

Utvecklingen av Natura 2000 i Sverige – enkätundersökning bland kommuner och länsstyrelser



Marielle Johansson 2015
Examensarbete, 15 hp
Biologiska institutionen, Lunds Universitet
Handledare: Eva Waldemarson

Abstract

Sweden's history of nature conservation spans over 100 years and is an important part of what has characterized the nature that we have today. During those 100 years, there have been several different kinds of actions to preserve the Swedish nature. 20 years ago, Sweden became a member of the European Union and the authorities had to face the challenge of enforcing requirements that came from following directives with a different approach in nature conservation. Protected nature become increasingly important for the conservation of biological diversity, but it requires substantial resources for planning and management. Without the resources and willingness from the community to work with nature conservation, we risk that the wanted effect on protected nature stays absent. This essay explores how the European nature conservation Natura 2000 has affected the Swedish nature conservation and how the Swedish municipalities and counties think about the development. A questionnaire was sent out to municipalities and counties to evaluate the views on Natura 2000 and its effects in Sweden. The investigation revealed that the officials in the municipalities and counties were positive about Natura 2000 and that directives in Natura 2000 affects the Swedish nature conservation.

Författarens sammanfattning

I följande uppsats redovisas en enkätundersökning som har utförts bland kommuner och länsstyrelser för att utreda om Natura 2000 påverkar deras naturvårdsarbete och hur de ser på framtiden med skyddet. Resultatet från undersökningen visar på att inställningen till framtiden med Natura 2000 är positiv och att det påverkar Sveriges naturvård. De kommentarer som har inkommit på frisvaret "övrigt" i enkäten har lyft fram att det är ett bra skydd men att det finns brister med Natura 2000. För att utreda mer ingående hur Natura 2000 påverkar Sveriges naturvård krävs det en fortsättningsstudie med en ny enkät och intervjuer med berörda aktörer.

Innehåll

1 Inledning.....	3
1.1. Sveriges naturvårdshistoria.....	3
1.2. Inträdet i den Europeiska Unionen	5
1.3. Natura 2000.....	5
1.4. Ansvar och bevarandeplaner.....	6
1.5. Finansiering	7
1.6. Söderbergs undersökning.....	7
2. Syfte.....	8
3. Frågeställning	8
4. Material och metodik	8
5. Resultat.....	9
5.1. Kommuner	10
5.2. Länsstyrelser.....	13
6. Diskussion.....	15
6.1 Kommunernas enkät	15
6.2 Länsstyrelsernas enkät	17
6.3. Sammanfattning	20
7. Slutsats	20
7.1. Felkällor	21
9. Referenser	22
Bilaga A – Enkätfrågor och svar	23
Bilaga B – Frågor från tidigare undersökning	25
Bilaga C – Exempel på område	26

Ordförklaringar

Natura 2000-område: områden som har valts ut för skydd av djur och natur (enligt EU-bestämmelser).

Natura 2000-nätverk: tidigare användes begreppet för att beskriva utvecklingen av korridorer för arter mellan de olika områdena. Idag används det för att beskriva alla Natura 2000 områden och arterna inom dessa.

1 Inledning

Sverige naturvårdshistoria sträcker sig över 100 år och är en viktig del av det som har präglat den natur som vi har idag. Under dessa 100 år har det tillkommit flera olika sorters naturskydd för att bevara den svenska naturen. För 20 år sedan blev Sverige medlem i den Europeiska Unionen och därmed ställdes myndigheter inför utmaningen att verkställa krav som kom från en verksamhet med ett annorlunda arbetssätt inom naturvård. I den här uppsatsen undersöks det hur det europeiska naturskyddet Natura 2000 har påverkat den svenska naturvården samt hur kommuner och länsstyrelser ser på utvecklingen. Skyddad natur bli allt viktigare för bevarandet av den biologiska mångfalden, men det kräver stora resurser vid planering och skötsel. Om det saknas resurser riskeras det att effekterna från ett skydd uteblir.

1.1. Sveriges naturvårdshistoria

Redan under 1800-talets senare hälft fanns det önskingar om ett införande av sanktionerade naturskydd i Sverige (SOU 1951:5). En av de som lyfte fram den här önskan var Adolf Erik Nordenskiöld i "Festskriften Per Brahes minne, Åbo", där han uttryckte behovet av att skapa skyddade områden där natur och djur skulle vara orörda (Wramner & Nygård, 2010).

Professor Hugo Conwentz uttryckte även i början av 1900-talet under sin resa genom Sverige att det fanns hot mot naturen och förorda införandet av reservat (Wramner & Nygård, 2010). Conwentz förordnanden kring skyddad natur togs bland annat upp i motion nr 194 om inrättande av en naturskyddslag som lyftes i en av riksdagens kammare år 1904 av lektorn Karl Starbäck (SOU 1951:5). Motionen resulterade i en utredning om Sveriges skyddsåtgärder kring natur och minnesmärken (SOU 1951:5). I utredningen lades bland annat fram förslag om att inrätta lagar för nationalparker, naturminnen (inkluderat bestämmelser för detta på vid inrättande på statlig mark), rätt vid expropriation av mark vid naturskydd och fridlysningsbestämmelser (SOU 1951:5). Från dessa förslag bifölls proposition nr 102 i riksdagen den 25 juni år 1909 som innebar bland annat lag om naturminnen och lag om nationalparker, dessa trädde därefter i kraft den 1 januari år 1910 (SOU 1951:5). Sverige hade därmed sin första naturskyddslagstiftning (SOU 1951:5).

Den nya lagen om nationalparker ledde till att Sverige inrättade sina 9 första nationalparker under åren 1910-1913, där de flesta var belägna i norra Sverige (Wramner & Nygård, 2010). Syftet med parkerna var att bevara naturen och låta den utvecklas utan mänsklig påverkan (Wramner & Nygård, 2010). Urvalet av områdena till nationalparker under den här tiden var

inte utefter deras värden och baserat på kunskap, utan det var statligt ägd mark som lätt kunde sättas undan (Wramner & Nygård, 2010).

Det var inte förrän under 1950-talet som större förändringar skedde inom naturskyddet, då man föreslog en ny naturskyddslag, samt en ny myndighet med namnet statens Naturvårdsnämnd för arbetet med Sveriges naturskydd (SOU 1951:5). Den nya lagen gick igenom med en ändring som kortade ner innehållet till lydelsen ”Naturen utgör en nationell tillgång, som skall skyddas och vårdas.” (Wramner & Nygård, 2010). I propositionen lyftes det även upp att rådande begrepp borde ändra från naturskydd till naturvård, detta gick inte igenom då man ansåg att naturskydd var ett mer etablerat ordval (Wramner & Nygård, 2010). Den nya myndigheten togs inte med i propositionen och därmed överläts arbetet med naturskyddet till Länsstyrelserna, Domänverket och Skogsvårdsstyrelserna (Wramner & Nygård, 2010).

Under senare delen av 1950-talet framkom det fler krav på en revidering av naturskyddslagarna och att en speciell myndighet för arbetet borde inrättas (SOU 1962:36). Detta resulterade i utredningen ”Naturen och samhället” år 1962 (SOU 1962:36), som senare ledde till inrättandet av statens Naturvårdsnämnd samt den nya naturvårdslagstiftningen 1964:822 (Wramner & Nygård, 2010). Den nya lagstiftningen antogs år 1964 och var mer skärpt än naturskyddslagarna (Jordbruksutskottet, 1998). Naturvårdslagen la grunden till den naturvårdsform som vi har idag med mer skyddad natur och en egen organisation (Wramner & Nygård, 2010).

Det gamla tankesättet kring att naturen skulle lämnas ifred för fri utveckling förändrades och man upptog ett mer aktivt arbetssätt för att bevara olika naturtyper i landskapet (Nygård, 2013). Under den här tiden ökade ansvaret för Länsstyrelserna kring arbetet med naturvård, då de bland annat fick ansvar för fysisk planering av naturområdena (Nygård, 2013).

En viktig händelse innan EU-samarbetet var det inrättandet av biotopskyddet år 1991 som skyddade mindre områden med hotade arter och livsmiljöer (Nygård, 2013). Under början av 90-talet hade Länsstyrelserna en stor roll i naturvårdsarbetet då de stod bland annat för inventering, förvaltning och utredning (Nygård, 2013). Kommunerna bidrog Länsstyrelserna med god lokal kännedom och kunde implementera naturvården i sin kommun (Nygård, 2013). Under den här tidsperioden gjordes det även möjligt för kommunerna att avsätta naturreservat med villkoren att de finansierade detta från egen budget samt att det själva stod för planeringen (Nygård, 2013).

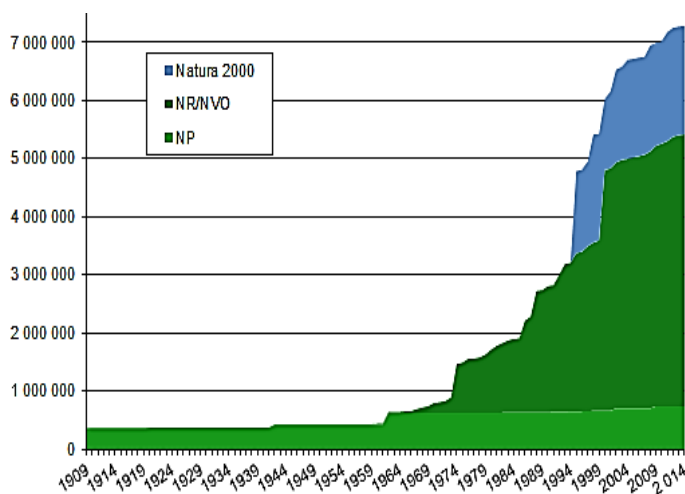
1.2. Inträdet i den Europeiska Unionen

Vid inträdet i EU år 1995 blev Sverige en del av det europeiska naturvårdsarbetet, vilket ledde till att två olika kulturer inom naturvården möttes (Nygård, 2013). Under den här tiden skulle den traditionsenliga svenska naturvården behållas samtidigt som man skulle arbeta utefter EU:s bestämmelser (Nygård, 2013). EU:s naturvårdsarbete fokuserade till stora delar på biologisk mångfald medan den Svenska naturvården hade ett bredare arbetssätt där man inkorporerade kultur, fritid och andra delar i den svenska naturvården (Nygård, 2013).

En kort tid efter att man gick med i EU behövde Sverige föreslå områden som skulle tas med inom fågel- och habitatdirektivet. Fågeldirektivet 79/409/EEC är skyddsåtgärder för bevarandet av hotade fågelarter inom EU:s medlemsländer behandlar bland annat skyddade områden för häckande arter (EGT L 103/1, 1979). Art- och habitatdirektivet 92/43/EEG (här efter kallat habitatdirektivet) är skydd åt hotade miljöer och arter för att bevara den biologiska mångfalden (EGT L 206/7, 1992). Vid inträdet till EU behövde Sverige skicka in en lista till kommissionen med förslag på områden som skulle bli skyddade av direktiven (Nygård, 2013). Tidsplanen för arbetet var för kort och en ändrad tidsplan för en förlängning nekades, vilket i sin tur ökade arbetsbelastningen på Sveriges myndigheter (Nygård, 2013). Den första tiden var svår för Sverige då EU:s naturtypsklassificering skiljde sig från Sveriges samtidigt som det saknades viktiga svenska naturtyper och arter i direktiven (Nygård, 2013).

1.3. Natura 2000

De två olika direktiven (fågel- och habitatdirektivet) utgör grunden för Natura 2000 som listat 170 livsmiljöer och 900 olika arter som är extra skyddsvärda (Naturvårdsverket, 2015a). I den här listan är det 90 livsmiljöer och cirka 90 arter som finns i Sverige (Naturvårdsverket, 2015a).



Figur 1. Skyddad natur 1909-2014 (Statistiska centralbyrån, 2015). X-axeln visar årtal och Y-axeln visar ackumulerad hektar skyddad mark.

Under år 2013 utgjorde Natura 2000 upp emot 12 procent av Sveriges landyta, dock så är många Natura 2000-områden även överlappar med nationalparker eller naturreservat (Statistiska centralbyrån, 2013). I figur 1 visas utvecklingen (ackumulerad hektar) av skyddad natur i Sverige mellan år 1909-2014, där den blå regionen är utvecklingen av Natura 2000-områden sedan 1995.

Inom Natura 2000 finns följande områdeskategorier: Site of Community Interest (SCI), Special Area of Conservation (SAC) och Special Protection Areas (SPA) (Naturvårdsverket, 2011). SPA är speciellt skyddade områden enligt fågeldirektivet 2009/147/EEG (Naturvårdsverket, 2011). SCI och SAC är skyddade områden enligt habitatdirektivet 92/43/EEG (Naturvårdsverket, 2011). Områden som har lagts fram som förslag enligt habitatdirektiven, men ännu ej har godkänts av EU-kommissionen kallas för pSCI (proposed Site of Community Interest) (Naturvårdsverket, 2011). De områden som väljs ut skall vara baserat på vetenskapliga grunder och har som mål att långsiktigt uppnå en god bevarandestatus (Naturvårdsverket, 2003).

EU:s förordningar och direktiv gäller över de Svenska lagarna och därmed måste de följas (EU-upplysningen, 2015). Om de inte följs riskerar Sverige att hamna i EU-domstolen (EU-upplysningen, 2015). Det som skiljer förordningarna och direktiven ifrån varandra är att förordningar inkorporeras direkt i lagen medan direktiven är mål som ska uppnås inom lagstiftningen (EU-upplysningen, 2015). De två direktiven (fågel- och habitatdirektivet) återfinns inkorporerat i Sveriges miljöbalk sedan 1 juli 2001 (Naturvårdsverket, 2003). I miljöbalken hamnar de två direktiven under bland annat områdesskyddet 7 kap 27-29b §§. Enligt 7 kap. 28a§ krävs det tillståndsprövning för att bedriva en verksamhet eller vidta åtgärder som påverkar miljön i områden som bestämts i 7 kap. 27§ st. 1-2 MB. Undantag sker för verksamhet som hör till skötseln och förvaltning av områdena (7 kap. 28a§ st.2 MB).

1.4. Ansvar och bevarandeplaner

Ansvar kring Natura 2000 i Sverige ligger på naturvårdsverket, dock är det länsstyrelsen som sköter tillsyn, skötsel och urval av områdena (Naturvårdsverket, 2003). Länsstyrelserna ansvarar för att ta fram bevarandeplaner för alla Natura 2000-områden i samråd med markägare, kommun och andra berörda myndigheter (Naturvårdsverket, 2003). Syftet med en bevarandeplan är att tydligt beskriva målet med planen, vilka åtgärder som bör vidtas och hur de skall utföras (Naturvårdsverket, 2003). Åtgärderna är alla berörda myndigheters ansvar att se till att de fullföljs (Naturvårdsverket, 2003). Enligt regeringsbeslutet dnr M2014/65/Nm den 1 september 2014 skall alla länsstyrelser komma med förslag på nya Natura 2000-områden och komma med kompletteringar till redan befintliga områden. Enligt beslut skall även bevarandeplanerna för befintliga Natura 2000-områden uppdateras samt att de skall redovisa om de har uppfyllt sin skyldighet att ta fram bevarandeplaner för redan befintliga Natura 2000-områden som saknar detta (drn M2014/65/Nm, 2014).

1.5. Finansiering

Finansieringen av Natura 2000 sker delvis med medfinansiering av EU:s LIFE-program som sedan 1995 har bidragit till 131 projekt i Sverige, där 47 projekt har varit inom biologisk mångfald (Europeiska kommissionen, 2014). Detta är en total investering på 85 miljoner euro från EU (Europeiska kommissionen, 2014). I december 2013 beslutades det om en ny period för LIFE, 2014-2020, med en budget på 3 456 655 miljoner euro som delas upp olika kategorier för olika ändamål (EG L 347/185, 2013). Projekt som ansöker om bidrag för Natura 2000 kan få medfinansiering på minst 60 % från LIFE-programmet (EG L 347/185, 2013). De som kan söka bidrag från LIFE är till exempel myndigheter och företag (Naturvårdsverket, 2015b).

1.6. Söderbergs undersökning

Söderbergs masteruppsats ”The European Community 92/43/EEC Habitat Directive from a Swedish Local Authority Perspective” från år 1998 undersökte den pågående processen kring implementationen av habitatdirektivet. Uppsatsen fokuserar på att analysera Sveriges process kring implementeringen av direktivet och för att utvärdera relationen mellan de olika aktörerna i arbetet. För att utreda hur det låg till med arbetet i Sverige utformades det två olika enkäter som skickades ut med post under början av år 1997, till alla dåvarande kommuner och Länsstyrelser. Utöver dåvarande Länsstyrelser (21 stycken) skickades det även ut ytterligare 3 enkäter till representanter från de Länsstyrelser som inte existerade längre under år 1997, men som hade varit en del av arbetet med direktiven under år 1995-1996.

Enkäterna var olika utformade för kommun och Länsstyrelse, med olika antal frågor. Svarsfrekvensen för de två olika enkäterna var 100 % (24 av 24) för länsstyrelserna och 65,6 % (189 av 288) av kommunerna, vilket Söderberg ansåg vara en hög svarsfrekvens med tanke på den dåvarande arbetsbördan på Sveriges myndigheter.

Från Söderbergs undersökning är följande resultat från fråga 6, 7 och 8 från enkäten till Länsstyrelserna och fråga 4, 5 och 6 intressanta för uppföljning (Bilaga B).

2. Syfte

Studiens syfte är att utreda hur Sveriges naturvård påverkas av Natura 2000-arbetet samt hur kommuner och länsstyrelser ser på utvecklingen. Detta utförs genom en enkät som skickas ut till alla kommuner och länsstyrelser samt en jämförelse med litteratur och tidigare studier.

3. Frågeställning

- Påverkar Natura 2000 Sveriges naturvårdsarbete?
- Hur ser Sveriges länsstyrelser och kommuner på Natura 2000 och utveckling med Natura 2000 i Sverige?

4. Material och metodik

En enkät skickades ut via e-post till alla 21 Länsstyrelser samt en till alla 290 kommuner i Sverige. Dessa enkäter skickades sedan internt till de som arbetar mest med natura 2000 inom myndigheten. För att analysera bakomliggande faktorer till svaren i enkäten utfördes en kompletterande litteraturstudie. Insamlad data från enkätundersökningarna jämfördes även med frågor från Söderbergs masteruppsats från år 1998.

Det förekom dubletter bland enkätsvaren år 2015 (flera personer från samma myndighet som svarade på enkäten). Alla dubletter sorterades ut och den person som tolkades vara högst ansvarig av de svarande valdes ut för den kommunen till resultatdelen. Enkätsvar där en person representerar flera kommuner delades upp för att rätt antal kommuner skulle presenteras i resultaten. Kommentarer från kommuner och Länsstyrelser numrerades för att lättare kunna identifiera dem i diskussionen.

5. Resultat

Av 21 Länsstyrelser hade svar från 14 Länsstyrelser inkommit på enkäten inom utsatt tid för undersökningen, detta utgör 66,7 % av Sveriges Länsstyrelser. Kommentarer (6 st) som har kommit in under frisvaret ”övrigt” i enkäten från Länsstyrelserna har används för att få en djupare förståelse för åsikterna och arbetet med Natura 2000.

Tabell 1. Antalet länsstyrelser i Sverige samt antalet som svarade på enkäten.

Antal länsstyrelser	Antal svar	Andel svar
21	14	66,7 %

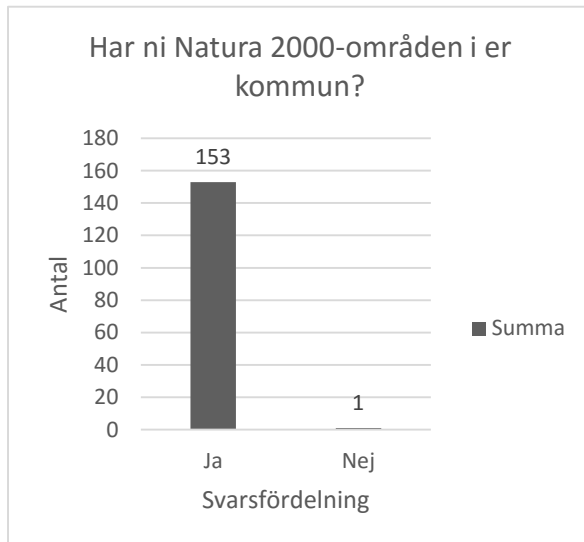
Av 290 kommuner hade svar från 154 kommuner inkommit på enkäten inom utsatt tid för undersökningen, detta utgör 53,1 % av Sveriges kommuner. 7 responsmail inkom även från kommuner som svarade att de inte har någon som arbetar med naturvård eller att de inte hade tid för att svara på enkäten, detta utgör 2,4 % av Sveriges kommuner. Kommentarer (48 st) som har kommit in under frisvaret ”övrigt” i enkäten från kommunerna har används för att få en djupare förståelse för åsikterna och arbetet med Natura 2000.

Tabell 2. Antal kommuner i Sverige och antalet som svarade på enkäten.

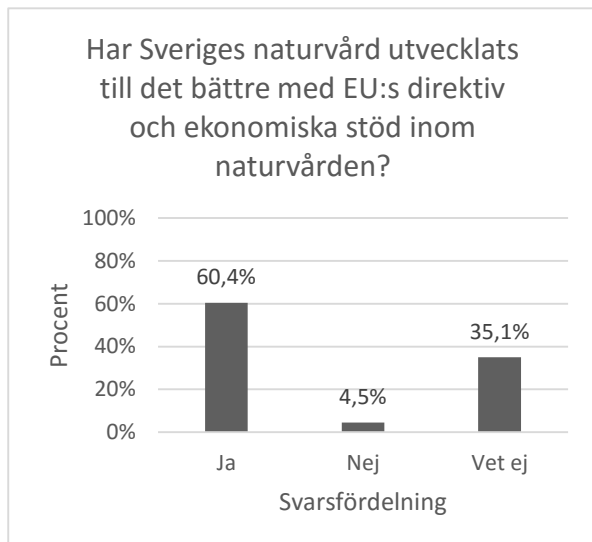
Antal kommuner	Antal svar	Antal ej svar	Andel svar	Andel ej svar
290	154	7	53,1 %	2,4 %

5.1. Kommuner

Enkäten för kommunerna bestod av 8 frågor (Bilaga A). Kommuntillhörigheten finns inte med i uppsatsen då det fastslogs att anonymitet underlätta för ärliga svar. Andra frågan undersöker vilken titel på personerna inom kommunen som arbetar med naturvård och som kunde besvara enkäten, där en stor del visar på att de som har svarat på enkäten är biologer, ekologer, miljöinspektörer samt miljöplanerare.



Figur 2. Svarsfördelningen på fråga 3 "Har ni Natura 2000-områden i er kommun?".

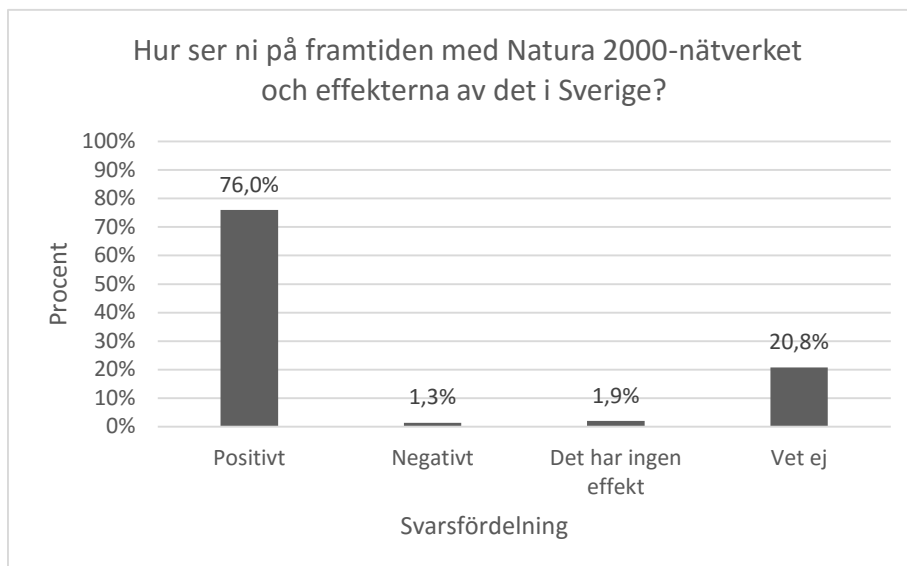


Figur 3. Svarsfördelning i procent på fråga 5 "Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?"

Fråga 3 från enkäten illustreras i figur 2 där kommunerna har svarat på om de har Natura 2000-områden med svarsalternativen ja, nej och vet ej. 153 av 154 kommuner svarade att de hade Natura 2000 och en kommun svarade att nej på frågan. Ingen av kommunerna svarade vet ej.

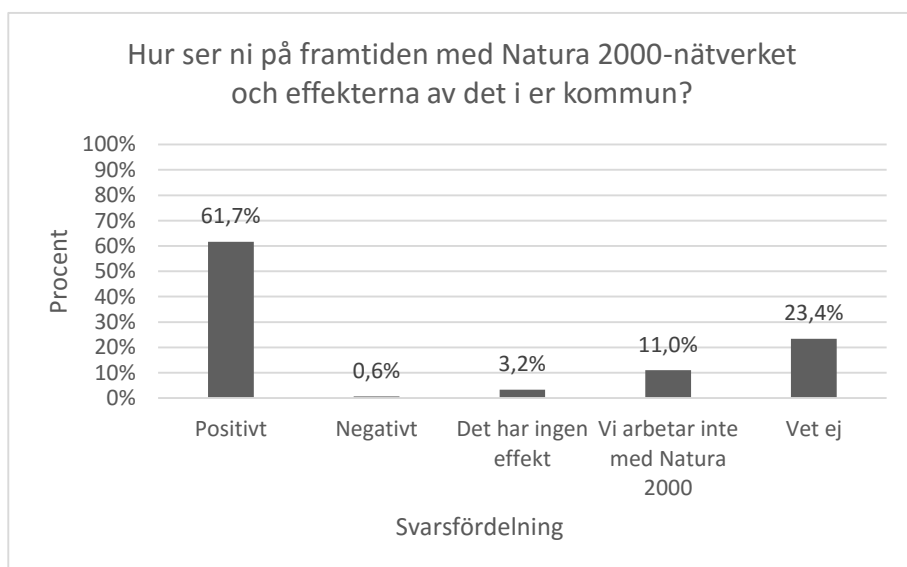
Fråga 4 var en uppföljning på fråga 3 med lydelsen "om nej på föregående fråga, är det planerat att inrätta Natura 2000 i framtiden". Trots att det var bara 1 kommun som svarade nej på fråga 3, så var det totalt 6 kommuner som svarade på uppföljningsfrågan. 2 kommuner svarade ja, 1 svarade nej och 2 svarade vet ej.

Fråga 5 från enkäten illustreras i figur 3 där kommunerna får svara på om de anser om Sveriges naturvård har utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården. 93 kommuner svarade ja, 7 svarade nej och 54 svarade vet ej.



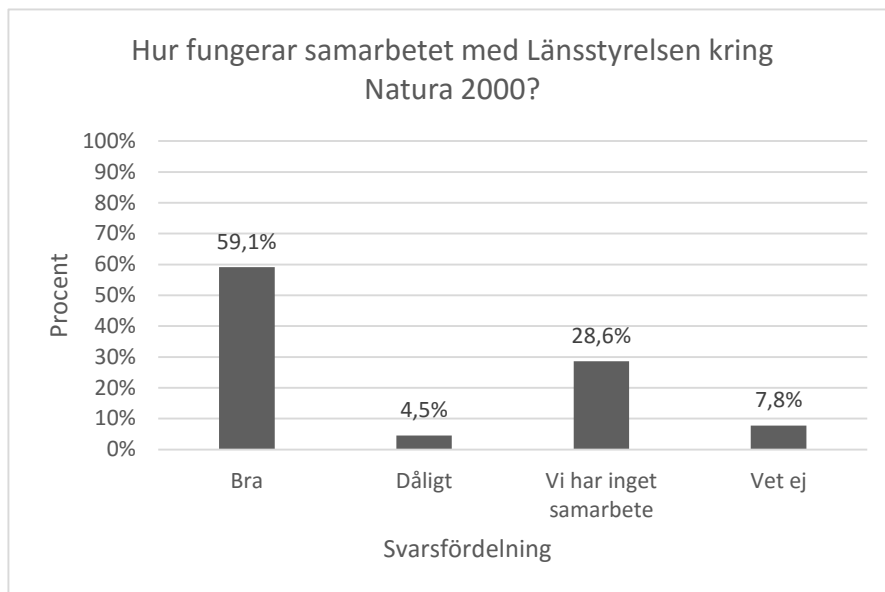
Figur 4. Svardsfördelning i procent på fråga 6 "Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige?"

Fråga 6 från enkäten illustreras i figur 4 där kommunerna har svarat på hur de ser på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige. 117 kommuner svarade positivt, 2 svarade negativt, 3 svarade att det har ingen effekt och 32 svarade vet ej.



Figur 5. Svardsfördelning i procent på fråga 7 "Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i er kommun?"

I figur 5 illustreras fråga 7 där kommunerna svarar på hur de ser på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i sin kommun. 95 av kommunerna svarade positivt, 1 svarade negativt, 5 svarade att det inte har en effekt, 17 svarade att de inte arbetar med Natura 2000 och 36 svarade vet ej.

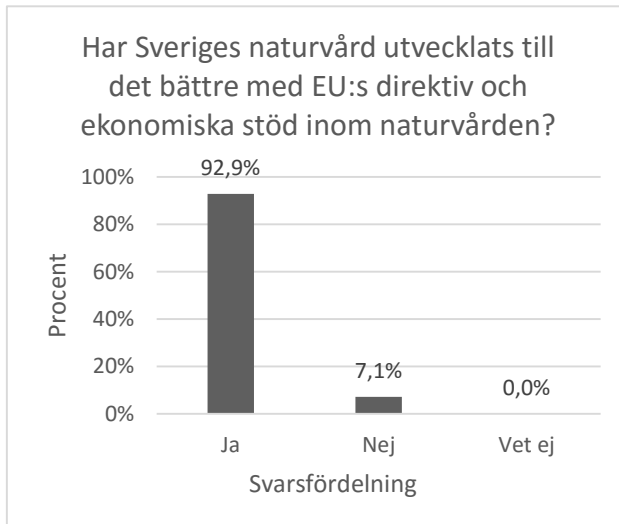


Figur 6. Svarsfördelningen i procent på fråga 8 "Hur fungerar samarbetet med länsstyrelsen kring Natura 2000"?

I figur 6 illustreras svaren på fråga 8 där kommunerna svarat på hur samarbetet med Länsstyrelsen fungerar kring Natura 2000. 91 kommuner svarade att samarbetet var bra, 7 svarade att det var dåligt, 44 svarade med att de inte har ett samarbete och 12 svarade vet ej.

5.2. Länsstyrelser

Enkäten till Länsstyrelserna bestod av 9 frågor (Bilaga A). Länstillhörigheten finns inte med i uppsatsen då det fastslogs att anonymitet underlätta för ärliga svar. Andra frågan undersöker vilken arbetstitel det är på personerna inom Länsstyrelsen som har svarat på enkäten. I Länsstyrelsernas fall är det till stor del naturvårdshandläggare.



Figur 7. Svarsfördelningen i procent på fråga 4 "Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?"



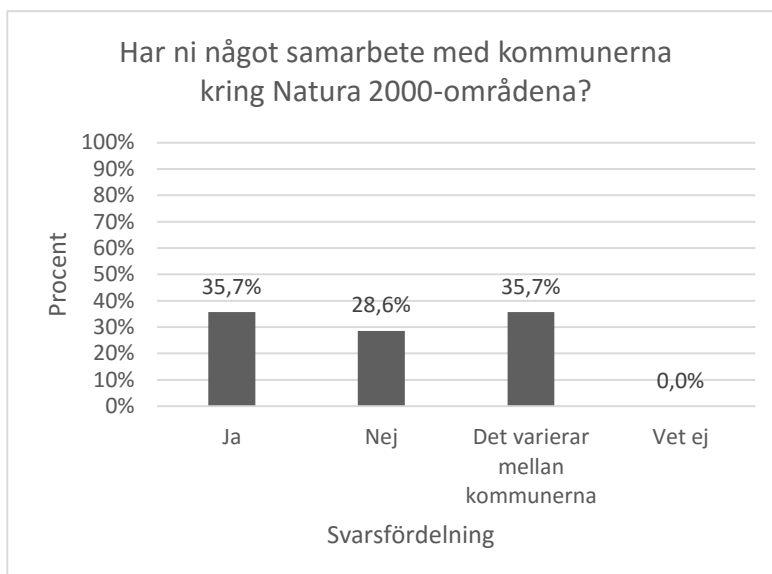
Figur 8. Svarsfördelning i procent på fråga 6 "Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i ert län?"

Fråga 3 i enkäten får Länsstyrelserna besvara om Natura 2000 påverkar deras arbete. Alla 14 Länsstyrelser som besvarade enkäten svara ja på frågan.

I figur 7 illustreras fråga 4 där Länsstyrelsernas svarat på frågan om Sveriges naturvård har utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården. 13 av Länsstyrelserna svarade ja på frågan, en svarade nej och ingen Länsstyrelse svarade vet ej på frågan.

Fråga 5 svarade alla 14 Länsstyrelserna att de såg positivt på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige.

I figur 8 illustreras svaren på fråga 6 om hur Länsstyrelserna ser på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i deras län. 13 Länsstyrelser svarade att positivt, ingen svarade negativt, en Länsstyrelse svarade att det inte har en effekt och ingen svarade vet ej.



Figur 9. Svarsfördelning i procent på fråga 7 "Har ni något samarbete med kommunerna kring Natura 2000-områdena?"

I figur 9 illustreras svaren på fråga 7 om det finns ett samarbete med kommunerna kring Natura 2000-områdena. 5 av Länsstyrelserna svarade ja, 4 svarade nej, 5 svarade att det varierar mellan kommunerna och ingen svarade vet ej.



Figur 10. Svarsfördelning på fråga 8 "Ser ni ett ökat engagemang för Natura 2000-nätverket från kommunernas sida?"

I figur 10 illustreras svaren på fråga 8 om Länsstyrelserna ser ett ökat engagemang för Natura 2000-nätverket från kommunernas sida. 3 av Länsstyrelserna svarade ja, 8 svarade nej och 3 svarade vet ej.

6. Diskussion

6.1 Kommunernas enkät

På fråga 3 till kommunerna utreddes det om alla svarande hade Natura 2000 i sin kommun, där det visade sig att endast en av kommunerna inte hade detta (figur 2). Antalet Natura 2000 områden har ökat snabbt sedan Sverige gick med i EU som tydligt illustrerats i figur 1 från statistiska central byrån (Statistiska centralbyrån, 2015), dock så täcks många av Natura 2000-områdena även av andra skyddsformer så som till exempel naturreservat. I uppföljningsfrågan från fråga 3 till kommunerna fick de möjligheten att svara om det var planerat att inrätta Natura 2000 i framtiden. Här hade fler svarat på frågan än antalet som hade sagt nej i fråga 3. Ett missförstånd kan ha uppstått där vissa kommuner möjligtvis hade uppfattat frågan som ”är det planerat att inrätta Natura 2000-områden i framtiden?” och missat att det var en uppföljning av föregående fråga. Fråga 4 kommer därmed att inte analyseras närmre.

På frågan ”Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?” var det en övervägande andel som svarade ja (figur 3). Det var dock 4,5 % kommuner som svarade nej och 35,1 % som svarade vet ej på frågan. De kommuner som har lämnat kommentarer på den här frågan tyckte att det var svårt att svara. En kommun tyckte att det både var ja och nej vilket resulterade i att de valde vet ej som svar (kommentar 21). Detta kan ligga till grund för den stora andelen som svarade vet ej på frågan, då det finns många olika delar av Natura 2000 där åsikterna kan vara blandade. Frågan var öppen för att få in helhetssynen på Sveriges naturvårdsutveckling sedan inträde i EU. Det inkom även positiva kommentarer kring frågan, där en kommun uttryckte att utvecklingen har lett till starkare skydd och ”möjlighet till finansiella åtgärder” (kommentar 19). En kommun kommenterade att de svarade på frågan om ekonomiskt stöd med LONA-bidraget i åtanke men att dessa inte specifikt används för deras Natura 2000-områdena (kommentar 23). LONA-bidraget är en statlig satsning på den kommunala naturvården och där kommuner och lokala aktörer kan söka bidrag för naturvårdsprojekt (Naturvårdsverket, 2012). I själva frågan var det LIFE-bidragen ett av de ekonomiska stöden som det syftades på då de används mer inom Natura 2000 och kan sökas av alla myndigheter. Det fanns några som kommenterade att det fanns för lite resurser för att sköta Natura 2000 och att en stor del av resurserna går till administration. Så även om Natura 2000 bidrar med ett starkare skydd för den biologiska mångfalden i Sverige så läggs det ner väldigt mycket resurser i att sköta rapportering och skapande av bevarandeplaner.

Synen på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige var övervägande positivt (figur 4). En intressant observation är att 76,0 % av kommunerna är positiva inför framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige (fråga 6) medan det var 60,4 % som tyckte att Sveriges naturvård hade utvecklats till det bättre (fråga 5). Det är färre personer som har svarat vet ej på fråga 6, detta kan tyda på att de som var tveksamma om naturvården hade utvecklats till det bättre har en optimistisk syn på skyddet i framtiden.

När Söderberg gjorde sin undersökning under 1997 ställdes frågan ”How would you describe the possible future effects of the Swedish European Union membership on Swedish nature conservation?” till kommunerna. Fråga 6 har inte samma formulering men har liknande tankegång. Söderbergs resultat på sin fråga var att 42,9 % av kommunerna som svarade att de inte visste och att 35,4 % var negativa inför eventuella effekter i framtiden (Bilaga B). Det går inte helt att jämföra med frågan som ställdes 2015 men samtidigt är Natura 2000-nätverket något som styrs av EU och har en påverkan på den svenska naturvården. Det går att antyda att efter 18 år så har inställningen till EU-styrning inom naturvården förbättrats, en förklaring till detta kan vara att antalet områden har ökat och att man har bättre information och vägledning idag än under det tidiga etableringsstadiet. Söderbergs undersökning granskade även hur kommunikationen gick till med de nya direktiven och där han kunde dra slutsatsen att informationen om direktiven inte hade varit tillräckligt bra. Än idag är detta möjligtvis ett problem då en kommun kommenterade att det saknas bevarandeplaner för vissa Natura 2000-områden som i sin tur leder till osäkerhet om vad som gäller för området (kommentar 16).

Vid frågan om hur kommunerna ser på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i deras kommun var det en stor andel (62,7 %) som svarade positivt. Det var några kommuner som svarade att Natura 2000-nätverket inte hade en effekt eller att de inte arbetade med Natura 2000. Det har påpekats i några kommentarer att de inte har en roll i skapandet av Natura 2000-områden och hänvisar till Länsstyrelserna och Naturvårdsverket istället (kommentar 39). Enligt Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd från år 2003 uttrycks förhoppningar om att kommuner skall engagera sig tillsammans med andra berörda i arbetet med bevarandeplaner. Även om det inte är kommunerna som inrättar och bestämmer vilka områden som skall bli Natura 2000-områden så har de ändå möjligheten att vara delaktiga i framtagandet av det bevarandeplanen som är ett av de viktigaste dokumentet över hur området skall bevaras genom att bidra med sin lokala kännedom. En kommentar påpekar att det är för stor uppdelning mellan staten och kommunens naturvårdsarbete samt att samarbetet mellan länsstyrelser och kommuner borde förbättras och att tillsammans utveckla naturvärdena

(kommentar 49). En kommun svarade att de såg negativt på framtiden med Natura 2000 i sin kommun (kommentar 13). Kommentaren från den här kommunen lyfter fram att det påverkar deras samhällsplanering och att det finns en osäkerhet i hur man ska hantera ärendet vid verksamhetspåverkan i Natura 2000. Det är ett par kommuner som har påpekat att Natura 2000 ställer till det med problem för deras kommuner när det kommer till exploatering, markanvändning och samhällsplanering.

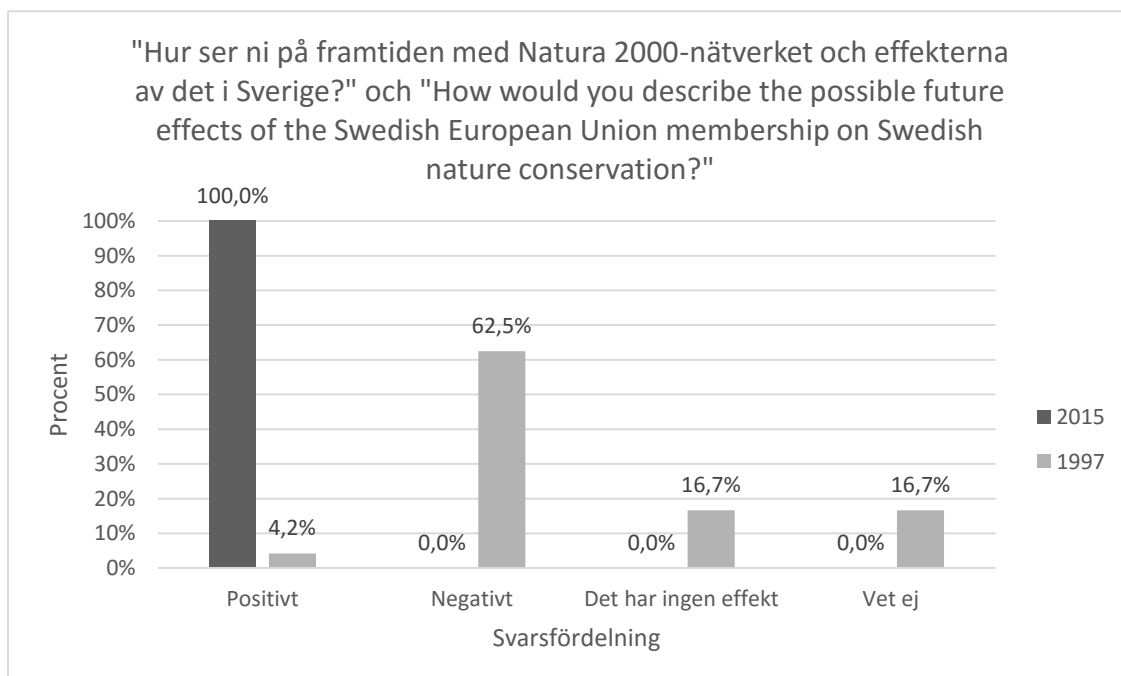
I fråga 8 var åsikterna delade kring samarbetet med Länsstyrelsen. 59,1 % svarande att de hade ett bra samarbete, 28,6 % valde svarsalternativet ”Vi har inget samarbete” och 4,5 % ”Dåligt” (figur 6). I kommentarerna har kommunerna både omnämnt Länsstyrelserna positivt och negativt. En kommentar var att kommunikationen kring att söka medel för naturvårdsåtgärder inom Natura 2000-område (kommentar 36), medan en annan kommun svarade att deras Länsstyrelse inte har gått ut aktivt med information om att det går att söka medel för åtgärder (kommentar 32). Det inkom även en kommentar på att samarbetet är både bra och dåligt då Länsstyrelsen gett bra hjälp med frågor kring EU-lagstiftningen men att det är dåligt i frågor som berör anpassning av Natura 2000-områden med samhällsplaneringen (kommentar 53).

6.2. Länsstyrelsernas enkät

Vid frågeställningen ”påverkar Natura 2000 ert naturvårdsarbete” svarade alla 14 Länsstyrelser att de Natura 2000 påverkar deras naturvårdsarbete. Detta är förståeligt då de som ombads att svara på enkäten var personer som hade hand om Natura 2000 inom sitt län.

Vid frågan ”Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?” var det en av Länsstyrelserna som svarade nej på (figur 7). kommentaren till detta var att Natura 2000 kräver mer tid för administrativa uppgifter och därmed resurser, vilket i sin tur leder till att det går in mindre pengar till förvaltningen av andra områden (kommentar 3). Även andra Länsstyrelser kommenterade att det fanns brister samtidigt som man såg positivt på Natura 2000-nätverket i allmänhet.

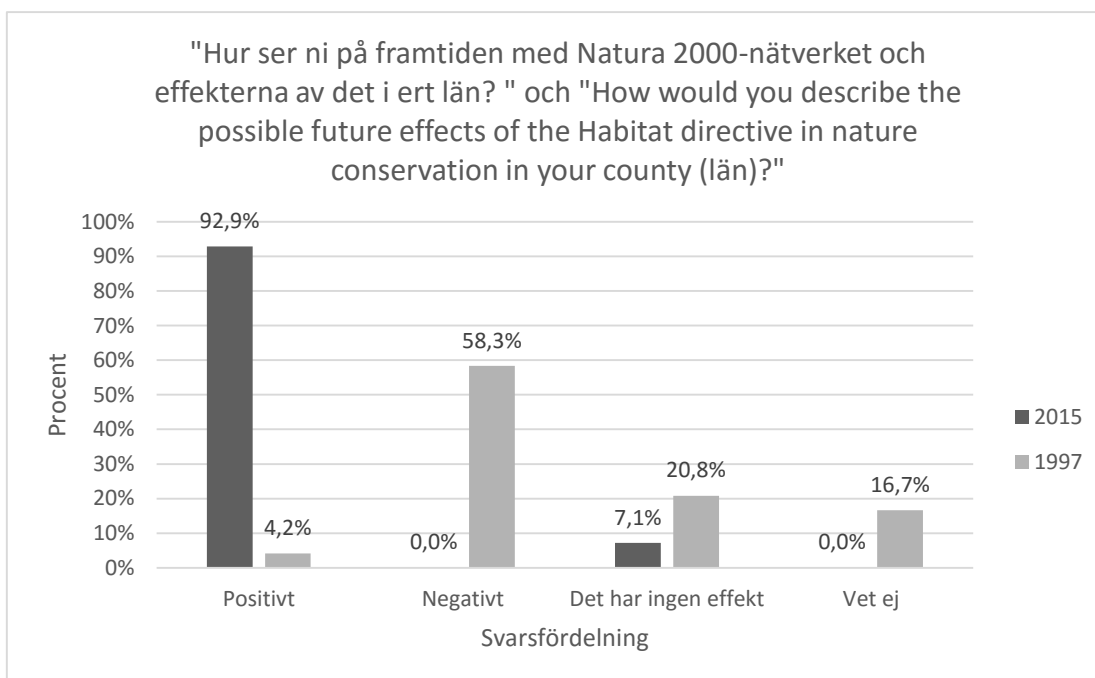
Alla Länsstyrelser svarade att de såg positivt på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige (fråga 5). Söderberg ställde frågan "How would you describe the possible future effects of the Habitat directive on Swedish nature conservation?" i sin enkät till Länsstyrelserna år 1997 och är snarlik till den som ställdes år 2015. Det som kopplar frågorna samman är att habitatdirektivet idag ingår tillsammans med fågeldirektivet i Natura 2000. Det förekommer även att de områden som pekats ut enligt habitatdirektivet har gemensamma områden med fågeldirektivet, exempel på ett sådant område detta illustreras i bilaga C. I figur 12 illustreras en jämförelse mellan svaren från de två olika frågorna i procent. Svaren mellan de olika åren har normaliserats för att kunna jämföras med varandra då Söderberg hade 24 svar av 24 (21 Länsstyrelser och 3 personer som hade arbetat på de Länsstyrelser som existerade under inträdet till EU) och undersökningen år 2015 hade 14 svar av 21 Länsstyrelser.



Figur 12. Jämförelse mellan år 2015 och år 1997 med två liknande frågor till Länsstyrelserna kring synen på EU-direktiv och deras effekter på Svensk naturvård.

Svaren från år 1997 var mer delade och hela 62,5 % svarade att de såg negativt på effekterna på den svenska naturvården i framtiden med habitatdirektivet. År 2015 var det en mer positiv syn även om det inte går att dra slutsatser för alla län i Sverige då det representerar endast 66,7 % av Länsstyrelserna (Tabell 1). Det ger trots detta en antydning till att det finns en mer positiv inställning till framtiden med EU:s påverkan på den Svenska naturvården. Samma analys gjordes mellan frågan "How would you describe the possible future effects of the Habitat directive in nature conservation in your county (län)?" och "Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i ert län?". Skillnaden mellan dessa frågor som illustreras

i figur 13 och resultatet här visar att utfallet är snarlikt de från figur 12. Det som skiljer dem åt är att undersökningen på frågan år 2015 hade en länsstyrelse som svarade att det inte har en effekt och 13 Länsstyrelser som svarade positivt (figur 13). Detta resulterar i utfallet 92,9 % positivt och 7,1 % ”det har ingen effekt” vid en normalisering av svaren. I jämförelse med Söderbergs undersökning 1997 går det inte att dra slutsatser om hur alla länsstyrelserna ser på framtiden med EU:s påverkan på deras län, men man kan antyd att det är en mer positiv



Figur 13. Jämförelse mellan år 2015 och år 1997 med två liknande frågor till Länsstyrelserna kring synen på EU-direktiv och deras effekter på Svensk naturvård.

inställning till det under 2015 är 1997. En kommentar lyfter fram att de ser positivt på Natura 2000 då det är ett starkare skydd då det hamnar under EU, vilket resulterar i att det ställs krav på bättre redovisning och att det sätts undan resurser för att stödja åtgärder i områdena (kommentar 2). Samma person kommenterade även att det som skapar problem i deras arbete med Natura 2000 är utökningen av skogsskyddet då det krävs resurser för att sätta undan sådan mark (kommentar 2).

Länsstyrelsernas svar på fråga 7, om de har ett samarbete med kommunerna, kan jämföras med kommunernas fråga om hur deras samarbete med Länsstyrelsen fungerar (fråga 8). En anledning till att det är så spritt i de båda frågorna kring kontakten mellan Länsstyrelsen och kommunerna kan bero på hur olika länen är samt hur de arbetar med Natura 2000.

I den sista frågan (fråga 8) om Länsstyrelserna ser ett ökat engagemang för Natura 2000-nätverket bland kommunerna svarade 21,4 % ja medan 57,1 % svarade nej. Ingen av Länsstyrelserna kommenterade ingående på just den här frågan. En Länsstyrelse kommenterade

att det varierar i kommunerna och att frågan inte gick att svara på (kommentar 5), dock så fanns alternativet ”det varierar mellan kommunerna” med i enkäten som ett val på frågan. I enkäten valde därefter personen att svara med ”vet ej”.

6.3. Sammanfattning

Ur enkätsvaren går det att se att det både kommuner och Länsstyrelser ser positivt på framtiden med Natura 2000. Men utefter de kommentarer som kom in tyder det på att det finns vissa brister med hur arbetet utförs. Söderberg tog upp i sin uppsats att ett problem som var hur kommunikationen hade varit kring de nya direktiven till länen och kommunerna. Han ansåg att det var viktigt att det blev bättre kommunikation och att det skulle tas fram bättre redskap och guider för arbetet (Söderberg, 1998). I undersökningen år 2015 framkommer det att det fortfarande finns en brist i kommunikationen mellan kommunerna och Länsstyrelserna. Detta beror antagligen på bristen på resurser för att få arbetet att gå ihop med alla krav som ställs hos Länsstyrelserna. En viktig del i arbetet med Natura 2000 är att alla områden har en bevarandeplan för att det tydligt ska framgå för kommunerna vad som är målet med sina skyddade områden, samt att intresset för en ökad kommunikation uppstår mellan Länsstyrelserna och kommunerna. LIFE-programmet har förlängts och bidragsdelen kommer att vara säker fram till år 2020. Detta kan underlätta arbetet med områdena om fler söker medfinansiering därifrån.

7. Slutsats

Av undersökningen framgår det att Natura 2000 påverkar naturvården då den gradvist har ökat sedan år 1995 och det starka skyddet som bidrar till områdena. Synen på Natura 2000 är överlag positivt och visar på att det har skett en förändring i inställningen till EU:s påverkan på naturvården sedan Söderbergs undersökning av habitatdirektivet implementationsarbete under senare delen av 90-talet. En fortsättningsstudie på Natura 2000 borde utföras med en enkät med mer ingående frågor kring skötseln av områdena, hur resurserna fördelas och om de räcker till att för att sköta alla områden som redan finns och för de som kommer att initieras i framtiden. Det borde även utföras djupgående intervjuer med aktörer inom Natura 2000 för att få en djupare förståelse för hur Natura påverkar deras naturvårdsarbete samt för att få en djupare förståelse för hur olika aktörer ställer sig till arbetet.

7.1. Felkällor

Enkätundersökningen är baserad på individernas egna åsikter även om de svarar utefter sin arbetsplats. Detta kan påverka resultaten i undersökningen då resultatet är beroende av individernas svar. Svartfrekvensen för enkätundersökningen var längre än önskat och ökar risken för feltolkningar av situationen med Natura 2000. Missuppfattningar kan ha uppstått vid tolkningar av frågorna bland de svarande vilket kan leda till att svaren tolkas annorlunda.

9. Referenser

- Europeiska kommissionen (2014), Generaldirektoratet för miljö – LIFE Units E.3-E.4. *LIFE programme - Country Factsheet*, 2014-06-19
- Europaparlamentets och rådets direktiv 79/409/EEG, om bevarande av vilda fåglar. EGT L 103/1, 1979-04-02
- Europaparlamentets och rådets direktiv 92/43/EEG, om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. EGT L 206/7, 1992-05-21
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1293/2013, om inrättandet av ett program för miljö och klimatpolitik (Life) samt om upphävande av förordning (EG) nr 614/200. EUT L 347/185, 2013-12-11
- EU-upplysningen. *EU-lagar gäller framför svenska lagar*. <http://www.eu-upplysningen.se/Sverige-i-EU/EU-lagar-galler-ramfor-svenska-lagar/>. Uppdaterad 2014-12-18. Hämtad 2015-05-10
- Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20. *Miljöbalk*, 1998-05-12
- Miljöbalk (1998:808)
- Naturvårdsverket (2003). *Natura 2000 i Sverige – handbok med allmänna råd*, 2003:9
- Naturvårdsverket (2009). *Svenskt naturskydd 100 år*, 2009
- Naturvårdsverket (2011). *Möjligheter till Vindkraftsetablering i Natura 2000-områden. 2011*, rapport 6473
- Naturvårdsverket (2015a). *Natura 2000*. <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Naturvard/Skydd-av-natur/Natura-2000/>. Uppdaterad 2015-02-02. Hämtad 2015-04-13
- Naturvårdsverket (2015b). *Sök bidrag till LIFE-projekt*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/EUs-miljoprogram-LIFE/> Uppdaterad 2015-03-13. Hämtad 2015-05-10
- Naturvårdsverket (2012). *Lokala naturvårdssatsningen*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Lokala-naturvardssatsningen/>. Uppdaterad 2015-05-05. Hämtad 2015-05-10
- Naturvårdsverket (u.å.). *Skyddad natur*. <http://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>. Uppdaterad okänt. Hämtad 2015-05-08
- Nygård, O. 2013. *Etableringen av EU:s ekologiska nätverk Natura 2000 i Sverige: ett möte mellan två naturvårdskulturer*, Huddinge: COMREC: Södertörns högskola; Stockholm: Publit, 2013 (Malmö: Holmberg)
- Regeringsbeslut M2014/65/Nm. *Uppdrag till länsstyrelserna om redovisning av skyddsarbete med Sveriges Natura 2000-områden*. 2014-01-09
- SOU 1951:5 *Förslag till naturskyddslag m.m med betänkande avgivet av naturskyddsutredningen*. 1951. Stockholm: IVAR HÆGGSTRÖMS BOKTRYCKERI A.B
- SOU 1962:36 *Naturen och samhället*. 1962. Stockholm: IVAR HÆGGSTRÖMS BOKTRYCKERI A.B
- Statistiska centralbyrån (2013). *Marint naturreservat dominerar nyttillkommet skydd*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Markanvandning/Skyddad-natur/24541/24548/Behallare-for-Press/374336/. Uppdaterat 2013-12-31. Hämtad 2015-05-06
- Statistiska centralbyrån (2015). *Skyddad natur per skyddstyp 1909-2014*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Miljo/Markanvandning/Skyddad-natur/24541/24548/155286/. Uppdaterad 2015-05-22. Hämtad 2015-05-28
- Söderberg, S. 1998. *The European Community 92/43/EEC Habitat Directive from a Swedish Local Authority Perspective*. Masteruppsats. Lunds Universitet. Biologiska institutionen
- Wramner, P. och Nygård, O. 2010. *Från naturskydd till bevarande av biologisk mångfald: utvecklingen av naturvårdsarbetet i Sverige med särskild inriktning på områdesskyddet*. Huddinge: COMREC: Södertörns högskola, 2010. Solna: Litografia alfaprint

Bilaga A – Enkätfrågor och svar

Kommuner

1. Vilken kommun representerar ni?
2. Vilken titel har ni på er arbetsplats?
3. Har ni Natura 2000-områden i er kommun?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Antal	153	1	0

4. Om nej på föregående fråga, är det planerat att inrätta Natura 2000-områden i framtiden?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Antal	2	1	2

5. Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Antal	93	7	54

6. Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige?

Svarsalternativ	Positivt	Negativt	Det har ingen effekt	Vet ej
Antal	117	2	3	32

7. Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i er kommun?

Svarsalternativ	Positivt	Negativt	Det har ingen effekt	Vi arbetar inte med Natura 2000	Vet ej
Antal	95	1	5	17	36

8. Hur fungerar samarbetet med länsstyrelsen kring Natura 2000?

Svarsalternativ	Bra	Dåligt	Vi har inget samarbete	Vet ej
Antal	91	7	44	12

9. Om ni önskar att få kandidatuppsatsen skickat till er digitalt efter att den har sammanställt, fyll då gärna i vilken mailadress den bör skickas till.
10. Övriga kommentarer

Länsstyrelser

1. Vilket län representerar ni?
2. Vilken titel har ni på er arbetsplats?
3. Påverkar Natura 2000 ert naturvårdsarbete?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Antal	14	0	0

4. Har Sveriges naturvård utvecklats till det bättre med EU:s direktiv och ekonomiska stöd inom naturvården?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Antal	13	1	0

5. Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i Sverige?

Svarsalternativ	Positivt	Negativt	Det har ingen effekt	Vet ej
Antal	14	0	0	0

6. Hur ser ni på framtiden med Natura 2000-nätverket och effekterna av det i ert län?

Svarsalternativ	Positivt	Negativt	Det har ingen effekt	Vet ej
Antal	13	0	1	0

7. Har ni något samarbete med kommunerna kring Natura 2000-områdena?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Det varierar mellan kommunerna	Vet ej
Antal	5	4	5	0

8. Ser ni ett ökat engagemang för Natura 2000-nätverket från kommunerna sida?

Svarsalternativ	Ja	Nej	Det varierar mellan kommunerna	Vet ej
Antal	3	8	0	3

9. Om ni önskar att få kandidatuppsatsen skickat till er digitalt efter att den har sammanställts, fyll då gärna i vilken mailadress den bör skickas till.

10. Övriga kommentarer

Bilaga B – Frågor från tidigare undersökning

Länsstyrelser

6. How would you describe the effects of the Habitat directive on your work with nature conservation in your county (län) so far?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	2	14	8	0

7. How would you describe the possible future effects of the Habitat directive in nature conservation in your county (län)?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	1	5	14	4

8. How would you describe the possible future effects of the Habitat directive on Swedish nature conservation?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	1	4	15	4

Kommuner

4. How would you describe the effects of the Habitat directive on the work with nature conservation in your municipal so far?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	8	110	22	49

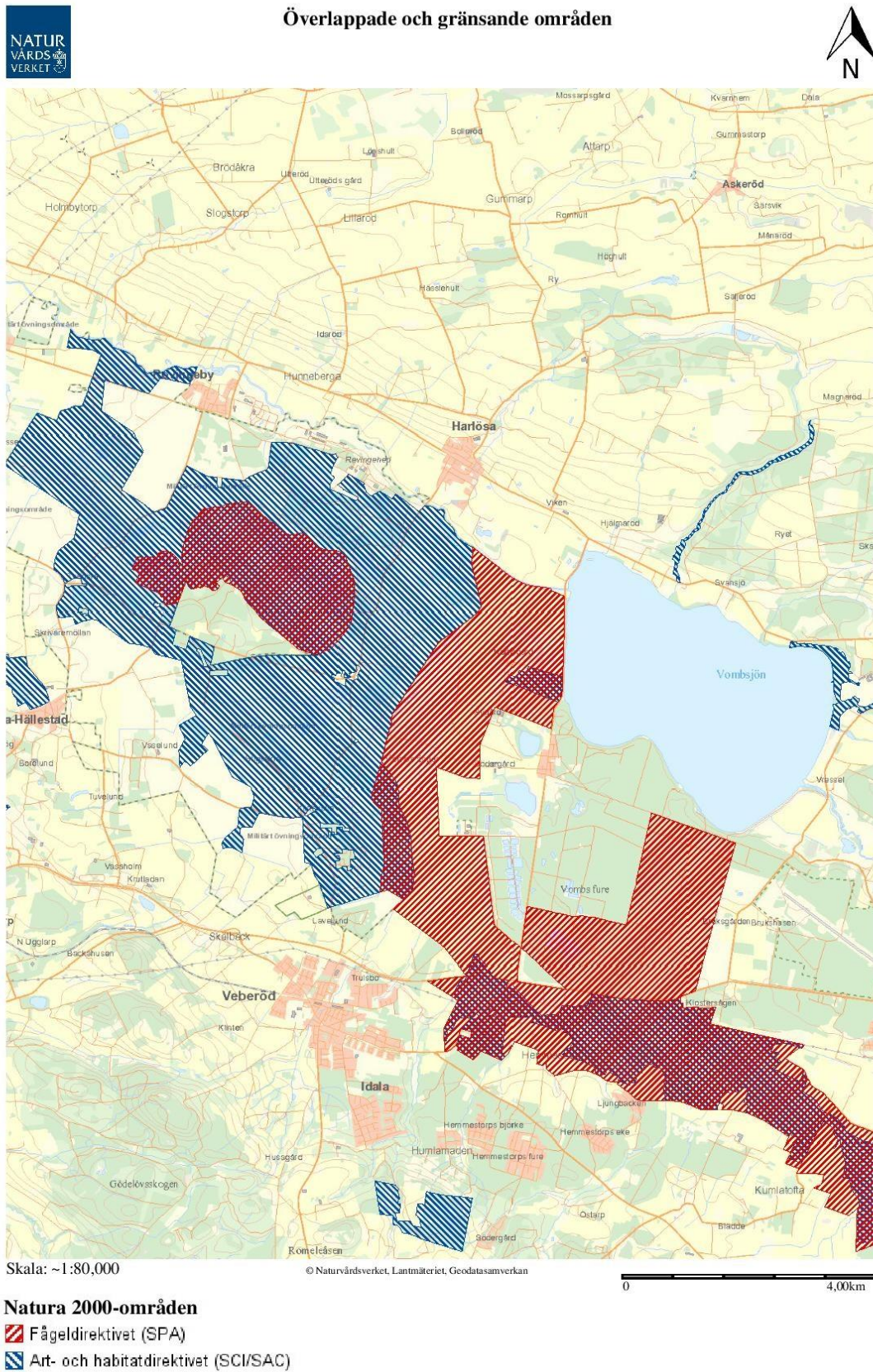
5. How would you describe the possible future effects of the Habitat Directive on nature conservation in your municipal?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	8	48	59	74

6. How would you describe the possible future effects of the Swedish European Union membership on Swedish nature conservation?

Answers	Positive	Probably no effect	Negative	Do not know
Number of replies	21	20	67	81

Bilaga C – Exempel på område



Figur 14. Skyddade områden i Lunds kommun (Naturvårdsverket, u.å.)