

Yttrande över remiss från Naturvårdsverket gällande Handlingsplan för förvaltning av skyddad natur

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att

- Det är positivt att Naturvårdsverket tar fram en handlingsplan i syfte att förtydliga arbetet med förvaltningen av skyddade områden genom bland annat tydligare mål.
- Det dokument som föreligger är ingen handlingsplan snarare ett förslag på hur en handlingsplan kan tas fram. Däremot innehåller detta förslag riktlinjer för hur målsättningar kan förtydligas, prioriteringar klargöras etc., vilket kan resultera i en användbar handlingsplan.
- Även om detta förslag avser terrestra miljöer är det dock många arter som nyttjar både terrestra och akvatiska miljöer. I tillägg hyser art- och habitatdirektivet naturtyper som har både terrestra och akvatiska komponenter. SLU rekommenderar därför att arbete med handlingsplanen sker i när samverkan med andra sektorsmyndigheter, exempelvis Havs- och vattenmyndigheten.
- Det sakas en inledande beskrivning av begreppet friluftsliv.
- Naturvägledning bör vara en aktiv del i naturvårdsarbete och besöksförvaltning och SLU anser att det är anmärkningsvärt att naturvägledning inte nämns i handlingsplanen.
- En översyn av IT-stöd är välkommet, men är tveksamma till att det ska satsas på en IT-lösning där all information ska finnas samlat och även möjliggöra analyser samt hantera termer och begrepp.

Generella synpunkter

SLU anser att denna handlingsplan har potential att bli ett stöd för arbetet med biologisk mångfald, där skyddad natur ingår som en viktig parameter. Dock, det dokument som föreligger är snarare ett förslag på hur en sådan handlingsplan kan tas fram, än en handlingsplan i sig själv. De syften som nämns i avsnitt 1.2 är bra syften för en handlingsplan, men uppfylls inte med den plan som presenteras här. Däremot innehåller denna plan riktlinjer för hur målsättningar kan förtydligas, prioriteringar klargöras etc., vilket kan resultera i en användbar handlingsplan.

SLU anser att det finns ett stöd för prioriteringar i arbetet för att på så sätt bidra till gemensamma mål i det förslag som har tagits fram, men det behöver utvecklas. En fråga är hur det är tänkt rörande de delar som ligger utanför Naturvårdsverkets sektorsansvar, men som har potentiellt stor påverkan på både genomförande av arbetet och möjligheten att uppnå målen.

SLU anser att det finns goda skäl för att Naturvårdsverket tar en samordnande roll. Emellertid, arbetet behöver genomföras i tätt samarbete med andra berörda sektorsmyndigheter såsom Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Därutöver finns det flera myndigheter vars arbete påverkar vilka möjligheter som finns inom skyddade områden, såsom Forsvarsmakten. Olika riksintressen kan också ha verkan på skyddade områden och behöver beaktas i arbetet. Förslag som berör arealer inom renbetesområden behöver tas fram i dialog med ursprungsbefolkningen. Tillsammans kan insatser och mål av gemensamt intresse identifieras och aktiviteter för att nå dit identifieras.

Det finns flera bra förslag i handlingsplanen, men den behöver kompletteras. En riskanalys, med tillhörande åtgärder kan vara ett stöd för att identifiera ytterligare behov. Vidare, identifiering av beroenden och en översiktlig tidplan kan bidra till en bättre överblick och underlätta granskningen av handlingsplanen. SLU anser även att det nästan helt saknas en viktig del: naturvägledning. För en effektiv förvaltning är det nödvändigt att också kommunicera om den skyddade naturen – för att människor ska känna till den och bidra till att värna den.

I förslaget till ny handlingsplan saknas Naturvårdsverkets tolkning av naturvårdens riktning och ansvar för samhällsnytta genom att skydda, vårda och utveckla natur särskilt med avseende på dimensionen ”visa”. De ständigt ökande och allt bredare anspråk som görs på skyddad natur utöver själva bevarandearbetet behöver mötas. Den sociala dimension av naturvårdspolitiken som skrevs fram redan 2001 är ännu högst relevant och har snarast ökat i betydelse. Det som uttrycktes i propositionen Hållbart skydd av naturområden 2008 gäller sålunda i hög grad idag: ”Regeringen anser att ytterligare åtgärder bör genomföras för att förbättra informationen om skyddad natur. Målgrupper bör vara såväl närboende som turister. Skyddade naturområden är en del av vårt naturarv och naturvårdsmyndigheterna och förvaltarna av naturområdena har ett särskilt ansvar för att tillgängliggöra detta.”

Då friluftsliv är en så viktig del av handlingsplanen, bör det finnas en tydlig beskrivning av begreppet inledningsvis. När en förklaring till begreppet saknas blir det svårt att förstå vilka områden som anses ingå under friluftslivets paraply och vilka åtgärder för friluftslivet som i praktiken ska prioriteras. Naturvägledning ryms självklart under begreppet friluftsliv, vid sidan om naturvägledningens mer övergripande syften enligt ovan, men är också ett viktigt åtgärdsområde inom bevarandearbetet.

Specifika synpunkter

3. Utgångspunkter för arbetet med förvaltning av skyddad natur

Friluftslivspolitikerna, en av de centrala grunderna för denna handlingsplan, innehåller också många delar som motiverar varför naturvägledning bör få en större plats i handlingsplanen. Redan i inledningen av kapitel 3 i planen står att ”friluftslivet utgör grund för många människors kontakt med och känsla för naturen och därmed i förlängningen för ett engagemang för naturen.”

3.1 Naturtyper och arter, s. 13-14

I Naturvårdsverkets dokument förekommer två olika kombinationer av termer: ”livsmiljöer och arter” samt ”naturtyper och arter”. Betyder dessa detsamma eller är det i det första fallet artens livsmiljö ”habitat for the species”, det syftar på? Ett förtydligande vore önskvärt då naturtyper listade i art- och habitatdirektivet skiljer sig från artens habitat, men båda ingår och används i samband med EU-rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet.

s. 14-15.

Planen fokuserar på den rapportering som gjordes 2019: ”I denna plan är delmål om förbättrad status för naturtyper och arter en central del. Målen gäller naturtyper och arter utpekade enligt EU:s naturvårdsdirektiv, och omfattar dem som inte hade gynnsam status vid de rapporteringar som gjordes 2019⁷.” Med en uppdaterad lägesrapport i form av en ny EU rapporteringen juli 2025 föreslår SLU Artdatabanken att även beakta denna vid fastställande av vilka delmål som ska inkluderas.

Referensen till fotnot 7 saknas.

3.2 Friluftsliv s. 16

På sidan 16 i handlingsplanen listas värden som skyddade områden bidrar till och översta punkten är ”kunskap om och relation till naturen”. Naturvägledning är centralt i arbetet med att underlätta kunskaps- och relationsbyggande till naturen och bör därav finnas med i handlingsplanen.

5.1 Skyddsbeslut, föreskrifter och skötselplaner hindrar inte viktiga skötselåtgärder, s. 24.

SLU ser positivt på en översyn av beslut, föreskrifter och skötselplaner men anser att målformuleringen är otydlig. Det finns två parallella mål om vilka beslut (föreskrifter) och skötselplaner som ska revideras och det är oklart varför bara ett av dem innehåller föreskrifter. Det är inte heller klart hur identifieringen av de aktuella besluten m.m. ska gå till, och när så kan ske.

När det gäller naturtyper framgår det att beslut och skötselplaner för skyddade områden ibland utgör ett hinder för att genomföra nödvändiga åtgärder i Natura 2000-områden för att förbättra deras bevarandestatus. Det påpekas att åtgärder kopplade till Natura 2000 bör prioriteras högre än skötsel enligt befintlig skötselplan, men i praktiken prioriteras ofta skötselplanerna. Därför vore det värdefullt att identifiera vilka synergier som finns mellan skötselplaner för skyddade områden och för Annex I-naturtyper, samt att utreda hur dessa synergier kan nyttjas i den praktiska förvaltningen av skyddade områden. Några länsstyrelser har tidigare kombinerat skötselplaner och bevarandeplaner inom samma områden. Detta kan ses som ett angreppssätt som förenar både nationella och internationella bevarandemål. Utöver detta vore det önskvärt att utveckla informationssystem där tillstånd, vidtagna åtgärder och identifierade åtgärdsbehov dokumenteras, och informationen går att sammanställa på nationell eller regional nivå. På så sätt kan man lättare dra nytta av informationen, till exempel för underlag för rapportering enligt artikel 17.

5.2 Rådighet för förvaltaren i Natura 2000-områden som inte omfattas av annat områdesskydd, s. 26

Insatser, Länsstyrelsen: ”*Alla områden är identifierade, med behov av ökad rådighet för att kunna genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder.*”

Lite oklart vad detta innebär. Om det är så att man förväntas ha identifierat vilka arter och naturtyper som finns var är det ett stort åtagande för länsstyrelsen. I flera bevarandeplaner finns det skrivningar av typen ”*I detta område finns naturtyper somDe har avgränsats med hjälp av datoriserad autoklassning, vilket gör att naturtyperna eller deras utbredning har sämre noggrannhet eller kan vara felaktiga.*” Eftersom det vid en prövning enligt miljöbalken är Natura naturtypernas utbredning och förekomst i verkligheten som beaktas, innebär det att både rapporterad areal och det som framgår av NNK kan behöva säkerställas med ytterligare uppgifter, t.ex. fältinventeringar. För de områden denna information inte finns kvarstår en stor arbetsinsats som behöver identifieras och kvantifieras.

Vidare vore det även värdefullt att få klarhet i om det fortfarande är så att vissa arter och naturtyper inte bedöms som skötselkrävande (Naturvårdsverket, 2010, Uppföljning av skyddade områden i Sverige, Rapport 6379.)

6.4 IT-stöd som motsvarar förvaltningens behov, s. 32-33

SLU välkomnar en översyn av IT-stöd, men är tveksamma till att det ska satsas på en IT-lösning där all information finns samlat. Det finns många skäl till detta, men den kanske största är att det i dagsläget oftast inte är bristen av IT-system som är en utmaning, men att innehållet inte är komplett och uppdaterat. I vissa fall finns det även information som står i motsättning till varandra, exempelvis Natura 2000 databasen och NNK, där den första är en sammanställning som speglar regeringsbeslut medan den andra till större del uppdateras när ny information från de skyddade områdena inkommer. Utöver det finns det även en hel del information som inte kan visas för alla, skyddsklassade arter samt information från områden som är säkerhetsstämplad (främst militära områden). All data från permanenta provytor inom nationell miljöövervakning lämnas ut med diffusering, vilket leder till att exakt geografisk placering av var eventuella åtgärder behövs och uppföljning av dessa i praktiken inte är möjligt. Följaktligen kan analyser av dessa bli svåra att tolka. Utöver detta finns det även en hel del kvalitativa bedömningar och frågan är hur ett IT-system kan hantera icke-kvantifierbar information och nå någon form av slutsats som är användbar.

En IT-lösning med mycket information ställer också krav på att det är enkelt att hitta det en söker och att informationen går att hämta ut. Utöver det behövs ett snabbt system med hög prestanda där informationen enkelt kan läggas in.

Instämmer helt i att det är bra med tydlighet kring termer och begrepp, samtidigt kan samma term eller begrepp betyda något annat beroende på sammanhang. Följaktligen, en definition som alltid gäller kan visa sig svår att få fram. Det kanske är bättre att istället klargöra vad som avses från fall till fall.

Bilaga 3 Hållbar besöksförvaltning

Begreppet besöksförvaltning används numera flitigt och börjar fyllas med mening och innehåll, vilket är mycket positivt och angeläget. Detta är viktigt inte minst på grund av ökade och allt mer vitt skilda anspråk på nyttjandet av den skyddade naturen. Det behöver sålunda tas fram en strategi och en vägledning för besöksförvaltning i hela sin bredd, från marknadsföring över leder och anordningar till naturvägledning i stort och rollerna för naturum och nationalparker specifikt. I bilaga 3 om hållbar besöksförvaltning nämns tre förslag till tolkning av begreppet, där två av dessa har tydliga naturvägledningsdimensioner: ”maximera kvaliteten på besöksupplevelsen” respektive ”öka förståelsen för skyddet...samtidigt som upplevelsen för besökare ska bli så bra som möjligt”. Det förslag till system för målklassning av naturreservat och nationalparker som varit på remiss under 2024 kommer ge ett nödvändigt bidrag till detta arbete, och här är naturvägledning och tillgänglighet viktiga delar. Enligt handlingsplanen är prioriteringar enligt målklassningen särskilt viktiga när budgetläget är osäkert – som nu.

För fördjupning vad gäller målklassningen och naturvägledning se SLU:s svar [Yttrande över remiss från Naturvårdsverket gällande vägledning målklassning av naturreservat och nationalparker](#)

SLU vill påminna om att Naturvårdsverket tagit fram handledningar för tillgänglighet (2015) och naturvägledning (2018) i natur- och kulturområden, vilka i samordnad form är tänkta att utgöra stöd främst för naturvårdsförvaltarna i detta arbete. Dessa handledningar tas också upp i verkets förslag till målklassning enligt ovan. I inledningen till den senare handledningen skriver Naturvårdsverket att ”visa-delen innebär många uppgifter för förvaltare i skyddade områden”. Denna del behöver med andra ord vara integrerad i förvaltningsarbetet, något som inte uttrycks vare sig i föreliggande handlingsplan eller i Naturvårdsverkets vägledning om förvaltning av skyddad natur (2018).

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av föreståndare Eva Sandberg, projektledare Anders Arnell och projektledare Per Sonnvik samtliga vid SLU Centrum för naturvägledning samt avdelningschef Mark Marissink, miljöanalysspecialist Wenche Eide, miljöanalysspecialist Anki Weibull, miljöanalysspecialist Vita Manak och miljöanalytiker Liselott Sjödin Skarp samtliga vid SLU Artdatabanken.

Torleif Härd

Linda Ferngren