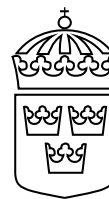


Regeringens skrivelse

2024/25:55



Riksrevisionens rapport om förvaltningen av skyddad natur

Skr.
2024/25:55

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 21 november 2024

Ulf Kristersson

Paulina Brandberg
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning som utgör ett viktigt bidrag för att utveckla arbetet med förvaltningen av skyddad natur inklusive hur skyddade områden bidrar till att dels leva upp till EU-rättsliga och internationella åtaganden som kopplar till biologisk mångfald, dels till att nå miljömålen och friluftslivsmålen.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens problembeskrivning och anser att de åtgärder som Riksrevisionen föreslagit är väl motiverade. Regeringen instämmer i att uppföljningen behöver utvecklas så att det enkelt går att följa upp de bevarandevärden som har skyddats och hur de utvecklas. Regeringen bedömer att det finns potential att göra förvaltningen mer effektiv genom en utvecklad uppföljning av och vägledning för förvaltningen. Regeringen bedömer också att fortsatt arbete behövs för att de nationella miljökvalitetsmålen och friluftslivsmålen ska nås så att det svenska natur- och kulturarvet bevaras för framtida generationer och tillgängliggörs för alla. I skrivelsen redovisar regeringen vidtagna och planerade åtgärder för att utveckla förvaltningen av skyddad natur. Naturvårdsverket har en central roll för att möjliggöra en effektiv förvaltning av skyddad natur.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Riksrevisionens rekommendationer	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6

Riksrevisionen har granskat om statens insatser för förvaltningen av skyddad natur är effektiva. Riksrevisionens utgångspunkt är att en effektiv förvaltning innebär att skyddade områden förvaltas i enlighet med de syften som de har bildats för och att förvaltningen bidrar effektivt till att relevanta miljökvalitetsmål och friluftslivsmål uppnås. Detta innebär i sin tur att ansvariga myndigheter behöver ha kunskap om skötselbehoven samt vilka åtgärder som genomförs och hur effektiva de är. Granskningen har redovisats i rapporten Förvaltningen av skyddad natur (RiR 2024:11). Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 30 maj 2024. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som rör regeringen som Riksrevisionen har lämnat i sin rapport. Riksrevisionen har även lämnat rekommendationer som riktar sig till Naturvårdsverket och länsstyrelserna. De behandlas inte här. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Skyddad natur utgör 15 procent av Sveriges yta. Skyddade områden behöver förvaltas genom naturvårdande skötsel och åtgärder som gör områdena tillgängliga för friluftslivet. Riksrevisionens granskning visar att förvaltningen av skyddad natur inte är effektiv. Risken är att natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som skyddats i våra nationalparker och naturreservat inte bibehålls eller till och med går förlorade. För att länsstyrelserna ska kunna förvalta skyddade områden effektivt, behöver regeringen förtydliga sin styrning och Naturvårdsverket behöver utveckla sitt stöd till länsstyrelserna. Riksdagen har beslutat att de skyddade områdena ska förvaltas med en hög ambitionsnivå (Regeringens proposition Hållbart skydd av naturområden, prop. 2008/09:214; bet. 2009/10:MJU9; rskr. 2009/10:28). Riksrevisionen bedömer att avsatta medel inte är tillräckliga för att förvaltningen ska nå målen som riksdagen beslutat om.

För att förbättra effektiviteten i förvaltningen av skyddade områden behövs mer kunskap om förvaltningens resultat. Regeringen har inte utformat uppföljningen så att det går att bedöma om målen med förvaltningen nås. Det finns därför ingen samlad nationell bild av statusen för de värden som har skyddats. Det påverkar även den finansiella styrningen, eftersom det inte går att uppskatta kostnaden för att bibehålla de skyddade värdena.

Det finns starka indikationer på att målen för förvaltningen som riksdagen beslutat om inte nås. Riksrevisionen bedömer att det finns en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målet att förvaltningen ska ha en hög ambitionsnivå. Länsstyrelserna har inte tillräckliga resurser för att förvalta de skyddade områdena så att naturvärdena bibehålls eller ökar, och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare.

Många av nationalparkernas och naturreservatens skötselplaner är inaktuella och behöver revideras för att områdena ska kunna förvaltas effektivt. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har inte reviderat skötselplaner i den takt som hade behövts.

Riksrevisionen bedömer att Naturvårdsverket även behöver uppdatera vägledningen om skötselplaners utformning, så att skötselplaner kan ge större utrymme för att anpassa förvaltningen till förändringar som påverkar skötselbehov och val av skötselmetoder. På så sätt kan skötselplanerna hållas aktuella under längre tid.

Naturvårdsverkets vägledningar om förvaltning av skyddad natur motsvarar inte helt länsstyrelsernas behov av verksamhetsnära stöd. Naturvårdsverket har inte hållit vägledningarna uppdaterade och anpassade till länsstyrelsernas behov. Det medför en risk för att länsstyrelserna inte kan förvalta de skyddade områdena effektivt.

Naturvårdsverkets it-stöd för uppföljning av förvaltningen är inte ändamålsenliga. Registreringen av genomförda åtgärder innebär ett omfattande arbete för länsstyrelserna men är till begränsad nytta för deras behov. Bristerna medför även att uppgifterna i systemen inte ger ett tillförlitligt underlag för nationell uppföljning.

Det finns brister i Naturvårdsverkets utformning av fördelningen av medel till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att medelsfördelningen inte tillräckligt väl speglar länens olika förvaltningsbehov, och hur de förändras över tid. Bristerna innebär en risk för att resurserna inte används till de åtgärder som är mest prioriterade på nationell nivå.

2.1 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen.

- Se till att uppföljningen av förvaltningen av de skyddade områdena utvecklas så att den kan användas för att följa upp måluppfyllelsen, identifiera skötselbehov och utgöra underlag för den finansiella styrningen.
- Se över om den finansiella styrningen möjliggör för Naturvårdsverket och länsstyrelserna att förvalta de skyddade områdena med den höga ambitionsnivå som riksdagen beslutat om.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning som utgör ett viktigt bidrag för att utveckla arbetet med förvaltningen av skyddad natur inklusive hur skyddade områden bidrar dels till att leva upp till EU-rättsliga och internationella åtaganden som kopplar till biologisk mångfald, dels till att nå miljömålen och friluftslivsmålen.

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens problembeskrivning och anser att de åtgärder som Riksrevisionen föreslagit är väl motiverade. Regeringen delar bedömningen att det krävs åtgärder för att förbättra och effektivisera statens insatser för förvaltning av skyddad natur i syfte att uppfylla nationella mål och internationella åtaganden med koppling till biologisk mångfald. Trots att många och viktiga insatser har genomförts bedömer regeringen att befintliga och beslutade åtgärder, både nationella och internationella, inte räcker för att nå de flesta av miljömålen. Utvecklingstrenderna för Begränsad klimatpåverkan, Ett rikt växt- och djurliv, Levande skogar och Storslagen fjällmiljö bedöms vara negativa.

Förvaltningen av skyddad natur har stor betydelse för att nå de nationella miljömålen och friluftslivsmålen och ingår också i Sveriges internationella åtaganden med koppling till biologisk mångfald, bland annat Agenda 2030, konventionen om biologisk mångfald (CBD) och åtaganden som följer av EU-medlemskapet. Mål 15 i Agenda 2030 handlar bland annat om att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem samt hejda förlusten av biologisk mångfald. Mål 14 handlar bland annat om att förvalta och skydda marina och kustnära ekosystem. Sverige undertecknade konventionen om biologisk mångfald 1992 och nya mål fastställdes i det globala Kunming-Montréal-ramverket, som antogs av parterna i december 2022. Ett av ramverkets mål är att till 2030 globalt skydda minst 30 procent av alla landområden, sötvattensområden och marina områden. Ett annat mål är att till 2030 globalt ha påbörjat restaurering av minst 30 procent av utarmade landområden, sötvattensområden och marina områden. Sverige har, liksom övriga EU:s medlemsländer, ställt sig bakom EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030: att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta och 30 procent av havsområdet, att strikt skydda minst en tredjedel av EU:s skyddade områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar i EU, och att effektivt förvalta alla skyddade områden, genom att definiera tydliga bevarandemål och bevarandeåtgärder samt övervaka dem på lämpligt sätt. Under 2024 har Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869 (EU:s förordning om restaurering av natur) trätt i kraft med bl.a. krav på att medlemsstaterna genomför naturrestaureringsåtgärder.

Riksrevisionens granskning visar att regeringen inte har utformat uppföljningen så att det går att bedöma om målen med förvaltningen av skyddade områden nås. Regeringen instämmer i att uppföljningen behöver utvecklas så att det enkelt går att följa upp statusen för de bevarandevärden som har skyddats och hur de utvecklas. Det är viktigt för att kunna följa upp om riksdagens mål för förvaltningen av skyddade områden nås, liksom hur förvaltningen av skyddad natur bidrar till att nå relevanta miljö-kvalitetsmål och friluftslivsmål. Det är också viktigt för att identifiera behov av eventuella förändringar i styrningen av arbetet med förvaltningen.

Naturvårdsverket beslutar om fördelning av vissa medel till länsstyrelserna för förvaltningen av skyddad natur. Naturvårdsverket har ett centralt ansvar för förvaltningen av skyddad natur bl.a. genom att verka för att de nationellt mest angelägna åtgärderna genomförs och ge ett ändamålsenligt stöd till länsstyrelserna. Naturvårdsverket har remitterat ett förslag till nytt program för att utveckla förvaltningen av skyddad natur. Programmet har

som syfte att skapa en effektiv och målstyrd förvaltning. I programmet ingår att fastställa prioriterade åtgärder för att se till att medel fördelas så att de på bästa sätt ska bidra till måluppfyllelsen.

Riksrevisionens granskning visar att förvaltningen av skyddad natur inte kan uppnå målen som riksdagen beslutat om med nuvarande finansiering. Eftersom målstyrningen är svag och uppföljningen har brister är det dock svårt att med säkerhet bedöma vilken finansiering som behövs för att möta förvaltningsbehoven. Regeringen bedömer att fortsatt arbete behövs för att de nationella miljö kvalitetsmålen och friluftslivsmålen ska nås så att det svenska natur- och kulturarvet bevaras för framtida generationer och tillgängliggörs för alla, inte minst mot bakgrund av Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden som kopplar till betydelsen av att bevara välmående och livskraftiga ekosystem. Regeringen vill också framhålla den betydelse som skyddad natur har för hela landet, närboende, besökare och näringsliv. De naturskyddade områdena är en tillgång för hållbar lokal och regional utveckling, turism och landsbygdsutveckling. De är vidare en stor tillgång för rekreation, folkhälsa, integration och i pedagogisk verksamhet i bland annat skolor och förskolor. Att röra sig fritt i naturen ska värnas samtidigt som markägarnas intressen beaktas. Skyddad natur är t.ex. viktigt för att uppfylla friluftsmålen, t.ex. målet om friluftsliv för god hälsa. Att vara ute i naturen främjar både den psykiska och fysiska hälsan. Skyddad natur har en viktig roll för folkhälsan och är även en viktig plats för friluftsförvaltningens verksamhet. En fullgod skötsel är även en viktig löpande åtgärd för att skapa legitimitet åt det samlade naturvårdsarbetet. Det innebär också en långsiktighet i kompetensförsörjningen och skapar sysselsättning i hela Sverige, i synnerhet på landsbygden.

Riksrevisionen konstaterar att det tidigare funnits en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten när det gäller förvaltning av akvatiska miljöer. Regeringen ser positivt på att den otydligheten i ansvarsfördelningen har åtgärdats under den tid som granskningen genomförts, liksom att Riksrevisionens granskning har visat att ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna är tydlig.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen avser att följa upp att Naturvårdsverkets redovisning av förvaltningen av skyddad natur utformas så att den ger en samlad nationell bild av statusen för de bevarandevärden som har skyddats och går att använda för att bedöma måluppfyllelse och om förvaltningen bedrivs effektivt.

En ändamålsenlig uppföljning är en viktig del av förvaltningen. Eftersom uppföljning är kostsamt är det viktigt att den utformas så att den effektivt bidrar till utveckling av verksamheten och med hänsyn tagen till länsstyrelsernas behov. Hur uppföljningen utformas blir framöver än mer viktigt bl.a. eftersom det från och med 2028 kommer att krävas områ-

desvisa redovisningar av bevarandestatus för arter och naturtyper i Natura 2000-områden, som i stor utsträckning också skyddas med nationella instrument så som naturreservat och nationalparker. Även EU:s förordning om restaurering av natur, som trätt i kraft under 2024, förutsätter en uppföljning av förvaltningen av skyddade områden. De nationella instrumenten för områdesskydd överlappar 64 procent av den totala Natura 2000-arealen och 88 procent av landarealen som skyddats som Natura 2000-områden. Det kommer alltså att finnas skyddade områden som inte fångas av de nya reglerna för Natura 2000-områden.

Arbetet med att uppfylla nationella, EU-rättsliga och andra internationella åtaganden om att bevara och i vissa fall återställa värdefull natur behöver fortsätta, liksom arbetet för att begränsa klimatförändringarna, öka resurseffektiviteten och värna ekosystemtjänsterna som har stor betydelse för svensk ekonomi. Regeringen bedömer att skydd, skötsel och restaurering av värdefull natur bidrar till att åstadkomma en kontinuerlig, långsiktig och uthållig återhämtning av biologisk mångfald och motståndskraftig natur.

Regeringen bedömer att förutsättningar för biologisk mångfald behöver förbättras. Förstörda livsmiljöer, överexploatering av arter, klimatförändringar, föroreningar och invasiva främmande arter är de viktigaste påverkansfaktorerna som behöver hanteras. För att upprätthålla en fungerande grön infrastruktur är formellt områdesskydd ett viktigt verktyg, som behöver kompletteras med andra områdesbaserade effektiva bevarandeåtgärder och naturhänsyn i de areella näringarna. På samma sätt är det centralt med en effektiv förvaltning av skyddade områden och en tydlig uppföljning av de bevarandevärden som har skyddats, i syfte att säkerställa att skyddet är ändamålsenligt över tid.

Välmående och livskraftiga ekosystem är viktiga för människans livsmiljö. De ger förutsättningar för bl.a. biologisk mångfald, hållbar livsmedelsproduktion, pollinering av växter och rent grundvatten. De är också viktiga för att hantera klimatförändringar och de möjliggör uttag av hållbar biomassa som alternativ till fossila produkter, material och energi. Välfungerande ekosystem kan också ofta användas som verktyg i klimatanpassningsarbetet. Arbetet med att bevara och återställa värdefull natur och ekosystem, samt att göra värdefull natur tillgänglig för var och en i hela landet, behöver fortsätta.

Ett förändrat klimat kommer att påverka alla delar av den biologiska mångfalden i Sverige. Alla ekosystem påverkas av klimatförändringarna och ett allt varmare klimat har omfattande konsekvenser för den svenska naturmiljön. Ett förändrat klimat påverkar olika arters livsmiljöer och populationer riskerar att försvinna helt, krympa eller flytta. Att bibehålla robusta och motståndskraftiga ekosystem och en rik biologisk mångfald är samtidigt avgörande för att kunna möta klimatförändringarna. I arbetet med att bygga ett klimatanpassat samhälle ska biologisk mångfald och ekosystemtjänster tillvaratas genom att skydda och värna naturmiljön. Regeringen kommer fortsatt verka för att stärka ekosystemens resiliens och ta tillvara ekosystemtjänster i klimatanpassningen. Skyddade områden, som utgör 15 procent av landets areal, står också för en betydande kolsänka, särskilt skogsmark. Samtidigt spelar skogsmark en avgörande roll för att ersätta fossila material och på så sätt minska utsläppen.

Vid årsskiftet 2023/2024 fanns det totalt 5 524 naturreservat, varav 482 kommunala, och 30 nationalparker som skyddar höga naturvärden. De flesta kommunala reservaten ligger tätortsnära. Skyddade områden behöver förvaltas effektivt så att naturvärden följs upp, bevaras och utvecklas, ekosystemtjänster vidmakthålls, och livsmiljöer för våra svenska arter stärks. I dag lockar nationalparkerna nästan tre miljoner besök per år.

Förvaltningen av skyddad natur finansieras genom anslag 1:3 *Åtgärder för värdefull natur*. Regeringen har föreslagit att 1,35 miljarder kronor anvisas under anslaget 1:3 *Åtgärder för värdefull natur* för 2025, vilket är en höjning jämfört med föregående år. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 1,50 miljarder kronor respektive 1,46 miljarder kronor. Skötseln av skyddade naturområden är viktig för att områdenas natur- och kulturvärden ska säkerställas och utvecklas. Många natur- och kulturvärden är helt beroende av återkommande skötsel, till exempel traditionella odlingslandskap med betesmarker och slätterängar. Andra naturmiljöer bevaras bäst genom att åtgärder inte vidtas alls. Det kan exempelvis röra sig om många myrar och våtmarker som påverkats av människan i begränsad utsträckning eller många naturskogar, vars naturvärden ofta tryggas genom att områdena får utvecklas fritt. I skötseln av skyddade naturområden ingår att göra områdena tillgängliga för besökare. Det kan röra sig om att anordna parkeringsplatser, markerade stigar, rastplatser, fågeltorn samt information, vägvisning och naturutställningar, men också guidningar och andra aktiviteter.

Regeringen anser att förvaltningen och skötseln av naturreservat och nationalparker behöver förbättras för att bibehålla de unika miljöerna och för att underlätta besök. Regeringen har därför föreslagit i budgetpropositionen för 2025 inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur att anslag 1:3 *Skötsel av värdefull natur* ökas med 100 000 000 kronor 2025 för skötsel av naturreservat. För 2026 och 2027 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp. Regeringen föreslog även i vårändringsbudgeten för 2024 att anslaget ökas med 30 000 000 kronor.

Som ett led i att utveckla förvaltningen av världsarvet Laponia har regeringen vidare beslutat om ett uppdrag till Statskontoret att se över hur staten, genom regelverk och sina myndigheter, säkerställer att de natur- och kulturvärden som gör Laponia till ett världsarv bevaras för framtida generationer, att syftena med nationalparker och naturreservat som ingår i Laponia uppnås samt att världsarvet förvaltas långsiktigt, hållbart och effektivt. Laponia är ett av Sveriges mest skyddsvärda områden och Europas största skyddade sammanhängande natur- och kulturlandskap. Området omfattar 9 400 kvadratkilometer. Nio samebyar är verksamma inom Laponia. I området ingår de fyra nationalparkerna Sarek, Padjelanta, Stora sjöfallet och Muddus, och de två naturreservaten Sjauna och Stubba. Samtliga nationalparker och naturreservat är också skyddade som Natura 2000-områden. En god förvaltning av skyddade områden är en förutsättning för att områdenas värden ska bevaras och utvecklas, och för att Sverige ska uppfylla nationella mål, bland annat för biologisk mångfald och friluftsliv samt internationella åtaganden med koppling till biologisk mångfald (KN 2024/01387).

När det gäller långsiktig förvaltning av skyddade områden bedömer regeringen att negativ påverkan från invasiva främmande arter behöver uppmärksammas, vid sidan av naturvårdande skötsel, för att restaurera, bibe-

hålla och utveckla arters livsmiljöer och andra naturvärden i och mellan dessa skyddade områden. Invasiva främmande arter är ett hot mot den biologiska mångfalden. Vissa arter orsakar också stora ekonomiska skador. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2025 inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur föreslagit att anslag 1:11 *Åtgärder för havs- och vattenmiljö* ökas med 10 000 000 kronor för att effektivt bekämpa och förhindra spridning av invasiva främmande arter i vattenmiljöer i Sverige. För 2026 och 2027 beräknas anslaget öka med motsvarande belopp.

När det gäller förutsättningar för friluftslivet har regeringen även föreslagit i budgetpropositionen för 2025 att anslaget 1:3 *Skötsel av värdefull natur* inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur ökas med 25 000 000 kronor 2025 för vandringsleder i Jämtland och övriga fjällområden. För 2026 och 2027 beräknas anslaget ökas med motsvarande belopp. Därutöver föreslår regeringen även att anslaget ökar med 5 000 000 kronor för att utveckla vandringsleder med fokus på klimatanpassning. För 2026 och 2027 beräknas anslaget ökas med motsvarande belopp.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen visar att det finns ett stort behov av att revidera äldre skötselplaner, samtidigt som Sverige har ett stort åtagande att skydda värdefull natur och genomföra skötselåtgärder. Regeringen bedömer att arbetet med skydd av värdefull natur och genomförandet av skötselåtgärder behöver fortsätta.

För att säkerställa en god uppföljning är det viktigt att alla berörda myndigheter redovisar till regeringen hur medlen har använts och särskilt vilken effekt de får, så att regeringen kan följa upp att anslagen används så som regeringen och riksdagen har beslutat. De nationella myndigheterna är viktiga för att säkerställa en enhetlig redovisning och uppföljning på nationell nivå så att regeringen kan få en fullständig bild, följa upp effektiviteten och följa hur arbetet med att nå de av riksdagen beslutade målen fortskrider.

Skydd och skötsel av värdefull natur samt åtgärder såväl inom skyddade områden som i landskapet utanför är del av arbetet för att förbättra bevarandestatusen för naturtyper och arter som är utpekade i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och för det svenska genomförandet av EU:s förordning om restaurering av natur. Naturvårdsverket har fått i uppdrag tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Boverket, att ta fram ett förslag till en nationell naturrestaureringsplan inklusive en konsekvensutredning av förslagen (KN2024/01861). I uppdraget anges bl.a. att den flexibilitet som finns i förordningen ska analyseras och nyttjas till fullo där det är möjligt för att inte medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms nödvändigt. För att skydda svenska företags konkurrenskraft i genomförandet av EU-förordningen ska förslaget till plan och eventuella författningsförslag inte gå utöver miniminivån i förordningen.

Vissa åtgärder inom skyddade områden sker inom ramen för flera svenska LIFE-projekt och med medel från EU:s LIFE-fond i den del som avser åtgärder för natur och biologisk mångfald. Regeringen bedömer att

EU:s medfinansiering är underutnyttjad och att det därför finns en potential genom att LIFE-medel i ökad utsträckning kan bidra till att restaurera och genomföra förvaltningsåtgärder. Det förutsätter samtidigt en långsiktig stabilitet i finansieringen så att länsstyrelserna har förutsättningar att göra detta. Det är heller inte möjligt att genomföra restaurering med finansiering från LIFE-fonden i sådana områden som redan är skyddade som naturreservat men som inte har ett skydd som Natura 2000-område. Regeringen håller med Riksrevisionen om att det finns behov av stabila anslagsnivåer för att trygga vårt svenska natur- och kulturarv.

När det gäller pågående arbete som regeringen har initierat och som har betydelse för skydd och skötsel av värdefull natur kan nämnas att Miljömålsberedningen har i uppdrag att föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder som bidrar till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt för naturvård och biologisk mångfald samt upptag och utsläpp av växthusgaser inom markanvändningssektorn (LULUCF). Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2025. Regeringen ska verka för att nå de målsättningar som antagits inom EU:s biodiversitetsstrategi och Kunming-Montréal-ramverket för biologisk mångfald inom konventionen om biologisk mångfald (CBD). Under 2025 kommer regeringen ta fram en nationell strategi och plan för biologisk mångfald i enlighet med åtaganden i ramverket. Nationellt genomförande av EU-rättsakter är centralt i det arbetet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i dessa delar.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2024:11

Förvaltningen av skyddad natur

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:11

ISBN 978-91-7086-689-0

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-05-17
Diarienummer: 2023/0249
RiR 2024:11

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Förvaltningen av skyddad natur

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av skyddad natur. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Lena Lakso har varit föredragande. Revisorn Mia Bivered och enhetschefen Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Lena Lakso

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet
Länsstyrelserna, Naturvårdsverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	15
2 Länsstyrelsernas förvaltning av skyddad natur	18
2.1 Planering och genomförande av förvaltningen	18
2.2 Överlåten förvaltning	24
2.3 Naturreservatens skötselplaner	27
2.4 Uppföljning av förvaltningen	30
3 Naturvårdsverkets insatser för förvaltningen av skyddad natur	33
3.1 Vägledning	33
3.2 Uppföljning	38
3.3 Fördelning av anslagsmedel	43
3.4 Nationalparkernas skötselplaner	50
4 Regeringens styrning av förvaltningen av skyddad natur	52
4.1 Uppföljning	52
4.2 Finansiering	55
4.3 Ansvarsfördelning	59
5 Slutsatser och rekommendationer	61
5.1 Uppföljningen är begränsad och visar inte måluppfyllelse	61
5.2 Inaktuella skötselplaner är ett hinder för effektiv förvaltning	62
5.3 Länsstyrelserna saknar viktig vägledning	63
5.4 Risk för att fördelningen av anslagmedel inte är effektiv	64
5.5 Förvaltningen kan inte uppnå målen riksdagen beslutat om	65
5.6 Rekommendationer	66
Ordlista	68
Referenslista	69
Bilaga 1. Skötselschablonen	73

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 2. Enkät till länsstyrelserna

Sammanfattning

Skyddad natur utgör 15 procent av Sveriges yta. Skyddade områden behöver förvaltas genom naturvårdande skötsel och åtgärder som gör områdena tillgängliga för friluftslivet. Riksrevisionens granskning visar att förvaltningen av skyddad natur inte är effektiv. Risken är att natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som skyddats i våra nationalparker och naturreservat inte bibehålls eller till och med går förlorade. För att länsstyrelserna ska kunna förvalta skyddade områden effektivt, behöver regeringen förtydliga sin styrning och Naturvårdsverket utveckla sitt stöd till länsstyrelserna. Riksdagen har beslutat att de skyddade områdena ska förvaltas med en hög ambitionsnivå. Riksrevisionen bedömer att avsatta medel inte är tillräckliga för att förvaltningen ska nå målen som riksdagen beslutat om.

Regeringen följer inte upp måluppfyllelsen

För att förbättra effektiviteten i förvaltningen av skyddade områden behövs mer kunskap om förvaltningens resultat. Regeringen har inte utformat uppföljningen så att det går att bedöma om målen med förvaltningen nås. Det finns därför ingen samlad nationell bild av statusen för de värden som har skyddats. Det påverkar även den finansiella styrningen, eftersom det inte går att uppskatta kostnaden för att bibehålla de skyddade värdena.

Målen för förvaltningen kan inte nås med avsatta medel

Det finns starka indikationer på att målen för förvaltningen som riksdagen beslutat om inte nås. Riksrevisionen bedömer att det finns en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målet att förvaltningen ska ha en hög ambitionsnivå. Länsstyrelserna har inte tillräckliga resurser för att förvalta de skyddade områdena så att naturvärdena bibehålls eller ökar, och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare.

Inaktuella skötselplaner förhindrar effektiv förvaltning

Många av nationalparkernas och naturreservatens skötselplaner är inaktuella och behöver revideras för att områdena ska kunna förvaltas effektivt. Länsstyrelserna och Naturvårdsverket har inte reviderat skötselplaner i den takt som hade behövts.

Riksrevisionen bedömer att Naturvårdsverket även behöver uppdatera vägledningen om skötselplaners utformning, så att skötselplaner kan ge större utrymme för att anpassa förvaltningen till förändringar som påverkar skötselbehov och val av skötselmetoder. På så sätt kan skötselplanerna hållas aktuella under längre tid.

Naturvårdsverket ger inte länsstyrelserna tillräckligt stöd

Naturvårdsverkets vägledning om förvaltning av skyddad natur motsvarar inte helt länsstyrelsernas behov av verksamhetsnära stöd. Naturvårdsverket har inte hållit vägledningarna uppdaterade och anpassade till länsstyrelsernas behov. Det medför en risk för att länsstyrelserna inte kan förvalta de skyddade områdena effektivt.

Naturvårdsverkets it-stöd för uppföljning av förvaltningen är inte ändamålsenliga. Registreringen av genomförda åtgärder innebär ett omfattande arbete för länsstyrelserna men är till begränsad nytta för deras behov. Bristerna medför även att uppgifterna i systemen inte ger ett tillförlitligt underlag för nationell uppföljning.

Risk för att Naturvårdsverket inte fördelar medel på ett effektivt sätt

Det finns brister i Naturvårdsverkets utformning av fördelningen av medel till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att medelsfördelningen inte tillräckligt väl speglar länens olika förvaltningsbehov, och hur de förändras över tid. Bristerna innebär en risk för att resurserna inte används till de åtgärder som är mest prioriterade på nationell nivå.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att uppföljningen av förvaltningen av de skyddade områdena utvecklas så att den kan användas för att följa upp måluppfyllelsen, identifiera skötselbehov och utgöra underlag för den finansiella styrningen.
- Se över om den finansiella styrningen möjliggör för Naturvårdsverket och länsstyrelserna att förvalta de skyddade områdena med den höga ambitionsnivå som riksdagen beslutat om.

Till Naturvårdsverket

- Se till att vägledningarna som länsstyrelserna behöver för sitt uppdrag att förvalta skyddade områden motsvarar deras behov.
- Uppdatera vägledningen om hur skötselplaner ska utformas, så att skötselplaner kan bli mer ändamålsenliga och hållas aktuella under längre tid än nu.
- Tydliggör vägledningen om överlåtelse av förvaltning av skyddade områden, genom att ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att överlåta förvaltningen till en annan aktör och hur länsstyrelsen ska följa upp förvaltningen av dessa områden.

- Se till att skötselplanerna för alla nationalparker hålls aktuella.
- Se över medelsfördelningen för förvaltning av skyddade områden, så att medel fördelas mellan länsstyrelserna så att de nationellt mest prioriterade åtgärderna kan genomföras. Medelsfördelningen bör ta hänsyn till förändringar i förvaltningsbehoven.

Till länsstyrelserna

- Se till att skötselplanerna för alla statliga naturreservat hålls aktuella.
- Tillämpa principer för prioritering av åtgärder så att resurser används till de mest prioriterade förvaltningsåtgärderna.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

En god förvaltning av skyddad natur är en förutsättning för att de skyddade områdenas värden ska bevaras och utvecklas, och för att Sverige ska nå sina nationella mål för biologisk mångfald och friluftsliv.¹ I takt med att arealen skyddad natur ökar, ökar också behovet av förvaltning. Att friluftsentresset växer och allt fler besöker skyddade områden som nationalparker och naturreservat ställer också ökade krav på förvaltningen. Samtidigt ökar risken för målkonflikter mellan att bevara naturvärden och att göra naturen tillgänglig för friluftsliv.

I Sverige är cirka 15 procent av landets totala yta skyddad av någon form av områdesskydd.² Nationalpark är det starkaste skydd som ett område kan få och naturreservat den skyddsform som omfattar störst areal. I nuläget finns 30 nationalparker och omkring 5 440 naturreservat.³ Tillsammans utgör de 97 procent av den permanent och nationellt skyddade arealen. Förvaltningen av nationalparker och naturreservat är i allt väsentligt ett statligt ansvar. Regeringen styr förvaltningen av skyddad natur genom att formulera mål och fördela ansvar, uppgifter och resurser till ansvariga myndigheter. Naturvårdsverket och länsstyrelserna har ansvar för förvaltningen av nationalparker och naturreservat. Naturvårdsverket har en mer övergripande och stödjande roll medan länsstyrelserna ansvarar för genomförandet av förvaltningen.

Förvaltningen av skyddad natur finansieras genom anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur. År 2023 var det totala anslaget 1,13 miljarder kronor⁴, varav Naturvårdsverket fördelade drygt 513 miljoner kronor till länsstyrelsernas arbete med förvaltning av skyddad natur.⁵ Nivån på anslag 1:3 har varierat under de senaste tio åren. År 2019 minskade anslaget kraftigt, vilket enligt Naturvårdsverket medförde att viktiga insatser för friluftsliv och biologisk mångfald uteblev.⁶ Anslaget var historiskt högt

¹ Naturvårdsverket, "Så förvaltas skyddade områden", hämtad 2023-02-08. Notera att nyckelbegreppen vårda/vård, förvalta/förvaltning och sköta/skötsel användas som synonymer eller som delvis överlappande i olika bestämmelser, regleringsbrev med mera. I den här granskningen använder vi förvaltning som ett samlingsbegrepp för naturvårdande skötsel och åtgärder för friluftslivet. Några exempel på förvaltningsåtgärder är att röja sly, låta djur beta, lägga igen diken, slå slätterängar, naturvårdsbränna, anlägga spänger, parkeringsplatser och vindskydd samt sätta upp informationstavlor.

² SCB, *Skyddad natur 2022-12-31 MI 41 2022A01*, 2023.

³ Naturvårdsverket, "Skyddad natur i siffror", hämtad 2023-01-24.

⁴ Prop. 2022/23:1; bet. 2022/23:FiU1; rskr 2022/23:51. En stor del av anslaget används till förvaltningen av skyddad natur, men anslaget används även till åtgärder inom fastighetsförvaltning, vilt och rovdjur, pollinering och kunskapsstöd och uppföljning. Länsstyrelsen i Örebro län disponerar en liten del av 1:3-anslaget och fördelar den mellan länsstyrelserna. Budgetåret 2023 var det 80 miljoner kronor. Anslagsposten fick användas för arbete och åtgärder avseende invasiva främmande arter, friluftsliv och våtmarker. Enligt Naturvårdsverket har anslagsposten inte använts för förvaltningen av skyddade områden. Se mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19.

⁵ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-08.

⁶ Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019; *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020; *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021; *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022; *Budgetunderlag 2024–2026*, 2023.

2021 och 2022 på grund av särskilda satsningar.⁷ Anslaget minskade sedan med cirka 45 procent mellan 2022 och 2023. Under 2022–2024 görs en särskild satsning på skötsel av naturreservat med högst 100 miljoner kronor per år.⁸

Att förvalta skyddad natur är ett långsiktigt arbete. Naturvårdsverket har i sina budgetunderlag till regeringen signalerat att området är underfinansierat och att det behövs en tillräcklig grundfinansiering för att kunna förvalta de skyddade områdena så att naturvärdena bibehålls och områdenas upplevelsevärden kan göras tillgängliga för allmänheten.⁹ Att resurserna är begränsade gör att det är extra viktigt att ansvariga myndigheter prioriterar de mest angelägna åtgärderna inom förvaltningen och gör välgrundade avvägningar mellan olika mål.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om statens insatser för förvaltning av skyddad natur är effektiva. Vår utgångspunkt är att en effektiv förvaltning innebär att skyddade områden förvaltas i enlighet med de syften som de har bildats för¹⁰ och att förvaltningen bidrar effektivt till att relevanta miljökvalitetsmål och friluftslivsmål uppnås. Detta innebär i sin tur att ansvariga myndigheter behöver ha kunskap om skötselbehoven samt vilka åtgärder som genomförs och hur effektiva de är.

Granskningen inriktas på statens övergripande insatser för planering, genomförande och uppföljning av insatser samt vilka resultat som uppnåtts. Följande delfrågor ska besvaras:

1. Har länsstyrelserna förvaltad skyddad natur på ett effektivt sätt?
2. Har Naturvårdsverket möjliggjort en effektiv förvaltning av skyddad natur?
3. Har regeringen styrt förvaltningen av skyddad natur på ett effektivt sätt?

Granskningen fokuserar på det statliga åtagandet och avgränsas till förvaltningen av de formella skyddsformerna nationalpark och naturreservat. Processen för att bilda nya skyddade områden är inte en del av granskningen. Vi har inte granskat Havs- och vattenmyndigheten.¹¹

⁷ En satsning avsåg insatser för att förstärka den biologiska mångfalden genom till exempel skötsel av skyddade områden, naturvårdsförvaltning, artbevarande och viltförvaltning samt åtgärder för friluftslivet. Satsningen uppgick till 400 miljoner kronor 2021 och 2022. Se prop. 2020/21:1; bet. 2020/21:FiU1; rskr. 2020/21:63.

⁸ Se regleringsbrev för budgetåren 2022 till och med 2024 avseende Naturvårdsverket.

⁹ Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019; *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020; *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021; *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022; *Budgetunderlag 2024–2026*, 2023.

¹⁰ Jfr 3 § nationalparksförordningen (1987:938) och 7 kap. 4 § miljöbalken (1998:808).

¹¹ När granskningen inleddes var det inte tydligt i Havs- och vattenmyndighetens instruktion eller regleringsbrev att de skulle ha ett utpekad ansvar för förvaltningen av akvatiska miljöer i skyddade områden. Under granskningens gång har detta ansvar förtydligats, se avsnitt 4.3. Vi har genomfört en intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten (2023-10-16) inom ramen för granskningen, vilket vi kunnat göra utan att inkludera dem som granskningsobjekt.

Vi har avgränsat bort kommunala naturreservat eftersom de inte förvaltas av staten.¹² Vi har även avgränsat bort två typer av formellt skydd där marken förvaltas av staten: Natura 2000-områden och biotopskyddsområden.¹³ Majoriteten av den areal som är skyddad som Natura 2000 är samtidigt skyddad som nationalpark eller naturreservat.¹⁴ Biotopskyddsområden utgör oftast små ytor och den totala arealen är liten jämfört med nationalparker och naturreservat.¹⁵ Det är dessutom färre administrativa krav som är knutna till skyddsformen; till exempel krävs ingen skötselplan. Det finns inga krav på att friluftslivets värden ska beaktas när områden skyddas som Natura 2000-område eller biotopskyddsområde. Kopplingen till friluftslivsmålen är därmed svagare i dessa områden. I granskningen har vi även avgränsat bort fastighetsförvaltning¹⁶ och tillsyn¹⁷.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagen har beslutat att skyddade områden ska skötas så att natur- och kulturmiljövärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare. Områdena ska skötas med en hög ambitionsnivå. Förvaltningen av skyddade områden ska också ske på ett kostnadseffektivt sätt.¹⁸ I granskningen använder vi fortsättningsvis begreppet naturvärden för både natur- och kulturmiljövärden.¹⁹

Genom att bevara skyddsvärda arter och naturtyper bidrar förvaltningen av skyddad natur till 7 av de 16 miljö kvalitetsmål som beslutats av riksdagen²⁰: Ett rikt växt- och djurliv; Levande skogar; Storslagen fjällmiljö; Levande sjöar och vattendrag; Ett rikt odlingslandskap; Hav i balans samt levande kust och skärgård; Myllrande våtmarker. I preciseringarna av flera av målen framgår även att naturens värden för friluftslivet ska värnas och bibehållas.

¹² Av Sveriges 5 440 naturreservat (årsskiftet 2022/2023) var 4 968 statliga och övriga kommunala. Naturvårdsverket, "Antal och areal för naturreservat i Sverige", hämtad 2024-04-09.

¹³ Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv betraktas som särskilt skyddsvärda (regleras i 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken). Biotopskyddsområde är en skyddsform som kan användas för små mark- och vattenområden (regleras i 7 kap. 11–11 b §§ miljöbalken). Se Naturvårdsverket, "Olika former av naturskydd", hämtad 2023-05-08.

¹⁴ SCB, *Skyddad natur 2022-12-31 MI 41 2022A01*, 2023. De nationella instrumenten för områdesskydd överlappar 64 procent av den totala Natura 2000-arealen och 88 procent av landarealen som skyddats som Natura 2000-områden.

¹⁵ SCB, *Skyddad natur 2021-12-31 MI 41 2021A01*, 2022.

¹⁶ Se Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018, s. 16–18. Anläggningar såsom jaktorn, fritidshus och ladugårdar som inte primärt behövs för förvaltning av ett skyddat område hör till fastighetsförvaltningen, medan anläggningar som behövs för besökare i ett skyddat område, till exempel övernattningsstugor och eldstäder, i regel hör till förvaltningen av det skyddade området.

¹⁷ Se Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018, s. 16–18. Tillsyn enligt miljö tillsynsförordningen (2011:13) är en myndighetsuppgift som måste hållas isär från förvaltningen av området. Enligt Naturvårdsverkets vägledning betyder det dock inte att förvaltaren inte får agera om hen observerar en överträdelse.

¹⁸ Prop. 2008/09:214; bet. 2009/10: MJU9; rskr. 2009/10:28.

¹⁹ I många fall är kulturmiljövärden i landskapet tätt knutna till naturvärden. Förvaltningen av dessa har ofta samma mål, till exempel skötsel av kulturmiljöer som slätterängar och naturbetesmarker.

²⁰ Sveriges miljömål har utvecklats och reviderats över tid. För en överblick hänvisar vi till Sveriges miljömål, "Miljömålssystemets historia", hämtad 2023-02-08.

Riksdagen har beslutat om nationella mål för friluftslivspolitikerna.²¹ Det övergripande målet är att stödja människors möjligheter att vistas i naturen och utöva friluftsliv.²² Av de tio delmålen är det framför allt målet om skyddade områden som resurs för friluftslivet som är relevant för vår granskning. Målet innebär att förvaltningen ska skapa goda förutsättningar för utevistelse och rekreation i skyddade områden.²³

Förvaltning av skyddad natur ingår också i Sveriges internationella åtaganden med koppling till biologisk mångfald, bland annat Agenda 2030, konventionen om biologisk mångfald (CBD) och åtaganden som följer av EU-medlemskapet. Mål 15 i Agenda 2030 handlar bland annat om att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem samt hejda förlusten av biologisk mångfald.²⁴ Sverige undertecknade konventionen om biologisk mångfald²⁵ 1992 och nya mål fastställdes i det globala ramverk²⁶ som Sverige undertecknade 2022. Ett av ramverkets mål är att till 2030 skydda minst 30 procent av landområden, sötvattensområden och marina områden. Ett annat mål är att till 2030 ha påbörjat restaurering av minst 30 procent av landområden, sötvattensområden och marina områden.²⁷ Sverige har även ett åtagande enligt EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta och 30 procent av havsområdet, att strikt skydda minst en tredjedel av EU:s skyddade områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar i EU, och att effektivt förvalta alla skyddade områden, genom att definiera tydliga bevarandemål och bevarandeåtgärder samt övervaka dem på lämpligt sätt.²⁸

Våra övergripande bedömningsgrunder utgår också från följande regelverk av relevans för förvaltningen av skyddade områden:

- miljöbalken (1998:808)²⁹
- förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken³⁰
- nationalparksförordningen (1987:938)³¹
- Laponiaförordningen (2011:840)³²

²¹ Prop. 2009/10:238; bet. 2010/11:KrU3; rskr 2010/11:37. Regeringens preciseringar av målen framgår av skr. 2012/13:51.

²² Friluftsliv definieras i prop. 2009/10:238 som vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.

²³ Skr. 2012/13:51.

²⁴ Regeringskansliet, "Agenda 2030 | Mål 15 | Ekosystem och biologisk mångfald", hämtad 2024-04-09.

²⁵ Convention on Biological Diversity (CBD) som trädde i kraft för Sverige den 16 mars 1994. Se SÖ 1993:77.

²⁶ Convention on Biological Diversity, *Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework 2022*.

²⁷ Det handlar om mål 2 och 3 i ramverket, se Convention on Biological Diversity, *Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, 2022, s. 9.

²⁸ Europeiska kommissionen, *Meddelande – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030: Ge naturen större plats i våra liv*, 2020.

²⁹ Se särskilt 1 kap. 1 § och 7 kap. 2–8 och 30 §§ miljöbalken.

³⁰ Se särskilt 1–3, 15–17 och 21–22 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen).

³¹ Se särskilt 3 och 7 §§ nationalparksförordningen.

³² Se särskilt 3 § 1 och 4 samt 5–6 §§ Laponiaförordningen (2011:840).

- budgetlagens (2011:203) krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet.³³

1.3.1 Delfråga 1: Har länsstyrelserna förvaltat skyddad natur på ett effektivt sätt?

Länsstyrelsernas huvuduppgift är att ansvara för den statliga förvaltningen i länet och bland annat verka för att nationella mål får genomslag.³⁴ Länsstyrelserna är förvaltare av nationalparkerna³⁵ och de statligt bildade naturreservaten.³⁶ Länsstyrelserna får överlåta förvaltningen av naturreservat till en annan myndighet, juridisk person eller markägare, som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar.³⁷ Länsstyrelserna beslutar om skötselplaner och föreskrifter för naturreservaten som de har bildat. Varje naturreservat ska ha en skötselplan som anger hur området ska förvaltas.³⁸ Länsstyrelserna kan genom föreskrifter ange regler för dem som vistas i ett skyddat område.³⁹ Länsstyrelsernas förvaltning av nationalparkerna utgår från de skötselplaner som Naturvårdsverket beslutat.⁴⁰ Länsstyrelserna ska enligt regleringsbrevet redovisa uppnådda resultat avseende arbetet med skydd, skötsel, förvaltning och tillgängliggörande av värdefulla naturområden.⁴¹

³³ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) och förarbetena (prop. 1995/96:220; bet. 1996/97:KU3; rskr. 1996/97:27.)

³⁴ Se särskilt 1 och 2 §§ förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Enligt sin instruktion ska länsstyrelsen verka för att bland annat miljö kvalitetsmålen nås och även samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet (se 6 §). Av instruktionen framgår också att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om naturvård (3 §). Länsstyrelsens ansvar för förvaltning av skyddade områden framgår av nationalparksförordningen och områdesskyddsförordningen.

³⁵ Se 3 § nationalparksförordningen. När det gäller nationalparker och naturreservat som ingår i världsarvet Laponia får Länsstyrelsen i Norrbottens län överlåta förvaltning och skötsel till den ideella föreningen Laponiatjuottjudus, se 3 § 1 Laponiaförordningen.

³⁶ Se 2 § områdesskyddsförordningen. I de fall en kommun beslutat om ett naturreservat ansvarar kommunen för områdesskyddet.

³⁷ Se 21 § områdesskyddsförordningen. Av Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018, s. 10 framgår att den som tar över förvaltningen ansvarar både för genomförandet av åtgärder och för finansieringen av förvaltningskostnaderna. Länsstyrelsen har dock fortfarande det yttersta ansvaret för förvaltningen och för att rätt skötsel genomförs. Om förvaltningen inte fungerar i enlighet med beslut och skötselplan och parterna inte hittar någon annan lösning, kan länsstyrelsen återta förvaltningen.

³⁸ Se 3 § områdesskyddsförordningen. Om det finns särskilda skäl, får skötselplanen fastställas efter det att beslutet om bildande av reservatet har fattats. Enligt Naturvårdsverkets *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015, bör skötselplanen beskriva de prioriterade bevarandevärden som utgör skälen för beslutet att inrätta reservatet och de åtgärder som behövs för att bevarandevärdena ska upprätthållas.

³⁹ Se 22 § områdesskyddsförordningen. Det kan till exempel handla om regler för att plocka bär, svamp och blommor, regler för fiske, koppeltvång för hund, regler om vilka fordon som får framföras i området och regler om att inte skada vegetation eller störa djurlivet.

⁴⁰ Naturvårdsverket får efter samråd med länsstyrelsen, kommunen och Havs- och vattenmyndigheten i ett beslut om en skötselplan bestämma hur en nationalpark ska vårdas och förvaltas. Se 7 kap. 3 § miljöbalken och 7 § nationalparksförordningen.

⁴¹ För exakt lydelse se regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende länsstyrelserna, rubrik 3 Uppdrag punkt 8. Formuleringen återfinns i länsstyrelsernas regleringsbrev sedan 2020, men snarligt formulerade uppdrag går längre tillbaka i tiden. Från och med regleringsbrevet för budgetåret 2024 ska länsstyrelserna redovisa detta direkt till Regeringskansliet i stället för Naturvårdsverket som det varit tidigare. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska ges möjlighet att yttra sig inför utformningen av redovisningen.

Regeringen har angett ett antal preciseringar som stöd för genomförandet och uppföljningen av friluftslivsmålet om skyddade områden som en resurs för friluftslivet. Bland annat bör skyddade områden som är utsedda som särskilt besöksintressanta ha föreskrifter och skötselplaner som är uppdaterade när det gäller friluftsliv och organiserad verksamhet.⁴²

För att förvaltningen av skyddad natur ska fungera effektivt bör därför länsstyrelserna

- förvalta skyddade områden i enlighet med de syften som de har bildats för
- se till att resurser används till de mest prioriterade förvaltningsåtgärderna, genom att prioritera utifrån tydliga principer och ett gott kunskapsunderlag om åtgärdsbehoven i samtliga skyddade områden i länet
- se till att de naturreservat där förvaltningen överlåtits till en annan aktör förvaltas i enlighet med de syften som de har bildats för
- se till att naturreservatens skötselplaner är aktuella, med avseende på kunskap om områdets natur- och friluftslivsvärden och skötselbehov
- följa upp förvaltningens resultat, med avseende på
 - bevarandevärdenas status i de skyddade områdena
 - genomförandet av åtgärder
 - kostnadseffektivitet.

1.3.2 Delfråga 2: Har Naturvårdsverket möjliggjort en effektiv förvaltning av skyddad natur?

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskydd och samordnar arbetet på nationell nivå.⁴³ Naturvårdsverkets uppgifter och uppdrag av relevans för förvaltningen av skyddad natur framgår av myndighetens instruktion.⁴⁴ Bland annat ska Naturvårdsverket verka för att miljö kvalitetsmålen nås och vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.⁴⁵ Naturvårdsverket ska även särskilt verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas, samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv, och samverka med andra berörda i sådana frågor.⁴⁶ Det är Naturvårdsverkets uppgift att förvalta fastigheter för statens räkning för att skydda värdefulla naturområden.⁴⁷ Naturvårdsverket ska följa upp miljömålen⁴⁸ och friluftslivsmålen⁴⁹ och varje år redovisa arbetet med naturvård

⁴² Skr. 2012/13:51, *Mål för friluftslivspolitik*, s.25.

⁴³ Naturvårdsverket, "Vem gör vad inom skyddad natur", hämtad 2023-02-03.

⁴⁴ Se särskilt 1 och 2 §§, 3 § 11, 13–14, och 8 c § första stycket 1 och 2 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket (Naturvårdsverkets instruktion).

⁴⁵ Se 1 § Naturvårdsverkets instruktion.

⁴⁶ Se 3 § 13 och 14 Naturvårdsverkets instruktion.

⁴⁷ Se 3 § 11 Naturvårdsverkets instruktion.

⁴⁸ Se 2 § första stycket 4 och 5 Naturvårdsverkets instruktion.

⁴⁹ Se 3 § 14 Naturvårdsverkets instruktion.

och biologisk mångfald till regeringen.⁵⁰ I det praktiska arbetet kommer uppgifterna till uttryck bland annat genom att Naturvårdsverket vägleder om hur skyddade områden bör förvaltas och göras tillgängliga för besökare. Naturvårdsverket disponerar och fördelar också medel från anslag 1:3 till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur.

Naturvårdsverket beslutar om skötselplaner för nationalparkerna, i samråd med länsstyrelsen, kommunen och Havs- och vattenmyndigheten.⁵¹ I skötselplanen bestäms hur nationalparken ska vårdas och förvaltas, vilket ska vara i enlighet med syftena för vilka den har bildats.⁵² Nationalparken förvaltas sedan av länsstyrelsen.⁵³

För att förvaltningen av skyddad natur ska fungera effektivt bör därför Naturvårdsverket

- ha vägledningar för hela förvaltningskedjan, från planering till genomförande och uppföljning av förvaltningsåtgärder
- följa upp förvaltningen av skyddade områden med avseende på resultat och kostnadseffektivitet
- fördela anslag till länsstyrelserna med hänsyn till skötselbehoven i respektive län
- se till att nationalparkernas skötselplaner är aktuella, med avseende på kunskap om områdets natur- och friluftslivsvärden och skötselbehov.

1.3.3 Delfråga 3: Har regeringen styrt förvaltningen av skyddad natur på ett effektivt sätt?

Delfrågan bedöms utifrån de övergripande bedömningsgrunderna. Regeringen kan styra förvaltningen av skyddad natur genom att formulera mål och fördela ansvar, uppgifter och resurser till ansvariga myndigheter, framför allt genom myndigheternas instruktioner, andra förordningar och regleringsbrev.

En utgångspunkt för ett effektivt resursutnyttjande är att myndigheter inte ska ha överlappande uppgifter och att det ska vara tydligt vad de olika myndigheterna ska uppnå.⁵⁴ I den här granskningen innebär det att regeringen i instruktioner och regleringsbrev tydligt ska ha preciserat Naturvårdsverkets respektive länsstyrelsernas uppgifter, liksom ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Regeringen bör också följa upp om det sammantagna arbetet leder till önskade resultat (måluppfyllelse) och att uppsatta mål nås i så hög utsträckning som möjligt inom ramen för tillgängliga

⁵⁰ Se 8 c § Naturvårdsverkets instruktion. Redovisningen ska bland annat redogöra för genomförda åtgärder och medelsanvändning för åtgärder för värdefull natur (se 8 c § första stycket 1 och 2).

⁵¹ Se 7 § nationalparksförordningen.

⁵² Se 3 § nationalparksförordningen.

⁵³ Undantagen är Tyresta nationalpark som förvaltas av Stiftelsen Tyrestaskogen och de fyra nationalparkerna i världsarvet Lapponia som förvaltas av Laponiatjuottjudus: Sarek, Badjelánnda/Padjelanda, Muttos/Muddus och Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet.

⁵⁴ Prop. 2009/10:175; bet. 2009/10:FiU38; rskr. 2009/10:315.

resurser (hushållning och resursutnyttjande). En sådan uppföljning är nödvändig för att regeringen ska kunna bedöma om Sverige lever upp till sina internationella åtaganden och om det finns behov av förändringar i styrningen.

För att förvaltningen av skyddad natur ska fungera effektivt bör därför regeringen

- se till att ansvarsfördelningen mellan myndigheter är tydlig
- följa upp om de mål för förvaltningen som riksdagen beslutat om uppnås.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer, skriftliga frågor, dokumentstudier och en enkät till länsstyrelserna.

1.4.1 Delfråga 1: Har länsstyrelserna förvaltat skyddad natur på ett effektivt sätt?

För att besvara delfråga 1 samlade vi huvudsakligen in information genom intervjuer och en enkät. Vi använde även deskriptiv statistik och gjorde platsbesök.

För att kunna göra en djupgående analys av länsstyrelsernas förvaltning av skyddade områden gjorde vi ett urval av fyra länsstyrelser. Länsstyrelserna i Norrbottens, Gävleborgs, Västra Götalands och Skåne län valdes ut baserat på kriterierna att de alla förvaltar både nationalparker och naturreservat, och tillsammans har en geografisk spridning som täcker in de sex naturtyper som är karaktäristiska och unika för Sverige.⁵⁵ I urvalet tog vi även hänsyn till att en länsstyrelse inom renbetesmarksområdet skulle vara representerad. De representerar även länsstyrelser av olika storlek och som i olika utsträckning har överlåtit ansvar för förvaltning av naturreservat till andra aktörer.

Vi genomförde totalt 20 intervjuer med länsstyrelserna i urvalet: fem intervjuer med varje länsstyrelse på fem olika teman.⁵⁶ Intervjuerna genomfördes med företrädare för den enhet som arbetar med förvaltning av skyddad natur på respektive länsstyrelse, huvudsakligen enhetschefer. Resultatet från intervjuerna bör inte betraktas som representativt för samtliga länsstyrelser. För att verifiera och nyansera våra intervjuresultat för hela populationen genomförde vi därför även en enkätundersökning till samtliga länsstyrelser. Enkäten omfattade samma teman som intervjuerna. I enkäten inkluderade vi även frågor om Naturvårdsverkets insatser (delfråga 2) och regeringens styrning (delfråga 3). Samtliga 21 länsstyrelser besvarade enkäten. I bilaga 2 har vi sammanställt enkätfrågorna och länsstyrelsernas svar. Bilagan finns tillgänglig elektroniskt på Riksrevisionens webbplats.

⁵⁵ Nationalparkerna speglar Sveriges natur. De sex övergripande naturtyperna är sjöar och vattendrag; kust och hav; fjäll; våtmark; ädellövskog; barrskog. Se Sveriges nationalparker, "Sveriges naturtyper", hämtad 2023-05-17. Dessa naturtyper kan i sin tur indelas i två eller fler underkategorier.

⁵⁶ Intervjuteman: 1) Organisation och finansiering, 2) Planering, 3) Genomförande, 4) Uppföljning och utvärdering, och 5) Överlåten förvaltning.

Vi använde även uppgifter från "Naturvårdsverkets Metadatakatalog för Geodata"⁵⁷ för deskriptiv statistik. Vi använde bland annat uppgifter om vem som förvaltar de statligt bildade naturreservaten för att undersöka hur många naturreservat länsstyrelserna överlåtit förvaltningen av. Det saknas uppgifter i registret om hur gamla naturreservatens skötselplaner är. Därför undersökte vi detta för ett slumpmässigt urval av 500 naturreservat, genom att sammanställa uppgifter om när den senaste skötselplanen för respektive område beslutades.

För att få en bättre förståelse för hur förvaltningen bedrivs i praktiken gjorde vi ett platsbesök i Färnebofjärdens nationalpark.⁵⁸ Vi deltog även vid Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas nationella förvaltarträff i september 2023.⁵⁹

1.4.2 Delfråga 2: Har Naturvårdsverket möjliggjort en effektiv förvaltning av skyddad natur?

För att besvara delfråga 2 samlade vi in information från Naturvårdsverket genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuerna genomfördes med företrädare för Skötselenheten på Naturvårdsverket. I dokumentstudierna ingick granskning av relevanta vägledningar, rapporter, uppföljningar, budgetunderlag och underlag om Naturvårdsverkets fördelning av anslagsmedel. För att besvara delfrågan ställde vi även frågor till länsstyrelserna om hur de upplever Naturvårdsverkets stöd.

1.4.3 Delfråga 3: Har regeringen styrt förvaltningen av skyddad natur på ett effektivt sätt?

För att besvara delfråga 3 samlade vi in information genom dokumentanalys av till exempel instruktioner, regleringsbrev, budgetpropositioner, återrapporteringar och uppföljningar, samt genom skriftliga frågor till Regeringskansliet. Vi ställde även frågor om regeringens styrning till Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten.⁶⁰ Våra iakttagelser och bedömningar av delfrågorna 1 och 2 utgjorde också underlag för iakttagelser och bedömningar avseende delfråga 3. I granskningen av den finansiella styrningen fokuserade vi på anslag 1:3. Vi granskade inte andra finansieringskällor som Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas förvaltningsanslag och miljöersättningar från Jordbruksverket i detalj.

⁵⁷ Naturvårdsverket, "Naturvårdsverkets Metadatakatalog för Geodata", hämtad 2023-03-15.

⁵⁸ Platsbesök i Färnebofjärdens nationalpark, 2023-06-07. Nationalparken förvaltas av Länsstyrelsen i Gävleborgs län och besöksstrycket har ökat kraftigt under de senaste åren.

⁵⁹ Naturvårdsverket arrangerar varje år en nationell förvaltarträff, i samarbete med en av länsstyrelserna, som riktar sig till alla som arbetar med förvaltning av skyddade områden i Sverige. Underlagen från träffen finns tillgängliga via Naturvårdsverket, "Nationell förvaltarträff för skyddade naturområden", hämtad 2023-12-01.

⁶⁰ Havs- och vattenmyndigheten omfattas inte av granskningen i egenskap av granskningsobjekt. Däremot har vi inom vårt mandat ställt frågor till dem om förvaltningen av vattenmiljöer i skyddade områden, och om regeringens styrning i frågan.

1.4.4 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Lena Lakso (projektledare) och Mia Bivered. Simon Englund (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Lena Gustafsson, professor emeritus vid Institutionen för ekologi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och Therese Bjärstig, docent och lektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Klimat- och näringslivsdepartementet), Naturvårdsverket och samtliga länsstyrelser har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Länsstyrelsernas förvaltning av skyddad natur

I detta kapitel beskriver vi hur länsstyrelserna förvaltar skyddad natur, med fokus på planering och genomförande av förvaltningen, överlåten förvaltning, skötselplaner för naturreservat och uppföljningen av förvaltningen. I kapitlet besvarar vi delfråga 1: Har länsstyrelserna förvaltad skyddad natur på ett effektivt sätt?

Granskningen visar att det finns brister i länsstyrelsernas förvaltning av skyddad natur. De beror till viss del på brister i regeringens styrning och på att Naturvårdsverket inte har möjliggjort en effektiv förvaltning. Länsstyrelserna prioriterar hårt och har prioriterat genomförande av åtgärder högre än uppföljning och revidering av skötselplaner. För att förvaltningen av skyddad natur ska kunna bli mer effektiv behövs dock mer kunskap om förvaltningens resultat samt att skötselplaner hålls aktuella. Våra viktigaste iakttagelser är:

- Det är svårt för länsstyrelserna att överblicka de samlade åtgärdsbehoven för de skyddade områdena. Många länsstyrelser saknar dessutom tydliga principer för att prioritera åtgärder.
- Länsstyrelserna kan inte nyttja tillfälliga anslagsförstärkningar på ett effektivt sätt.
- Många skötselplaner för statliga naturreservat är inaktuella och behöver revideras för att säkerställa en effektiv förvaltning. En del naturreservat saknar helt skötselplan.
- Länsstyrelserna följer upp genomförandet av åtgärder, men de prioriterar inte att systematiskt följa upp åtgärders kostnadseffektivitet och bevarandevärdens status i de skyddade områdena.
- Länsstyrelserna bedömer inte proaktivt om områden där förvaltningen överlåtit till annan aktör förvaltas i enlighet med beslut och skötselplan.

2.1 Planering och genomförande av förvaltningen

Länsstyrelsernas organisation för förvaltningen av skyddad natur är likartad över landet. Planeringen och genomförandet försvåras av att länsstyrelserna har begränsade möjligheter att överblicka de samlade åtgärdsbehoven för de skyddade områdena. Många länsstyrelser saknar även principer för prioritering av åtgärder. Svårigheter att upphandla entreprenörer för olika arbeten påverkar förvaltningens effektivitet. Länsstyrelserna kan inte nyttja tillfälliga budgetförstärkningar effektivt. Förvaltningen av vattenmiljöer i skyddade områden behöver också utvecklas.

2.1.1 Verksamhetsplaneringen följer budgetåret

Förvaltningen av skyddad natur är i grunden organiserad på ett likartat sätt över hela landet, med vissa skillnader mellan de olika länsstyrelserna.⁶¹ De allra flesta länsstyrelser har separata enheter för förvaltning och naturskydd, medan ett fåtal länsstyrelser organiserar förvaltning och naturskydd tillsammans. På handläggarnivå fördelas ansvaret för förvaltningen tematiskt, till exempel utifrån naturtyp, specialistkompetens eller geografi. Hur många områden en handläggare ansvarar för varierar mellan länen, från 20 till över 50. I handläggarnas uppgifter ingår bland annat att läsa in sig på skötselplanerna för sina tilldelade områden och inför varje verksamhetsår föreslå vilka åtgärder som ska genomföras.

Verksamhetsplaneringen bedrivs årsvis och följer budgetåret. Under hösten börjar länsstyrelserna planera vilka åtgärder som behöver genomföras kommande år. Verksamhetsplanen för förvaltningen fastställs sedan i början av året när budgeten är känd. Då görs en prioritering av de samlade åtgärdsbehov som handläggarna lyft upp utifrån tillgängliga medel. Det här beskrivs av de länsstyrelser som vi intervjuat som en process där hela enheten deltar aktivt. De flesta länsstyrelser har därutöver viss planering av både naturvårdande skötsel och åtgärder för friluftslivet som sträcker sig längre fram i tiden, vanligen upp emot fem år.

En förutsättning för en effektiv förvaltning är att åtgärder planeras utifrån säsong. De flesta länsstyrelser har en mer operativ period under vår, sommar och tidig höst. Verksamhetsplanering och registrering av genomförda åtgärder sker främst under sen höst och vinter. Länsstyrelserna beaktar i sin verksamhetsplanering behovet av att hantera oförutsedda händelser, som framför allt orsakas av väder och klimat, genom att antingen ha en buffert eller beredskap för att planera om verksamheten om det skulle bli nödvändigt.

Länsstyrelserna följer regelbundet upp om åtgärder håller plan och budget under verksamhetsåret, för att kunna justera verksamhetsplanen vid behov. De åtgärder som inte kunnat genomföras under verksamhetsåret, och som det fortfarande finns behov av, fångas upp i verksamhetsplaneringen för efterföljande år.

2.1.2 Svårt att överblicka de samlade åtgärdsbehoven

För att verksamheten ska kunna planeras effektivt behöver länsstyrelsen ha god kännedom om de samlade åtgärdsbehoven för att kunna prioritera mellan dem. Ingen länsstyrelse uppger sig ha mycket god kännedom om de samlade åtgärdsbehoven. De flesta länsstyrelser placerar sig själva mitt emellan ”mycket liten” och ”mycket god” kännedom om detta.⁶² Vi konstaterar att det kan vara en utmaning för länsstyrelserna att överblicka det samlade åtgärdsbehovet eftersom naturreservaten är många, mellan 100 och 500 per län, och fördelade på olika

⁶¹ För underlag till detta avsnitt se bilaga 2, tema 1 Organisation och tema 2 Planering och genomförande.

⁶² Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande.

handläggare. För att kunna överblicka de samlade åtgärdsbehoven behövs därför ett ändamålsenligt it-stöd. Vi konstaterar att nuvarande it-stöd har stora brister och inte ger länsstyrelserna det stöd som de har behov av, vilket vi återkommer till i avsnitt 2.4.1 och 3.2.2.

En annan förutsättning för en effektiv resursanvändning är att det finns en prioriteringsordning för vilka åtgärder som ska prioriteras, och för hur medel ska prioriteras mellan naturvårdande skötsel och åtgärder för friluftslivet. Totalt 13 länsstyrelser har prioriteringsordningar för bådadera, medan 4 helt saknar intern styrning för sådana prioriteringar och övriga 4 saknar någon av de två.⁶³

2.1.3 Effektiv upphandling bidrar till effektiv förvaltning

Alla länsstyrelser är beroende av att upphandla åtgärder för att kunna nyttja tillgängliga medel effektivt. Från våra intervjuer framkommer att ramavtal eller dynamiska inköpssystem⁶⁴ underlättar en effektiv resursanvändning. De flesta länsstyrelser upplever dock vissa svårigheter som påverkar effektiviteten i upphandlingen.⁶⁵

Dynamiska inköpssystem och ramavtal är effektiva för återkommande avrop. Två tredjedelar av länsstyrelserna tillämpar dynamiska inköpssystem, men de allra flesta länsstyrelser saknar de ramavtal som de anser sig behöva.⁶⁶ De saknar även tillräcklig kompetens för de upphandlingar som de vill göra, och misslyckas i olika omfattning att upphandla de åtgärder som de behöver. Även tillgång till lokala entreprenörer är en viktig förutsättning för upphandling, men tillgången är i vissa län begränsad. Exempelvis upplever länsstyrelsen i Norrbottens län att det är hård konkurrens om lokala entreprenörer och att länsstyrelsen har svårt att stå sig i konkurrensen bland beställare, eftersom tillgången till resurser – och därmed förutsättningen för långsiktiga upphandlingsrelationer – är osäker.⁶⁷ Vissa typer av åtgärder kan vara svårare att få entreprenörer till, vilket gör upphandlingarna mer resurskrävande.⁶⁸

Inspektion av åtgärder som är utförda av entreprenörer kräver resurser från länsstyrelsens sida. Det finns dock goda exempel på hur detta kan effektiviseras. Ett sådant exempel kommer från Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har en digital applikation där länsstyrelsen och anlitade entreprenörer kan dela information om åtgärder mellan sig. Entreprenören kan även dokumentera sitt arbete med bilder.

⁶³ Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande.

⁶⁴ Ett dynamiskt inköpssystem (DIS) är en helt elektronisk metod för upphandling. Det är inte begränsat på samma sätt som ett ramavtal, utan nya leverantörer och upphandlande myndigheter kan anslutas under hela systemets giltighetstid. För mer information hänvisar vi till Upphandlingsmyndigheten.se.

⁶⁵ Se bilaga 2, tema 3 Upphandling.

⁶⁶ Se bilaga 2, tema 3 Upphandling.

⁶⁷ Intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-11 och 2023-09-25.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-09-20 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-10-05.

Detta sparar resurser eftersom länsstyrelsen i mindre utsträckning behöver inspektera utförda åtgärder på plats.⁶⁹

2.1.4 Anslagsförstärkningen 2021 och 2022 var positiv för länsstyrelserna men sedan 2023 behöver de prioritera hårdare

Anslag 1:3 och därmed disponibla medel för förvaltningen av nationalparker och naturreservat har varierat över tid. En tillfällig anslagsförstärkning 2021 och 2022 gjorde att länsstyrelserna både kunde rekrytera personal⁷⁰ och genomföra fler och mer kostsamma åtgärder, till exempel att investera i friluftsanordningar eller genomföra restaureringar.⁷¹ På så sätt kunde länsstyrelserna hinna ifatt med vissa åtgärder som de tidigare behövt skjuta på framtiden. När budgeten 2023 åter minskade behövde länsstyrelserna avveckla personal och återigen göra hårda prioriteringar inom förvaltningsverksamheten. Granskningen visar att länsstyrelserna inte kan nyttja tillfälliga anslagsförstärkningar på ett effektivt sätt.

Drygt hälften av länsstyrelserna bedömer att de i nuläget inte har den kompetens som de behöver för att klara av förvaltningsuppdraget.⁷² Anslagsökningen förbättrade tillfälligt länsstyrelsernas möjligheter att rekrytera, behålla och utveckla personal.⁷³ Att rekrytera och introducera nya medarbetare i verksamheten tar viss tid och kräver resurser av den egna organisationen. Eftersom budgetförstärkningen var tillfällig var det främst tidsbegränsade anställningar som skapades, men det kan vara svårt för länsstyrelserna att rekrytera kvalificerad kompetens till den anställningsformen. Just trygga anställningsförhållanden framhålls som viktigt för att behålla kompetens.⁷⁴ Vidare, när anslaget sedan minskades, fanns en trögrörlighet i att avveckla personal. Sedan 2023 har visstidsanställningar avbrutits eller inte förlängts, vakanser har inte tillsatts och uppsägning av personal har förekommit.⁷⁵ Länsstyrelserna har nu svårare att rekrytera, behålla och utveckla kompetens.⁷⁶

Länsstyrelsernas prioriteringar av åtgärder har förändrats till följd av att anslaget minskat.⁷⁷ Samtliga åtgärder för friluftslivet har prioriterats ner, se diagram 1. De flesta länsstyrelser har prioriterat ner servicen inom skyddade områden, till exempel städning av toaletter, sophantering och tillhandahållande av ved. De flesta länsstyrelser har även prioriterat ner underhåll av befintliga friluftsanordningar. Flera

⁶⁹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-25. It-stödet kallas Prosit. Arbetssättet testades i liten skala 2023 och utökas under 2024.

⁷⁰ Se bilaga 2, tema 1 Organisation.

⁷¹ Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande.

⁷² Se bilaga 2, tema 1 Organisation.

⁷³ Se Bilaga 2, tema 1 Organisation.

⁷⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-13.

⁷⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-11 och 2023-09-27; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-13; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-09-12; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län 2023-09-15; samt bilaga 2, tema 13 Övrigt.

⁷⁶ Se bilaga 2, tema 1 Organisation.

⁷⁷ Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande.

länsstyrelser har dessutom prioriterat upp avveckling av befintliga friluftsanordningar, eftersom underhåll av dessa är kostsamt. I praktiken kan det innebära att vissa friluftsanordningar i behov av underhåll avvecklas i stället för att repareras. Friluftsanordningar som inte underhålls kan dessutom vara farliga för allmänheten. Att underhållsåtgärder för friluftsanordningar skjuts upp medför även en risk för att kostnaden för att åtgärda problem när de väl blivit akuta blir högre än vad det hade kostat att åtgärda dem tidigare.

Restaureringar av naturtyper är viktiga för att främja den biologiska mångfalden, till exempel återskapande av ängs- och betesmark eller naturvårdsbränning i skog. Sådana åtgärder är kostsamma. Nästan alla länsstyrelser har prioriterat ner kostsamma naturvårdsåtgärder (över 200 000 kronor), se diagram 1. Ett sätt för länsstyrelserna att kunna genomföra restaureringar, trots resursbegränsningar, är att söka medfinansiering från EU:s LIFE-fond för restaureringsåtgärder i skyddade områden (se vidare avsnitt 3.3.5).⁷⁸ Att delta i större restaureringsprojekt med EU-finansiering prioriteras nu högre än tidigare av drygt hälften av länsstyrelserna.⁷⁹ Alla länsstyrelser som vi intervjuat deltog i minst ett LIFE-projekt och var positiva till deltagandet. Ett exempel är naturvårdsbränningsprojektet LIFE2Taiga där 17 länsstyrelser deltar, och ett annat är LIFE RestoRED för att återskapa ängs- och betesmark och som genomförs i 9 län.⁸⁰ För att beviljas medfinansiering för LIFE-projekt är ett villkor att de naturvärden som restaurerats också bibehålls, vilket kan innebära ett långsiktigt ekonomiskt åtagande för länsstyrelsen. Länsstyrelserna som vi har intervjuat förklarar att de nu undviker restaureringar som medför framtida underhåll eftersom de inte vill åta sig ytterligare kostnader givet det osäkra budgetläget.⁸¹

Diagram 1 visar att 8 länsstyrelser även har prioriterat ner löpande naturvårdsåtgärder, exempelvis slätter, vilket innebär en risk för att naturvärden går förlorade. Till exempel kräver hävdade marker årlig slätter eller bete för att deras höga naturvärden ska bibehållas. Vi har i våra intervjuer fått exempel på att länsstyrelserna har problem med att bedriva slätter i den omfattning som krävs för att bibehålla naturvärdena. Länsstyrelsen i Västra Götalands län överväger att på försök slättra vissa marker mer sällan, trots att det är osäkert hur naturvärdena påverkas.⁸²

⁷⁸ Det är främst åtgärder inom Natura 2000-områden som länsstyrelserna kan söka medel för. Eftersom Natura 2000-områden i stor utsträckning överlappar med områden som är skyddade som naturreservat och nationalparker är det relevant för granskningen. Möjligheterna att beviljas medel beror på hur väl de planerade åtgärderna passar naturvårdsprioriteringarna som finns på EU-nivå.

⁷⁹ Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande.

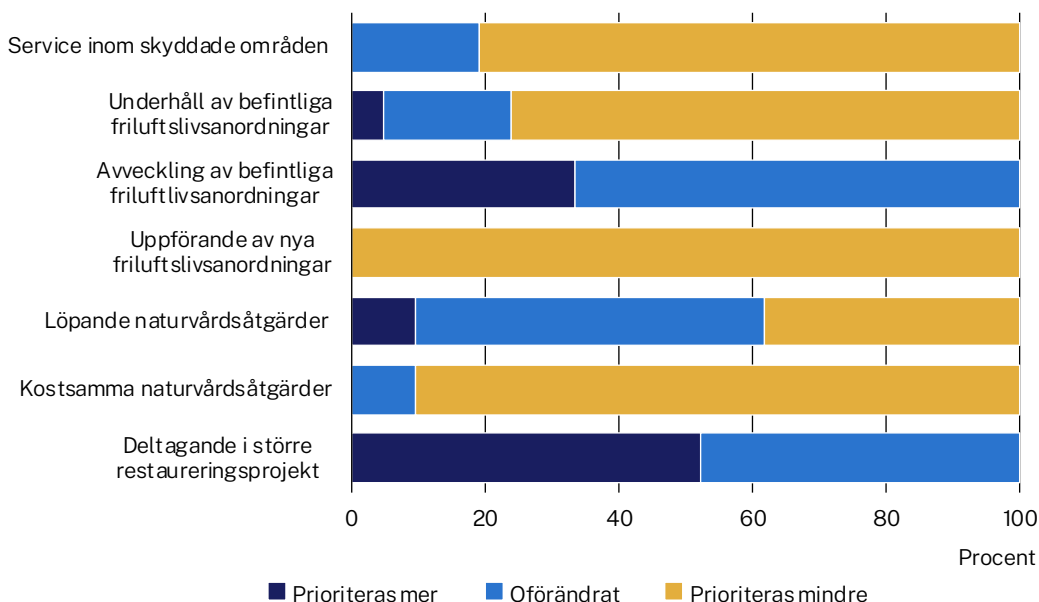
⁸⁰ För information om projekten, se Länsstyrelsen Västmanlands län, "Life2Taiga", hämtad 2024-02-20 och LIFE RestoRED, "Återskapar ängs- och betesmark", hämtad 2024-02-20.

⁸¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-13; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län 2023-09-15 och 2023-09-19; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-18; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-09-20.

⁸² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-29. I faktagranskningen förtydligade länsstyrelsen att de endast överväger det här för områden som skulle kunna gynnas av slätteruppehåll och att länsstyrelsen kommer följa upp hur naturvärdena utvecklas. Se mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2024-04-22.

Länsstyrelsen i Norrbottens län är osäker på om myrslåttern kan bedrivas i tillräcklig omfattning.⁸³

Diagram 1 Så har förändringen av anslag 1:3 från 2023 påverkat länsstyrelsernas prioritering av olika åtgärdstyper



Källa: Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas enkätsvar, se bilaga 2 fråga 2.9.

Anm.: Service inom skyddade områden avser till exempel städning av dass/toaletter, sophantering och tillhandahållande av ved. Löpande naturvårdsåtgärder avser till exempel slätter. Kostsamma naturvårdsåtgärder avser åtgärder som kostar över 200 000 kronor, till exempel restaureringar. Deltagande i större restaureringsprojekt avser till exempel LIFE- eller Interregprojekt.

2.1.5 Länsstyrelserna behöver utveckla förvaltningen av vattenmiljöer

Förvaltningen av vattenmiljöer har blivit en större del av de flesta länsstyrelserns verksamhet under de senaste tio åren.⁸⁴ Längre tillbaka i tiden betraktades vatten mest som en yta i skyddade områden. Bevarandevärden och förvaltningsbehov har därför inte alltid uppmärksammats vid bildandet av skyddade områden med värdefulla vattenmiljöer. Regeringen har dock uttalat att skyddade områden där sötvattens- eller havsmiljöer ingår bör ses över så att deras naturvärden tillvaratas, vilket kan innebära att skyddsbesluten måste revideras.⁸⁵

Totalt 14 länsstyrelser förvaltar naturreservat eller nationalparker där ett bevarandemål är att skydda den marina miljön, och 9 av dem arbetar aktivt med förvaltningsåtgärder i dessa områden. Totalt 20 länsstyrelser förvaltar skyddade områden där sjöar och vattendrag och deras naturvärden ska skyddas, och genomför förvaltningsåtgärder där. Alla 21 länsstyrelser har handläggare med särskild

⁸³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-18.

⁸⁴ Se bilaga 2, tema 6 Förvaltning av vattenmiljöer.

⁸⁵ Prop. 2008/09:214; et. 2009/10: MJU9; rskr. 2009/10:28.

kompetens om förvaltning av vattenmiljöer, men 16 av länsstyrelserna menar att de skulle behöva ytterligare kompetens. Framför allt är det länsstyrelserna som förvaltar marina miljöer som har det behovet.⁸⁶

Länsstyrelserna upplever att det inte alltid är tydligt om de ska vända sig till Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten för att få stöd i förvaltningen av vattenmiljöer.⁸⁷ De flesta som får stöd, uppger att de får stöd från båda myndigheterna. Fem länsstyrelser är nöjda med stödet medan tio upplever att de inte får det stöd som de behöver. Vi tolkar länsstyrelsernas fritextsvar som att de efterlyser konkret och verksamhetsnära vägledning inom samtliga delar i förvaltningsprocessen: planering, genomförande och uppföljning. Det har sannolikt ett samband med att de också saknar relevant kompetens.

2.2 Överlåten förvaltning

Länsstyrelserna har överlåtit förvaltningen av 11 procent av de statligt bildade naturreservaten till andra aktörer. Hur mycket av förvaltningen som har överlåtit varierar mycket mellan länen. Även om förvaltningen överlåtit till en annan aktör är det länsstyrelserna som har det övergripande ansvaret för att området förvaltas i enlighet med beslut och skötselplan. Granskningen visar att det är ovanligt att länsstyrelserna följer upp detta annat än vid indikationer på att det finns problem.

2.2.1 Länsstyrelserna har överlåtit förvaltningen i olika utsträckning

Länsstyrelserna har överlåtit förvaltningen av naturreservat i varierande omfattning, från något enstaka till över 300, vilket framgår av diagram 2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har överlåtit förvaltningen av flest områden, 305 naturreservat vilket motsvarar 66 procent av naturreservaten i länet. Det är framför allt Västkuststiftelsen som har tagit över förvaltningen. Västkuststiftelsen förvaltar drygt 83 000 hektar, vilket motsvarar 85 procent av den skyddade areal där förvaltningen överlåtit i länet.

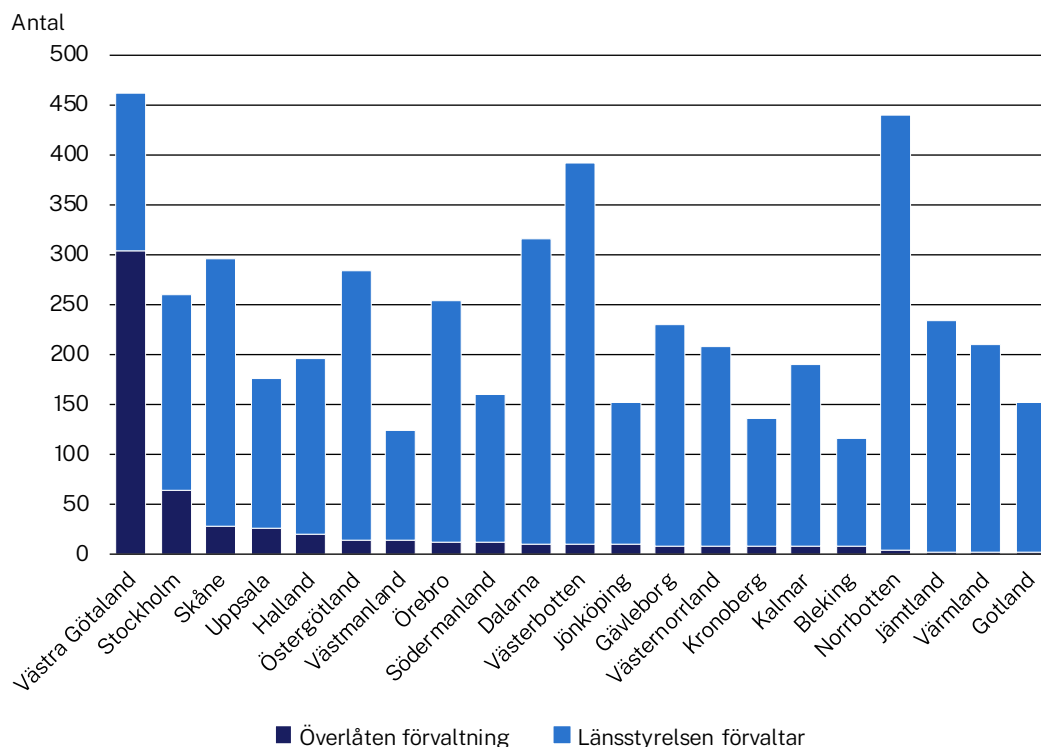
Överlåtelse av förvaltning har i huvudsak skett till två typer av aktörer: stiftelser och kommuner. Av alla statliga naturreservat i Sverige som förvaltas av andra aktörer än länsstyrelserna, förvaltar Västkuststiftelsen 48 procent och kommuner 31 procent. Förvaltning överlåts inte om det inte finns ett intresse och incitament för den andra aktören att förvalta området. Till exempel ska Västkuststiftelsen enligt sina stadgar bevara och tillgängliggöra den västsvenska naturen,⁸⁸ och ett vanligt skäl till att kommuner övertar förvaltningen av statliga naturreservat är att reservatet ligger på kommunal mark eller i anslutning till kommunala naturreservat.

⁸⁶ Detta framgår av länsstyrelsernas enkätsvar. En detaljerad sammanställning av svaren finns lagrad i Excelformat i granskningens akt och är tillgänglig via Riksrevisionens registratur.

⁸⁷ Se bilaga 2, tema 6 Förvaltning av vattenmiljöer.

⁸⁸ Västkuststiftelsen, "Vår verksamhet", hämtad 2024-03-12.

Diagram 2 Överlåten förvaltning per län (antal naturreservat som länsstyrelsen överlåtit förvaltningen av respektive förvaltar själva)



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Naturvårdsverkets Metadatokatalog för Geodata, hämtade 2023-03-15.

2.2.2 Länsstyrelserna har alltid ett övergripande ansvar för förvaltningen

Länsstyrelsen ansvarar för att statligt bildade naturreservat sköts i enlighet med beslut och skötselplan, även när förvaltningen överlåtit till en annan aktör. Granskningen visar att länsstyrelserna inte prioriterar proaktiv uppföljning av förvaltningen av överlåtna naturreservat särskilt högt. Bara 2 länsstyrelser uppger att de regelbundet bedömer om förvaltaren genomför förvaltningen i enlighet med beslut och skötselplan, och 13 länsstyrelser uppger att de bara bedömer detta vid indikation på problem.⁸⁹ Länsstyrelserna uppger dock att de har viss insyn i förvaltningen av naturreservat där förvaltningen överlåtit, genom till exempel regelbundna avstämningar och förvaltarträffar,⁹⁰ eller genom att ingå i förvaltarnas styrelser. Exempel på detta är länsstyrelserna i Västra Götalands och Norrbottens län som ingår i styrelsen för Västkoststiftelsen respektive Laponiatjuottjudus, se faktarutan nedan.

⁸⁹ Se bilaga 2, tema 12 Överlåten förvaltning.

⁹⁰ Se intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-27; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-29; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län 2023-10-17; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-10-20.

Västkuststiftelsen förvaltar 290 naturreservat i Västra Götalands län

Västkuststiftelsen är den enskilda icke-statliga aktör som förvaltar flest statligt inrättade naturreservat. Stiftelsen har funnits i över 60 år och fick tidigt ansvar för förvaltningen av många naturreservat av den före detta länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har fortsatt detta samarbete och överlåtit förvaltningen av fler naturreservat till stiftelsen. Sedan några år tillbaka ingår länsstyrelsen i Västkuststiftelsens styrelse. Det har enligt länsstyrelsen lett till ett närmare samarbete och till att de fått mer insyn i Västkuststiftelsens verksamhet.⁹¹

Länsstyrelsen i Västra Götalands län delfinansierar Västkuststiftelsens förvaltning via årliga avtal. År 2022 kom 48 procent av Västkuststiftelsens intäkter från länsstyrelsen.⁹² Utöver finansieringen från länsstyrelsen får stiftelsen regional finansiering för att arbeta med friluftsliv. Länsstyrelsen uppger att de har en löpande dialog om planering, prioritering och genomförande med Västkuststiftelsen men att de inte ställer detaljerade krav. I det årliga avtalet finns vissa krav, till exempel har länsstyrelsen preciserat i vilka områden Västkuststiftelsen ska arbeta med våtmarksrestaureringar.⁹³

Laponiatjuottjudus förvaltar skyddade områden i världsarvet Laponia

Laponiatjuottjudus (Laponiaförvaltningen) är en förening som förvaltar världsarvet Laponia. Laponia är ett samiskt kulturlandskap och en del av Sápmi. Länsstyrelsen i Norrbottens län har sedan 2013 överlåtit förvaltningen av fyra nationalparker och två naturreservat⁹⁴ till Laponiatjuottjudus i enlighet med Laponiaförordningen.⁹⁵

I styrelsen för Laponiatjuottjudus ingår de nio samebyar som är verksamma och har renskötselrätt i Laponia⁹⁶, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Jokkmokk och Gällivare kommuner. Ordförandeskapet roterar mellan samebyarna. Alla styrelsebeslut ska vara konsensusbeslut. Laponiatjuottjudus får finansiering från länsstyrelsen, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.⁹⁷

Länsstyrelsens roll i styrelsen är främst att verka för en god förvaltning av naturvärdena i Laponia.⁹⁸ Styrelsen får inblick i föreningens förvaltning genom exempelvis föredragningar av verksamhetsplaner och uppföljning av förvaltningen genom årsredovisningen. Laponiatjuottjudus har börjat använda Länsstyrelsen i Norrbottens läns it-stöd (kallat Prosit) vilket har fördjupat samarbetet mellan dem.

⁹¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-23.

⁹² Västkuststiftelsen, "Verksamhetsberättelse årsredovisning 2022", 2023.

⁹³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-23.

⁹⁴ Laponiatjuottjudus förvaltar de fyra nationalparkerna Sarek, Badjelánnda/Padjelanda, Muttos/Muddus och Stuor Muorkke/Stora Sjöfallet samt naturreservaten Sjaunja/Sjávnja och Stubbá.

⁹⁵ Jfr 3 § 1 Laponiaförordningen. Förordningen är tidsbestämd och gäller för närvarande fram till 30 juni 2026, se förordningen 2022:1460 (2022:1460) om fortsatt giltighet av Laponiaförordningen (2011:840).

⁹⁶ Fjällsamebyarna Luokta Mávas, Tuorpon, Jáhkágaska tjiellde, Sirges, Unna tjerusj och Baste čearru samt skogssamebyarna Udtja, Slakka och Gällivare skogssameby.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

Länsstyrelserna ger främst stöd om naturvårdande skötsel till förvaltare vid förfrågan (14 länsstyrelser) eller om de har identifierat ett behov av det (10 länsstyrelser).⁹⁹ Endast 3 av länsstyrelserna uppger att de regelbundet ger stöd till förvaltarna om naturvårdande skötsel. Länsstyrelsernas stöd till förvaltarna om åtgärder för friluftslivet följer samma mönster. Vissa länsstyrelser ger stöd till förvaltningen av naturreservat där förvaltningen har överlåtit genom medfinansiering av specifika åtgärder (7 länsstyrelser), överföring av anslagsmedel (5 länsstyrelser) eller personella resurser (4 länsstyrelser).

I granskningen har vi stött på ett par exempel på statliga naturreservat som länsstyrelsen inte känt till att de överlåtit förvaltningen av. Det har då handlat om överlåtelser där kommuner blivit förvaltare av naturreservat på kommunal mark, ofta långt tillbaka i tiden. Vi har inte fördjupat oss i detta och kan därför inte bedöma om det är vanligt förekommande. Vi kan dock konstatera att uppgifterna om vem som är förvaltare inte alltid stämmer i gällande skötselplaner eller i Naturvårdsverkets naturvårdsregister. Även om detta inte behöver ha lett till brister i förvaltningen av dessa områden, konstaterar vi att länsstyrelserna behöver ha korrekta uppgifter om vem som är förvaltare för samtliga statligt bildade naturreservat eftersom de ansvarar för att områdena sköts i enlighet med beslut och skötselplan och för att skötselplanen är aktuell.

2.3 Naturreservatens skötselplaner

Länsstyrelserna bedömer att behovet av att revidera skötselplaner för naturreservat är stort, men har inte prioriterat det arbetet. Inaktuella skötselplaner kan utgöra ett hinder för effektiv förvaltning när de inte är anpassade efter dagens kunskap om skötselmetoder. Skötselplaner kan också behöva revideras på grund av ändrade förhållanden, till exempel ett ökat besöksstryck. Många skötselplaner är gamla, vilket ökar risken för att de är inaktuella. Det är viktigt att skötselplaner hålls uppdaterade eftersom länsstyrelserna ska förvalta naturreservaten i enlighet med dem.

2.3.1 Länsstyrelserna ligger efter med revideringarna av skötselplaner

Nästan alla länsstyrelser bedömer att det finns behov av att revidera skötselplaner för naturreservat i länet. Länsstyrelsernas uppskattningar av revideringsbehovet i respektive län varierar mellan 10 och 400 skötselplaner.¹⁰⁰ Totalt summerar det till ungefär 1 800 skötselplaner som behöver revideras, vilket motsvarar ungefär 37 procent av de statliga naturreservaten. Problemen med skötselplanerna som behöver åtgärdas är olika stora och utgör olika stora hinder för förvaltningen. Många länsstyrelser har en prioriteringsordning för revideringarna, men alla utom en saknar en tidsplan för detta.

⁹⁹ Se bilaga 2, tema 12 Överlåten förvaltning.

¹⁰⁰ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat.

En förklaring till att revideringen av skötselplaner går långsamt är att alla länsstyrelser prioriterar att ta fram skötselplaner för nybildade områden högre än att revidera gamla skötselplaner.¹⁰¹ Vi konstaterar att denna prioritering är en följd av att regelverket tydligt anger att en skötselplan ska ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat¹⁰², och att det bildas många nya skyddade områden varje år. Det är oftast handläggare på enheten som arbetar med att bilda nya skyddade områden som även genomför revideringar av skötselplaner. Revideringarna bekostas dessutom oftast med medel från anslag 1:14, vilket är det anslag som finansierar bildandet av nya skyddade områden.¹⁰³

Revidering av skötselplaner är mer resurskrävande när även reservatsbeslutet behöver revideras. De flesta länsstyrelser uppger att de i ungefär hälften av fallen behöver ändra reservatsbeslutet i någon utsträckning när skötselplanen revideras.¹⁰⁴ Det har även framkommit att alla länsstyrelser ser ett behov av att uppdatera föreskrifter för naturreservat i sina län. Det kan behöva göras i samband med att skötselplanen revideras, men föreskrifterna kan även uppdateras separat.¹⁰⁵

2.3.2 Många skötselplaner för naturreservat är gamla

Risken för att skötselplaner är inaktuella ökar när de blir äldre. Många av naturreservatens skötselplaner är gamla. Diagram 3 visar att en tredjedel av skötselplanerna är över 20 år gamla, och genomsnittsåldern är 18 år. Två tredjedelar av naturreservaten som är äldre än 20 år har en skötselplan som aldrig uppdaterats sedan naturreservatet bildades.

Gamla skötselplaner kan utgöra ett hinder för en effektiv förvaltning. Vanliga orsaker till detta är att kunskapsläget förbättrats eller att yttre påverkansfaktorer har förändrats. Det kan handla om ny kunskap om skötselmetoder eller att arter tillkommit. Det kan även handla om till exempel ett förändrat besöksstryck, förändrade rörelsemönster eller nya former för friluftsliv. Det kan också finnas anläggningar som inte står med i skötselplanen och som det är oklart vems ansvar det är att sköta. Gamla skötselplaner kan förbjuda åtgärder som med dagens kunskap anses önskvärda. Det är till exempel vanligt att äldre skötselplaner för skogliga skyddade områden anger att området ska lämnas för fri utveckling och att inga skötselåtgärder tillåts. Men senare kunskap har visat att fri utveckling på lång sikt leder till igenväxning och utarmning av den biologiska mångfalden i de flesta skogsmiljöer

¹⁰¹ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat.

¹⁰² 3 § områdesskyddsförordningen.

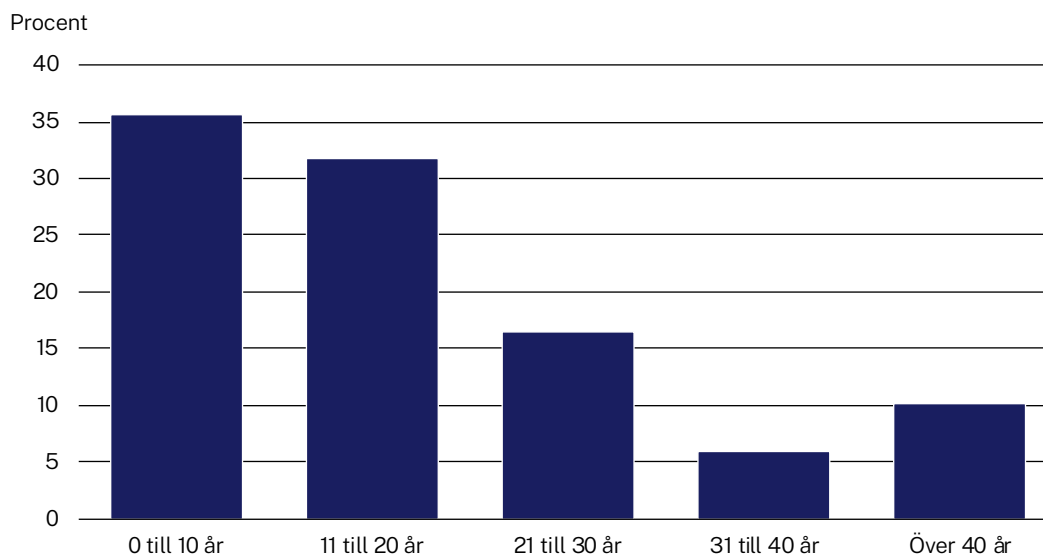
¹⁰³ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat. Naturvårdsverket anser att det är länsstyrelsernas myndighetsuppgift att hålla skötselplaner aktuella och att detta arbete därför bör finansieras av länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Naturvårdsverket har på senare tid låtit länsstyrelserna använda en del av 1:14-anslaget, för att kunna uppfylla grundläggande krav på förvaltningen. Naturvårdsverket ser dock detta som en nödlösning. Se mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19.

¹⁰⁴ I faktagranskningen lyfte en länsstyrelse att det i vissa fall även kan bli fråga om ny eller ytterligare intrångsersättning, vilket kan göra att arbetet med att uppdatera skötselplaner dröjer. Se mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2024-04-19.

¹⁰⁵ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat.

och att naturvårdande skötsel därför är nödvändig.¹⁰⁶ Det går att söka dispens för att få genomföra åtgärder som skötselplanen inte medger, men det tar lång tid och gör därför förvaltningen mindre effektiv.¹⁰⁷

Diagram 3 Skötselplanernas ålder, andel i olika åldersspann



Källa: Riksrevisionens beräkning baserat på uppgifter om 500 slumpmässigt utvalda naturreservat.

Det förekommer också att naturreservat helt saknar skötselplan trots att det var länge sedan de bildades. Ungefär en tredjedel av alla länsstyrelser uppger att de har naturreservat som saknar beslutad skötselplan.¹⁰⁸ Enligt länsstyrelsernas uppskattningar handlar det totalt om 155–173 naturreservat. Det motsvarar ungefär 3,5 procent av alla statliga naturreservat. En del av naturreservaten som saknar skötselplan är före detta naturminnen eller naturvårdsområden, som sedan miljöbalken infördes ska förvaltas som naturreservat och därmed ha en skötselplan.¹⁰⁹

2.3.3 Även särskilt besöksintressanta naturreservat saknar uppdaterade skötselplaner

Regeringens precisering av friluftslivsmålet om att skyddad natur ska vara en resurs för friluftslivet ställer sedan 2012 särskilda krav på att områden som är utsedda som särskilt besöksintressanta ska ha skötselplaner och föreskrifter som är uppdaterade när det gäller friluftsliv och organiserad verksamhet.¹¹⁰ Alla länsstyrelser uppger att

¹⁰⁶ Se till exempel Skogsstyrelsen, *Naturvårdande skötsel av skog och andra trädbärande marker*, 2014. Skötseln handlar framför allt om att återskapa tidigare förhållanden och efterlikna naturliga störningar i skogen, till exempel genom utglesning, naturvårdsbränning eller bete.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-09-29; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-19; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-20; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-18.

¹⁰⁸ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat.

¹⁰⁹ Naturvårdsverket, "Naturminne", hämtad 2024-02-26; "Övriga former av naturskydd", hämtad 2024-02-26.

¹¹⁰ Skr. 2012/13:51.

de har bedömt vilka naturreservat som är särskilt besöksintressanta. Ungefär två tredjedelar av länsstyrelserna bedömer att områden som de har klassat som särskilt besöksintressanta inte har uppdaterade föreskrifter och skötselplaner när det gäller friluftsliv och organiserad verksamhet.¹¹¹

Vi konstaterar dock att det saknas en definition av vad ett särskilt besöksintressant område är och att Naturvårdsverket inte har haft någon vägledning om hur särskilt besöksintressanta områden ska klassificeras. Länsstyrelserna har därför tagit fram egna klassningssystem som är utformade på lite olika sätt. Först nu arbetar Naturvårdsverket med att ta fram ett nationellt klassningssystem.¹¹²

2.4 Uppföljning av förvaltningen

Länsstyrelserna registrerar genomförda åtgärder, men de följer inte upp bevarandevärdenas status i de skyddade områdena enligt det uppföljningssystem som Naturvårdsverket införde 2010. Länsstyrelserna följer upp effekter av vissa åtgärder, men de följer inte systematiskt upp åtgärders effekter och kostnadseffektivitet. Att uppföljningen är begränsad beror enligt länsstyrelserna på bristande resurser, som gjort att genomförande av åtgärder prioriteras före uppföljning.

2.4.1 Registrering av genomförda åtgärder tar mycket tid

Länsstyrelserna är ålagda att registrera genomförda åtgärder i Naturvårdsverkets it-system Skötseldos.¹¹³ Totalt 10 länsstyrelser uppger att de rapporterar in alla genomförda åtgärder i Skötseldos, medan 9 länsstyrelser rapporterar in en del men inte allt och 2 inte gör det alls.¹¹⁴ Naturvårdsverket använder uppgifter från Skötseldos för sin redovisning till regeringen om förvaltningen, men eftersom länsstyrelserna redovisat genomförda åtgärder i olika utsträckning är uppgifterna i Skötseldos inte heltäckande, se vidare i avsnitt 3.2.2.

Registreringen av genomförda åtgärder lämnar stort utrymme för effektivare hantering. Det framgår tydligt av våra intervjuer och vår enkät att registreringen av genomförda åtgärder är tidskrävande på grund av brister i Skötseldos. Länsstyrelserna beskriver systemet som långsamt med långa väntetider mellan olika moment. Endast 6 av 21 länsstyrelser anser att Skötseldos är ganska eller till viss del användarvänligt, medan övriga 15 anser att det är användbart endast till liten del eller inte alls.¹¹⁵

¹¹¹ Se bilaga 2, tema 4 Skötselplaner för naturreservat.

¹¹² Naturvårdsverket, "Förvaltarträff 2023", hämtad 2024-01-09, s. 54-60.

¹¹³ Detta framgår som ett villkor i Naturvårdsverkets beslut om medelstillelning. Där framgår att Naturvårdsverket får återkräva utbetalade medel om registrering av skötselåtgärder i skyddade områden i Skötseldos inte genomförts senast vid årsskiftet, om inte annat anges. Se exempel i mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14 (bilaga "Bidrag till Länsstyrelsen i Uppsala län avseende anslaget 1:3, åtgärder för värdefull natur, anslagspost 2, för budgetåret 2023"). Naturvårdsverket har dock inte nyttjat möjligheten att återkräva medel av detta skäl.

¹¹⁴ Se bilaga 2, tema 10 Naturvårdsverkets it-stöd.

¹¹⁵ Se bilaga 2, tema 10 Naturvårdsverkets it-stöd.

En annan brist är att åtgärder inte kan registreras direkt i Skötseldos ute i fält, vilket leder till dubbelarbete. Länsstyrelserna har behov av att kunna registrera åtgärder i fält, och 19 av 21 länsstyrelser tillämpar därför andra system för det. De måste sedan manuellt föra över informationen från fältverktygen till Skötseldos. Fältverktygen har större användningsområden än Skötseldos och används av länsstyrelserna i olika omfattning för registrering av åtgärdsbehov, planerade åtgärder, genomförda åtgärder och uppföljningsresultat.¹¹⁶

Registreringen av åtgärder i Skötseldos innebär ett omfattande arbete för länsstyrelserna men är till begränsad nytta för deras egna förvaltningsbehov. Till exempel beskriver Länsstyrelsen i Västra Götalands län att det är svårt att använda Skötseldos för att se vad som har genomförts tidigare.¹¹⁷ Vi konstaterar att information om genomförda åtgärder är viktig för planeringen av förvaltningen och för att kunna utvärdera olika förvaltningsåtgärder. Vi konstaterar också att information om genomförda åtgärder är viktig för kunskapsöverföringen inom förvaltningen, så att kunskap om förvaltningen inte blir personberoende.

2.4.2 Länsstyrelserna följer inte upp bevarandevärdenas status

Länsstyrelserna följer inte upp om bevarandevärden upprätthålls eller hur de utvecklas i skyddade områden. Länsstyrelserna har inte prioriterat systematisk uppföljning på områdesnivå i enlighet med Naturvårdsverkets uppföljningssystem från 2010, vilket vi återkommer till i avsnitt 3.2.1. Naturvårdsverkets avsikt var att en del av uppföljningen skulle vara obligatorisk. Naturvårdsverket har sedan dess gjort all uppföljning frivillig, eftersom de bedömt att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser för att kunna genomföra den obligatoriska uppföljningen.¹¹⁸ En del länsstyrelser har ändå prioriterat att följa upp vissa naturtyper som har höga naturvärden och kräver mycket skötsel, till exempel gräsmarker.¹¹⁹

Länsstyrelserna upplever att uppföljningssystemet är för ambitiöst givet resursbegränsningarna och att de inte har tillräckligt med resurser för att kunna prioritera uppföljning. Länsstyrelserna efterlyser vägledning för enklare uppföljning som går att genomföra med tilldelade resurser, och där resultaten blir jämförbara mellan länen. Flera länsstyrelser har även lyft att uppföljningen behöver bli mer användbar för förvaltningen, genom att ge kunskap om områdets status och effekter av genomförda åtgärder. Vissa länsstyrelser efterfrågar även vägledning om hur de kan använda uppföljningsresultaten för att utveckla sin förvaltning.¹²⁰

¹¹⁶ Se bilaga 2, tema 10 Naturvårdsverkets it-stöd.

¹¹⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-20.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

¹¹⁹ Se till exempel intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-10-06 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-20.

¹²⁰ Se bilaga 2, tema 8 Uppföljning.

2.4.3 Länsstyrelserna gör viss verksamhetsnära uppföljning

Länsstyrelserna gör en del uppföljning av mer verksamhetsnära karaktär för att förbättra effektiviteten i förvaltningen, men följer inte systematiskt upp åtgärders effekter och kostnadseffektivitet. Vilka förvaltningsåtgärder som länsstyrelserna följer upp, och hur, varierar mellan länen. Utifrån våra intervjuer har vi fått flera exempel på hur länsstyrelserna arbetar med att lära av sina erfarenheter om vilka åtgärder som fungerar bra och hur kostnader kan hållas nere.

En länsstyrelse arbetar med uppföljning i form av statusbedömningar av hur deras arbete ser ut i förhållande till åtgärderna i skötselplanen, där förvaltaren bedömer om statusen är låg, mellan eller hög.¹²¹ De lyfter även att de på sina månatliga förvaltarmöten ibland är ute i fält och tittar på en genomförd åtgärd och dess effekt. En annan länsstyrelse lyfter att de alltid strävar efter att göra åtgärder mer kostnadseffektiva genom att i slutet av året utvärdera hur mycket åtgärder kostat och vad som kan bli billigare.¹²² En länsstyrelse beskriver förvaltningen som en konstant lärandeprocess; förvaltaren av ett område ser hur väl förvaltningen fungerar och testar ibland olika varianter av en åtgärd för att få kunskap om vad som ger bäst effekt.¹²³ Två av de intervjuade länsstyrelserna lyfter att de följer upp effekter av stora åtgärder, till exempel naturvårdsbränningar.¹²⁴

Länsstyrelserna följer i olika utsträckning upp antal besökare, för att till exempel kunna se hur satsningar på tillgänglighet påverkar besöksantalet. Totalt 18 länsstyrelser använder automatiska besöksräknare. Andra exempel på besöksräkningsmetoder som används är mobildata, enkäter, intervjuer, uppgifter om biljettförsäljning till färjetrafik och uppgifter om vedåtgång. Antal besökare följs dock inte upp i alla skyddade områden, utan huvudsakligen i nationalparkerna.¹²⁵

Länsstyrelserna arbetar också med att hålla sig uppdaterade om och använda nya metoder som kan bidra till mer effektiv förvaltning. Till exempel har en av länsstyrelserna ett projekt med brandhundsekipage där hundar utbildas i att söka dolda glödhärdar efter naturvårdsbränningar, för att göra efterbevakningen billigare och mer effektiv.¹²⁶ LIFE-projekt ger värdefull kunskap om skötselmetoder, eftersom länsstyrelserna då testar olika metoder för skötsel och restaurering. Länsstyrelserna följer upp åtgärders effekter och kostnadseffektivitet inom de LIFE-projekt som de deltar i. LIFE-projekt bidrar även till kunskapsöverföring mellan de länsstyrelser, högskolor, kommuner och myndigheter som deltar i projekten.¹²⁷

¹²¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-25.

¹²² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

¹²³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-20.

¹²⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-10-06; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

¹²⁵ Se bilaga 2, tema 9 Friluftsliv.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

¹²⁷ Se till exempel intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-25.

3 Naturvårdsverkets insatser för förvaltningen av skyddad natur

I detta kapitel beskriver vi Naturvårdsverkets insatser för förvaltningen av skyddad natur, med fokus på vägledning, uppföljning, medelsfördelning och skötselplaner för nationalparkerna. I kapitlet besvarar vi delfråga 2: Har Naturvårdsverket möjliggjort en effektiv förvaltning av skyddad natur?

Granskningen visar att Naturvårdsverkets stöd till länsstyrelsernas arbete med förvaltningen av skyddad natur har brister som utgör hinder för att länsstyrelserna effektivt ska kunna förvalta skyddade områden. Våra viktigaste iakttagelser är:

- Naturvårdsverkets vägledningar om skyddad natur motsvarar bara delvis länsstyrelsernas behov. Viktig vägledning för att möjliggöra en mer effektiv förvaltning saknas, till exempel om prioritering och om hur skötselplaner bör utformas för att vara aktuella under längre tid.
- Uppföljningen av förvaltningen av skyddad natur har stora brister. Det uppföljningssystem som Naturvårdsverket tagit fram har inte fungerat i praktiken och Naturvårdsverkets it-system för uppföljning är inte ändamålsenliga. Detta har lett till att uppföljningen är begränsad och inte jämförbar mellan olika län. Uppföljningen visar därför inte om målen med förvaltningen nås eller om förvaltningen är kostnadseffektiv.
- Det finns brister i Naturvårdsverkets metoder och underlag för att fördela medel till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur. Det innebär en risk för att medelsfördelningen till länsstyrelserna inte speglar länens olika behov eller förändringar i behoven över tid. Detta kan leda till att de åtgärder som genomförs inte är de mest prioriterade på nationell nivå.
- Naturvårdsverket har inte sett till att nationalparkernas skötselplaner är aktuella. Många nationalparker har gamla skötselplaner som behöver revideras. Vissa skötselplaner utgör hinder för att länsstyrelserna ska kunna förvalta nationalparkerna på bästa sätt.

3.1 Vägledning

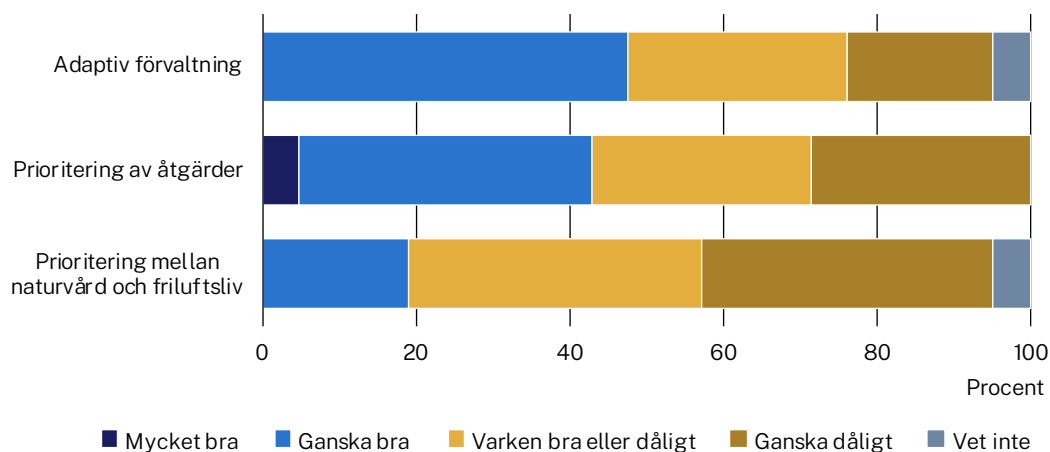
Naturvårdsverkets vägledningar är ett viktigt verktyg för att stötta länsstyrelserna i förvaltningen av skyddade områden, men motsvarar inte helt länsstyrelsernas behov. Vi konstaterar att länsstyrelserna behöver mer vägledning om prioriteringar, både mellan åtgärder och mer övergripande mellan naturvård och friluftsliv. Det finns även ett behov av att utveckla vägledningen om hur skötselplaner ska utformas, så att skötselplanerna kan möjliggöra en effektiv förvaltning under längre tid. Naturvårdsverket behöver också förtydliga vägledningen om överlåten förvaltning.

3.1.1 Naturvårdsverkets vägledning motsvarar inte helt länsstyrelsernas behov

Naturvårdsverket har ett tjugotal vägledningar tillgängliga via portalen Skyddad natur.¹²⁸ Vi har översiktligt undersökt om de samlade vägledningarna motsvarar länsstyrelsernas behov.¹²⁹ Länsstyrelsernas enkätsvar kan tolkas som att de samlade vägledningarna till övervägande del motsvarar deras behov, men att det finns behov av att se över och anpassa den samlade vägledningen.¹³⁰

Naturvårdsverkets vägledning om förvaltning av skyddad natur¹³¹ är central för förvaltningen av skyddade områden. Vi har därför ställt särskilda frågor om den i enkäten. Diagram 4 visar att det bara är ungefär hälften av länsstyrelserna som anser att denna vägledning ger ett bra stöd för förvaltningen och för prioritering av åtgärder. Även stödet för prioritering mellan naturvårdande åtgärder och friluftslivsåtgärder kan förbättras. I våra intervjuer framkommer indikationer på att behovet av tydligare vägledning om prioriteringar kan vara en följd av minskade resurser för förvaltning.¹³² Under 2021 och 2022, då anslagen var högre, uppskattade däremot länsstyrelserna friheten att själva disponera medlen så som de tyckte var till störst nytta för verksamheten. Resurserna räckte då både till löpande åtgärder och till större satsningar på såväl naturvård som friluftsliv.

Diagram 4 Länsstyrelsernas svar på hur bra stöd vägledningen om förvaltning av skyddad natur ger för adaptiv förvaltning, prioritering av åtgärder och prioritering mellan naturvård och friluftsliv



Källa: Riksrevisionens sammanställning av länsstyrelsernas enkätsvar, se bilaga 2 fråga 7.1.

Anm.: Naturvårdsverkets vägledning om förvaltningen av skyddad natur bygger på en adaptiv förvaltningsmodell i tre steg: planera, genomföra och utvärdera, lära och förbättra. De tre stegen följer på varandra för att sedan upprepas i en kontinuerlig process.¹³³

¹²⁸ Naturvårdsverket, "Skyddad natur", hämtad 2024-02-05.

¹²⁹ Det har inte varit vårt syfte att granska vägledningarnas innehåll eller göra någon kvalitetsbedömning av enskilda vägledningar.

¹³⁰ Se bilaga 2, tema 7 Naturvårdsverkets vägledningar och stöd.

¹³¹ Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018.

¹³² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-12; intervju 1 med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-19.

¹³³ Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018.

Naturvårdsverket uppger att de inte har någon plan för att löpande se över och uppdatera befintliga vägledningar utifrån länsstyrelsernas synpunkter och behov. Naturvårdsverket hänvisar till att arbetet med vägledningar under lång tid prioriterats ner på grund av resursbrist, som delvis beror på olika regeringsuppdrag.¹³⁴ Att arbetet med vägledning prioriterats ner beror enligt Naturvårdsverket även på att vägledningsansvaret inte är en tydligt uttalad uppgift, och därför prioriteras ner i förhållande till andra tydligare uppdrag.¹³⁵

Direkt stöd från Naturvårdsverkets handläggare kan komplettera vägledningarna eller fylla andra behov som länsstyrelserna har, men länsstyrelserna uppger att de inte fullt ut får det stöd som de behöver i förvaltningsfrågor.¹³⁶ Naturvårdsverket har avstämningsmöten med länsstyrelserna om förvaltningen av skyddade områden, så kallade länsdialoger, en till två gånger per år. Länsdialogen hålls oftast med en eller två länsstyrelser åt gången, men ibland med fler.¹³⁷ Sedan ungefär fem år tillbaka har alla länsstyrelser en utsedd kontaktperson på Naturvårdsverket, men fyra länsstyrelser är inte medvetna om att de har det.¹³⁸ Från våra intervjuer med länsstyrelserna framkommer indikationer på att Naturvårdsverkets handläggare är hårt belastade med konkurrerande arbetsuppgifter.¹³⁹ Naturvårdsverket bekräftar att myndighetens handläggare har flera parallella uppdrag, och uppger att mycket personella resurser har fördelats till olika regeringsuppdrag vilket påverkar övrig verksamhet.¹⁴⁰

Kunskapsöverföring mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna sker även på nationell nivå. En gång per år arrangerar Naturvårdsverket en nationell förvaltarträff där omkring 100 personer som arbetar med förvaltning av skyddad natur träffas för att presentera och diskutera aktuella frågor om naturskötsel och friluftslivsåtgärder. Naturvårdsverket håller också möten med den så kallade strategiska naturvårdsgruppen, som består av ett urval av länsstyrelsernas naturvårdsdirektörer och representanter för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.¹⁴¹

3.1.2 Naturvårdsverket vägleder inte länsstyrelserna om hur skötselplaner bör utformas för att vara aktuella under längre tid

Som vi redogjorde för i avsnitt 2.3 har många naturreservat skötselplaner som behöver revideras för att möjliggöra en effektiv förvaltning. Många skötselplaner är skrivna med en hög detaljeringsgrad som ger små möjligheter att anpassa

¹³⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-08 och 2024-02-21.

¹³⁵ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19. Naturvårdsverkets vägledningsansvar följer av 2 § områdeskyddsförordningen, även om det inte är explicit uttryckt.

¹³⁶ Bilaga 2, tema 7 Naturvårdsverkets vägledningar och stöd.

¹³⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹³⁸ Bilaga 2, tema 7 Naturvårdsverkets vägledningar och stöd.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-09-29.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

¹⁴¹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

förvaltningen vid behov, vilket gör att de åldras snabbare och kan utgöra ett hinder för en effektiv förvaltning. Vi konstaterar att skötselplanernas utformning därför behöver ses över och vägledningen om detta uppdateras.

Enligt nuvarande vägledning om skötselplaners utformning bör skötselplaner ha den inriktning och detaljeringsgrad som behövs för att syftet med naturreservatet ska uppnås. Skötselplanen ska utgöra en tydlig instruktion för förvaltaren och, om behov uppstår, vara så enkel som möjligt att revidera. Vägledningen anger samtidigt att skötselplaner inte bör formuleras på en alltför detaljerad nivå, då det kan leda till att behov av revidering snabbt uppstår.¹⁴² Vägledningen innehåller dock inga exempel på hur skötselplaner kan utformas mindre detaljerat.

Naturvårdsverket instämmer i att skötselplaner bör utformas med en lägre detaljeringsgrad för skötselåtgärderna, så att skötselplaner kan fungera som grund för en effektiv förvaltning under längre tid jämfört med hur skötselplaner utformats hittills. Naturvårdsverket lyfter att det finns risk för att mindre detaljerade skötselplaner vid miljöprovningar kan försämra möjligheten att förbjuda verksamheter som kan skada naturvärdena. Den risken måste beaktas om skötselplanernas utformning förändras.¹⁴³

Naturvårdsverket uppger att de arbetar med att utveckla skötselplaners utformning så att de kan bli mer flexibla, och planerar att uppdatera vägledningen till länsstyrelserna. Naturvårdsverket håller på att ta fram skötselplaner för två nya nationalparker som ska bildas: Båseträsk på Gotland och Nämndöskärgården i Stockholms län. Naturvårdsverkets intention är att göra skötselplanerna relevanta under längre tid genom att fokusera mindre på detaljerade förvaltningsåtgärder och mer på bevarande- och upplevelsevärden. Det blir i stället förvaltarens ansvar att bedöma vilka förvaltningsåtgärder som behövs för att bevara områdets värden. Naturvårdsverket hoppas att de nya nationalparkernas skötselplaner kan fungera som inspiration vid länsstyrelsernas revideringar av skötselplaner för naturreservat. Naturvårdsverket planerar även att vägleda länsstyrelsen om hur skötselplaner för naturreservat kan bli mer flexibla genom att vara mindre detaljerade och ta fram en ny mall för skötselplaner till stöd för länsstyrelserna. Naturvårdsverket uppger även att de arbetar med att ta fram naturtypsvisa vägledningar som är kopplade till art- och habitatdirektivet, och som ska gälla för samtliga skyddade områden. På så sätt kan behovet av att beskriva generella aspekter i skötselplanerna minskas. En fördel med detta är att det är enklare att vid behov uppdatera vägledningen, än att uppdatera varje individuell skötselplan som innehåller en viss naturtyp. Områdesspecifika åtgärdsbeskrivningar kommer dock fortfarande att behövas i skötselplaner.¹⁴⁴

¹⁴² Naturvårdsverket, *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13; mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19.

3.1.3 Uppföljningsplanerna fyller inte sitt syfte

Naturvårdsverkets vägledning om skötselplaner anger att det bör finnas en uppföljningsplan för varje skyddat område.¹⁴⁵ Vi konstaterar dock att uppföljningsplaner i nuläget inte fyller sitt syfte eftersom länsstyrelserna endast genomför prioriterad uppföljning. I intervjuerna har vi fått indikationer på att uppföljningsplanerna inte är ett bra stöd för planering och samordning av uppföljning. Det beror på att uppföljningen som anges inte går att genomföra med tillgängliga resurser och på att uppföljningsplanerna inte är ensade vad gäller metoder och tidsintervall för uppföljning.¹⁴⁶

3.1.4 Naturvårdsverkets vägledning om överlåten förvaltning är otydlig

Som vi redogjorde för i avsnitt 2.2.1 har länsstyrelserna överlåtit förvaltningen av naturreservat till andra aktörer i varierande omfattning, från några enstaka naturreservat i vissa län till över 300 i andra. I vissa län var det länge sedan förvaltningen av något område överläts, medan det i andra län sker mer frekvent. Vägledningsbehovet varierar därför mellan länsstyrelserna. Totalt 9 länsstyrelser efterfrågar mer vägledning om vad som gäller vid överlåtelse av förvaltningen av naturreservat och 4 kan inte bedöma om de behöver det eller inte.¹⁴⁷

Enligt områdesskyddsförordningen¹⁴⁸ får länsstyrelsen överlåta förvaltningen av ett naturreservat till en annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar, men också återkalla överlåtelsen. Vilka dessa förutsättningar ska vara har inte preciserats av regeringen.¹⁴⁹ Det framgår inte heller av Naturvårdsverkets två vägledningar som berör frågan, utan där framgår endast att det är länsstyrelsen som bedömer om förvaltaren uppfyller förutsättningarna och att förvaltaren ska bidra ekonomiskt till förvaltningen.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Naturvårdsverket, *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015.

¹⁴⁶ Se till exempel intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-20 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-10-06.

¹⁴⁷ Se bilaga 2, tema 12 Överlåten förvaltning. Vi frågade även om länsstyrelserna bedömer att det behövs ett tydligare regelverk om överlåtelse av förvaltning: cirka 50 procent svarade vet ej, cirka 30 procent nej och cirka 20 procent ja.

¹⁴⁸ 21 § områdesskyddsförordningen.

¹⁴⁹ Det finns inga förarbeten till områdesskyddsförordningen och frågan har inte heller behandlats i förarbetena till miljöbalken. Se mejl från företrädare för Regeringskansliet 2024-01-23.

¹⁵⁰ Av Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018, s. 10 framgår att den som tar över förvaltningen ansvarar både för genomförandet av åtgärder och för finansieringen av förvaltningskostnaderna. Länsstyrelsen har dock fortfarande det yttersta ansvaret för förvaltningen och för att rätt skötsel genomförs. Om förvaltningen inte fungerar i enlighet med beslut och skötselplan och parterna inte hittar någon annan lösning, kan länsstyrelsen återta förvaltningen. Av Naturvårdsverket, *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015, s. 10 framgår att det är väsentligt att den utsedda förvaltaren bidrar med egna medel till förvaltningen av naturreservatet. Om den nya förvaltaren inte tar ett sådant finansiellt ansvar innebär det att bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling kringgås.

3.2 Uppföljning

Uppföljningen av förvaltningen av skyddad natur har stora brister. Det uppföljningssystem som Naturvårdsverket introducerade 2010 har inte fungerat i praktiken och Naturvårdsverkets it-system för uppföljning är inte ändamålsenliga. Detta har lett till att endast begränsad uppföljning har genomförts och att uppföljningen inte är jämförbar mellan olika län. Uppföljningen visar därför inte om målen med förvaltningen nås eller om länsstyrelserna arbetar kostnadseffektivt. Det finns ingen samlad nationell bild av statusen för de bevarandevärden som har skyddats eller hur statusen utvecklas. Följaktligen finns inget underlag för att kunna bedöma om förvaltningen av skyddad natur är effektiv eller om det behövs förändringar i styrningen av arbetet.

3.2.1 Naturvårdsverkets uppföljningssystem fungerar inte i praktiken

Naturvårdsverket införde 2010 ett system för uppföljning av skyddade områden.¹⁵¹ Uppföljningssystemet togs fram i samverkan med länsstyrelserna.¹⁵² Systemet har dock visat sig vara för ambitiöst för att kunna implementeras. Endast begränsad uppföljning har gjorts, och utifrån den går det inte att göra några analyser på nationell nivå. Uppföljningssystemet presenteras kortfattat i faktarutan nedan.

Naturvårdsverket anser själva att systemet behöver uppdateras.¹⁵³ De gjorde under 2017–2018 en analys av hur uppföljningssystemet fungerat, som visade att systemet inte går att använda som det var tänkt eftersom det är dyrt och svårt att implementera. Mot bakgrund av detta har Naturvårdsverket gjort de obligatoriska delarna av uppföljningssystemet frivilliga. Detta har lett till ofullständig rapportering eftersom länsstyrelserna har prioriterat att följa upp olika saker. Den uppföljning som gjorts i enlighet med uppföljningsmanualerna har bara täckt en liten del av de bevarandemål som finns i de skyddade områdena och är ojämnt fördelad nationellt.¹⁵⁴ Naturvårdsverket har inte gjort några nationella sammanställningar av status och trender för friluftsliv, naturtyper eller arter i skyddade områden.¹⁵⁵

Ett annat problem med uppföljningen av skyddade områden är att målordikatorerna i princip uteslutande mäts i de skyddade områdena, och att det därför inte finns uppmätta målordikatorer i områden utan skydd att göra kontrafaktiska jämförelser med. Uppföljningen av skyddade områden kan därför inte användas för att utvärdera effekter av områdesskyddet eller förvaltningen.¹⁵⁶

¹⁵¹ Naturvårdsverket, *Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå.*, 2010.

¹⁵² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19.

¹⁵³ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁵⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁵⁵ Naturvårdsverket, "Uppföljning i skyddade områden", hämtad 2023-03-01.

¹⁵⁶ Stjernman *m.fl.*, *Biologisk mångfald och betydelsen av skyddade områden Utvärdering och indikatorer i ett landskapsperspektiv.*, 2023.

Naturvårdsverket uppger att de ska ta fram en plan för hur informationsbehovet ska täckas upp. Naturvårdsverket har börjat revidera de naturtypsvisa vägledningarna, och har gett Artdatabanken i uppdrag att utifrån de uppdaterade vägledningarna ta fram metoder för snabbuppföljning. Snabbuppföljningen ska kunna täcka större ytor och genomföras oftare än uppföljning med de metoder som nu finns i uppföljningssystemet, och ge svar på om ett område av en viss naturtyp är i godtagbart skick eller inte.¹⁵⁷

Nuvarande uppföljningssystem i korthet

Naturvårdsverkets syfte med uppföljningssystemet är att bidra med information som visar om de skyddade områdena förvaltas på ett bra sätt och som kan användas för att utvärdera områdesskyddets bidrag till de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen och andra politiska mål. Uppföljning av skyddade områden behövs för att effektivisera och förbättra naturvårdsarbetet i skyddade områden.¹⁵⁸

Uppföljningssystemet innehåller detaljerade manualer för olika naturtyper och arter, om vad som ska följas upp, hur det ska följas upp och hur ofta. Det finns även en manual om uppföljning av friluftsanordningar. Uppföljningssystemet innehåller rekommendationer om uppföljningsmetoder för rekommenderade målindikatorer.

En del av uppföljningen (block A) har varit obligatorisk med vissa angivna intervall för alla delar av skyddade områden där vissa naturtyper och arter förekommer. Här ingår att länsstyrelserna ska hålla en karta över naturtyperna uppdaterad för de skyddade områdena. Kartan ligger i it-stödet NNK (Natura naturtypskartan).

En annan del av uppföljningen (block B) är övrig uppföljning av skyddade områden där länsstyrelsen väljer vad som ska följas upp, så långt det är möjligt enligt de rekommenderade metoderna och målindikatorerna.

Den sista delen av uppföljningen (block C) är ett stickprov som görs i hela landskapet, för att kunna göra jämförelser över tid inom och utanför skyddade områden. Uppföljningen är tänkt att vara integrerad med den nationella biogeografiska uppföljningen för naturtyper och arter enligt habitatdirektivet, och den nationella miljöövervakningen av biologisk mångfald.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁵⁸ Naturvårdsverket, *Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå.*, 2010.

¹⁵⁹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

3.2.2 Naturvårdsverkets it-system för uppföljning är inte ändamålsenliga

De it-system som Naturvårdsverket tillhandahåller för länsstyrelsernas uppföljning av förvaltningen av skyddade områden har brister som försvårar eller omöjliggör en effektiv informationshantering, och därmed genomförandet av en effektiv förvaltning.¹⁶⁰ I faktarutan nedan presenteras kortfattat de mest centrala it-systemen för förvaltningen.

Nationella sammanställningar och utvärderingar är beroende av att målkriterier, tröskelnivåer och resultat från uppföljningen finns i de nationella datasystemen. Mycket av resultaten från länsstyrelsernas uppföljningsverksamhet lagras och analyseras bara lokalt. Varje skyddat område har flera mål och delmål för naturtyper, arter och friluftsliv, dessutom ofta uppdelat på flera skötselområden. Merparten av informationen om målkriterier finns endast i textdokument (skötselplaner i Word- eller pdf-filer) och är därför svår att sammanställa. Enligt Naturvårdsverket har det hittills inte varit möjligt att lägga in den informationen på ett sätt som möjliggör mer automatisk databehandling och analyser.¹⁶¹

Nuvarande it-system består av flera stöd med olika användning

Information om de skyddade områdena och uppföljningen lagras i det övergripande datasystemet VIC Natur, där NNK och Skötseldos är särskilt relevanta för uppföljning. NNK innehåller geografisk information om naturtypernas utbredning i skyddade områden. I Skötseldos kan länsstyrelserna lägga in planerade och genomförda åtgärder i skyddade områden, registrera målkriterier för naturtyper och hantera uppföljningsresultaten för dessa indikatorer. När uppföljningsåtgärder skapas i Skötseldos kan dessa exporteras ut till länsstyrelsernas it-stöd Uppdragsportalen. Resultat av uppföljningen kan sedan skickas från Uppdragsportalen till Skötseldos. Åtgärder, målkriterier och uppföljning kan kopplas till respektive skötselområde i det skyddade området.¹⁶²

Skötseldos har stora brister och kommer att avvecklas

Skötseldos uppfyller inte de behov som Naturvårdsverket och länsstyrelserna har för att kunna bedöma status på skyddade områden, bedöma behov av åtgärder, se vilka åtgärder som är genomförda och följa upp åtgärdernas effekt. Skötseldos ger inte de uppgifter som Naturvårdsverket behöver som underlag för prioritering och för redovisning till regeringen. Naturvårdsverket är medvetna om att länsstyrelserna upplever att programmet är svårarbetat och att de saknar möjligheten att arbeta i fält.¹⁶³

¹⁶⁰ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-16.

¹⁶¹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁶² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁶³ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-21 och 2024-02-23.

Länsstyrelserna har lagt in målindikatorer och tröskelvärden i Skötseldos i olika omfattning, vilket gör att uppgifterna i Skötseldos inte kan användas för att göra rättvisande nationella sammanställningar. Ett fåtal län står för huvuddelen av de registrerade målindikatorerna. Dessutom saknar mer än hälften av de registrerade målindikatorerna tröskelvärden, och då går det inte att bedöma om tillståndet är gynnsamt. En orsak till att länsstyrelserna inte använder Skötseldos är att de upplever att systemet har bristande funktionalitet och användarvänlighet, vilket vi beskrivit i avsnitt 2.4.1.¹⁶⁴ Skötseldos har länge bara kunnat användas av länsstyrelser. Därför har uppföljning i de naturreservat som länsstyrelserna har överlåtit förvaltningen inte rapporterats in.¹⁶⁵

Skötseldos kan bara användas för uppföljning av vissa naturtyper. För arter och för friluftsliv finns över lag bara stöd för åtgärdshantering (registrering av planerade och genomförda åtgärder). Liknande problem gäller för Uppdragsportalen, där endast registrering av data från uppföljning i vissa naturtyper är möjlig. Länens registrering av målindikatorer och tröskelvärden i Uppdragsportalen är låg. Målindikatorer för arter kan inte lagras i Skötseldos, och data från artinventeringar kan inte lagras i Uppdragsportalen, utan de lagras i Artportalen och kan inte analyseras på samma sätt.¹⁶⁶ Naturvårdsverket är medvetna om att parallella system gör det tidskrävande och ineffektivt att registrera vilken uppföljning som ska göras.¹⁶⁷

Problemen med Skötseldos har varit väl kända för Naturvårdsverket under lång tid.¹⁶⁸ För att kartlägga förvaltningens behov av en framtida it-lösning gav Naturvårdsverket 2021 i uppdrag åt Metria att genomföra en verksamhetsanalys.¹⁶⁹ Den visade att det finns ett stort behov av ett modernt och funktionellt it-stöd för förvaltningen av skyddade områden och att Skötseldos inte är användarvänligt: Att registrera uppgifter i systemet är tidskrävande och systemet saknar möjlighet att hantera informationen i fält. Det saknas också funktioner för översiktlig planering, sammanställning och analys samt för delning av information mellan användargrupper inom förvaltningen.

Naturvårdsverket planerar att avveckla Skötseldos till 2026. Programmet ligger på en gammal plattform som ska avvecklas, och flytt av övriga ingående program har redan påbörjats. Naturvårdsverket bedömer att det finns begränsade möjligheter att utveckla Skötseldos så att det uppfyller behoven, och att kostnaden för flytt och utveckling skulle överstiga nyttan. Skötseldos kommer därför att ersättas, men med vad är ännu inte beslutat. Naturvårdsverket uppger att det kan bli två separata system: ett system för att på nationell nivå kunna se åtgärdsbehov samt prioritera och följa upp åtgärder

¹⁶⁴ Stjernman *m.fl.*, *Biologisk mångfald och betydelsen av skyddade områden Utvärdering och indikatorer i ett landskapsperspektiv*, 2023.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-23. Nyligen har Väst kuststiftelsen, som förvaltar 48 procent av de områden som förvaltningen överlåtit för, fått tillgång till Skötseldos.

¹⁶⁶ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁶⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-16.

¹⁶⁸ Naturvårdsverket, *Åtterrapporing av åtgärder för värdefull natur. En utvärdering om att mäta effekter*, 2016.

¹⁶⁹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-16.

och status på de skyddade områdena, och ett system för att möta länsstyrelsernas behov av att mer objektspecifikt kunna planera åtgärder och arbeta i fält. Naturvårdsverket planerar att samverka med länsstyrelserna om utformningen av de nya systemen och om vem som ska ansvara för vad.¹⁷⁰

Natura naturtypskartan (NNK) har kvalitetsbrister

Syftet med NNK är att vara ett aktuellt underlag för förvaltning och uppföljning av naturtyper inom skyddade områden, som beskriver den faktiska utbredningen av de naturtyper som ingår i art- och habitatdirektivets (EEG 92/443) bilaga 1.¹⁷¹ Ungefär hälften av länsstyrelserna använder NNK som underlag vid planering och prioritering av förvaltningen, och lika många för uppföljning.¹⁷²

NNK utgår ifrån en kartering som gjordes under 2004–2008.¹⁷³ När nya områden skyddas gör Naturvårdsverket först en grundkartering. Länsstyrelserna ska sedan kvalitetssäkra och hålla karteringen uppdaterad. Tidigare var det obligatoriskt för länsstyrelserna att hålla NNK uppdaterad, men Naturvårdsverket har tagit bort detta krav på grund av att länsstyrelserna inte har resurser för detta.

Vi konstaterar att NNK har brister i både kvalitet och användarvänlighet, och att det finns en risk för att kvalitetsbristerna leder till att naturtyper blir felklassificerade i skötselplaner, vilket kan bli ett hinder för förvaltningen.¹⁷⁴ Flera länsstyrelser bedömer att NNK innehåller betydande felklassificeringar av naturtyper. Samtidigt uppger flera länsstyrelser att de saknar resurser för att göra de inventeringar som behövs för att uppdatera NNK. Flera länsstyrelser uppger även att det är svårt att göra ändringar i NNK. En länsstyrelse lyfter att det är svårt att arbeta med NNK eftersom systemet inte är kompatibelt med länsstyrelsernas GIS-system.¹⁷⁵ En länsstyrelse efterlyser dialog med Naturvårdsverket om hur NNK kan förbättras. Två länsstyrelser uppger att de saknar tillgång till systemet.

3.2.3 Naturvårdsverket samlar inte in besöksstatistik

Uppgifter om besöksstrycket i skyddade områden är viktig information både för förvaltare och för Naturvårdsverket. Länsstyrelserna behöver ta hänsyn till om besöksstrycket ökar eftersom det kan leda till större åtgärdsbehov¹⁷⁶, och Naturvårdsverket använder uppgifter om besöksstryck vid fördelningen av

¹⁷⁰ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-21 och 2024-02-23.

¹⁷¹ Naturvårdsverket, *Naturanaturtypskartan. Beskrivning av nedladdningsbara data*. Utgåva 1.2, 2023.

¹⁷² Se bilaga 2, tema 10 Naturvårdsverkets it-stöd.

¹⁷³ Naturvårdsverket, *Naturanaturtypskartan. Beskrivning av nedladdningsbara data*. Utgåva 1.2, 2023. Karteringen gjordes inom projektet Basinventering av Natura 2000 och skyddade områden.

¹⁷⁴ Se bilaga 2, tema 10 Naturvårdsverkets it-stöd och 13 Övrigt; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-20; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-10-06.

¹⁷⁵ Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Jönköpings län, 2024-04-19.

¹⁷⁶ Åtgärder för att undvika skador och slitage på känsliga miljöer kan innebära att styra besökare till lämpliga platser, att göra leder tillgängliga, eller att informera om hur en besökare kan ta hänsyn till djur, natur och andra besökare. Fler besökare innebär också att behovet av exempelvis skräpkantering och parkeringsplatser ökar.

anslagsmedel till länsstyrelserna. Det finns dock metodologiska svårigheter med att mäta besöksstryck. Det görs ingen insamling av besöksuppgifter som kan ligga till grund för medelsfördelningen till länsstyrelserna, se vidare i avsnitt 3.3.1.

Naturvårdsverket saknar jämförbara uppgifter om besöksantal. Naturvårdsverket samlar in uppgifter från länsstyrelserna om antalet besökare i de 30 nationalparkerna, men det är stora skillnader i hur uppskattningarna av antalet besökare i nationalparkerna görs vilket gör att uppskattningarna inte bör jämföras. Naturvårdsverket har ingen sammanställning eller central datahantering av besöksstatistik i naturreservaten.¹⁷⁷ Vissa länsstyrelser beskriver sin besöksräkning i den årliga åiterrapporteringen till Naturvårdsverket, men det ger inte jämförbara uppgifter. Enligt många skötselplaner ska det genomföras besöksmätningar i det skyddade området, men det är oklart i vilket utsträckning detta görs i och med att det inte följs upp på nationell nivå.

Besöksräkning i skyddade områden kan göras på många olika sätt, med olika för- och nackdelar; till exempel med besöksräknare vid entréer (fångar inte alla besökare), data om besök på hemsidor för respektive område (fångar sannolikt inte de som regelbundet vistas där) eller mobildata (kostsamt). Dessa metoder kan ge information som är värdefull i förvaltningen. Men de metodologiska svårigheterna med besöksräkning i skyddade områden gör att jämförbarheten blir låg, även om man skulle använda samma metod i alla områden. Att olika metoder används i olika områden gör att de inte går att jämföra eller sammanställa till nationella uppgifter om antal besökare. För att kunna följa upp besöksutvecklingen nationellt behöver Naturvårdsverket tillämpa en metod för att mäta besöksstryck som ger jämförbara uppgifter mellan länen och över tid.

3.3 Fördelning av anslagsmedel

Naturvårdsverket ska fördela medel från anslag 1:3 till länsstyrelserna för förvaltningen av skyddad natur¹⁷⁸ och tillämpar flera metoder för fördelningen. Vi konstaterar att det finns flera brister i utformningen av medelsfördelningen. Framför allt är det fördelningen via skötselschablonen och bidragen till särskilt kostsamma objekt som uppvisar brister. Skötselschablonen tar inte hänsyn till förändringar i vissa förvaltningsbehov, bland annat på grund av att den delvis baseras på gamla uppgifter som inte uppdateras. Fördelningen till särskilt kostsamma objekt brister i transparens, ändamålsenlighet och effektivitet. Vi konstaterar att det behövs en samlad översyn av medelsfördelningsmetoderna.

År 2023 fördelade Naturvårdsverket drygt 513 miljoner kronor från anslag 1:3 till arbetet med förvaltningen av skyddad natur. Tabell 1 visar hur mycket som fördelades via de olika fördelningsmetoderna.

¹⁷⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁷⁸ Se till exempel regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket.

Tabell 1 Medelsfördelning per fördelningsmetod år 2023

Medelsfördelningsmetod	Kronor	Procent av totalt tilldelade medel
Skötselschablonen	322 510 200	63 %
Särskilt kostsamma objekt	22 806 000	4 %
Bidrag till restaurering av våtmarker i skyddade områden	118 567 000	23 %
Bidrag till naturum	41 693 873	8 %
LIFE-medfinansiering	7 700 000	2 %

Källa: Underlag från Naturvårdsverket, 2024-02-08.

3.3.1 Naturvårdsverkets schablon för att fördela medel tar inte hänsyn till förändrade behov

Den största delen av medlen för förvaltning av skyddad natur fördelas utifrån en modell som Naturvårdsverket kallar skötselschablonen. Syftet med schablonen är att fördela mer medel till de länsstyrelser som har mer skötselkrävande områden att förvalta. Schablonen baseras på en kombination av faktorer och viktningar för att beräkna hur mycket medel som ska fördelas till de olika länsstyrelserna. En övergripande viktning i schablonen är att 60 procent av medlen fördelas baserat på faktorer som rör naturvårdande skötsel, och 40 procent fördelas via faktorer som ska fånga behovet av åtgärder för friluftsliv och basskötsel.¹⁷⁹ I bilaga 1 beskriver vi vilka faktorer som används, när de senast uppdaterats med nya uppgifter och hur de viktas.

Uppgifterna som flera av faktorerna baseras på uppdateras inte regelbundet. Det innebär att medelsfördelningen inte följer förändringar i förvaltningsbehoven, till exempel till följd av att det tillkommer nya arealer skyddad natur som är skötselkrävande eller att besöksstrycket förändras. Uppgifterna om areal hävdad mark, som är skötselkrävande, har inte uppdaterats sedan 2014. Denna faktor används för att fördela 40 procent av medlen som fördelas till naturvårdande skötsel i modellen. Det finns nyare uppgifter att tillgå, men Naturvårdsverket har valt att inte uppdatera schablonen med dem. Naturvårdsverket uppger att de nya uppgifterna skulle få så stor påverkan på fördelningen att det skulle behöva förankras med länen och att schablonen eventuellt skulle behöva justeras. Uppgifterna om besöksantal är baserade på en intervjuundersökning som gjordes 2003–2007, trots att friluftslivet har förändrats mycket sedan dess. Naturvårdsverket menar att det inte har skett några väsentliga förändringar i skötselkrävande arealer, men instämmer i att det är problematiskt att det inte finns bättre uppgifter om besöksstrycket.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14. Basskötsel avser till exempel gränsmarkering och skyltning.

¹⁸⁰ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

Modellen tar inte hänsyn till om länsstyrelsen överlåtit förvaltning till en annan aktör. I modellen används uppgifter om antal skyddade områden och areal skyddade områden per län, där skyddade områden som förvaltas av andra aktörer är medräknade. Det innebär att länsstyrelser blir tilldelade medel för förvaltning av områden som de inte förvaltar och som de inte ska helfinansiera.¹⁸¹ Modellen räknar samtidigt bort de akvatiska arealer som är skyddade, vilket kan påverka möjligheten för länsstyrelser med stora akvatiska arealer inom skyddade områden att utveckla förvaltningen av dem.¹⁸²

Det finns inte någon direkt koppling mellan förvaltningskostnader och medelsfördelning i modellen, och det är osäkert hur väl modellens faktorer reflekterar skötselbehoven. Länsstyrelserna får självständigt prioritera hur de ska använda tilldelade medel, och behöver alltså inte följa fördelningen mellan naturvårdande skötsel och friluftsliv som Naturvårdsverket använder i modellen. Länsstyrelsernas förvaltningskostnader skiljer sig från modellens tilldelning till naturvårdande skötsel respektive åtgärder för friluftsliv och basskötsel, se diagram 5. Diagrammet visar en jämförelse mellan andelen medel som tilldelats via schablonen för naturvårdande skötsel och andelen medel som länsstyrelserna har redovisat att de använt för naturtypsskötsel under 2018. Vissa länsstyrelser spenderade mer medel på naturvårdande skötsel än vad modellen tilldelat, medan andra i stället prioriterade friluftsliv och basskötsel högre. De nordligaste länen lägger en mycket stor andel av sina medel på friluftsliv och basskötsel. Till exempel redovisade Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län att de använde 80 respektive 85 procent av tilldelade schablonmedel till friluftsliv och basskötsel, vilket överstiger schablonens tilldelning.¹⁸³ Detta kan vara en indikation på att modellens fördelningsfaktorer inte reflekterar de faktiska skötselbehoven tillräckligt väl.

När skötselschablonen infördes 2009 framförde flera länsstyrelser synpunkter på utformningen. Till exempel ansåg flera länsstyrelser att taket för faktorn areal skyddad natur satts för lågt, vilket gör att kostnaderna för att förvalta stora arealer inte beaktas i tillräckligt hög utsträckning. Länsstyrelser var också kritiska mot kvaliteten på underlagen för besökstryck och på uppgifterna från Natura 2000-databasen. Det fanns även kritik mot att schablonen inte beaktar kostnader för den obligatoriska uppföljningen. Naturvårdsverket tyckte att det var en relevant synpunkt men valde sedan i stället att göra uppföljningen valfri.¹⁸⁴

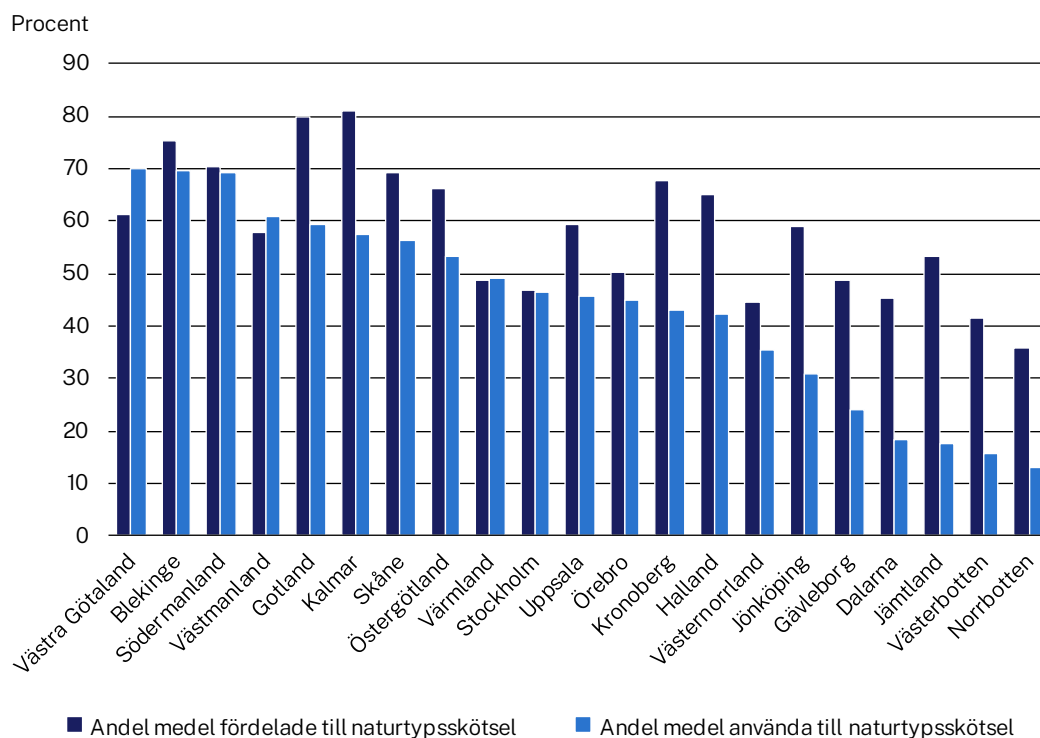
¹⁸¹ Av Naturvårdsverkets vägledning framgår att det är väsentligt att den utsedda förvaltaren bidrar med egna medel till förvaltningen av naturreservatet. Om den nya förvaltaren inte tar ett sådant finansiellt ansvar innebär det att bestämmelserna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling kringgås. Se Naturvårdsverket, *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015.

¹⁸² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14

¹⁸³ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14 och 2024-02-19. Naturvårdsverket gjorde en liknande jämförelse 2010, som även inkluderade medel till särskilda insatser (särskilda insatser beskrivs i avsnitt 3.3.6, och togs bort 2017). Även den jämförelsen visade att medelstildelning ligger långt från hur den faktiska medelsanvändningen ser ut, särskilt i norra Sverige.

¹⁸⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

Diagram 5 Andel av schablonmedel som fördelats respektive använts till naturvårdande skötsel per länsstyrelse, år 2018



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Naturvårdsverket, 2024-02-19.

Anm.: Uppgifterna om redovisade medel är osäkra eftersom vissa länsstyrelser kan ha rapporterat mer kostnader med koppling till naturvårdande skötsel som övergripande arbete än andra länsstyrelser.

Länsstyrelserna kan redovisa kostnader som "övergripande arbete skötsel" vilket inte kan kategoriseras in i naturvårdande skötsel eller friluftsliv.

3.3.2 Brister i medelsfördelningen till särskilt kostsamma objekt

Syftet med att fördela medel till särskilt kostsamma objekt har varit att ge en tillräcklig finansiering av områden vars förvaltningskostnader är betydligt högre än de medel som tilldelas genom skötselschablonen. Naturvårdsverket har utvärderat medelstildelningen till särskilt kostsamma objekt och identifierat stora brister i effektivitet, ändamålsenlighet och transparens.¹⁸⁵ Naturvårdsverket har därefter vidtagit vissa åtgärder. Till exempel har vissa avtal har sagts upp, och Naturvårdsverket har flyttat finansieringen av kostnader för fastighetsförvaltning och naturum till ordinarie finansieringsmodeller för dessa verksamheter.¹⁸⁶

Prioriteringen av vilka områden som får extra finansiering är oklar eftersom det saknas tydliga kriterier för vilka objekt som ska få bidrag. Tilldelade medel gör nytta i de områden som får särskild finansiering och har lett till mer förutsägbar finansiering för dessa områden, men motsvarande behov finns i många andra skyddade områden. Ett skäl för särskild finansiering har varit att skötselschablonen

¹⁸⁵ Se bilagan "Slutrapport: Särskilt kostsamma objekt – steg 1" i mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14. Dokumentet upprättades 2020 och har diarienummer NV-07207-17 hos Naturvårdsverket.

¹⁸⁶ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-08.

inte tar hänsyn till marina miljöer. Tidigare var de marina områdena få, men nu har antalet ökat och det går därför inte längre att motivera att vissa skyddade marina områden ska få särskild finansiering men inte andra. Fördelningen av bidrag till de särskilt kostsamma objekten har heller inte tagit hänsyn till om behoven förändras, till exempel att finansieringsbehovet minskar efter att kostsamma restaureringar eller istandsättningsåtgärder genomförts, eller att behovet ökar efter att en ny skötselplan med mer omfattande åtgärder beslutas.¹⁸⁷

En annan brist med bidraget är att medel för olika ändamål har givits samlat i samma bidragsposter och att länsstyrelserna har fått medel till sådant som vanligtvis finansieras via andra bidrag. Medel för fastighetsförvaltning har utgjort en del av finansieringen i fyra objekt, och finansiering av naturum fanns med i bidraget till ett objekt. Ungefär 40 procent av medlen som gick till särskilt kostsamma objekt under perioden 2014–2018 användes till fastighetsförvaltning, tillsyn och samverkan. Tillsyn ska inte finansieras med medel från 1:3-anslaget.¹⁸⁸

Det finns även indikationer på att finansieringen av särskilt kostsamma objekt bidragit till att skapa mer eller mindre fristående enheter eller organisationsstrukturer med svag integrering i övrigt arbete med skyddade områden i respektive län, vilket riskerar att bidra till mindre effektiv förvaltning.¹⁸⁹

3.3.3 Bidrag till restaurering av våtmarker i skyddade områden

Bidraget till restaurering av våtmarker i skyddade områden ska gå till åtgärder som syftar till att förbättra bevarandestatusen för naturtyper och arter som är beroende av våtmarker.¹⁹⁰ Nationellt mer hotade naturtyper och arter är generellt högre prioriterade än de som är mindre hotade, men prioriteringen kan påverkas av regionala förhållanden. Åtgärderna ska gynna våtmarksnaturvärden i statligt beslutade skyddade områden, men måste inte genomföras inom de skyddade områdena.¹⁹¹ Åtgärder bör vara beskrivna som nödvändiga i gällande skötselplan.¹⁹²

Under 2022 fick Naturvårdsverket in drygt 700 ansökningar om bidrag för projekt under perioden 2023–2025, varav 602 ansökningar fick bifall. Ungefär 215 miljoner kronor kommer att betalas ut under perioden.¹⁹³ Alla länsstyrelser har fått bidrag för

¹⁸⁷ Se bilagan "Slutrapport: Särskilt kostsamma objekt – steg 1" i mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2023-06-14. Dokumentet upprättades 2020 och har diarienummer NV-07207-17 hos Naturvårdsverket.

¹⁸⁸ Se bilagan "Slutrapport: Särskilt kostsamma objekt – steg 1" i mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2023-06-14. Dokumentet upprättades 2020 och har diarienummer NV-07207-17 hos Naturvårdsverket.

¹⁸⁹ Se bilagan "Slutrapport: Särskilt kostsamma objekt – steg 1" i mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2023-06-14. Dokumentet upprättades 2020 och har diarienummer NV-07207-17 hos Naturvårdsverket.

¹⁹⁰ Exempel på bidragsberättigade åtgärder är hydrologisk restaurering, att ta bort igenväxningsvegetation i skogs- och myrmarker, återskapa hävdade marker i odlingslandskapet, skapa häckningsöar och småvatten samt åtgärda vägbankar och vägtrummor.

¹⁹¹ Bidrag går också till åtgärder som gynnar arter eller naturtyper som omfattas av åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) i våtmarker, men detta omfattas inte av granskningen.

¹⁹² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁹³ Av de 215 miljoner kronorna har cirka 83 procent koppling till skyddade områden, och övrigt är kopplat till ÅGP.

minst en åtgärd. Restaurering av våtmarker tar ofta flera år från start till mål. För att undvika att åtgärder inleds som sedan inte kan fullföljas gäller bidragsbesluten sedan 2021 därför för tre år. Detta bedöms ge länsstyrelsen möjlighet att arbeta mer effektivt med åtgärderna. Bidrag betalas ut årligen under våren.¹⁹⁴

Naturvårdsverket har valt att tillämpa ett ansökningsförfarande för denna medelsfördelning på grund av att kapacitet och behov av åtgärder varierar mycket mellan länen och att det saknas ett bra underlag för att slå fast en schablon. Naturvårdsverket uppger att beredningen av ansökningarna är tidskrävande och att de vill gå mot en mer automatiserad bedömning utifrån fastställda prioriteringar, men att det kräver utveckling av it-stöd.¹⁹⁵

3.3.4 Bidrag till naturumverksamhet

Naturvårdsverket ger bidrag till den naturumverksamhet som drivs av länsstyrelser, kommuner eller stiftelser. Totalt 15 av de 21 länsstyrelserna fick 2023 bidrag för naturumverksamhet. Bidraget varierade mellan 1,3 och 7,2 miljoner kronor, beroende på hur många naturum en länsstyrelse har. För statliga naturum består bidraget av en fast och en rörlig del. Den fasta delen är 700 000 kronor. Den rörliga delen fördelas enligt en nyckel som baseras på uppgifter från föregående år om antal besök, öppettimmar, öppettid dagar, mottagna skolklasser och guideade exkursioner, visningar av utställningen och föredrag. Icke-statliga naturum får en fast summa i bidrag, men denna varierar mellan åren. Totalt 93 procent av bidraget gick 2023 till statlig naturumverksamhet.¹⁹⁶ Naturvårdsverket beslutade 2017 att löpande verksamhetsbidrag inte längre ska ges till nya icke-statliga naturum.¹⁹⁷

3.3.5 LIFE-medel drygar ut anslaget för skötsel av skyddad natur

EU:s miljöfond LIFE är en viktig finansieringsform för restaureringsåtgärder i skyddade områden.¹⁹⁸ Deltagandet i LIFE-projekt är ett sätt att växla upp 1:3-anslaget och genomföra prioriterade åtgärder som behövs för att klara kraven enligt art- och habitatdirektivet. EU-kommissionen finansierar normalt 60 procent av projektbudgeten, medan 40 procent finansieras nationellt. Länsstyrelser som deltar i projektet står normalt för 10–15 procent av projektbudgeten, och dessa medel tas huvudsakligen från de medel som länsstyrelsen tilldelats från 1:3-anslaget. Naturvårdsverket medfinansierar vanligen omkring 25–30 procent, vilket finansieras

¹⁹⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14. I faktagranskningen framförde en länsstyrelse att de beslut som är treåriga kan ändras, vilket gör att den länsstyrelsen inte upplever finansieringen som säker. Se mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2024-04-19.

¹⁹⁵ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

¹⁹⁶ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-08.

¹⁹⁷ Naturvårdsverket, "Naturum, stöd och riktlinjer", hämtad 2024-03-12.

¹⁹⁸ Det är främst åtgärder inom Natura 2000-områden som går att söka medel för, och möjligheterna är kopplade till hur väl de planerade åtgärderna passar de naturvårdsprioriteringar som finns på EU-nivå. Men eftersom Natura 2000-områden överlappar med naturreservatsskydd och nationalparksskydd är det av relevans för granskningen.

från 1:3-anslaget genom årliga utbetalningar. Havs- och vattenmyndigheten medfinansierar LIFE-projekt med fokus mot vattenmiljöer.¹⁹⁹

År 2023 pågick fyra LIFE-projekt där Naturvårdsverket var medfinansierare.²⁰⁰ Naturvårdsverket vill uppmuntra länsstyrelser att söka medel från LIFE-programmet. De erbjuder därför skivastöd för att ta fram ansökningar för projekt som bidrar till att miljö kvalitetsmålen nås och att skyddade områden förvaltas.²⁰¹

3.3.6 Medelsfördelningen behöver ses över

Vi konstaterar att det finns brister i utformningen av medelsfördelningen. Naturvårdsverket har gjort vissa förbättringar men behöver ta ett samlat grepp om hela medelsfördelningen för att fördelningen av anslagmedel till länsstyrelserna ska bli så effektiv som möjligt.

Naturvårdsverket har åtgärdat vissa brister med bidragen till särskilt kostsamma objekt, se avsnitt 3.3.2. En annan förbättring av medelsfördelningen som Naturvårdsverket gjort är att ta bort bidraget till så kallade särskilt kostsamma insatser. Fram till 2017 fördelades medel från 1:3-anslaget genom detta bidrag som länsstyrelserna kunde söka årligen. Syftet var att finansiera större särskilda satsningar som länsstyrelsen kunde ha svårt att hantera genom egen prioritering inom länsstyrelsernas årliga anslagstilldelning, till exempel särskilda naturvårdssatsningar. Bidraget togs bort på grund av att det var för administrativt tungt att hantera ansökningarna.²⁰²

Naturvårdsverket konstaterade själva 2020 att fördelningsmodellerna behöver revideras för att motsvara kraven på transparens, ändamålsenlighet och effektivitet, och för att stärka målstyrningen för förvaltningen av skyddad natur.²⁰³ Samtidigt konstaterade Naturvårdsverket att fördelningsmodellerna behöver ses över samlat eftersom de finansierar samma verksamhet. Naturvårdsverket uppger att de arbetar med ett måldokument för att förbättra målstyrningen, som planeras vara färdigt våren 2024. Därefter planerar Naturvårdsverket att analysera om de kan justera fördelningsmetoderna för att medel på bästa sätt ska bidra till måluppfyllelsen.²⁰⁴

¹⁹⁹ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

²⁰⁰ Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 53.

²⁰¹ Naturvårdsverket, *Åtterrapporering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023. Under 2022 beviljades inga projekt skivastöd, eftersom det endast inkom en ansökan som inte uppfyllde kriterierna för stödet. Ett av projekten som fick finansiering från LIFE-programmet under 2022 fick dock skrivarmedel från Naturvårdsverket 2019.

²⁰² Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-06-14.

²⁰³ Se bilagan "Slutrapport: Särskilt kostsamma objekt – steg 1" i mejl från företrädare för Naturvårdsverket 2023-06-14. Dokumentet upprättades 2020 och har diarienummer NV-07207-17 hos Naturvårdsverket.

²⁰⁴ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-11.

3.4 Nationalparkernas skötselplaner

Många nationalparker har gamla skötselplaner som behöver revideras. Det är Naturvårdsverket som ansvarar för att ta fram skötselplaner för nationalparkerna och se till att dessa är aktuella. Skötselplanerna är vägledande dokument för länsstyrelsernas förvaltning av nationalparkerna, och om de är inaktuella kan det utgöra ett hinder för en effektiv förvaltning. Alla nationalparker är särskilt besöksintressanta områden²⁰⁵, vilket innebär att de enligt friluftslivsmålen ska ha föreskrifter och skötselplaner som är uppdaterade när det gäller friluftsliv och organiserad verksamhet.²⁰⁶

Hälften av nationalparkerna har skötselplaner som är mer än 20 år gamla. Genomsnittsåldern är 21 år. Nationalparkerna Blå Jungfrun, Dalby Söderskog och Töfsingdalen har de äldsta gällande skötselplanerna, beslutade 1985. Totalt 77 procent av nationalparkernas skötselplaner har uppdaterats sedan nationalparkerna bildades, men även många av dem som uppdaterats är nu gamla. Många av skötselplanerna innehåller inaktuella uppgifter om vem som är förvaltare.²⁰⁷ Naturvårdsverket har inte gjort någon samlad bedömning av revideringsbehovet för nationalparkernas skötselplaner, och uppger att de inte har tillräckliga personalresurser för att hantera skötselplanerna systematiskt.²⁰⁸

Länsstyrelserna bedömer att 19 av Sveriges 30 nationalparker skötselplaner är i behov av revidering.²⁰⁹ Precis som för naturreservaten, är ett av de vanligaste skälen till att nationalparkernas skötselplaner behöver revideras att de är väldigt detaljerade och anger att föråldrade skötselmetoder ska användas eller att de inte tillåter nödvändiga skötselåtgärder.²¹⁰ Naturvårdsverket instämmer i att skötselplaner från vissa perioder är för detaljerade och innehåller omoderna skötselmetoder.²¹¹ Skötselplaner kan också behöva revideras till följd av ett ökat besöksstryck. Ett exempel är att ett ökat besöksstryck på Kungleden har medfört att Länsstyrelsen i Norrbottens län behöver avlasta leden, genom att bygga nya leder och avstickare för att kanalisera besökarna och minska slitaget på fjällmiljön. Detta medges dock inte av nuvarande skötselplaner för de skyddade områden som berörs, och genomförandet har därför fördröjts på grund av att Naturvårdsverket inte har uppdaterat skötselplanerna.²¹²

Tre fjärdedelar av länsstyrelserna har varit i kontakt med Naturvårdsverket om behovet av att revidera skötselplaner för nationalparker i länet utan att Naturvårdsverket påbörjat revideringen. Endast en länsstyrelse uppger att

²⁰⁵ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

²⁰⁶ Skr. 2012/13:51.

²⁰⁷ Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från skötselplanerna för samtliga nationalparker.

²⁰⁸ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-08.

²⁰⁹ Se bilaga 2, tema 5 Skötselplaner och föreskrifter för nationalparker, och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län, 2023-09-27.

²¹⁰ Se till exempel intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-19 och intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-20.

²¹¹ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

²¹² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbotten län, 2023-09-27.

Naturvårdsverket har påbörjat revidering efter att länsstyrelsen kontaktat dem.²¹³ Vi konstaterar att Naturvårdsverket inte har uppfyllt sitt mål om att alla nationalparker skulle ha uppdaterade skötselplaner senast 2020, vilket sattes 2011 som en del av Värna Vårda Visa-programmet.²¹⁴

Det finns även behov av att uppdatera föreskrifter för tio av nationalparkerna, enligt länsstyrelsernas bedömning. Länsstyrelserna uppger att de har uppmärksammat Naturvårdsverket på detta men att uppdatering inte har påbörjats. Det handlar enligt flera länsstyrelser om gamla föreskrifter som behöver uppdateras utifrån ny kunskap och förändrade förutsättningar.²¹⁵

²¹³ Se bilaga 2, tema 5 Skötselplaner och föreskrifter för nationalparker.

²¹⁴ Naturvårdsverket, *Värna vårda visa*, 2011.

²¹⁵ Se bilaga 2, tema 5 Skötselplaner och föreskrifter för nationalparker.

4 Regeringens styrning av förvaltningen av skyddad natur

I detta kapitel beskriver vi regeringens styrning av förvaltningen av skyddad natur, med fokus på uppföljning, finansiering och ansvarsfördelning, och besvarar delfråga 3: Har regeringen styrt förvaltningen av skyddad natur på ett effektivt sätt?

Granskningen visar att regeringens styrning av förvaltningen av skyddad natur har brister med avseende på uppföljning och finansiell styrning. Våra viktigaste iakttagelser är:

- Regeringen följer inte upp om målen med förvaltningen nås. Regeringen har inte utformat något av de tre redovisningsuppdragen till Naturvårdsverket med koppling till förvaltningen av skyddad natur för att visa statusen för de bevarandevärden som har skyddats eller hur de utvecklas. En konsekvens av detta är att det inte går att bedöma måluppfyllelse eller om det behövs förändringar i styrningen.
- Regeringens finansiella styrning är avgörande för med vilken ambitionsnivå och med vilken långsiktighet som länsstyrelserna kan genomföra förvaltningen av skyddade områden. Länsstyrelserna kan inte nyttja budgetförstärkningar som är tillfälliga och kortvariga på ett effektivt sätt. Vi har även identifierat en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målen som riksdagen beslutat om.
- Ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och länsstyrelserna är tydlig. Däremot har ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten varit otydlig när det gäller förvaltning av akvatiska miljöer.

4.1 Uppföljning

Granskningen visar att regeringen inte följer upp måluppfyllelse. Riksdagen har beslutat att de skyddade naturområdena ska skötas så att naturvärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare.²¹⁶

Regeringen har gett Naturvårdsverket tre uppdrag om redovisning till regeringen som berör förvaltningen av skyddad natur: redovisningen om åtgärder för värdefull natur enligt Naturvårdsverkets instruktion, miljömålsuppföljningen och friluftslivsmålsuppföljningen. Inget av dessa uppdrag är dock utformat för att visa hur statusen för de bevarandevärden som har skyddats är eller hur den utvecklas. Uppföljning behövs för att kunna bedöma måluppfyllelse för förvaltningen av skyddad natur och om det behövs förändringar i styrningen.

²¹⁶ Prop. 2008/09:214; bet. 2009/10: MJU9; rskr 2009/10:28.

Regeringen har inte haft några synpunkter på Naturvårdsverkets återrapportering. Regeringen har inte heller vidtagit några åtgärder trots att uppföljningssystemet som Naturvårdsverket försökt införa sedan 2010 inte har fungerat i praktiken och trots att it-systemen för uppföljning inte är ändamålsenliga och effektiva.

4.1.1 Redovisningen om åtgärder för värdefull natur handlar om genomförda åtgärder och medelsanvändning, inte måluppfyllelse

Vi konstaterar att redovisningen om åtgärder för värdefull natur som Naturvårdsverket årligen lämnar till regeringen²¹⁷ inte visar vilka resultat eller effekter åtgärderna leder till. Regeringens utformning av redovisningen gör att den inte går att använda för att bedöma måluppfyllelse eller om förvaltningen bedrivs effektivt eller inte. Redovisningen ger enbart en bild av vilka förvaltningsåtgärder som genomförts, hur medel från anslag 1:3 har använts, och vilka sysselsättningseffekter som förvaltningen av skyddade områden ger. Vidare täcker redovisningen inte hela anslaget, eftersom Naturvårdsverket uppfattar att de inte har något ansvar för att redovisa den del av 1:3-anslaget som disponeras av Länsstyrelsen i Örebro län.²¹⁸

Redovisningen om åtgärder för värdefull natur har sådana brister i uppgifterna om genomförda åtgärder och medelsanvändningen från anslag 1:3, att redovisningen snarare ger en bild av förvaltningsarbetet än en redovisning av resultaten. Detta hänger ihop med bristerna i it-systemen som beskrivits i avsnitt 2.4.1 och 3.2.2. Till exempel redovisar Naturvårdsverket uppgifter från Skötselbos om hur stor areal som det genomförts olika typer av naturvårdsåtgärder på, men Naturvårdsverket bedömer att uppgifterna är ”osäkra och bör betraktas som exempel på vad som rapporterats in, inte som en fullständig, konsekvent eller representativ beskrivning av det skötselarbete som genomförts”.²¹⁹ Ett annat exempel är Naturvårdsverkets redovisning av uppgifter om i hur stor andel av de statliga skyddade områdena som friluftslivsåtgärder har genomförts i respektive län. Uppgifterna ger inte någon fullständig bild av genomförda åtgärder eftersom Skötselbos används i olika stor utsträckning i olika län, och ett par länsstyrelser inte har registrerat några friluftslivsåtgärder alls trots att de har genomfört sådana åtgärder.²²⁰ Ett exempel på en brist i redovisningen av uppgifter om medelsanvändningen från anslag 1:3 är att uppgifterna inte är redovisade på särskilt detaljerad nivå. Utav de totala kostnaderna som redovisas för skötsel av skyddade områden kategoriseras hela 39 procent som övrigt, trots att de tre andra kategorierna är övergripande (skötsel av naturtyper,

²¹⁷ Se till exempel Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023. Redovisningsuppdraget framgår av 8 c § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²¹⁸ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-02-16. Avser anslagspost 1 enligt villkoren för anslag 1:3 i Naturvårdsverkets regleringsbrev.

²¹⁹ Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023, s. 42–43.

²²⁰ Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023, s. 87–88.

gränsmarkeringar och uppföljning av naturtyper och arter). Detta beror delvis på att Väst kuststiftelsens totala medelsanvändning redovisas som övrigt.²²¹

4.1.2 Miljömålsuppföljningen och rapporteringen om bevarandestatus till EU visar inte måluppfyllelse inom skyddade områden

Inte heller miljömålsuppföljningen visar om förvaltningen lyckas bevara den biologiska mångfalden i de skyddade områdena. Naturvårdsverkets senaste fördjupade utvärdering visar att den biologiska mångfalden utarmas i Sverige.²²² Miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv bedöms inte vara möjligt att nå till 2030 med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder, och utvecklingen i miljön är negativ.²²³ De andra miljökvalitetsmålen där biologisk mångfald är en viktig komponent (däribland Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Storslagen fjällmiljö) bedöms inte heller kunna nås till 2030. Men miljömålsuppföljningen är inte utformad för att följa upp hur miljökvalitetsmålen utvecklas specifikt i skyddade områden. Det finns därför inget särskilt fokus på att utvärdera förvaltningen av skyddad natur. Naturvårdsverket konstaterar dock att fortsatta insatser inom restaurering, skydd och skötsel är avgörande för utvecklingen i miljön.²²⁴

Liknande gäller för Sveriges rapportering till EU av bevarandestatus för arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Uppföljningen visar att bara 20 procent av naturtyperna och 40 procent av arterna har gynnsam bevarandestatus. I många fall bedöms trenden vara negativ, vilket innebär att tillståndet fortsätter att försämrans.²²⁵ Uppföljningen görs för hela landet och det görs generellt inga särskilda bedömningar av bevarandestatusen för arter och naturtyper i skyddade områden. För många av naturtyperna och arterna antas påverkan vara lägre i skyddade områden, men rapporten framhåller att kunskapen om status och trender inom skyddade områden är bristfällig.²²⁶ Från och med 2028 förväntar sig EU områdesvisa redovisningar av bevarandestatus för arter och naturtyper i Natura 2000-områdena, som i stor utsträckning överlappar naturreservat och nationalparker.²²⁷

4.1.3 Det går inte bedöma måluppfyllelse för friluftslivsmålen

Naturvårdsverket bedömer i den senaste friluftslivsmålsuppföljningen från 2023 att utvecklingen av delmålet att skyddade områden ska vara en resurs för friluftslivet nu har försämrats, från positiv i de tidigare två uppföljningarna 2015 och 2019 till neutral

²²¹ Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023, s. 39.

²²² Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*, 2023.

²²³ Naturvårdsverket, *Ett rikt växt- och djurliv. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*, 2022.

²²⁴ Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*, 2023.

²²⁵ Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018.*, 2020.

²²⁶ Se till exempel Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018.*, 2020, s. 30.

²²⁷ Mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2024-04-19.

2023.²²⁸ Naturvårdsverket har ändrat sin bedömning eftersom de ser att anslagsminskningen från 2023 har lett till att hårda prioriteringar behöver göras för förvaltning och underhåll av befintliga anläggningar samt att tillgängliggörandet av nya skyddade områden kraftigt har begränsats.

Regeringens utformning av friluftslivsmålen och dess preciseringar gör att det inte går att bedöma måluppfyllelse. Målen är varken kvantifierbara eller tidsbundna. Naturvårdsverket har därför inte tagit ställning till vilken nivå som krävs för att målen ska anses vara uppfyllda, och därmed inte i vilken utsträckning målen har nåtts eller i vilken utsträckning de kan förväntas vara uppnådda till ett visst år. Naturvårdsverket har framfört till regeringen att målen är för breda och oprecisa för att kunna följas upp och att målen är delvis överlappande.²²⁹ Kulturutskottet har föreslagit att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att ta fram relevanta underlag och förslag på måluppdateringar och förtydliganden för att uppdatera målen och preciseringarna, i syfte att göra dessa mätbara och tidsbundna samt säkerställa att målen för friluftslivspolitikerna fokuserar på relevanta förhållanden.²³⁰ Regeringen har inte gett någon myndighet ett sådant uppdrag.

Vi konstaterar även att regeringens preciseringar av friluftslivsmålet att skyddad natur ska vara en tillgång för friluftslivet inte handlar om hur bra tillgängligheten är. Preciseringarna fokuserar snarare på förutsättningar för bättre tillgänglighet, till exempel att skötselplaner och föreskrifter bör vara uppdaterade och att metoden zonerings används där det är lämpligt.

4.1.4 Regeringen har inte agerat trots bristerna i uppföljningen

Att den samlade redovisningen inte visar om målen med förvaltningen av skyddade områden nås, eller vilka kvarstående behov som finns, beror även delvis på de brister i uppföljningen av förvaltningen av skyddad natur som vi beskrivit i avsnitt 3.2. Enligt Naturvårdsverket och länsstyrelserna har det inte varit möjligt att genomföra det ambitiösa uppföljningssystem som Naturvårdsverket introducerade 2010 med den finansiering som varit. Regeringen har haft kännedom om att uppföljningssystemet inte kunnat tillämpas så som avsett men har inte tagit några initiativ för att lösa detta.²³¹

4.2 Finansiering

Regeringens finansiella styrning genom nivån på anslag 1:3 är avgörande för med vilken ambitionsnivå och med vilken långsiktighet som länsstyrelserna kan

²²⁸ Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitikerna 2023, 2023*; Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftspolitikerna 2019, 2019*; Naturvårdsverket, *Friluftsliv för alla. Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitikerna.*, 2015.

²²⁹ Naturvårdsverket, *Friluftsliv för alla. Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitikerna.*, 2015; Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftspolitikerna 2019, 2019*.

²³⁰ Rfr. 2021/22:RFR9, *Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitikerna*.

²³¹ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-23.

genomföra förvaltningen av skyddade områden. I granskningen har vi identifierat en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målen som riksdagen beslutat om. Granskningen visar också att kortsiktiga anslagsförstärkningar inte effektivt bidrar till långsiktighet i förvaltningen.

4.2.1 Finansieringen är otillräcklig för att nå målen

Vilken nivå av skötsel som krävs för att bevara och utveckla naturvärdena, och i vilken utsträckning områden ska göras tillgängliga för friluftslivet, anges på områdesnivå genom skyddsbeslut och skötselplaner. Riksdagen har beslutat att de skyddade områdena ska skötas med en hög ambitionsnivå, så att naturvärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare.²³² Granskningen visar att förvaltningen inte kan uppnå målen som riksdagen beslutat om med nuvarande finansiering. Eftersom målstyrningen är svag och uppföljningen har brister är det dock svårt att med säkerhet bedöma vilken finansiering som behövs för att möta förvaltningsbehoven.

Utifrån befintlig information gör Naturvårdsverket uppskattningar av finansieringsbehovet i sina budgetunderlag. Regeringen hänvisar till dessa som viktiga kunskapsunderlag för vilka resurser som behövs för att täcka förvaltningsbehoven.²³³ Naturvårdsverket har i sina budgetunderlag till regeringen återkommande påtalat behovet av att öka anslag 1:3 och framhållit vikten av långsiktig grundfinansiering för att kunna upprätthålla syftet med anslaget: att förvalta och sköta skyddade områden och göra dem tillgängliga för medborgarna.²³⁴ År 2021 och 2022, då anslaget var historiskt högt, framhöll Naturvårdsverket i stället att anslagsnivån behövde bibehållas på den nivån för att kunna finansiera den verksamhet som ska bedrivas. Sedan regeringen från och med 2023 minskat anslaget har Naturvårdsverket argumenterat för att återställa nivån på anslag 1:3 till 2021 och 2022 års nivå. I årsredovisningen för 2023 rapporterar Naturvårdsverket att anslagsminskningen har medfört att länsstyrelserna prioriterat ner åtgärder för friluftslivet.²³⁵

Av vårt samlade intervju- och enkätunderlag framgår att länsstyrelserna inte kan genomföra alla åtgärder som skötselplanerna anger och därför måste prioritera utifrån tillgängliga medel.²³⁶ Länsstyrelserna har behövt anta ett mer kortsiktigt perspektiv i sin förvaltning. De prioriterar löpande underhåll, skjuter upp underhållsåtgärder som inte är akuta och undviker att ingå långsiktiga ekonomiska

²³² Prop. 2008/09:214; bet. 2009/10:MJU9; rskr. 2009/10:28.

²³³ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-23.

²³⁴ Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019; *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020; *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021; *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022; *Budgetunderlag 2024–2026*, 2023.

²³⁵ Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2023*, 2024.

²³⁶ Se särskilt bilaga 2, tema 1 Organisation, 2 Planering och genomförande och 13 Övrigt; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-11; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-13; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-09-12; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län 2023-09-15.

åtaganden eftersom nivån på anslaget framöver är osäker. Länsstyrelserna upplever dock svårigheter även med att finansiera löpande förvaltningsåtgärder som är nödvändiga för att bibehålla de skyddade områdenas natur- och friluftslivsvärden, exempelvis årlig slätter av hävdade marker. Flera länsstyrelser prioriterar även att avveckla friluftsanordningar. Även om en sådan strategi kan få budgeten att gå ihop på kort sikt, riskerar kostnaderna att bli högre på lång sikt. Samtidigt finns en risk för förlust av bevarandevärden och för att det ursprungliga syftet med skyddsbeslutet för ett område inte uppnås.

Ytterligare ett uttryck för att länsstyrelserna sänkt ambitionsnivån för att motsvara rådande anslagsnivå, är att de efterfrågar tydligare styrning om prioriteringar – inte bara hur de ska prioritera mellan och inom naturvårdande åtgärder och åtgärder för friluftslivet, utan också vad de kan prioritera bort.²³⁷

4.2.2 Varierande anslagsnivåer är ett hinder för en effektiv förvaltning

Nivån på anslag 1:3 har varierat över tid, se diagram 6.²³⁸ Under 2021 och 2022 ökade regeringen anslaget tillfälligt genom en särskild satsning. Satsningen uppgick till 400 miljoner kronor 2021 och 2022²³⁹ och förstärktes ytterligare med 100 miljoner kronor för skötsel av naturreservat 2022.²⁴⁰ Anslag 1:3 minskade sedan med cirka 45 procent mellan 2022 och 2023. Regeringens förslag på anslag för de kommande två åren indikerar att anslaget kommer ligga kvar på ungefär den här nivån, se diagram 6.

Anslagsförstärkningen 2021 och 2022 innebar att länsstyrelserna kunde genomföra vissa åtgärder som tidigare fått stå tillbaka. Länsstyrelserna fick på kort tid skala upp verksamheten för att kunna omsätta medlen i förvaltningsåtgärder. Det gjorde de dels genom att förstärka den egna organisationens personella resurser, dels genom upphandling av åtgärder. Granskningen visar att detta dock inte har bidragit effektivt till långsiktighet i förvaltningen.

Det är svårt för länsstyrelserna att nyttja tillfälliga anslagsökningar för att stärka sin kompetensförsörjning. Eftersom anslagsförstärkningen var tillfällig var det främst tidsbegränsade anställningar som skapades. Att rekrytera och introducera nya medarbetare i verksamheten tar tid och kräver resurser av den egna organisationen. Tillfälliga anställningar bidrar inte effektivt till långsiktig kompetensförsörjning. I nuläget bedömer många länsstyrelser att de saknar den kompetens som de behöver

²³⁷ Se intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län, 2023-09-12; intervju 1 med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-09-19; bilaga 2, tema 7 Naturvårdsverkets vägledning och stöd samt 13 Övrigt.

²³⁸ Diagram 6 visar nivån på anslag 1:3. En stor del av anslaget används till förvaltningen av skyddad natur, men anslaget används även till andra åtgärder. Hur mycket medel som är tillgängligt för förvaltningen av skyddade områden påverkas av villkoren för hur anslaget ska användas. Till exempel när anslaget ökade mellan 2023–2024, ökade samtidigt summan som är uppbounden i särskilda satsningar, vilket resulterade i mindre tillgängliga medel för förvaltningen.

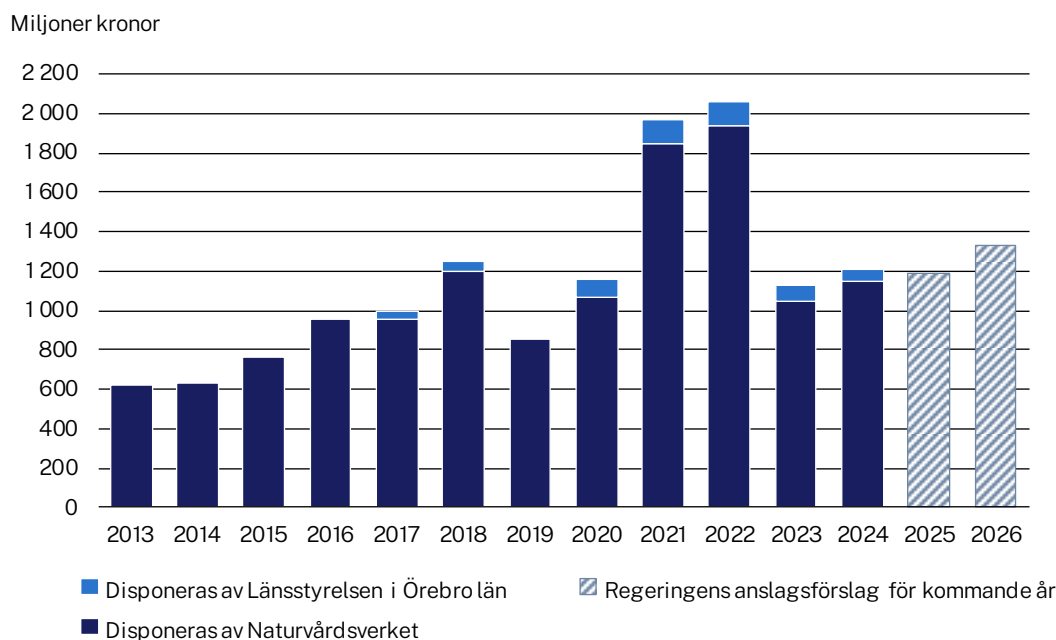
²³⁹ Prop. 2020/21:1; bet. 2020/21:FiU1; rskr. 2020/21:63. Satsningen avsåg insatser för att förstärka den biologiska mångfalden genom till exempel skötsel av skyddade områden, naturvårdsförvaltning, artbevarande och viltförvaltning samt åtgärder för friluftslivet.

²⁴⁰ Prop. 2021/22:1, s. 85.

för att klara förvaltningsuppdraget.²⁴¹ Det tar även viss tid för länsstyrelserna att avveckla personal när anslaget minskar. För att nyttja stora tillfälliga anslagsförstärkningar effektivt behöver länsstyrelserna kunna upphandla skötselåtgärder. Som vi har konstaterat i avsnitt 2.1.3, har länsstyrelserna vissa svårigheter med upphandling. De har inte alltid de ramavtal och den upphandlingskompetens som de behöver. I delar av landet är även brist på entreprenörer ett problem.

Granskningen visar att länsstyrelserna undviker att investera i åtgärder som innebär långsiktiga ekonomiska åtaganden på grund av att anslagsnivån varierat och därför betraktas som osäker framöver.²⁴² Även under anslagsförstärkningen fanns en viss försiktighet hos länsstyrelserna när det gällde att investera i sådana åtgärder, eftersom det var känt att anslagsförstärkningen var tillfällig. Det handlade till exempel om restaurering av betesmark och slätterängar som kräver kontinuerligt underhåll för att bibehålla de restaurerade naturvärdena, och friluftsanordningar som sedan behöver förvaltas och underhållas. Samtidigt är både restaureringar och friluftsanordningar viktiga för att på nationell nivå uppnå såväl miljö- som friluftslivsmål, och i vissa områden för att uppfylla syftet med områdesskyddet.

Diagram 6 Anslag 1:3 under 2013–2024 och föreslagna anslagsnivåer 2025–2026



Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Naturvårdsverkets regleringsbrev för åren 2013–2024 och prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 20.

²⁴¹ Se bilaga 2, tema 1 Organisation.

²⁴² Se bilaga 2, tema 2 Planering och genomförande; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2023-09-13; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län 2023-09-15 och 2023-09-19; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Norrbottens län 2023-09-18; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Gävleborgs län 2023-09-20.

4.3 Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen inom förvaltningen av skyddad natur är i huvudsak tydlig. Vi konstaterar att länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets uppgifter och ansvarsfördelning framgår tydligt av instruktioner och regleringsbrev. Däremot är ansvarsfördelningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten otydlig när det gäller förvaltning av akvatiska miljöer. Det har också varit otydligt om Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda länsstyrelserna om förvaltning av akvatiska miljöer i skyddade områden.

Det är inte alltid tydligt för länsstyrelserna vilken av myndigheterna, Havs- och vattenmyndigheten eller Naturvårdsverket, som ansvarar för att ge stöd i frågor som rör förvaltning av akvatiska miljöer, vilket vi redogjorde för i avsnitt 2.1.5. Enligt Naturvårdsverket är Havs- och vattenmyndigheten ansvarig för vägledning inom vattenområdet.²⁴³ Naturvårdsverket uppger att de därför inte har någon uppfattning om länsstyrelsernas behov av vägledning om förvaltning av akvatiska miljöer. Havs- och vattenmyndigheten menar att ansvarsfördelningen mellan akvatiska och terrestra områden i sig är tydlig, men att svårigheter kan uppstå i gränslandet däremellan, vilket i praktiken handlar om strandlinjen.²⁴⁴ Det kan handla om områden där vattennivån skiftar eller om djur som lever på land men är beroende av vattnet för föda (till exempel utter). Enligt Havs- och vattenmyndigheten har de två myndigheterna kunnat lösa ansvarsproblematiken löpande genom dialog.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har under granskningens gång träffat en överenskommelse om samverkan som bland annat slår fast att de behöver ett fokuserat samarbete där det finns gränsdragningsfrågor i myndigheternas uppdrag eller otydligheter i ansvarsområden.²⁴⁵ Av överenskommelsen framgår också att myndigheterna är överens om att ansvarsfördelningen mellan de båda myndigheterna avseende art- och habitatdirektivet behöver tydliggöras. När det gäller förvaltning och uppföljning av skyddade områden är de också överens om att det behövs ett förtydligande av vad som ska finansieras av anslag 1:3 Åtgärder för värdefull natur respektive anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

Enligt områdesskyddsförordningen har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för områdesskyddet, men Havs- och vattenmyndigheten har det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten.²⁴⁶ Områdesskyddsförordningen kan tolkas strikt som att Havs- och vattenmyndighetens uppgift enbart gäller områdesskydd, och inte förvaltning av områden som är skyddade. Regeringens avsikt är dock att Havs- och

²⁴³ Intervju med företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-13.

²⁴⁴ Intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-10-16.

²⁴⁵ Se mejl från företrädare för Naturvårdsverket, 2023-12-08, bilagan "Överenskommelse om samverkan mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten" daterad 2023-11-01. Överenskommelsen finns även tillgänglig hos respektive myndighet: Havs- och vattenmyndigheten dnr 1635-2023 och Naturvårdsverket dnr NV-04838-22.

²⁴⁶ Se 2 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

vattenmyndigheten ska stödja länsstyrelserna även i frågor om förvaltningen av akvatiska miljöer i skyddade områden.²⁴⁷

Sedan 2023 ingår en skrivning om förvaltning i Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev.²⁴⁸ Havs- och vattenmyndigheten menar att förtydligandet underlättar för dem att avdela resurser till att ge stöd om marin förvaltning.²⁴⁹ En annan styrsignal om att Havs- och vattenmyndigheten ska arbeta med förvaltningsfrågor är att de under tre år, från och med 2024, får en förstärkning av medel som är avsedda för akvatisk restaurering inom anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.²⁵⁰ Sammantaget har detta förtydligat att Havs- och vattenmyndigheten ska stödja länsstyrelserna i frågor om förvaltningen av akvatiska miljöer i skyddade områden.

²⁴⁷ Mejl från företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-23. Regeringskansliet hänvisar även till Havs- och vattenmyndighetens instruktion som anger att myndigheten ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken, samt inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav (2 § och 5 § 7 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten).

²⁴⁸ Se regleringsbrevet för budgetåret 2023 avseende Havs- och vattenmyndigheten. Tillägget i uppgiftsformuleringen är kursiverat: "Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa arbetet med att genomföra ramverket för marint områdesskydd inklusive säkerställande av funktionaliteten i och en effektiv förvaltning av nätverket av marina skyddade områden."

²⁴⁹ Se intervju med företrädare för Havs- och vattenmyndigheten, 2023-10-16.

²⁵⁰ Se regleringsbrevet för budgetåret 2024 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att statens insatser för förvaltning av skyddad natur brister i flera viktiga avseenden. De viktigaste slutsatserna som ligger till grund för den bedömningen är:

- Regeringen har inte utformat uppföljningen så att det går att bedöma om målen med förvaltningen av skyddade områden nås. Det finns därför ingen samlad nationell bild av statusen för de bevarandevärden som har skyddats eller hur statusen utvecklas. Det uppföljningssystem som Naturvårdsverket tagit fram har inte fungerat i praktiken eftersom uppföljningen varit för resurskrävande. Uppföljning behövs dock på lång sikt för att styra och utveckla förvaltningen av skyddade områden så att den blir så effektiv som möjligt.
- Ett hinder för en effektiv förvaltning är att många av nationalparkernas och naturreservatens skötselplaner är inaktuella och behöver revideras. Naturvårdsverket respektive länsstyrelserna har inte gjort det i tillräckligt snabb takt. Riksrevisionen bedömer även att Naturvårdsverkets vägledning om skötselplaners utformning behöver uppdateras, så att skötselplaner kan ge större utrymme för att anpassa förvaltningen vid behov och på så sätt hållas aktuella under längre tid.
- Naturvårdsverkets arbete med vägledningar om förvaltning av skyddad natur är eftersatt. Naturvårdsverket har under lång tid inte prioriterat att hålla vägledningarna uppdaterade och anpassade till länsstyrelsernas behov. Det medför en risk för att länsstyrelserna inte kan förvalta de skyddade områdena effektivt.
- Naturvårdsverkets metod och underlag för att fördela medel till länsstyrelserna för förvaltning av skyddad natur har brister som innebär en risk för att resurserna inte används där de skulle ge mest effekt.
- Riksrevisionen bedömer att det finns en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målen som riksdagen beslutat om.

5.1 Uppföljningen är begränsad och visar inte måluppfyllelse

Granskningen visar att uppföljningen av förvaltningen av skyddad natur har stora brister. En grundläggande brist är att regeringen inte har utformat något av Naturvårdsverkets tre redovisningsuppdrag²⁵¹ för att visa hur statusen för de bevarandevärden som har skyddats är eller hur den utvecklas. Naturvårdsverket har på eget initiativ i samråd med länsstyrelserna tagit fram ett uppföljningssystem som skulle bidra med uppgifter för att bedöma måluppfyllelse. Det introducerades redan

²⁵¹ Redovisningen om åtgärder för värdefull natur enligt Naturvårdsverkets instruktion, miljömålsuppföljningen och friluftslivsmålsuppföljningen.

2010 men har aldrig fungerat i praktiken på grund av att uppföljningen varit för resurskrävande. En annan bidragande orsak till att uppföljningen brister är att Naturvårdsverkets it-system för uppföljning inte är ändamålsenliga.

Detta har lett till att endast begränsad uppföljning har genomförts och att uppföljningen inte är jämförbar mellan olika län. Uppföljningen visar därför inte om målen med förvaltningen nås eller om förvaltningen är kostnadseffektiv. Regeringen har haft kännedom om att uppföljningssystemet inte kunnat tillämpas så som avsett men har inte tagit några initiativ för att lösa problemen. Uppföljning behövs för att kunna bedöma måluppfyllelse för förvaltningen av skyddad natur och identifiera behov av eventuella förändringar i styrningen av arbetet med förvaltningen.

Länsstyrelserna har länge prioriterat ned uppföljning av förvaltningen på grund av bristande resurser. Riksrevisionen bedömer att det på kort sikt är rimligt att länsstyrelserna prioriterat förvaltningsåtgärder högre än uppföljning. På längre sikt innebär det dock en risk för att verksamheten inte utvecklas effektivt, eftersom värdefull kunskap inte fångas upp och återförs till verksamheten.

Naturvårdsverket planerar att uppdatera uppföljningsvägledningen och byta ut ett av it-systemen. Det är därmed i nuläget inte klart hur uppföljningen kommer se ut framöver. Uppföljning av bevarandevärden är resurskrävande och utformningen av hur omfattande uppföljningen ska vara behöver därför förankras med regeringen. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen ser till att uppföljningen möjliggör bedömning av måluppfyllelse.

I samband med att uppföljningen ses över bör Naturvårdsverket även ta ställning till om det ska finnas uppföljningsplaner för varje skyddat område. Uppföljningsplaner utgör inte ett bra stöd för länsstyrelsernas uppföljning och används i begränsad utsträckning. Riksrevisionen bedömer att de inte fyller sitt syfte och att det är viktigare att länsstyrelserna samordnar den prioriterade uppföljningen, så att samma metoder och tidsintervall används i alla län. Eftersom uppföljning är kostsamt är det viktigt att den utformas så att den effektivt bidrar till utveckling av verksamheten.

5.2 Inaktuella skötselplaner är ett hinder för effektiv förvaltning

Länsstyrelserna ska förvalta skyddade områden i enlighet med beslutade skötselplaner. Därför är det viktigt att de hålls uppdaterade. Granskningen visar att hälften av de 30 nationalparkerna och en tredjedel av naturreservaten har skötselplaner som är över 20 år gamla. Länsstyrelserna bedömer att 19 av nationalparkernas skötselplaner och 37 procent av de statliga naturreservatens skötselplaner behöver revideras. Inaktuella skötselplaner ökar risken för att de utgör ett hinder för en effektiv förvaltning, eftersom de inte är anpassade efter dagens kunskap och förvaltningsbehoven kan ha förändrats.

Länsstyrelserna har inte prioriterat revidering av skötselplaner på grund av resursbegränsningar och för att de upplever att de måste prioritera framtagande av

skötselplaner för nya skyddade områden. Skötselplaner har länge varit en del av styrningen av förvaltningen av skyddad natur, men de ser olika ut beroende på när de togs fram. Många skötselplaner är utformade med avsikt att behovet av uppdatering ska ses över inom 10–20 år, men det har alltså inte kunnat efterföljas i praktiken.

Skötselplaner kan hållas aktuella längre om de utformas på ett mindre detaljerat och styrande sätt. Riksrevisionen bedömer att det finns ett behov av att Naturvårdsverket ser över vilken funktion skötselplanen ska ha, det vill säga om den som i nuläget ska beskriva de åtgärder som ska vidtas i området eller om den i stället ska utformas så att förvaltaren har större frihet att välja lämpliga förvaltningsåtgärder och skötselmetoder för att uppnå bevarandemålen. Naturvårdsverket bör som en del av detta utreda om en annan utformning av skötselplaner kan få konsekvenser för tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Därefter bör Naturvårdsverket uppdatera sin vägledning om utformning av skötselplaner.

Skötselplanen är ofta det bästa dokumenterade underlaget om behoven i ett område, eftersom inventeringar av skötselbehov har låg prioritet på grund av den begränsade budgeten. Detta gör att det blir problem när skötselplaner är gamla och inaktuella i förhållande till vilka värden som finns i området, vilka skötselmetoder som bör användas eller vilken påverkan på området som behöver hanteras. Men det innebär också att om skötselplaner ska revideras mer sällan är det ännu viktigare att länsstyrelserna följer upp och dokumenterar förvaltningen och skötselbehoven på annat sätt.

5.3 Länsstyrelserna saknar viktig vägledning

Genom sina vägledningar om skyddad natur kan Naturvårdsverket stötta länsstyrelserna så att de kan få en effektivare förvaltning. Naturvårdsverket har under lång tid inte prioriterat att hålla vägledningarna uppdaterade och anpassa dem till länsstyrelsernas behov. Konsekvensen är att Naturvårdsverkets samlade vägledningar inom området, totalt ett drygt tjugotal, inte ger länsstyrelserna det stöd som de behöver för att bedriva en effektiv förvaltning. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att vägledningarna utgår från länsstyrelsernas behov och att de ger länsstyrelserna ett verksamhetsnära och praktiskt stöd. Det är också viktigt att vägledningarnas ambitionsnivå för förvaltningen går att anpassa till resursläget.

Riksrevisionen bedömer vidare att Naturvårdsverket bör utveckla vägledning om hur länsstyrelserna bör prioritera mellan naturvårdande skötsel och åtgärder för friluftslivet. Många olika bevarandevärden har skyddats i de områden som länsstyrelserna förvaltar, och det finns en risk för målkonflikter mellan naturvård och friluftsliv. Riksrevisionen bedömer att risken för målkonflikter blir mer påtaglig om resurssituationen blir mer ansträngd. Regeringen har heller inte gett några styrsignaler om hur olika mål ska vägas mot varandra och vilka mål som har högst prioritet. Utan styrning och vägledning finns en risk för att förvaltningen inte bedrivs

enligt likartade principer i hela landet och att prioriteringarna i stället blir personberoende.

Riksrevisionen bedömer också att Naturvårdsverkets vägledning om överlåten förvaltning är bristfällig och bör utvecklas. Det är inte tydligt vilka kriterier som en aktör ska uppfylla för att förvaltningen av ett statligt skyddat naturreservat ska kunna överlåtas till denna. Därför är det i praktiken upp till länsstyrelserna att avgöra om en aktör har rätt förutsättningar för att överta förvaltningen. Riksrevisionen bedömer att Naturvårdsverket även bör vägleda länsstyrelserna om hur de ska följa upp förvaltningen av naturreservat där förvaltningen överlåtit, så att de kan bedöma om rätt skötsel genomförs. I nuläget har länsstyrelserna olika sätt att följa upp förvaltningen i dessa områden, och de gör det i olika omfattning.

5.4 Risk för att fördelningen av anslagmedel inte är effektiv

Granskningen visar att det finns brister i Naturvårdsverkets utformning av medelsfördelningen. Riksrevisionen bedömer att det finns en risk för att Naturvårdsverkets medelsfördelning till länsstyrelserna inte speglar länens olika förvaltningsbehov och hur de förändras över tid. Detta kan leda till att de åtgärder som genomförs inte är de mest prioriterade på nationell nivå.

Naturvårdsverkets schablon för att fördela medel till länsstyrelserna, skötselschablonen, tar inte hänsyn till förändringar i förvaltningsbehov över tid eftersom den delvis baseras på gamla uppgifter som inte uppdateras. Det är även osäkert hur väl modellens faktorer reflekterar skötselbehoven. Vissa länsstyrelser tilldelas även extra medel för förvaltningen av vissa områden, så kallade bidrag till särskilt kostsamma objekt. Naturvårdsverket anser själva att denna fördelning brister i transparens, ändamålsenlighet och effektivitet och har åtgärdat vissa av bristerna. Riksrevisionen bedömer att det behövs en samlad översyn av alla medelsfördelningsmetoderna.

Riksrevisionen konstaterar att det finns fördelar med att kombinera olika medelsfördelningsmetoder. En schablon är användbar för att få ut medel snabbt och ger mer förutsägbarhet i hur medel fördelas över tid. Riktade bidrag som länsstyrelserna får ansöka om kan vara lämpligt för större tillfälliga projekt, som restaureringar. Genom att fördela medel till specifika användningsområden kan förvaltningen styras mot nationellt prioriterade mål. Ansökningsförfaranden medför dock administrativt arbete och försvårar planeringen av förvaltningen eftersom det inte är säkert att länsstyrelsen kommer beviljas medel. Det är också viktigt att länsstyrelserna har utrymme att prioritera förvaltningen utifrån sin samlade kunskap om förvaltningsbehoven i respektive län. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket gör en avvägning av hur mycket medel som ska fördelas via vilken fördelningsmetod. Här spelar även regeringens styrning genom villkoren för anslaget in.

5.5 Förvaltningen kan inte uppnå målen riksdagen beslutat om

Trots att det i nuläget inte går att bedöma måluppfyllelse på grund av brister i uppföljningen, bedömer Riksrevisionen att förvaltningen av skyddade områden inte lever upp till de mål för förvaltningen som riksdagen beslutat om och de internationella åtaganden som Sverige har. Riksrevisionen bedömer även att det finns en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målen som riksdagen beslutat om.

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser för att förvalta de skyddade områdena så att naturvärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare. Många nödvändiga åtgärder skjuts på framtiden, framför allt de som är särskilt kostsamma och förenade med långsiktiga ekonomiska åtaganden. Riksrevisionen bedömer att detta sannolikt innebär att länsstyrelserna bygger upp en underhållsskuld. Utan uppföljning går det dock inte att säga hur stor den skulden är eller hur den utvecklas. Länsstyrelserna måste göra svåra avvägningar och prioriteringar mellan naturvårdande skötsel och friluftslivsåtgärder, vilket de saknar styrning och stöd för. När naturvård ställs mot friluftslivsåtgärder tyder iakttagelserna i granskningen på att friluftslivsåtgärder prioriteras lägre. Vidare prioriterar länsstyrelserna genomförandet av förvaltningsåtgärder högre än att följa upp förvaltningens resultat. Riksrevisionen bedömer att detta på kort sikt är en rimlig prioritering, men att det på längre sikt innebär att regeringen inte får en samlad bild av förvaltningens måluppfyllelse, åtgärdsbehov och utveckling över tid.

Riksrevisionen konstaterar att även Naturvårdsverket har ansträngda resurser, vilket påverkat effektiviteten i förvaltningen av skyddad natur. Regeringen har bedömt att Naturvårdsverkets tilldelade medel ställer stora krav på myndighetens förmåga att bland annat bedriva en effektiv verksamhet och prioritera bland sina uppgifter.²⁵² Riksrevisionen konstaterar att Naturvårdsverket uppger resursbrist och att de behövt prioritera andra uppgifter som orsak till många av de brister som vi identifierat, nämligen att de inte har gett länsstyrelserna det stöd som de skulle behöva för att bedriva en effektiv förvaltning, att många nationalparker har inaktuella skötselplaner, att en samlad översyn av medelsfördelningsmetoderna har dragit ut på tiden, och att de inte har utvecklat it-systemet Skötseldos trots att det fungerat så pass dåligt att det inte har fyllt sin funktion.

Regeringens finansiella styrning genom nivån på anslag 1:3 är avgörande för med vilken ambitionsnivå och med vilken långsiktighet som länsstyrelserna kan genomföra förvaltningen av skyddade områden. Riksrevisionen konstaterar att den finansiella styrningen försvåras av att det inte finns någon samlad bild av hur stora skötselbehoven är. Det går därför inte att med säkerhet bedöma hur mycket medel

²⁵² Se regeringsbeslut KN2023/04647. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 8 november 2024.

som krävs för att bibehålla bevarandevärdena. Riksrevisionen konstaterar även att det är viktigt med en balans mellan anslag 1:3 och anslag 1:14 som används för förvaltning respektive bildande av nya skyddade områden, eftersom behovet av förvaltning ökar när fler områden skyddas. En brist i regeringens finansiella styrning har varit att det saknats långsiktighet; tillfälliga anslagsförstärkningar gör nytta, men bidrar inte effektivt till långsiktighet i förvaltningen. Även Naturvårdsverkets förvaltningsanslag har betydelse för möjligheten att utveckla förvaltningen av skyddade områden så att den blir mer effektiv.

Sveriges internationella åtaganden med koppling till förvaltningen av skyddad natur bör betraktas som styrande för ambitionsnivån. Regeringen har undertecknat ett nytt globalt ramverk som är kopplat till konventionen för biologisk mångfald.²⁵³ Ett av ramverkets mål är att till 2030 skydda minst 30 procent av landområden, sötvattensområden och marina områden. Ett annat mål är att till 2030 ha påbörjat restaurering av minst 30 procent av landområden, sötvattensområden och marina områden. Naturvårdsverket har i redovisningen av ett regeringsuppdrag föreslagit att konventionens mål antingen integreras i befintliga nationella målsystem eller antas som självständiga nationella mål.²⁵⁴ Om EU:s nya lagstiftning om naturrestaurering godkänns av EU:s ministerråd blir Sverige skyldig att vidta åtgärder för att förbättra de utpekade naturtypernas tillstånd och för att återetablera naturtyper i viss omfattning. Arealmålen för åtgärderna är tänkta att öka stegvis från 2030 till 2050.²⁵⁵

5.6 Rekommendationer

För att förbättra effektiviteten i förvaltningen av skyddade områden behövs mer kunskap om förvaltningens resultat. Det går i nuläget inte bedöma måluppfyllelsen. Riksrevisionen bedömer dock att det finns en diskrepans mellan vad länsstyrelserna kan åstadkomma inom ramen för avsatta medel och målen som riksdagen beslutat om.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att uppföljningen av förvaltningen av de skyddade områdena utvecklas så att den kan användas för att följa upp måluppfyllelsen, identifiera skötselbehov och utgöra underlag för den finansiella styrningen.
- Se över om den finansiella styrningen möjliggör för Naturvårdsverket och länsstyrelserna att förvalta de skyddade områdena med den höga ambitionsnivå som riksdagen beslutat om.

²⁵³ Convention on Biological Diversity, *Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.*, 2022.

²⁵⁴ Naturvårdsverket, *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD) NV-09908-21*, 2023.

²⁵⁵ Europaparlamentet röstade igenom lagstiftningen om naturrestaurering i februari 2024. Den inväntar nu godkännande av EU:s ministerråd. Se Europaparlamentet, "Restaurering av natur", hämtad 2024-03-05.

Till Naturvårdsverket

- Se till att vägledningarna som länsstyrelserna behöver för sitt uppdrag att förvalta skyddade områden motsvarar deras behov.
- Uppdatera vägledningen om hur skötselplaner ska utformas, så att skötselplaner kan bli mer ändamålsenliga och hållas aktuella under längre tid än nu.
- Tydliggör vägledningen om överlåtelse av förvaltning av skyddade områden, genom att ange vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att överlåta förvaltningen till en annan aktör och hur länsstyrelsen ska följa upp förvaltningen av dessa områden.
- Se till att skötselplanerna för alla nationalparker hålls aktuella.
- Se över medelsfördelningen för förvaltning av skyddade områden, så att medel fördelas mellan länsstyrelserna så att de nationellt mest prioriterade åtgärderna kan genomföras. Medelsfördelningen bör ta hänsyn till förändringar i förvaltningsbehoven.

Till länsstyrelserna

- Se till att skötselplanerna för alla statliga naturreservat hålls aktuella.
- Tillämpa principer för prioritering av åtgärder så att resurser används till de mest prioriterade förvaltningsåtgärderna.

Ordlista

Akvatiska miljöer	Hav, sjöar och vattendrag.
Bevarandemål	Bevarandemål är en operationalisering av bevarandevärden. De ska ge en tydlig bild av hur det ska se ut när gynnsamt tillstånd råder.
Bevarandevärde	Avser de värden som skyddats, genom att precisera syftet med det skyddade området för specifika naturtyper, skyddsvärda arter och friluftslivsaspekter.
Friluftsliv	Vistelse utomhus i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.
Förvaltning	I granskningen använder vi förvaltning som ett samlingsbegrepp för naturvårdande skötsel och åtgärder för friluftslivet.
Gynnsam bevarandestatus	Naturtyper anses ha gynnsam bevarandestatus när: <ul style="list-style-type: none">– utbredningsområdet och förekomsten inom utbredningsområdet är stabilt eller ökar,– de strukturer och funktioner som krävs för att upprätthålla långsiktigt bevarande av naturtypen finns och bedöms fortsätta att finnas inom överskådlig tid, och– naturtypens typiska arter har en gynnsam bevarandestatus.
Gynnsamt tillstånd	Begreppet används för att beskriva att tillståndet motsvarar bevarandemålen som anges för naturtyper och arter.
Hävdade marker	Gräsmarker som behöver skötas genom till exempel slåtter eller bete.
Marin miljö	Hav.
Målindikator	Utgörs av uppföljningsbara och tröskelnivåsatta indikatorer som är kopplade till bevarandemål för specifika naturtyper, arter eller friluftslivsaspekter. Varje bevarandemål kan vara kopplat till en målindikator eller flera målindikatorer.
Skötselplan	En skötselplan ska ingå i varje beslut om bildande av ett naturreservat. Skötselplanen beskriver de åtgärder som behöver vidtas i området för att syftet med naturreservatet ska kunna uppnås, och som får vidtas av förvaltaren inom ramen för dennes befogenheter och ansvar.
Terrestra miljöer	Landmiljöer.
Uppföljningsplan	En flerårig plan som redovisar hur ett skyddat områdes bevarandemål och syften ska följas upp med hjälp av målindikatorer.

Referenslista

Litteratur

- Convention on Biological Diversity, *Decision 15/4. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.*, 2022.
- Europeiska kommissionen, *Meddelande – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030: Ge naturen större plats i våra liv.*, 2020.
- Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019.
- Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020.
- Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2022–2024*, 2021.
- Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2023–2025*, 2022.
- Naturvårdsverket, *Budgetunderlag 2024–2026*, 2023.
- Naturvårdsverket, *Ett rikt växt- och djurliv. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023.*, 2022.
- Naturvårdsverket, *Friluftsliv för alla. Uppföljning av de tio målen för friluftslivspolitiken.*, 2015.
- Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023*, 2023.
- Naturvårdsverket, *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD) NV-09908-21*, 2023.
- Naturvårdsverket, *Naturanaturtypskartan. Beskrivning av nedladdningsbara data.* Utgåva 1.2, 2023.
- Naturvårdsverket, *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018.*, 2020.
- Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftslivspolitiken 2023*, 2023.
- Naturvårdsverket, *Uppföljning av målen för friluftspolitiken 2019*, 2019.
- Naturvårdsverket, *Uppföljning av skyddade områden i Sverige. Riktlinjer för uppföljning av friluftsliv, naturtyper och arter på områdesnivå.*, 2010.
- Naturvårdsverket, *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, 2018.
- Naturvårdsverket, *Vägledning om utformning av skötselplan*, 2015.
- Naturvårdsverket, *Värna vårda visa*, 2011.
- Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Naturvårdsverket, *Återrapportering av medelsanvändning och resultat för skydd av och åtgärder för värdefull natur 2020–2022*, 2023.

Naturvårdsverket, *Återrapportering av åtgärder för värdefull natur. En utvärdering om att mäta effekter.*, 2016.

SCB, *Skyddad natur 2021-12-31 MI 41 2021A01*, 2022.

SCB, *Skyddad natur 2022-12-31 MI 41 2022A01*, 2023.

Skogsstyrelsen, *Naturvårdande skötsel av skog och andra trädbärande marker*, 2014.

Stjernman, M., Tälle, M., Ranius, T., Sahlin, U., Öckinger, E., Lindström, Å., Pettersson, L.B. och Smith, H.G. *Biologisk mångfald och betydelsen av skyddade områden. Utvärdering och indikatorer i ett landskapsperspektiv.*, 2023.

Västkoststiftelsen, *Verksamhetsberättelse årsredovisning 2022*, 2023.

Webbsidor

Europaparlamentet, "Restaurering av natur", https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0089_SV.pdf, hämtad 2024-03-05.

LIFE RestoRED, "Återskapar ängs- och betesmark", <https://www.liferestored.se/>, hämtad 2024-02-20.

Länsstyrelsen Västmanlands län, "Life2Taiga", <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/natur-och-landsbygd/skyddad-natur/skotsel-av-skyddad-natur/naturvardsbranning/life2taiga.html>, hämtad 2024-02-20.

Naturvårdsverket, "Antal och areal för naturreservat i Sverige", <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/skyddad-natur/naturreservat-antal-och-areal/>, hämtad 2024-04-09.

Naturvårdsverket, "Förvaltarträff 2023", <https://www.naturvardsverket.se/4acebd/contentassets/52fe0a12ab804ce99d6df127cc9c6ddb/presentation-forvaltartraff-2023.pdf>, hämtad 2024-01-09.

Naturvårdsverket, "Nationell förvaltarträff för skyddade naturområden", <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/dokumentation/nationell-forvaltartraff-for-skyddade-naturomraden-5-7-september/>, hämtad 2023-12-01.

Naturvårdsverket, "Naturminne", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/naturminne/>, hämtad 2024-02-26.

Naturvårdsverket, "Naturum, stöd och riktlinjer", <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/friluftsliv/naturum-stod-och-riktlinjer/>, hämtad 2024-03-12.

Naturvårdsverket, "Naturvårdsverkets Metadatakatalog för Geodata", <https://geodatakatalogen.naturvardsverket.se/geonetwork/srv/swe/catalog.search#/metadata/2921b01a-0baf-4702-a89f-9c5626c97844>, hämtad 2023-03-15.

Naturvårdsverket, "Olika former av naturskydd",

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/>, hämtad 2023-05-08.

Naturvårdsverket, "Skyddad natur i siffror",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/skyddad-natur-i-siffror/>, hämtad 2023-01-24.

Naturvårdsverket, "Skyddad natur",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/>, hämtad 2024-02-05.

Naturvårdsverket, "Så förvaltas skyddade områden",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/sa-forvaltas-skyddade-omraden/>, hämtad 2023-02-08.

Naturvårdsverket, "Uppföljning i skyddade områden",
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljoovervakning/uppfoljning-i-skyddade-omraden/>, hämtad 2023-03-01.

Naturvårdsverket, "Vem gör vad inom skyddad natur",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/sa-bildas-skyddade-omraden/vem-gor-vad-inom-skyddad-natur/>, hämtad 2023-02-03.

Naturvårdsverket, "Övriga former av naturskydd",
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/ovriga-former-av-naturskydd/>, hämtad 2024-02-26.

Regeringskansliet, "Agenda 2030 | Mål 15 | Ekosystem och biologisk mångfald",
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/agenda-2030-mal-15-ekosystem-och-biologisk-mangfald/>, hämtad 2024-04-09.

Sveriges miljömål, "Miljömålssystemets historia", <https://sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/miljomalssystemets-historia/>,
hämtad 2023-02-08.

Sveriges nationalparker, "Sveriges naturtyper",
<https://www.sverigesnationalparker.se/om-sveriges-nationalparker/sveriges-naturtyper>, hämtad 2023-05-17.

Västkoststiftelsen, "Vår verksamhet", <https://vastkoststiftelsen.se/var-verksamhet/>,
hämtad 2024-03-12.

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten*.

Bet. 2009/10:FiU38, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Bet. 2009/10:MJU9, *Hållbart skydd av naturområden*.

Bet. 2010/11:KrU3, *Framtidens friluftsliv*.

Bet. 2020/21:FiU1, *Statens budget 2021 – rambeslutet*.

Bet. 2022/23:FiU1, *Statens budget 2023 – Rambeslutet*.

Budgetlag (2011:203).

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

Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.
Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
Laponiaförordning (2011:840).
Miljöbalk (1998:808).
Nationalparksförordning (1987:938).
Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*.
Prop. 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden*.
Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
Prop. 2009/10:238, *Framtidens friluftsliv*.
Prop. 2020/21:1, *Utgiftsområde 20*.
Prop. 2021/22:1, *Utgiftsområde 20*.
Prop. 2022/23:1, *Utgiftsområde 20*.
Rfr. 2021/22:RFR9, *Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitiken*.
Rskr. 1996/97:27.
Rskr. 2009/10:28.
Rskr. 2009/10:315.
Rskr. 2010/11:37.
Rskr. 2020/21:63.
Rskr. 2022/23:51.
Skr. 2012/13:51, *Mål för friluftslivspolitiken*.
SÖ 1993:77, *Konvention om biologisk mångfald*.

Bilaga 1. Skötselschablonen

Skötselschablonen är en modell som Naturvårdsverket använder för att fördela medel till länsstyrelserna. I rapporten behandlas schablonen i avsnitt 3.3.1.

I denna bilaga beskriver vi vilka faktorer som används i schablonen, när de senast uppdaterades med nya uppgifter och hur faktorerna viktas. Vi visar också hur mycket medel respektive länsstyrelse tilldelas via schablonen i förhållande till arealen som är skyddad i länet. Bilagan baseras på underlag från Naturvårdsverket som vi fick den 14 juni 2023.

Övergripande viktning mellan naturvård och friluftslivsåtgärder

En övergripande viktning i schablonen är att 60 procent av medlen fördelas baserat på faktorer som rör naturvårdande skötsel och 40 procent fördelas via faktorer som ska fånga behovet av åtgärder för friluftsliv och basskötsel.

Fördelning av medel för naturvårdande skötsel

Modellen för att fördela medel för naturvårdande skötsel till länsstyrelserna utgår från antal skyddade områden, hävdad areal, ängsareal, ädellövskogsareal och naturvårdsbränningsbehov i övrig skog. Uppgifter om antal skyddade områden kommer från Naturvårdsregistret och uppdateras årligen. Uppgifterna om areal hävdad mark kommer delvis från Natura 2000 databasen²⁵⁶ och delvis från ansökningar om miljöstöd till Jordbruksverket och uppdaterades senast 2013.²⁵⁷ Uppgifterna om arealer ängsmark och ädellövskog kommer från Natura 2000 databasen och uppdaterades senast 2014. Tilldelningen till skötsel av övrig skog (främst barrskog) sker utifrån en klassificering av länen i tre klasser baserat på Naturvårdsverkets bedömning av behov av naturvårdsbränning.²⁵⁸ Klassificeringen har inte ändrats sedan schablonen infördes 2009. Tabell 2 visar hur faktorerna viktas i modellen.

²⁵⁶ Databas över uppgifter som Sverige har rapporterat in till EU om arealer av olika naturtyper i Natura 2000-områden. Inte samma som NNK, som inte fanns vid den senaste revideringen av schablonen.

²⁵⁷ Naturvårdsverket har valt att bygga fördelningen i schablonen på ett medelvärde av arealuppgifterna i miljöersättningarna och i Natura 2000-databasen. De siffror som använts för miljöersättningarna bygger i sin tur på ett medelvärde mellan den maximala arealen gräsmark med höga värden som uppbär miljöersättning i skyddade områden (alla jordbruksblock med sökta stöd som ligger helt inom eller skär gränserna för ett skyddat område) och minimiarealen (alla jordbruksblock med sökta stöd som ligger helt inom gränserna för ett skyddat område). Naturvårdsverket skriver att de inte uppdaterar dessa uppgifter på grund av att "Nya uppgifter påverkar fördelningen i schablonen så pass mycket att resultat behöver förankras med länen, med eventuell justering av schablonen."

²⁵⁸ I den högsta behovsklassen är de län som har stora skogsarealer (exklusive ädellöv) och där brand varit en viktig störning (östliga län), län som har mindre skogsarealer men också ligger östligt finns i den mellersta klassen, och län som har små skogsarealer eller ligger västligt tillhör den lägsta klassen.

Tabell 2 Fördelning av medel för åtgärder för naturvårdande skötsel

Variabel	Viktning
Antal skyddade områden	0,30
Hävdareal*	0,40
Ängsareal	0,10
Areal ädellövskog	0,10
Övrig skog	0,10

Anm.: *För hävdareal finns ett takvärde på 8 000 hektar, och överskjutande arealer viktas 0,15.

Fördelning av medel för åtgärder för friluftslivet och basskötsel

Modellen för att fördela medel för åtgärder för friluftslivet och basskötsel till länsstyrelserna utgår från antal skyddade områden, skyddad areal, befolkningens mängd och antal besökare på fritidsresor i respektive län. Uppgifterna om antal skyddade områden och skyddad areal kommer från Naturvårdsregistret och uppdateras varje år. Uppgifterna om befolkningens mängd kommer från SCB:s befolkningsstatistik och uppdateras även de varje år. Uppgifterna om fritidsresor avser antal besökare på fritidsresor samt besök i naturområden och är baserade på en intervjuundersökning som gjordes 2003–2007. Tabell 3 visar hur faktorerna viktas i modellen.

Tabell 3 Fördelning av medel för åtgärder för friluftslivet och basskötsel

Variabel	Viktning
Antal skyddade områden	0,65
Skyddad areal*	0,15
Befolkning**	0,10
Fritidsresor	0,10

Anm.: *För skyddad areal finns ett takvärde på 100 000 hektar, och överskjutande arealer viktas 0,1.

**För befolkning finns ett takvärde på 1 000 000 personer, och överskjutande antal viktas 0,05.

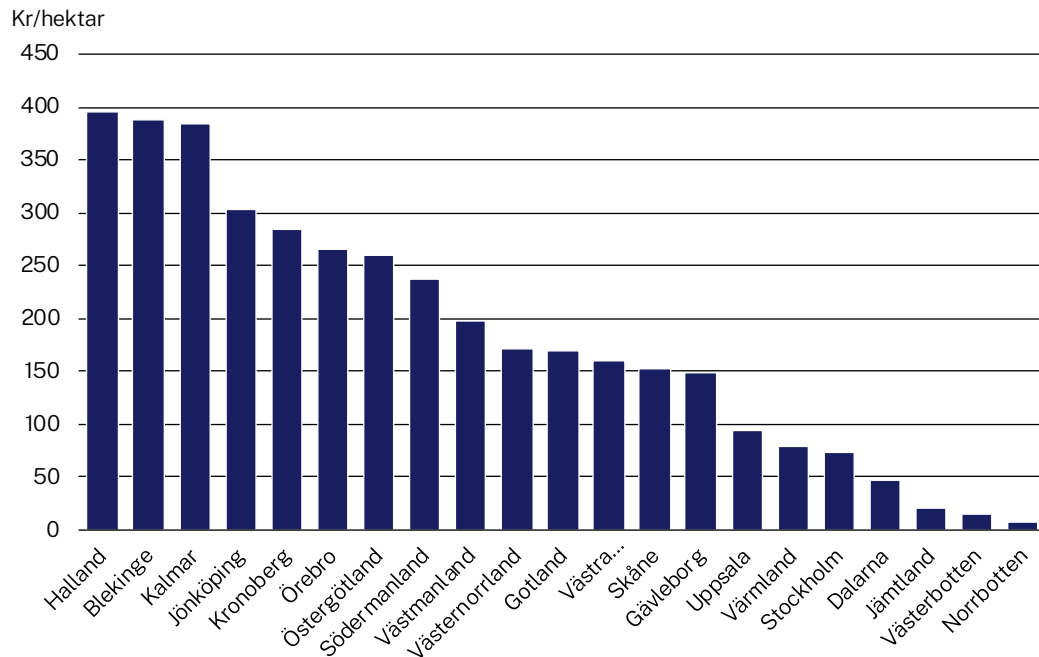
Schablonens medelsfördelning i förhållande till areal varierar mellan länen

Syftet med utformningen av schablonen är att fördela mer medel till de länsstyrelser som har mest skötselkrävande områden att förvalta. Vissa länsstyrelser tilldelas därför mer medel för förvaltningen i förhållande till arealen som är skyddad. Detta illustreras i diagram 7 nedan, som visar hur mycket medel varje länsstyrelse fick tilldelat via schablonen per hektar som skyddats som naturreservat eller nationalpark i länet 2023. Medelstillsdelningen i förhållande till areal varierar mycket mellan länen, mellan 8 och 395 kronor per hektar.

Notera dock att diagrammet inte visar den totala finansieringen. Diagrammet visar bara medel som är tilldelade via schablonen, inte finansiering av förvaltningen via

Naturvårdsverkets övriga medelsfördelningsmetoder. Samtidigt ska de medel som fördelas via schablonen även användas för att förvalta Natura 2000-områden (i de fall de inte överlappar med nationella skyddsformer) och biotopskyddsområden. Detta innebär att schablonens tilldelning i förhållande till areal egentligen är något lägre.

Diagram 7 Medelstillsättning via skötselschablonen per hektar skyddad natur år 2023



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserat på uppgifter från Naturvårdsverkets Metadatokatalog, hämtad 2023-03-15 och från Naturvårdsverket, 2023-06-14.

Anm.: Notera att diagrammet inte visar den fullständiga finansieringen, utan bör ses som en illustration av schablonens medelsfördelning i förhållande till areal. Medel tilldelat via schablonen har dividerats med arealen av alla naturreservat i respektive län och arealen av de nationalparker som respektive länsstyrelse förvaltar.

Förvaltningen av skyddad natur (RiR 2024:11)

Riksdagen har beslutat att skyddade naturområden ska förvaltas så att naturvärdena bibehålls eller ökar och så att områdena i stor utsträckning görs tillgängliga för besökare. Förvaltningen ska ha en hög ambitionsnivå.

Riksrevisionen har granskat förvaltningen av skyddad natur. Granskningen visar att förvaltningen inte är effektiv, vilket innebär en risk för att de natur- och friluftslivsvärden som har skyddats inte bibehålls eller till och med går förlorade.

Riksrevisionen bedömer att målen inte nås och att avsatta medel inte är tillräckliga. Men för att förvaltningen ska bli mer effektiv behövs också mer kunskap. Regeringen har inte utformat uppföljningen så att det går att bedöma måluppfyllelsen eller hur stora finansieringsbehoven är. Många av nationalparkernas och naturreservatens skötselplaner är inaktuella och revideras inte i tillräckligt snabb takt. Naturvårdsverkets vägledning är inte tillräckligt anpassad till länsstyrelsernas behov och it-stödet är inte ändamålsenligt.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utvecklar uppföljningen av förvaltningen och ser över den finansiella styrningen. Naturvårdsverket rekommenderas bland annat att se till att vägledningen motsvarar länsstyrelsernas behov och att nationalparkernas skötselplaner hålls aktuella. Länsstyrelserna rekommenderas att se till att naturreservatens skötselplaner hålls aktuella och att resurser används till de mest prioriterade förvaltningsåtgärderna.



Klimat- och näringslivsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 november 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, J Pehrson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Slottnér, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Rosencrantz

Föredragande: statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om förvaltningen av skyddad natur