

YTTRANDE

2018-04-05 Ärendenr:
NV-00066-18

Näringsdepartementet
n.registrator@regeringskansliet.se
n.remitter.ff@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkande Ett land att besöka. En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring

Ert dnr: N2017/07438/FF

Sammanfattning

- Naturvårdsverket är positivt till förslaget att identifiera strategiska insatsområden inom den nationella strategin för hållbar turism och växande besöksnäring och utarbeta strategier och mätbara mål för dessa. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att friluftsmålen beaktas i arbetet med delstrategin för utveckling av naturturismen så att dessa inte står i konflikt med målen i denna delstrategi.
- Naturvårdsverket ställer sig positivt till de tre föreslagna regeringsuppdragen: informationsinsatser om allemansrätten till företag, organisationer och internationella besökare, ansvar för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom vilt- och jaktturism samt utveckling av natur- och kulturturism inom skyddade natur- och kulturområden samt biosfärområden.
- Naturvårdsverket saknar i betänkandets avsnitt om transporter en fördjupad analys av hur utvecklingen av transporter för turism och besöksnäring kan ske utan negativ påverkan på natur- och stadsmiljöer.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket är positivt till förslaget att identifiera strategiska insatsområden inom den nationella strategin för hållbar turism och växande

besöksnäring och utarbeta strategier och mätbara mål för dessa. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att beakta friluftsmålen i arbetet med delstrategin för utveckling av naturturismen så att dessa inte står i konflikt med målen i denna delstrategi.

3.4 En nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring

Naturvårdsverket föreslår att arbetet med en nationell strategi för hållbar turism och växande besöksnäring även bör beakta hur natur-, kultur- och måltidsturism kan ses i ett sammanhang och ömsesidigt stärka varandra.

3.6.1 Nationellt besöksnäringsforum

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen och understryker att det krävs nära samverkan med berörda parter när forumet tar fram strategier och delstrategier. Vidare föreslår Naturvårdsverket att någon representant för jord/skogsbruk/markägare bör ingå i gruppen då turismen använder natur- och kulturlandskapet som resurs och att naturturismen förväntas öka.

3.6.2 Ny nationell funktion för utveckling och innovation

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget att stärka utveckling och innovation med en ny funktion för detta.

3.7 Konsekvenser

Utredningens förslag betyder att Naturvårdsverket, liksom andra aktörer, behöver tillföra resurser, oavsett val av presenterade alternativ. Detta innebär behov av ökade resurser från Naturvårdsverket, vilket inte syns i konsekvensutredningen av förslagen. Om alternativ 1 av utveckling/innovationsförslagets väljs kan det innebära behov av mer resurser än de andra alternativen då flera regionala kontor berörs, och därmed kan fler projekt bli aktuella som kräver myndighetens deltagande.

4 Besöksnäringen- en del av ett hållbart samhällsbygge

För att få rätt framtidsperspektiv, rätt inriktning och undvika bakslag för besöksnäringen är ett helhetsperspektiv på hållbarhet viktigt. Därför vill vi understryka vikten av Agenda 2030 och nödvändigheten av att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling.

4.7 Samhällsplanering och turism

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att samhällsplaneringsfrågor är viktiga för turismens utveckling. Liksom andra intressen bör turismen synas i kommunernas översiktsplanering, där avvägning mot andra allmänna och enskilda intressen görs. Naturvårdsverket arbetar för närvarande tillsammans med ett antal kommuner med att ta fram vägledning för en metod för kartläggning av naturområden värdefulla för friluftsliv och turism, en kartläggning som är tänkt att kunna implementeras i kommunernas översiktsplaner. Studien kopplar till både regional- och lokal planering och har betydelse för utvecklingen av naturturism.

6 Kompetensförsörjning

Ett kompetensbehov som får anses som övergripande gäller hållbarhet och miljö som bör tillgodoses både i grund- och fortbildningar.

Naturvårdsverket vill även framhålla att viktig kompetens finns hos olika myndigheter. I Naturvårdsverkets handbok om Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddade områden betonar vi vikten av att aktörer inom detta område bör ha dialog med förvaltare av skyddade områden. En sådan dialog främjar både kompetensutbyte och turismutveckling.

7 Utveckling, innovation och forskning

Naturvårdsverket anser att förslagen om utökad forskning om hållbar turism, och särskilt hållbar naturturism, är nödvändiga insatser.

8 Data, statistik och analys

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att den data och information som samlas in kan tillgängliggöras som öppna data (se 8.11) och vid behov (se nedan) också som statistik.

Naturvårdsverket anser att förslagen ger en ökad möjlighet att följa naturturismens och naturturismföretagens utveckling på ett tydligare sätt. Statistiken behöver förbättras både vad gäller företag och konsumentundersökningar, både utländska och inhemska. Statistiken bör kunna gå att samordna med friluftstatistiken vilket skulle underlätta uppföljningen av friluftsmålen.

Naturvårdsverket saknar förslag om förbättrade ”besökarundersökningar” vilket har relevans för naturturismen. Kunskap om besökare och deras upplevelser, i skyddad men även oskyddad natur, ökar möjligheten att förstå naturturismens behov och utveckling. Besökarundersökningar kan även användas som ett underlag för att beräkna sysselsättningseffekter av turism. Detta görs bland annat i Finland i naturskyddade områden. Detta saknas i utredningen vad gäller oskyddad natur. Gällande skyddade områden så arbetar Naturvårdsverket bland annat för att få ett systematiskt och långsiktigt arbete kring uppföljning av friluftslivet.

8.6 Mätning och uppföljning av hållbarhet

Naturvårdsverket anser att även EEA:s utvecklingsarbete med indikatorer för hållbar turism bör beaktas vid utveckling av en metod för mätning och uppföljning av hållbar turism.

8.11 Tillgängliggörande och transparens

Att tillgängliggöra data och information som öppna data främjar vidareutnyttjande varför Naturvårdsverket anser att det utan att avvakta bildandet av den nya Digitaliseringsmyndigheten bör rekommenderas att data och information som tas fram tillgängliggörs som öppna data om möjligt. I den vägledning som tagits fram för myndigheter avseende [PSI-lagen](#) rekommenderas tillgängliggörande som öppna data. Denna vägledning togs fram av e-delegationen (en kommitté under Näringsdepartementet) och Riksarkivet ansvarar för den innan den lämnas över till den nya Digitaliseringsmyndigheten.

9 Trafikutbud och transporter

Det är av central betydelse att planera för en omställning av transportsystemet så att miljö kvalitetsmålen kan nås. Naturvårdsverket anser att detta behöver utgöra en utgångspunkt för besöksnäringens utveckling. Naturmiljö- och stadsmiljövården är samtidigt i regel mycket grundläggande för att turism och besöksnäring alls ska uppstå. Naturvårdsverket saknar denna koppling i betänkandets resonemang om transporter och även en fördjupad analys av hur utvecklingen av transporter för turism och besöksnäring kan ske utan att visuella intrång, buller och luftföroreningar medför negativ påverkan på natur- och stadsmiljöer.

Naturvårdsverket anser att den nationella strategin för omställningen av svenska transportsektorn till fossilfrihet, i det så kallade SOFT-uppdraget (Energimyndigheten Rapport 2017:7) ska utgöra utgångspunkten för en analys av hur en växande turism ska kunna möta klimatutmaningarna och bidra positivt till klimatmålen.

Analogt med den nationella strategin för omställningen av transportsektorn till fossilfrihet anser Naturvårdsverket att tillgängligheten till besöksmål, precis som till inrikes målpunkter i allmänhet, bör så långt det är möjligt tillgodoses med kapacitetsstark kollektivtrafik med buss eller tåg, framför flyg. Naturvårdsverket konstaterar att betänkandet saknar en analys av hur styrmedel för minskad klimatpåverkan från transporter, som t.ex. den kommande flygskatten på både inrikes och utrikes resor, kan påverka besöksnäringen. Naturvårdsverket vill påpeka att aktuell forskning visar att en bränsleomställning inte räcker då antalet flygresor ökar i en högre takt än de tekniska utsläppsminskningarna (9.10.2). Det medför utmaningar för besöksnäringen men med hög medvetenhet och innovativt tänkande är möjligheterna likväl goda för utveckling. Naturvårdsverket instämmer i att Sverige bör ha en strategi för marknadsprioritering inom turism som leder till mindre beroende av flyg och därmed fokus på närmarknader. En satsning på turism baserad på ökade mängder långväga flygresor, och en ökad flygplatskapacitet t ex på Arlanda med anledning av sådan långväga turism, är oförenlig med en hållbar utveckling som bidrar till att klimatmålen kan nås.

Naturvårdsverket anser att för att utveckla en besöksnäring med hållbara transporter så är en nyckelfråga att åtgärda järnvägstrafikens omfattande kapacitets- och tillförlitlighetsproblem. Naturvårdsverket anser även att ökade satsningar på cykelinfrastruktur är en nyckelåtgärd som betänkandet borde lyft fram. Naturvårdsverket anser att Trafikverket ska ges i uppdrag att inkludera möjligheten att ta med cykel på tåg vid upphandling av nationell tågtrafik (9.10). En utredning av utvecklade nyskapande samverkansformer och åtgärder för att underlätta ”hela resan” (9.8) och bidra till klimatmålen är angelägen.

Naturvårdsverket noterar (9.11) att det inte är utrett vilka regelverk som gäller när besöksnäringens företag transporterar gäster till och från sin anläggning eller till och från olika aktiviteter, och finner det angeläget att detta klarläggs snarast. Först därefter är det möjligt att genomföra förslaget att ge Tillväxtverket i uppdrag att informera om vilka regelverk som gäller.

Naturvårdsverket delar inte slutsatsen i den konsekvensbedömning som redovisas (9.12), att förväntade långsiktiga effekter om förslagen i utredningen genomförs är fler besökare som väljer mer miljömässigt hållbara och smidiga transporter än i dag till besöksnäringstarka regioner och kommuner. Förslagen i betänkandet innefattar ett främjande av ytterligare ökad kapacitet för flygresor både avseende utrikes- och inrikesförbindelser, som riskerar att ”äta upp” de positiva miljöeffekter som övriga förslag kan tänkas ha.

Avseende utveckling av Trafikverkets planeringsmodeller (9.9.2) önskar Naturvårdsverket betona att de samhällsekonomiska modeller som Trafikverket använder visar på effekter avseende restid i förhållande till investeringskostnad, men inte belyser klimatpåverkan och andra miljöeffekter på ett adekvat sätt. För att välja mellan åtgärder för besöksnäringens tillgänglighet behöver därför andra verktyg såsom miljöbedömningsmetodik användas.

10 Naturturism

Naturvårdsverket är positivt till att ta ansvar för utveckling av myndigheternas arbete med naturturism, i och med att Naturvårdsverket redan har ansvar för de flesta friluftsmålen samt allemansrättsarbetet. Det är också viktigt att arbetet med att utforma föreskrifter i skyddade områden och utveckla turismen i dessa, bedrivs i nära samverkan med andra myndigheter.

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget att ta fram politiska mål och en delstrategi för utvecklingen av naturturism men vill understryka vikten av att beakta friluftsmålen i detta arbete så att dessa inte står i konflikt med målen i denna delstrategi.

Naturvårdsverket ställer sig positivt till förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag att efter samråd med branschorganisationer genomföra informationsinsatser om allemansrätten till målgruppen företag och organisationer i besöksnäringen, samt efter samråd med Visit Sweden, till målgruppen internationella besökare i Sverige. Enligt Naturvårdsverket bör även samråd i detta uppdrag ske med Svenskt Friluftsliv. Naturvårdsverket arbetar ständigt med att utveckla och förbättra informationen och vägledningen kring allemansrätten för att nå nya målgrupper som nyttjar allemansrätten.

Naturvårdsverket stödjer förslaget att ge Naturvårdsverket ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom vilt- och jaktturism.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det finns goda förutsättningar och möjligheter att utveckla turism i och i anslutning till skyddade naturområden inom skyddets ramar. Naturvårdsverket ställer sig positivt till förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med Riksantikvarieämbetet utveckla ett förslag för hur skyddade natur- och kulturområden, inklusive nationalparker, samt biosfärområden kan användas för utveckling av natur- och kulturturism för inhemska och inkommande besökare.

10.5 Allemansrätt och naturturism

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det finns en beredskap och kunskap för att hantera nya fenomen och samhällsförändringar och hur allemansrätten och informationen ska anpassas till detta, exempelvis när det gäller utvecklingen av besöksnäringen i allmänhet och naturturism i synnerhet.

Naturvårdsverket har tidigare genomfört en serie dialoger om allemansrätten, som bland annat resulterade i ett underlag för utveckling av dialogmetodik och dialogkompetens framtaget av Sveriges lantbruksuniversitet miljökommunikationsavdelning. Dialogmodellen skulle kunna användas för regionala eller lokala dialogmöten på läns- eller kommunnivå.

10.8 Turism i oskyddade naturområden

Naturvårdsverket anser att det finns ett starkt behov av att utreda frågan kring betalanläggningar och dess påverkan på allemansrätten. Idag saknas en tydlig juridisk definition av vad en anläggning är. Naturvårdsverket anser att det behövs en kartläggning av vilka kriterier som krävs av en anläggning för att denna ska anses upphäva allemansrätten. Idag kommer frågan upp i samband med skidspår men det kan likväl komma att handla om terrängcykelbanor, löpspår och vandringsleder.

I kap 10 om naturturism nämns på flera ställen biosfärområden. Skrivningarna kan dock tolkas som om biosfärområde är en skyddsform, vilket det inte är. Beslut om biosfärområde innebär i sig inte ett skydd i juridisk mening och ger i sig inte några särskilda inskränkningar eller utökade krav på befintliga skyddade områden. Områdenas roll är framförallt att genom samordnad planering och samverkan utveckla bevarandet av särskilt värdefulla kärnområden i kombination med ett hänsynsfullt nyttjande i området som helhet. Biosfärområden kan genom sitt breda och sektorsövergripande arbetssätt ge bidrag till arbetet med besöksmål och destinationsutveckling.

10.10.2 Vilt-, jakt- och fisketurism

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning om att det behövs en utvecklad och kommunicerad kunskap om särskilda förutsättningar för företagande inom vilt-, jakt- och fisketurism. Naturvårdsverket delar även uppfattningen att kunskapsrollen bör förstärkas och tydliggöras för ansvariga myndigheter. För naturturism i skog, anser Naturvårdsverket att vi bör inkluderas bland kunskapsbärarna.

Naturvårdsverket ser möjligheter att arbeta för fisket som resurs, samt tydliggöra möjligheterna till fiske i skyddade områden.

10.10.3 Leder

Utredningen beskriver möjligheten att vid offentlig finansiering av anläggande av leder kräva långsiktiga förvaltningsavtal för att komma åt problemet med långsiktigt underhåll. Naturvårdsverket ser att detta kan skapa förutsättningar för en långsiktig skötsel men vill påtala att det kan finnas en risk att lokala initiativ för att tillgängliggöra natur, t.ex. med stöd av LONA-pengar, kan försvåras om detta ställs som krav. Innan sådana krav ställs bör man definiera hur sådana avtal ska utformas. Ett liknande system med krav på förvaltningsplaner kopplade till

finansiering av leder finns i Norge (så kallade spillemidler). Innan förvaltningsavtal ställs som krav vid offentlig finansiering bör erfarenheter av Norges system tas i beaktande.

14.7 Förenkling för företagare i besöksnäring

Naturvårdsverket ställer sig positivt till en övergripande utveckling som förenklar för företagare inom besöksnäringen, genom ökad digitalisering, förenklad lagstiftning m.m.

Lagstiftning kan göras till föremål för regelförenkling, men det får inte ske på bekostnad av de skyddsvärden som lagstiftningen avser att upprätthålla. När det gäller skyddad natur så måste exempelvis föreskrifter för nationalparker och naturreservat utformas så att skyddet blir effektivt, vilket i sig kan innebära begränsningar vad avser möjligheterna att bedriva verksamhet i sådana områden. Föreskrifter av ifrågavarande slag får dock aldrig vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att långsiktigt uppnå syftet med respektive skyddsform.

I de fall regelförenkling till förmån för företag i besöksnäringen riskerar att ske på bekostnad av de skyddsvärden som bl.a. miljölagstiftningen avser att upprätthålla bör tyngdpunkten istället läggas på exempelvis digitaliserade tillståndsprocesser och förbättrad service samt handläggningsprocesser hos berörda myndigheter.

15.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Miljö- och klimatpåverkan av förslagen

Naturvårdsverket ser positivt på en ökad turism i Sverige. Samtidigt är det vår bedömning att det krävs en aktiv politik och styrning för att utvecklingen ska bli hållbar för både branschen och miljön. Företagen måste veta vilka regler som gäller för att kunna planera sina verksamheter samtidigt som samhället arbetar för att underlätta för miljö- och klimatsmarta verksamheter.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning om vilka effekter en utveckling av naturturismen kan få. Men även här krävs en aktiv politik och styrning. En viktig fråga är hur naturturismen ska kunna verka tillsammans med andra näringar i olika områden

Naturvårdsverket stödjer förslaget om att ge Tillväxtverket ansvar för samordning och kunskapsspridning om hållbar utveckling inom turism- och besöksnäring.

15.9 Påverkan på andra myndigheter och organisationer

Naturvårdsverket anser att kostnaderna för utredningens förslag är större för myndigheten än vad som redovisas. Förutom föreslagna regeringsuppdrag kommer förslagen innebära långsiktigt ökade kostnader för myndigheten för deltagande i olika utvecklingsgrupper enligt kap 3, samt ökade kostnader för långsiktig hantering av ökade besöksströmmar i skyddad natur samt information och uttolkning av allemansrätten.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggare Kerstin Backman Hannerz.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till: m.registrator@regeringskansliet.se