en balans mellan olika motstående intressen som t.ex. bärplockning och jakt eller längdskidåkning och skoteråkning, såväl som mellan traditionalister och förnyare. Det är viktigt att tänka på att det kan finnas gamla och nya konflikter inom ett lokalsamhälle som kan underminera ens arbete om man inte arbetar för öppenhet och lika behandling av alla.

6.2.2 Förankring tar tid men är ofta värt det

Det kan vara svårt att hinna med information, personliga möten och demokratiska processer. Ett gediget deltagande från lokalsamhället är i de allra flesta fall en god investering på lång sikt och det är värdefullt att förvaltningen avsätter tillräckligt med tid och resurser för det. Inarbetade rutiner och god planering underlättar arbetet. Det finns dock inga fullständiga standardlösningar, förvaltaren måste vara lyhörd för olika stämningar och behov och kunna situationsanpassa sitt upplägg. En kontinuitet i de personliga relationerna mellan förvaltare och lokalsamhälle är fördelaktigt, liksom att ha kontakt löpande och inte bara när en fråga är kontroversiell. Det tar tid att bygga upp ett förtroende. Det kan förstås finnas lägen där behovet av åtgärder är akut och man inte hinner informera alla berörda. Finns det ett grundläggande förtroende för förvaltningen så minskar risken för konflikter även om alla inte involveras i varje enskild fråga.

Några exempel på framgångsrikt arbete med dialog och delaktighet är biosfärområdet Östra Vätterbranterna⁴⁸ och bildandet av Fulufjällets nationalpark⁴⁹, framtagandet av skötselplan för Kosterhavets nationalpark⁵⁰ och arbete med samverkansplan för biosfärsområde Blekinge Arkipelag⁵¹.

6.2.3 Lokalsamhället deltar aktivt i förvaltningen

Lokal delaktighet kan innebära ett aktivt samarbete kring förvaltningen av ett område. Formen för samarbete kan se olika ut.

En form av samarbete är att anlita lokala krafter för att utföra skötselåtgärder, t.ex. markägare, brukare och lokala entreprenörer. De som har varit aktiva i ett område bör så långt det är möjligt och lämpligt fortsätta vara det. I vilken utsträckning det är möjligt avgörs bl.a. av lagen om offentlig upphandling, LOU (2016:1145), som reglerar hur myndigheter får agera när de köper varor, tjänster och entreprenader för allmänna medel. Förvaltningsorganisationen har ansvaret för att tolka denna lagstiftning. Förvaltningsorganisationen kan också ha en egen policy för upphandling som ibland går längre än LOU.

Ett annat sätt att upprätthålla ett lokalt inflytande på förvaltningen av ett skyddat område är att bilda ett skötselråd. Det kan vara en bra form i större områden där det finns många olika intressen och aktörer, t.ex. flera olika markägare eller många olika verksamheter som påverkar varandra. Syftet med rådet bör vara att vårda och förvalta områdets värden tillsammans med den ansvariga förvaltaren. Formerna kan se olika ut beroende på områdets och intressenternas behov. Det tar i regel en del tid i anspråk och förvaltaren bör enbart välja att bilda skötselråd om det finns ett tydligt mervärde med det.

Kosterhavets nationalpark har t.ex. en delegation som styr förvaltningen. I delegationen finns representanter från Länsstyrelsen i Västra Götalands län och berörda kommuner, Kosternämnden, lokala yrkesfiskarna, samhällsföreningar och Göteborgs universitet. Delegationen beslutar om nationalparkens verksamhetsplan och budget.

Ett annat exempel är Haväng och Vitemölla strandbackar, ett naturreservat i Skåne som innefattar två Natura 2000-områden; Klammersbäck och delar av Verkeåns dalgång. Området har ett gemensamt skötselråd som bildades år 2013 i samband med att en ny skötselplan antogs. Bakgrunden till rådet var bl.a. att det från början bildades en lokal opinion som motsatte sig planerade restaureringar av områdets sandmiljöer. Stiftelsen Skånska Landskap förvaltar naturreservatet och är sammankallande för rådet. Rådets roll är att vara rådgivande till åtgärder som utförs i områdena och förmedla information. Andra medlemmar i rådet är bl.a. Länsstyrelsen i Skåne län,

⁴⁸ Olsson, R. En underbar fredag: Från konflikt till samarbete i Östra Vätterbranterna. <http://www.ostravatterbranterna.se/wp-content/uploads/2015/07/En-underbar-fredag.pdf>

⁴⁹ Wallsten, P. Så vände vinden: Bildandet av Fulufjällets nationalpark. Dokumentation av de svenska nationalparkerna nr 29.

⁵⁰ Skötselplan för Kosterhavets nationalpark (2009).

⁵¹ Axelsson, L. et.al. (2011) Samverkansplan för biosfärsområde Blekinge Arkipelag.

Havängs museiförening, Havängs sommarby, Lunds universitet och arrendatorer. Rådet har träffats ett par gånger per år för att diskutera åtgärder och informationsinsatser och har även gjort studieresor tillsammans.

Ett annat exempel på arbete med lokal delaktighet är det råd som varje naturum ska ha för sin verksamhet. Naturumrådets främsta uppgift är att stödja huvudmannen och rådet bör diskutera arbetet i naturum samt förslag till program och prioriteringar. Rådet bör ha en bred bas och ett mångfaldsperspektiv. Där bör ingå representanter för länsstyrelse, kommun, näringsliv och ideella organisationer. Rådets sammansättning bör täcka områden som turism, natur- och kulturmiljövård, friluftsliv och skolfrågor. Mer information om samverkan kring naturum finns i Naturvårdsverkets *Riktlinjer för naturum*⁵².

6.2.4 Volontärarbete i skyddade områden

Naturvårdsverkets vision är att volontärarbete i skyddad natur ska vara en positiv och givande erfarenhet, både för de som engagerar sig och för förvaltningen, som även ger naturvårdsnytta. Enligt Nationalencyklopedin är en volontär en ”person som för utbildning eller ideella ändamål arbetar mot låg eller ingen lön”. Volontärarbete kan variera väldigt mycket både i arbetsuppgifter och i omfattning. Arbetet kan vara allt från väldigt organiserat i särskilda program till mer eller mindre oorganiserat och spontant. I vissa fall kan arbetet behöva vara uppstyrt och reglerat medan det i andra fall kan vara fritt. Naturvårdsverket har tagit fram en handbok för volontärarbete i skyddade områden⁵³, för att underlätta för länsstyrelser och andra förvaltare som bedriver eller vill bedriva volontärverksamhet i skyddade områden eller annan värdefull natur. Handboken beskriver övergripande de lagar och regler som finns att förhålla sig till. Den tar upp exempel på vad volontärarbete är och hur arbetet kan organiseras.

⁵² Riktlinjer för naturum. Naturvårdsverket. Rapport 6696, december 2015.

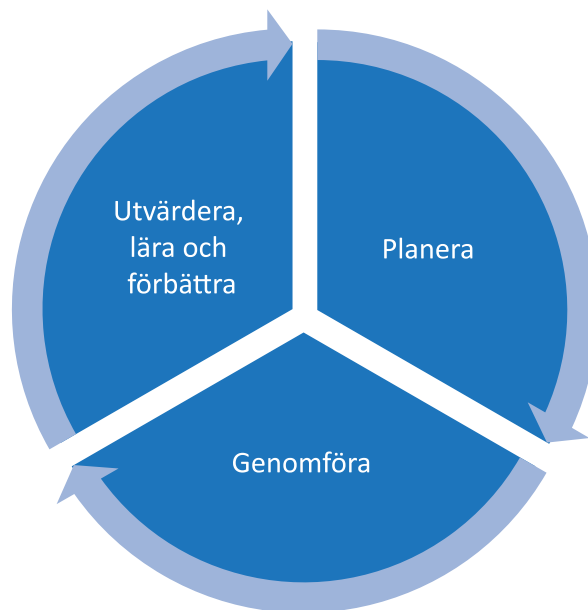
⁵³ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Skyddad-natur/Volontararbete-i-skyddade-omraden/>

7 Adaptiv förvaltning

7.1 Grunderna för adaptiv förvaltning

Adaptiv förvaltning är ett systematiskt arbetssätt som kombinerar behovet av åtgärder med en plan för hur vi kan dra erfarenheter av det arbete vi gör. Detta leder till ökad kunskap och förståelse för de områden man förvaltar vilket vägleder framtida förvaltningsbeslut och ger möjlighet till kontinuerlig förbättring. Detta är särskilt viktigt när det råder osäkerhet om effekterna av föreslagen förvaltningsinriktning.

Adaptiv förvaltning innebär att man utifrån kunskapsunderlag sätter mål för vad som ska bevaras eller uppnås, beslutar om åtgärder för att uppnå dessa mål, formulerar en plan för uppföljning av mål och åtgärder, genomför åtgärder och uppföljning samt justerar åtgärderna om målen inte uppnås. Detta sker i en process som ständigt upprepas. Den adaptiva förvaltningsmodellen är en struktur som på ett systematiskt sätt gör det möjligt att erhålla ny kunskap genom sitt arbete och kunna anpassa och förändra åtgärder och mål utifrån de resultat som erhålls i en kontinuerligt lärande process (figur 2).



Figur 2. Schematisk bild över de olika stegen som följer på varandra, och sedan upprepas, i en modell för adaptiv förvaltning.

Idén om adaptiv förvaltning är logisk och i sina grunder enkel och rättfram, men måste tillämpas i ett sammanhang. Det är därför viktigt att anpassa tillämpningen av adaptiv förvaltning till befintliga förutsättningar för förvaltning av skyddade områden. Ett starkt skäl till att tillämpa detta arbetssätt är att art- och habitatdirektivet anger ett arbetssätt som är adaptivt genom krav på att utifrån kunskaper om områdets naturvärden ange bevarandesyfte och bevarandemål, föreslå åtgärder som behövs för att nå målen, följa

upp effekten av dessa samt justera förvaltningen utifrån resultatet av detta. För naturreservat ska också tydliga syften anges, vilka preciseras i form av bevarandemål och skötselåtgärder, för att säkerställa att syftet med skyddet tillgodoses. Detta utgör också ett lämpligt ramverk för adaptiv förvaltning då det innebär en tydlig målstyrning. Övriga typer av skyddade områden kan också vara lämpliga att förvalta på ett likartat sätt, men då dokument som stöd för planering och genomförande (t.ex. skötselplan) sällan finns behöver arbetsätten utvecklas.

Det finns ett stort behov av ett nära samarbete mellan bildande av skyddad natur och förvaltning av densamma, eftersom de beslut och planer som tas fram i processen för bildandet blir styrande för förvaltningen. Ett nära samarbete är också viktigt i de fall det uppstår behov av att revidera beslut och planer.

I denna vägledning är avsikten att beskriva hur adaptiv förvaltning kan tillämpas för förvaltningen av skyddade områden i Sverige med fokus på naturreservat och Natura 2000-områden. Med den adaptiva snurrar (figur 2) som utgångspunkt beskrivs i nedanstående avsnitt hur befintliga vägledningar på området, existerande uppföljningssystem och IT-stöd kopplar in i detta arbetssätt. Det finns idag vägledningar för upprättande av syften och mål, samt för förvaltning och uppföljning. Här fokuserar vi på att sätta dessa i sitt sammanhang samt att komplettera med de steg som handlar om utvärdering av bevarandemål och befintlig förvaltning och hur erfarenheter av detta ska användas för framtida förvaltning.

7.2 Den adaptiva förvaltningens olika steg

7.2.1 Planera

Förvaltning av ett område genomförs för att tillgodose syftet med skyddet. Planeringen av förvaltningen behöver därför starta redan vid framtagandet av beslut om områdesskydd. I naturreservat och Natura 2000-områden ingår även en utvecklad plan för förvaltningen i skötselplan respektive bevarandeplan. Momenten som ingår är följande:

- Kunskap om prioriterade bevarandevärden som grund för utformning av syfte, bevarandemål, föreskrifter och förvaltning sammanställs.
- Med kunskapen om naturtyper, arter och deras livsmiljöer samt friluftslivet som bas anges syftet för skydd av naturreservat, bevarandesyftet för Natura 2000-områden eller motsvarande för övriga skyddsformer.
- För att precisera syftet anges bevarandemål i skötselplan respektive bevarandeplan för skötselområden i naturreservat och Natura 2000-områden. I vissa fall finns också behov av att ange mål för vissa skötselåtgärder.
- De skötselåtgärder som behövs för att nå bevarandemålen anges i skötselplan eller bevarandeplan.
- De föreskrifter som behövs för att säkerställa syftet fastställs.

- En uppföljningsplan tas fram vid sidan om skötselplan och bevarandeplan. I denna anges vilka målindikatorer som ska följas upp för att tillräcklig kunskap ska finnas vid utvärdering av bevarandemålen.
- Uppföljning av enskilda åtgärder, s.k. åtgärdsuppföljning, är också viktig för att öka kunskapen om skötselmetodernas effekter. Dessa bör också planeras.

Momenten beskrivs närmare i befintliga vägledningar för bildande av naturreservat⁵⁴ och för uppföljning i skyddade områden⁵⁵.

7.2.2 Genomföra

Genomförande av förvaltning och uppföljning sker löpande inom ramen för förvaltarens ansvar. Prioriteringar sker på både regional och områdesnivå.

Följande steg genomförs:

- Förvaltningsåtgärder genomförs enligt plan och inom ram för budget.
- Kvaliteten i genomförandet säkerställs genom god planering och tydliga instruktioner för genomförandet.
- Åtgärder registreras systematiskt så att all information som behövs vid senare utvärdering finns tillgänglig.
- Uppföljning genomförs enligt uppföljningsplan, aktuella uppföljningsmanualer och kunskapsbehov. Data lagras så att det finns tillgängligt för utvärdering.

IT-system som stöd för dokumentation av åtgärder och lagring av data från uppföljning utvecklas kontinuerligt. Ovanstående punkter utgör en del av en målbild för dessa system så att de kan stödja en adaptiv förvaltning.

7.2.3 Följa upp och utvärdera bevarandemål och friluftslivsmål

Tillståndet för naturtyper och för friluftslivet behöver bedömas regelbundet för att klargöra om vi når syftet med skyddet av respektive område.

Utvärdering av bevarandemålen är basen för detta. En bedömning behöver göras om bevarandemålen är uppnådda/upprätthålls eller inte samt om det sker förbättringar, försämringar eller om utvecklingen är stabil.

Vid utvärderingen av bevarandemålen behövs information om bevarandetillståndet. Målindikatorer är valda för att representera de viktigaste variablerna för bevarandetillståndet. Där uppföljning av målindikatorer genomförts kommer detta ha en stor vikt vid utvärderingen av måluppfyllelse. Utvärdering av målindikatorer beskrivs i rapporten *Uppföljning av skyddade områden*

⁵⁴ Processbeskrivning att bilda naturreservat, Beslut om naturreservat. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Skyddade-omraden/Process-att-bilda-naturreservat/#beslut>

⁵⁵ Haglund, A. 2010. Uppföljning av skyddade områden i Sverige – Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå. Naturvårdsverket. Rapport 6379.

i Sverige⁵⁶. Men denna information behöver ofta kompletteras med övriga källor för att få en bättre helhetsbild. T.ex. med information från:

- Uppföljning av åtgärder.
- Information från tillsyn och om händelser som kan ha påverkat bevarandetillståndet.
- Kunskap från annan inventering eller uppföljning, t.ex. artinventering i området eller uppgifter om artförekomster i Artportalen.
- Erfarenhetsmässiga bedömningar av det som inte omfattas av ovanstående.

För att skapa en bra översikt över bevarandemål, målbildindikatorer och övriga kunskapskällor kan detta sammanställas i en tabell, se exempel nedan (tabell 1). Slutsatser om bevarandetillståndet och hur det utvecklas (trenden) behöver sedan beskrivas. Detta görs antingen av en enskilt ansvarig eller i en process med flera personer inblandade. Hur det görs och med vilken ambition avgörs från fall till fall beroende på t.ex. områdets skötselintensitet, bevarandevärden och storlek.

De grundläggande kriterierna för gynnsamt tillstånd är avgörande vid bedömning av om bevarandemålet är nått eller inte. Grundläggande kriterier är areal, strukturer, funktioner samt typiska arter. Dessa behöver vara uppfyllda för att tillståndet ska vara gynnsamt. Denna bedömning görs på likartat sätt som den för arter och naturtyper på biogeografisk nivå⁵⁷ (tabell 2).

Tabell 2. Kriterier för bedömning av bevarandetillstånd vid utvärdering av bevarandemål.

	Gynnsamt tillstånd	Icke gynnsamt tillstånd – bristfälligt	Icke gynnsamt tillstånd – dåligt	Kunskapsbrist
Areal	Stabil eller ökande och inte mindre än målareal	Ökande men ej i nivå med målareal	Minskande eller stabilt men otillräcklig	Kunskap om areal saknas
Strukturer, funktioner och typiska arter	Strukturer, funktioner och typiska arter förekommer i önskvärd omfattning och kvalitet	Alla andra kombinationer	På mer än 25% av arealen bedöms omfattning och/eller kvalitet på strukturer, funktioner och typiska arter ej vara i gynnsam omfattning eller kvalitet	Tillräcklig kunskap om strukturer, funktioner och typiska arter saknas
Framtidsutsikter	Framtidsutsikterna är goda tack vare att hot är undanröjda	Alla andra kombinationer	Dåliga framtidsutsikter då hot ej är undanröjda	Kunskap saknas

⁵⁶ Haglund, A. (2010). Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Rapport 6379.

⁵⁷ Assessment and reporting under Article 17 of the Habitats Directive. European Topic Center on Biodiversity <https://circabc.europa.eu/sd/a/2c12cea2-f827-4bdb-bb56-3731c9fd8b40/Art17%20-%20Guidelines-final.pdf>

















För friluftsliv bedöms måluppfyllelsen utifrån vad man valt att inkludera i bevarandemålet utifrån respektive områdes vikt och prioritet. De olika kunskapsunderlagens vikt för bevarandetillståndet måste bedömas.

Den kunskap man får av att följa upp målkriterierna är viktig. Om tröskelnivån för målkriteriet inte nås så betyder det i de flesta fall att tillståndet anses som icke gynnsamt. Annan kunskap kommer också vara viktig då det ofta skett hårda prioriteringar av vilka målkriterier som följs upp. En sammanvägning och värdering av information måste göras av personer med god kännedom om områdets värden och kunskap om aktuella naturtyper, arter och andra värden för friluftslivet.

Den sammanvägda bedömningen beskrivs, förslagsvis i en tabell (se exempel i tabell 3). Förekommande brister ska tydligt framgå av bedömningen. Exempel på brister är:

- Otillräcklig omfattning av ekologiska strukturer (t.ex. död ved, värdefulla träd, buskar och bryn, sandbottnar, osv.).
- Brister hos typiska arter (avsaknad, för låg förekomst, negativ trend i förekomst, osv.).
- Dålig eller ingen reproduktion av skyddsvärda arter.
- Förekomst av vandringshinder eller liknande.

Tabell 3. Sammanställning av utvärdering av bevarandetilstånd.

Bedömning av bevarandetilstånd				
Bevarandemål	Status	Trend	Bedömning	
Reservatets silikatgräsmark (6270) ska vara > 12,5 hektar, öppen med stående grova ekar. Gräsmarken ska vara starkt präglad av betet. Förekomsten av träd och buskar som kan bedömas som igenväxningsvegetation ska vara liten. Kärlväxtfloran ska vara artrik och dominerad av hävdgynnade arter och med ett stort inslag av typiska arter. Även ekarnas lavflora ska vara artrik och hysa typiska arter knutna till ek som exempelvis ekspek.			Den samlade bedömningen är att bevarandetilståndet är gynnsamt då krontäckning, täckningsgrad av buskar och typiska arter av kärlväxter är i god status, men trenden bedöms som negativ då en betydande igenväxning sker vilken om den fortsätter kommer att hota områdets utpekade värden.	
Grunder för bedömning				
Målordikatorer	Status	Trend	Typ av uppföljning	Data från uppföljning
Arealen ska vara minst 12,5 hektar			UF skyddade områden	Areal stabil
Krontäckningen av träd ska vara mellan 5–10%			UF skyddade områden	Täckningsgrad 2010 = 7%, 2013 = 6%
Täckningsgrad av buskar ska vara högst 15%			UF skyddade områden	Täckningsgrad 2010 = 12%, 2013 = 13%
Antalet grova träd ska vara minst 25 stycken			UF skyddade områden	Antal grova träd: 2010 = 33 st, 2013 = 33 st
Typiska arter kärlväxter ska i medeltal förekomma med minst 3,0 arter per provyta			UF skyddade områden	Antal TA/PY: 2010 = 3,7, 2013 = 3,8
Förvaltarens kunskaper	Status	Trend	Typ av uppföljning	Data från uppföljning
Igenväxningsvegetation			Subjektiv bedömning av förvaltare	Betydande igenväxning av främst brännässlor och älgört i NV delen omfattande ett område av ca 1 hektar
Övriga uppgifter	Status	Trend	Typ av uppföljning	Data från uppföljning
Lavflora på ekar			Inventering inom ÅGP	Riklig flora, men utsikterna för långsiktig överlevnad brister på grund av rekrytering av trädindivider och konnektivitet

7.2.4 Utvärdera brister

Om bedömningen av bevarandestatusen visar bristande status eller en negativ utveckling så är nästa steg att bedöma orsakerna till det. I detta sammanhang bedöms skötselåtgärderna genom att svara på följande frågor: Är åtgärderna de rätta? Behövs andra åtgärder? Är åtgärderna utförda på korrekt sätt och med rätt omfattning? Man behöver också bedöma om bristande eller försämrade status beror på brott mot föreskrifter eller på att föreskrifter eller andra regleringar är otillräckliga. I sådana fall behöver det förmedlas till de som är ansvariga för tillsyn och hantering av gällande beslut, så att de kan förbättra tillsynen och/eller lägga till nya föreskrifter⁵⁸.

Brister bör registreras så att bedömningarna för ett område finns tillgängliga för framtida förvaltning och så att det blir möjligt att göra sammanställningar på både regional och nationell nivå.

Orsaker till bristande bevarandetillstånd bör anges i enlighet med tabell 4.

Tabell 4. Orsaker till bristande bevarandetillstånd eller negativ trend.

Orsaker
Avsaknad av eller otillräcklig hävd
Felaktig hävd
Avsaknad av naturlig störning
Viltbete
Jakt
Fiske
Insamling
Tidigare mark- och vattenanvändning
Bristande konnektivitet
Invasiva arter
Negativa ingrepp
Okänt

7.2.5 Lära och förändra

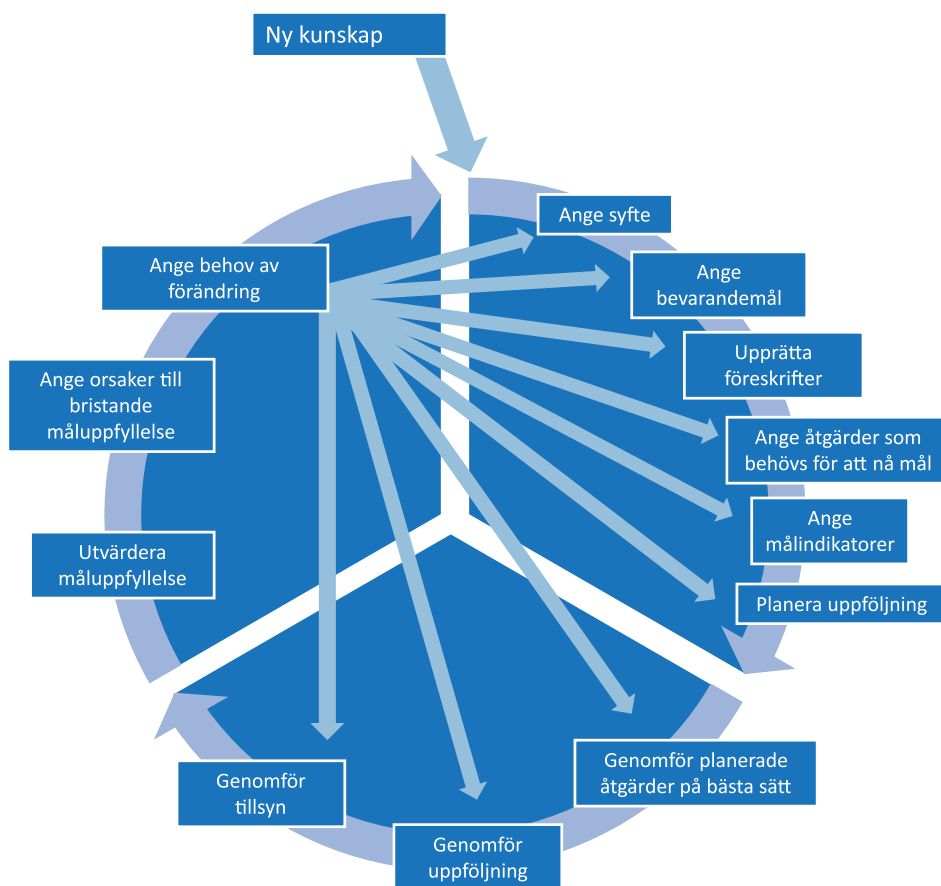
Utvärderingen av mål och åtgärder genererar kunskap om sambandet mellan bevarandetillstånd och åtgärder. Detta är ett viktigt lärande som behöver tas om hand för att säkerställa kvaliteten i det arbete som görs. På så vis kan arbetet utvecklas i en riktning som gör att vi når bevarandemål, syften och övergripande målsättningar för biologisk mångfald och friluftsliv.

Slutsatserna från utvärderingen utgör underlag inför nästa varv i den adaptiva cykeln. Genom en systematisk genomgång av måluppfyllelse och åtgärdernas effekter blir behovet av förändringar tydligare. Följande förslag på förändringar kommer vara mer eller mindre vanligt förekommande (ensamma eller i kombinationer):

⁵⁸ 7 kap. 5 § tredje stycket och 30 § miljöbalken.

- Genomför planerad förvaltning.
- Anpassa genomförandet av nuvarande förvaltning (t.ex. ändrad betesintensitet).
- Ändra nuvarande förvaltning (andra eller fler skötselåtgärder).
- Inför tillräcklig reglering genom nya föreskrifter.
- Förbättra tillsyn av föreskrifter.
- Förbättra konnektivitet i omgivande landskap.

Beroende på vilken förändring som behövs och hur den kan genomföras kommer vägen vidare i den adaptiva cykeln se olika ut. Om förändringen som behövs är att genomföra det som redan är planerat så går förvaltaren direkt till steget ”Genomföra”. Behövs förändringar i syfte, föreskrifter eller skötselplan/bevarandeplan behöver förändringsarbetet ske i steget ”planera”. Vägledning för dessa steg ges i Processbeskrivning att bilda naturreservat⁵⁹. Se vidare i figur 3 om olika vägar för förändring.



Figur 3. Vägar för förändring i den adaptiva cykeln.

⁵⁹ Processbeskrivning att bilda naturreservat, Hantering av gällande beslut <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/skyddade-omraden/process-naturreservat/hantering/hantering-gallande-beslut.pdf>

7.3 Ny kunskap

Med tiden tillkommer ny kunskap om naturvärden i ett område (t.ex. genom fynd av arter), förändrade värderingar av olika naturtyper eller arter samt ny kunskap om vilken skötsel som behövs för att bevara naturtyper och arter. Denna nya kunskap föds in i cykeln (figur 2) och beroende på kunskapens art och hur det aktuella beslutet för områdesskydd är utformat så kommer den att påverka olika steg i processen. Detta kan ge upphov till förändringar på samma sätt som utvärderingen av bevarandetillståndet.

7.4 Tillämpning av adaptiv förvaltning

När ska då adaptiv förvaltning tillämpas i praktiken? Egentligen tillämpas den överallt i dag då den som förvaltar området ser resultatet av det som görs och förändrar sitt arbete efter sina erfarenheter. Men i många fall skulle förvaltningen stärkas av ett systematiskt arbetssätt enligt beskriven modell för att säkerställa att bevarandemål uppnås. Förvaltaren av de skyddade områdena måste därför välja i vilka fall som ett systematiskt förbättringsarbete är värt att investera tid och resurser i för att klara sin uppgift som förvaltare. En generell rekommendation är att investera i detta arbetssätt i områden med höga värden som är beroende av aktiv skötsel, särskilt där osäkerheter finns om åtgärders effekter, där förändringar kan ske snabbt eller där det finns tydliga hot. Motsatt så bör det inte prioriteras i stabila områden med förutsägbar utveckling där hoten är undanröjda.

7.4.1 Exempel på tillämpning

OMRÅDESNIVÅ

I områden som sköts intensivt har kunskap om åtgärdernas effekter stor betydelse. I ett område som betas kan förvaltaren t.ex. behöva justera betetrycket efter vad man känner till om förekomst och utveckling för typiska arter i olika artgrupper och förekomst av igenväxningsvegetation.

REGIONAL NIVÅ

Bevarandetillstånd, trender och orsaker till brister kan analyseras för en naturtyp eller naturtypsgrupp inom en region. Gemensamma problem kan identifieras och systematiskt hanteras i en förbättring av skötselrekommendationer för naturtypen i fråga. Det kan ofta vara lämpligt att kampanjvis samla in kunskap om de bevarandevärden som inte prioriteras i ordinarie uppföljning men som utgör en viktig del av naturtypernas ekologi. Det kan t.ex. röra olika artgrupper vilkas förekomst kan kopplas till kunskap om strukturer och funktioner som följs upp i ordinarie uppföljning.

LÄRANDE I GENOMFÖRANDET AV ÅTGÄRDER

Vid genomförandet av komplicerade åtgärder bör kopplingen mellan genomförande och avsedd effekt göras. Resultatet av detta behöver dokumenteras och återkopplas till de som stått för genomförandet. Således skapas en lärande organisation som hela tiden förbättrar sin förmåga till att åtgärder ger avsedda effekter.

HANTERING AV NYA FÖRETEELSER

Nya åtgärder krävs om ett område påverkas av aktiviteter som inte förutsågs vid beslutet om skydd och som därför inte kan hanteras på ett sätt som är förenligt med syftet. Det kan t.ex. gälla friluftaktiviteter som blivit populära att utöva i området och som påverkar andra värden. Det kan också vara förändringar i omvärlden som ändrar förutsättningarna i det skyddade området. De flesta skyddade områden är inte större till ytan än att dynamiken i dem påverkas av det som sker i det omgivande landskapet. Klimatförändringar och förändrad markanvändning är två exempel på det.

Det finns ofta flera verktyg som går att använda, t.ex. information och kanalisering av verksamheten eller utökad reglering om det är nödvändigt. Det är viktigt att utvärdera de nya åtgärdernas effekter på de värden man vill bevara, så att man är säker på att man gör rätt saker.

Vägledning om förvaltning av skyddad natur

RAPPORT 6838

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6838-7
ISSN 0282-7298

Vägledning om förvaltning av skyddad natur ger en övergripande bild av förvaltarens uppdrag och vad det innebär. Den omfattar flera former av formellt skydd och behandlar förvaltarens uppdrag, roll och säkerhetsansvar, liksom principer för att göra prioriteringar, för lokal delaktighet och för en adaptiv förvaltning.

Vägledningen vänder sig i första hand till förvaltarna av skyddad natur. Den kan också vara till nytta för dem som tar beslut om skydd och dem som hanterar angränsande verksamheter så som tillsyn, fastighetsförvaltning och åtgärdsprogram för hotade arter. För att få ut bäst effekt av förvaltningen och av övriga verksamheter krävs att de är samordnade sinsemellan. Syftet med vägledningen är att stödja förvaltningen och att öka målstyrningen av hur förvaltning av skyddad natur bidrar till Sveriges nationella miljömål och friluftslivsmål.

