

Natura 2000 i svensk naturvård

Det högaktuella nätverket Natura 2000 – en del av EU:s naturvårdsarbete – är i positiv mening det mest betydelsefulla som hänt inom svensk naturvård sedan nationalparkerna kom till.

Samtidigt är detta verktyg inte optimalt anpassat för svenska förhållanden. Bland annat har ett delvis märkligt urval gjorts av arter och naturtyper som ska skyddas.

Svenska naturvårdare har som följd av EU-medlemskapet kommit att arbeta med en delvis ny princip: målstyrning. Men hur ser utgångsläget ut? Och hur kunde det bli så?

H J A L M A R C R O N E B O R G

Svensk naturvård kan sägas ha sina rötter i insikten om att människans påverkan på omgivningen blivit så stark att vissa saker i naturen riskerar att gå förlorade. Till en början handlade det om vildmarken, den av människan orörda naturen. Så kom också de första nationalparkerna till i storslagna högnordiska landskap, som man uttryckte sig. Senare utvidgades ambitionerna till avsnitt av odlingslandskapet, ädellövskog och andra miljöer mindre fjärran från ära och redlighet. Man vurmade också för avvikande fenomen och märkliga formationer, såsom stora gammelekar, flyttblock och raukar. Naturvård innebar alltså att staten skulle ge ett skydd mot mänsklig påverkan. Först senare kom insikten om att många miljöer är beroende av skötsel för att bibehålla de värden som gjort att de pekats ut. Men hela tiden handlade det om att uppmärksamma sådant som höll på att gå förlorat; det kunde uttryckas under parollen: rädda vad som räddas kan!

Idag byggs svensk naturvård kring grundpelarna juridiskt skydd, näringarnas s.k. sektorsansvar och frivilliga insatser. Sedan år 1999 är naturvårdslagstiftningen samlad i miljöbalken. Sektorsansvaret etablerades 1995 av Naturvårdsverket, genom fem aktionsplaner för biologisk mångfald, som termen lyder sedan 1980-talet. Denna fras, biologisk mångfald, är symptomatisk för den underliggande principen: fokus på att något håller på att gå förlorat, nu alltså själva variationsrikedomen i naturen, ett slags sista steg i en lång process av utarm-



Brudkulla Gymnadenia runei, en av flera Natura 2000-arter. Foto: Mora Aronsson

ning och förluster. Sektorsansvaret innebär att naturvårdshänsyn inte längre är en angelägenhet bara för naturvårdare; produktionsnäringarna måste själva bidra till att ta ansvar för en god naturvård. Betydelsen av de naturvårdsinsatser som görs på frivillig bas går inte att överskatta. Mycket av vår kunskap om svensk natur bygger på det. Men hela tiden har man kämpat i motvind, naturvårdens uppgift har varit att lindra verkningarna av en obeveklig samhällsutveckling.

Sedan år 1999 vägleds allt miljöarbete i Sverige av de nationella miljö kvalitetsmålen. De bygger på en anorlunda princip: målstyrning. Man uttalar alltså vilket tillstånd som är önskvärt, och försöker sedan staka ut vägen dit. Miljö kvalitetsmålen har dock ingen juridisk status, de är enbart vägledande och kan inte styra svåra prövningssärenden och liknande.

I och med Sveriges inträde i EU har detta förändrats. Vi har nu blivit en del av ett system med målstyrning för naturvården. Denna målstyrning är juridiskt bindande. Systemet med målstyrning kommer med tiden att få allt större betydelse.

Naturvårdens framväxt inom EU. Varför började man då arbeta med naturvårdsfrågor i det som en gång uppstått som en krigsförebyggande kol- och stålunion? I Romfördraget 1957 fanns inga regler om miljöskydd. Först 1973 kom det första åtgärdsprogrammet för miljöfrågor. En viktig utgångspunkt är den än idag betydelsefulla internationella konventionen om skydd av våtmarker som undertecknades i Ramsar i Iran 1971. Den innebar bl.a. att frågor om skydd av fåglar blev aktuella. Eftersom många fåglar flyttar var de dessutom ett gott exempel på just sådana nationsövergripande frågor som det dåvarande europeiska gemenskaps-samarbetet inriktade sig på. År 1979 trädde så fågeldirektivet i kraft. Viljan att genomföra det direktivet faktiskt kräver var dock svag; än idag finns länder som inte är färdiga. Ett fåtal utslag i EG-domstolen har haft stor betydelse för utvecklingen, utslag där medlemsländer fällt för att i alltför liten utsträckning ha beaktat och genomfört det fågeldirektivet kräver.

Den europeiska konventionen om skydd av arter och deras livsmiljöer tillkom 1979 i Bern i Schweiz. Den trädde i kraft 1982 och ratificerades av Sverige



Nipsippa Anemone patens, en omstridd art på norra Gotland. Foto: Mora Aronsson

året därpå. Med utgångspunkt från Bernkonventionen tog man under senare delen av 1980-talet fram det som sedan blev art- och habitatdirektivet, ett direktiv som trädde i kraft 1992. Det var samma år som Maastrichtfördraget, där många av grunderna till dagens omfattande system av samhälleliga regleringar inom EU lades.

Ett svårt förhandlingsläge. Sverige ansökte om medlemskap i EU den 1 juli 1991. Från början av 1992 fram till slutet av 1993 genomfördes Sveriges förhandlingar med EU inom området miljö och naturvård.



Botenviksmalört *Artemisia campestris ssp. bottnica*, en sällsynt underart som ingår i EU:s skydds nätverk Natura 2000. Foto: Mora Aronsson

Nordiska Ministerrådet organiserade två arbetsgrupper, en grupp som skulle ta fram förslag till kompletterande naturtyper för Nordeuropa och en grupp för fåglar. Man fick gehör för en del saker, bl.a. etablerades begreppet boreal region. Dessutom lades arter som t.ex. järv, fjällräv och jaktfalk till i bilagorna i EU:s direktiv. Finland inledde sedan intensiva förhandlingar på egen hand och fick igenom tre kompletterande naturtyper (däribland det som nu kallas västlig taiga) samt några ytterligare tillägg av arter.

Sveriges folkomröstning om medlemskap i EU genomfördes den 13 november 1994. Den svenska regeringen hade då uppfattningen att det skulle gå att komma in med förslag och kompletteringar under

1995, efter att medlemskapet trätt i kraft. Men efter den 1 januari 1995 stod det istället klart att Sverige fick lov att acceptera allt som inte omfattades av medlemsförhandlingarna. Den verkliga möjligheten för Sverige att få fram förändringar i direktiven och deras bilagor hade alltså infallit tre år tidigare. Ingen i Sverige hade vid den tiden klart för sig vidden av den naturvårdslagstiftning man just åtagit sig att införliva i svensk rättsordning. Man ställdes inför en väldig mängd dokument som bl.a. beskrev naturtyper på ett sätt som inte var möjligt att direkt förstå utifrån ett svenskt sätt att arbeta med naturvård.

Därpå följde nästa kalldusch: alla medlemsstater, inklusive de nyttillkomna, måste leverera listor på Natura 2000-områden (områden i EU:s nätverk av skyddsvärd natur) senast tre år efter det att direktivet trätt i kraft, vilket inföll i juni 1995! Det var ingen nyhet för de tidigare medlemsstaterna men väl för Finland och Sverige. Man lyckades få dispens till årets slut. Länsstyrelserna slet dygnet om för att få fram områden som skulle garantera en tillfredsställande andel skyddad mark av de många svårtolkade naturtyperna. Art- och habitatdirektivet föreskriver att områdena ska pekats ut på strikt vetenskapliga grunder, utan att ta andra samhällsliga hänsyn. Sent under hösten 1995 samlades långa listor på områden över hela landet in till Naturvårdsverket. Stora arealer svensk natur med höga biologiska värden var med. Men så kom kovändningen; det började klarna vad det här skulle komma att betyda ur ett markägarperspektiv. På miljödepartementet fick man kalla fötter i sista stund och strök alla områden som inte låg inom redan skyddad mark, dvs. nationalparker, naturreservat och områden med biotopskydd. Den starkt förkortade lista som gick iväg till EU för godkännande bemöttes inte oväntat med krav på kompletteringar. Sådana gjordes, under tidsfrist efter tidsfrist, och processen har sedan dess pågått fram till årsskiftet 2004–2005, då det svenska nätverket av Natura 2000-områden förklarades färdigt och etablerat. Endast några mindre kompletteringar återstår idag. Finland valde en delvis annorlunda väg; man lät de ursprungliga listorna gå iväg, och fick i efterhand ta itu med markägarfrågan. När det så småningom gick upp för finska markägare vad de nu ställts inför blev de

rasande. Där står man än idag; vartenda Natura 2000-ärende i Finland överklagas!

Senare arbetade man för att ändå utverka förändringar i listorna över arter och naturtyper. Man fick då beskedet att det kunde gå, men bara om det var sådana arter som överhuvudtaget inte förekom i de gamla medlemsländerna. Under 1997 lades 18 nordiska naturtyper och 70 arter till i respektive bilaga, på gemensamt förslag från Sverige och Finland. Sedan dess finns sålunda arter som bottenviksmalört *Artemisia campestris* ssp. *bottnica*, brudkulla *Gymnadenia conopsea* och grov tallkapschongbagge *Stephanopachys substriatus* med i bilagorna.

År 1998 trädde förordningar i miljöbalken i kraft, i avsikt att uppfylla EU-direktivens krav. Smärre ändringar har tillkommit, senast år 2001.

De länder som inte var medlemmar i EU började i mitten av 1990-talet å sin sida peka ut skyddade områden i ett icke juridiskt bindande nätverk inom ramen för Europarådet, det s.k. emerald network. I Östeuropa, där man var mer angelägen om att bli medlem i EU, gjordes detta med påtagligt större kraft än i länder som Norge och Schweiz.

Resultatet av hela denna process är i alla fall att Sverige genomför, och ska genomföra, den naturvård som de två direktiven kräver. Detta innebär de största kliven framåt svensk naturvård har tagit sedan nationalparkerna kom till!

Nätverket Natura 2000 är bara en del av EU:s naturvård. Såväl EU som de flesta av dess medlemsländer är parter i Bernkonventionen. Vi har också andra internationella åtaganden att leva upp till, den viktigaste är konventionen om biologisk mångfald. I Johannesburg år 2001 formulerades det s.k. 2010-målet, med formuleringen att förlusten av biologisk mångfald ska påtagligt minska till år 2010. Idag är EU:s viktigaste sätt att leva upp till dessa åtaganden just genomförandet av fågel- samt art- och habitatdirektiven.

Fågeldirektivet föreskriver att varje medlemsstat ska skydda de fåglar som finns förtecknade i bilagans lista. Skyddet innebär att särskilt viktiga fågelområden ges skydd och att jakt omges med starkare restriktioner. På denna lista finns 70 arter som häckar i Sverige. Idag

finns i Sverige 509 s.k. SPA-områden avsatta enligt fågeldirektivet.

Art- och habitatdirektivet listar viktiga naturtyper samt ett antal arter av intresse på europeisk nivå. (Se karta över Europas biogeografiska regioner under "Detta är Natura 2000" på Naturvårdsverkets hemsida: www.naturvardsverket.se.)

I EU har omkring 170 naturtyper pekats ut, varav 90 finns i Sverige. Systemet med naturtyper utgår från växtsamhällen, en indelningsgrund som kan påminna om den som beskrivs i "Vegetationstyper i Norden". Men indelningen är inte alls lika enhetlig, de listade naturtyperna är en väldigt brokig samling. I vissa fall är det just bara ett växtsamhälle som kanske förekommer fläckvis här och där och lätt övergår i något annat, t.ex. "urkalkade permanenta sanddyner med kråkbär". Sanddyner delas upp i en hel serie olika typer, ibland skilda åt endast genom närvaro eller frånvaro av en viss växtart. I andra fall är det fråga om naturgeografiskt betingade landskapsformer, som t.ex. "stora grunda vikar och sund". Ett extremt fall är den naturtyp som kom med i och med Finlands förhandling om medlemskap, "västlig taiga" – nästan ett helt biom! Flera naturtyper har också av praktiska skäl delats in i under typer. Allt det här är ovant för svenska naturvårdare. I vissa fall i god mening – det kommer t.ex. att innebära förstärkt fokus på sötvattensmiljöer. De har behandlats styvmoderligt i svensk naturvård, av tradition så inriktad på kärlväxter och fåglar.

Naturtyperna ska ges skydd på det sättet att en viss andel av vad som förekommer i landet ska avsättas som skyddade områden, s.k. SCI-områden. Om det idag finns en viss areal av t.ex. ängsbokskog i landet så åtar sig Sverige att ge en andel av denna areal någon form av skydd för att på så sätt säkerställa "gynnsam bevarandestatus". Men hur stor areal skulle egentligen behövas? Idag finns 3903 SCI-områden utpekade i Sverige, från små ädellövlundar i Sydsverige till hela norrländska älvdalssystem och fjällnära skogsområden. Art- och habitatdirektivet kräver inte områdesskydd enligt miljöbalken, det räcker med att Sverige kan visa att någon typ av skyddsåtgärd har vidtagits. Det kan räcka med en särskild plan, eller ett avtal om ersättning för betesdrift.



Gulyxne Liparis loeselii, en fridlyst art som i och med art- och habitatdirektivet måste ges ytterligare skydd.
Foto: Mora Aronsson

Dessutom ska deras s.k. bevarandestatus regelbundet följas upp, på tre nivåer: utbredning och förekomst, funktioner och strukturer samt s.k. typiska arter. Begreppet ”gynnsam bevarandestatus” är centralt. Hela den målstyrning som systemet innebär byggs upp kring det. Länsstyrelserna arbetar nu med att upprätta bevarandemål och skötselplaner för att visa hur gynnsam bevarandestatus ska nås och bibehållas.

Det är alltså summan av områden utpekade enligt fågeldirektivet och områden utpekade enligt art- och habitatdirektivet, 509+3903, som är den svenska delen

av nätverket Natura 2000. Men många områden är både och: endast 89 områden är utpekade enbart enligt fågeldirektivet. Totalsumman blir därför 3992.

Arter listas i flera bilagor: en som föreskriver skydd genom områdesskydd, en som reglerar kommersiellt utnyttjande samt en om fridlysning. På listorna återfinns kärlväxter, mossor, fåglar, däggdjur, fiskar, vissa insektsgrupper samt en del andra ryggradslösa djur. I EU har mer än 900 arter listats. I Sverige förekommer 104 arter listade i bilaga 2. Urvalet av organismgrupper grundades på Bernkonventionens bilagor. Många av arterna är sådana vi är vana med inom svensk naturvård, andra är det inte. Till exempel listas en del arter som inte uppmärksammats helt enkelt därför att de är relativt vanliga i landet, såsom bred gulbrämrad dykare *Dytiscus latissimus* och stensimpa *Cottus gobio*.

För samtliga arter och naturtyper gäller att deras bevarandestatus ska utvärderas i de biogeografiska regionernas hela areal, alltså inte bara i Natura 2000-områdena.

EU kräver rapportering om bevarandestatus vart sjätte år från och med år 2001. En viktig följd av det är att vi måste ta reda på vad vi faktiskt har i våra skyddade områden. Detta för att lägga grunden till ett löpande system av uppföljning. För att komplettera luckor i kännedomen om vad som finns i områdena genomförs nu en s.k. basinventering.

EU har också inrättat en fond för naturvårdsinsatser i Natura 2000-områden, den s.k. LIFE. Hittills har 24 svenska projekt beviljats medel, sammanlagt 280 miljoner kronor.

Konsekvenser för svensk naturvård. Hela detta europeiska sätt att arbeta med naturvård bygger alltså på principen målstyrning. Frågan är dock om Sverige har nått fram till en sådan målstyrning som EU kräver. Ta gulyxne *Liparis loeselii* som exempel. Den är fridlyst i Sverige, och många av dess förekomster ligger idag i skyddade områden. Det vill säga, vi har utgått från dagens situation och gjort så gott vi har kunnat. Men har vi fastställt hur mycket som måste finnas för att ”gynnsam bevarandestatus” ska kunna anses råda? Och vad kan vi göra för att nå dit? Ett mått är rödlistningen: kornknarr *Crex crex* häckar i Sverige med omkring

200-300 par. För att den ska kunna avföras från rödlistan krävs 2 000 könsmogna individer, alltså 1 000 par, vilket också är målet i Natura 2000-arbetet. Men även för lite vanligare arter har nu mål ställts upp. Ett exempel är tjäder *Tetrao urogallus*, där målet är 150 000 par, spridda i hela landet utom Gotland.

En viktig skillnad är också att vi nu i sista instans har en beslutsnivå över svenska regeringen. En ansökan om exploatering med kraftig påverkan inom ett Natura 2000-område är ett ärende som normalt prövas direkt av länsstyrelserna. I undantagsfall kan det ändå till sist bli så att det avgörs på EU-nivå. Man har heller inte alltid varit riktigt klar över vad som kommer att gälla. På Ölands stora alvar pekades stora arealer ut, vilket gjorde det möjligt att söka LIFE-pengar och dra igång stora restaureringar. Det uppfattades först mycket positivt av de berörda jordbrukarna, först senare blev de varse att det faktiskt innebär påtagliga regleringar av markanvändningen.

Områdesskyddet har tagit stora kliv framåt. Ett exempel är ett vidsträckt område med fjällnära skog i Norrbotten, Jelka-Rimakåbbå. Det har alltför länge hotats av avverkning men fick till sist skydd i och med att det pekades ut som Natura 2000-område.

En ny bestämmelse är att åtgärder även utanför skyddat område strider mot regelverket, om de ger påtaglig negativ påverkan inne i området. Till exempel har en projektering vid Gullmarsfjorden i Bohuslän tvingats omarbeta sin miljökonsekvensbeskrivning för att man förbisett detta.

Den ideella naturvården har också fått en ny status: direktivet föreskriver att den ska kunna föra talan i rättsliga ärenden. Trots att ganska få fall gått till rättslig prövning, kan man ändå konstatera att praxis har förändrats. Natura 2000-områden och förekomster av Natura 2000-arter har givit naturvården en annan tyngd än tidigare. Redan en dialog kan leda till att exploateringar av olika slag flyttas. Diskussionerna kan ibland bli intensiva, som kring nipsippa *Anemone patens*.

Den har sina ojämförligt rikaste förekomster på norra Gotland, just där kalkutvinning projekteras, om än långt fram i tiden. Hur stor del av nipsippans population hamnar inom Natura 2000-område? Hade nipsippan inte funnits med på art- och habitatdirektivets bilaga skulle diskussionen om områdesskydd ha blivit en helt annan.

Framtiden. Nätverket av utpekade områden är i stort sett färdigt. Det kommer förmodligen att vara relativt stabilt framöver. Däremot kommer graden av reglering i de utpekade områdena sannolikt att förändras, men det är svårt att idag se hur. De brister som har påpekats för medlemsländerna har inte alltid välkomnats. Vartefter som det har blivit synligt vad som verkligen måste till för att efterleva vad direktiven kräver, har även den politiska viljans begränsningar blivit synliga i en del länder. Det har därför inte varit aktuellt att samtidigt med den processen föreslå ändringar i bilagorna, ändringar som kunde få följd för kraven på vad som ska skyddas. Behovet av att ändra i bilagornas listor över naturtyper och arter kvarstår dock. Till exempel har förslag på att lägga till fler organismgrupper rests, men avslagits.

Ett annat direktiv, ramdirektivet för vatten, befinner sig idag där vi var med art- och habitatdirektivet för tio år sedan. Vad det faktiskt kommer att innebära återstår att se. Mycket pekar ändå på att det kommer att få väldigt stor betydelse när det gäller naturvård i såväl sötvatten som kustvatten.

Mer att läsa finns på Naturvårdsverkets hemsida: www.naturvardsverket.se (klicka på natur & naturvård > Natura 2000 – värdefull natur i EU). Där finner man också länkar till EU:s sidor (EU-länkar om Natura 2000). ■

Hjalmar Croneborg

Biträdande föreståndare ArtDatabanken

E-post: Hjalmar.Croneborg@artdata.slu.se