

## Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) överlämnar härmed sitt betänkande om de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för vissa av Sveriges skärgårdsområden.

Miljövårdsberedningen lämnade i oktober 1996 ett betänkande till regeringen om *Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden* (SOU 1996:153). I betänkandet föreslog beredningen bl.a. att regionala miljöprogram för skärgårdarna skulle utformas av ett antal länsstyrelser. Genom beslut den 18 december 1997 gav regeringen sju länsstyrelser i uppdrag att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för fyra skärgårdsområden. Vid samma tillfälle gav regeringen, genom tilläggsdirektiv (1997:153), Miljövårdsberedningen i uppdrag att följa och stödja arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen samt att därefter utvärdera dem. I uppdraget ingår att, om det behövs, föreslå ytterligare åtgärder till skydd för skärgårdarnas miljö. Miljövårdsberedningen överlämnade en lägesrapport till regeringen i juni 1998.

Miljövårdsberedningens ledamöter har varit riksdagsledamot Jan Bergqvist ordförande, generaldirektör Rolf Annerberg (t.o.m. september 1999), statskonsulent Åsa Domeij, biolog Stefan Edman, museichef Désirée Edmar (t.o.m. augusti 1999), verkställande direktör Karin Jonsson, generaldirektör Lars-Erik Liljelund (fr.o.m. mars 2000) forskningssamordnare Kerstin Lövgren, generaldirektör Maria Norrfalk, universitetsrektor Thomas Rosswall och miljörevisor Marja Widell.

Från Miljövårdsberedningens kansli har Katarina Fehler, Anna Holmquist, Helena Bergström och kanslichefen Siv Näslund deltagit i arbetet med detta betänkande.

Stockholm i juni 2000

Jan Bergqvist

/Siv Näslund Katarina Fehler Anna Holmquist Helena Bergström

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Bakgrund och uppdrag.....</b>	<b>17</b>
1.1 Bakgrund.....	17
1.2 Länsstyrelsernas uppdrag.....	18
1.3 Miljövårdsberedningens uppdrag och arbete.....	19
1.4 Betänkandets innehåll.....	23
<b>2 Regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden i landet.....</b>	<b>25</b>
2.1 Hållbar utveckling i skärgården.....	25
2.2 Regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgården, iakttagelser och slutsatser.....	28
<b>3 Åtgärder för hållbar utveckling i skärgården.....</b>	<b>37</b>
3.1 Det fortsatta arbetet .....	37
3.2 Verksamheter och boende.....	47
3.3 Fiske och vattenbruk .....	60
3.4 Vattenmiljön .....	73
3.5 Vattenförsörjningen .....	82
3.6 Stränderna .....	91
3.7 Natur- och kulturmiljön .....	101
<b>4 Bedömningar och konsekvenser .....</b>	<b>123</b>
<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1: Kommittédirektiv .....	125
Bilaga 2: Länsstyrelsernas uppdrag.....	129



## Sammanfattning

Det är nu det egentliga arbetet börjar. Så kan man sammanfatta arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för vissa av Sveriges skärgårdsområden. Sju länsstyrelser har, var för sig eller tillsammans, utarbetat programmen som överlämnades till regeringen vid årsskiftet. Miljövårdsberedningen har följt och stöttat länsstyrelserna under arbetet, och nu slutligen utvärderat programmen.

Människans närvaro utgör både en förutsättning för och ett hot mot en levande skärgård. I de regionala miljö- och hushållningsprogrammen berörs de delvis motstridiga, men också ömsesidigt beroende och samverkande, intressena att nyttja skärgården som resurs och att bevara dess unika värden. Programmen visar att det inte finns några enkla standardmodeller för hur skärgårdens miljö- och hushållningsproblem en gång för alla kan lösas.

Programarbetet utgör en imponerande och betydelsefull insats för hållbar utveckling i skärgården. I de fyra programmen finns ett par hundra förslag som berör skärgårdens miljö och en långsiktig hushållning med natur- och kulturresurser. Utmärkande för arbetet har varit att det skett i samarbete med aktörer på alla nivåer.

Samtidigt måste vi konstatera att många av de svåra problemen i skärgårdarna kräver lösningar som inte tas upp i programmen. Det handlar om åtgärder som inbegriper hela samhällssektorer och politikområden som jordbrukspolitik och trafikpolitik.

Det är nu av yttersta vikt att intentionerna i programmen arbetas in i kommunernas fysiska planering. Det är först då som åtgärdsförslagen kommer att få en praktisk och tydlig innebörd på lokal nivå. Ansvaret för att åtgärdena förverkligas vilar både på kommunal, regional och central nivå.

Det behövs bl.a. en satsning på översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden. Vi föreslår därför att kommunerna i de områden, där regionala miljö- och hushållningsprogram har tagits fram, ska upprätta fördjupningar av översiktsplanerna för kust- och skärgårdsområdet senast år 2005. Övriga kustkommuner i landet har fram till år 2009 på sig. Denna kraftsamling ligger väl i linje med det arbete för hållbar utveckling i kustområdena som sker i övriga Europa.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### Det fortsatta arbetet

#### Våra bedömningar

- Det är ett allvarligt hinder för hållbar utveckling i skärgården att det saknas översiktsplaner av en sådan karaktär, att de kan ge god vägledning för handlandet i praktiken. Vi menar att det nu behövs en kraftsamling för att hantera förändringstrycket i de svenska skärgårdarna.

#### Våra förslag

- En gemensam satsning på översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden genomförs. Kommunerna i de områden, där regionala miljö- och hushållningsprogram har tagits fram, bör senast år 2005 upprätta fördjupningar av sina översiktsplaner för kust- och skärgårdsområdet. Övriga kust- och skärgårdskommuner i landet bör senast år 2009 ha upprättat sådana fördjupningar av sina översiktsplaner.  
Om kommunerna inom angiven tid inte har tagit fram erforderliga översiktsplaner bör regeringen överväga möjligheten att enligt 6 kap. 13 § miljöbalken besluta att en eller flera kommuner till länsstyrelserna ska redovisa hur de avser att i sin planering tillgodose hushållningen av mark och vatten inom de kust- och skärgårdsområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken.
- Det underlag som kommunerna behöver för arbetet med de fördjupade översiktsplanerna tas fram av länsstyrelser och centrala myndigheter för de berörda länen senast år 2003 respektive år 2007. Länsstyrelserna samordnar arbetet med att ta fram det erforderliga kunskapsunderlaget samt prioritera viktiga insatsområden. Det bör föras in i regleringsbrev att länsstyrelser och centrala myndigheter har detta ansvar. Ansvaret för kunskapsförsörjningen enligt miljöbalken bör även framgå av respektive myndighets verksinstruktion.
- De länsstyrelser som tagit fram regionala miljö- och hushållningsprogram för fyra skärgårdsområden i landet, följer till år 2003 upp och redovisar till regeringen vilka åtgärder som genomförts av olika aktörer utifrån förslagen i respektive program. År

2005 bör en genomgripande analys göras för att värdera hur utvecklingen fortskridit. Länsstyrelserna redovisar då också till regeringen vilka ytterligare åtgärder som behövs för en hållbar utveckling i respektive skärgårdsområde.

- Regeringen bör uppmuntra ett aktivt svenskt deltagande i ett kommande EU-program för integrerad kustzonsförvaltning, ICZM. Kustlänsstyrelserna bör, tillsammans med motsvarande områden i andra länder runt Nord- och Östersjön, aktivt delta i utvecklingen av den regionala och lokala förvaltningen av kustzonens miljö samt mark- och vattenresurser. Även vattenområdesvisa samarbeten i linje med EU:s kommande vattendirektiv bör prioriteras.

## Verksamheter och boende

### Våra bedömningar

- Det är angeläget att stödja skärgårdsborna i deras ansträngningar att utveckla näringar och produkter. Det är viktigt att förslag om t.ex. marknadsföring av lokalt förädlade produkter kan realiseras. Rådgivning kring bl.a. ansökningar om EU-stöd kan underlätta detta.
- Besöksnäringen i skärgården behöver ses i ett långsiktigt perspektiv där hållbar utveckling står i centrum. De förslag om att utveckla strategier för besöksnäringen i skärgården som flera länsstyrelser presenterar kan vara viktiga steg i denna riktning.
- Det är viktigt att det finns en godtagbar servicenivå för boende och besökare i skärgården. Konsumentverkets arbete att tillsammans med Glesbygdsverket utveckla en servicedatabas kan ge kunskap om de förhållanden som råder i skärgårdsområdena.
- I den fortsatta behandlingen av boendevillkoren för permanentboende i attraktiva områden är det särskilt viktigt att uppmärksamma den betydelse som den fastboende befolkningen har för en levande skärgård.

### Våra förslag

- Livsmedelsverket får i uppdrag att se över livsmedelslagstiftningen och dess tillämpningar för småskalig livsmedelsförädling i syfte att underlätta näringsverksamhet för bl.a. skärgårdsbor.

- Glesbygdsverket får i uppdrag att ge en samlad bild av stöden till person- och godstrafik i skärgården samt hur tillämpningen ser ut i skärgården. Dessutom bör Glesbygdsverket utreda förutsättningarna för nationellt stöd till person- och godstrafik i skärgården.

## Fiske och vattenbruk

### Våra bedömningar

- Forum eller arbetsgrupper som samlar olika kategorier fiskare samt myndigheter och forskare är viktiga initiativ för ett ökat ansvarstagande för förvaltningen av fiskresursen.
- Det är viktigt att de skador som orsakas av säl och skarv kan minimeras genom förebyggande åtgärder. Här behövs insatser såväl på nationell som på europeisk nivå.

### Våra förslag

- Regeringen bör inleda diskussioner med berörda Östersjöländer om ett tillfälligt stopp, eller en kraftig minskning, av torskfisket. Fisket bör återupptas först när torskbeståndet ökat i hela det naturliga utbredningsområdet.
- Fiskeriverket får i uppdrag att föreslå fångstkvoter för småskaligt kustfiske, i första hand för torsk. I uppdraget ingår att kriterier utarbetas för det fiske som ska räknas till kategorin småskaligt kustfiske.
- Fiskeriverket får i uppdrag att göra en plan för de undersökningar som krävs för att kvantifiera och vårda kusternas fiskbestånd. Planen bör inkludera en bedömning av industrifiskets inverkan på fiskförekomsten i skärgårdarna. I uppdraget bör också ingå att utreda möjligheterna att införa krav på miljökonsekvensbedömningar av det storskaliga industrifisket.
- Berörda länsstyrelser får i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket ansvara för att försök med lokal förvaltning av fiskresursen organiseras och genomförs samt utvärderas. Fiskeriverket får dessutom i uppdrag att tillhandahålla det kunskapsunderlag som är nödvändigt för försöksverksamheten. Försöken inleds i tre skärgårdsområden, ett i Västra Götalands län, ett i skärgårdsområdet Uppsala, Stockholm och Södermanlands län samt ett i skärgårdsområdet Östergötlands och Kalmar län.

- Utvecklingen inom vattenbruket bör följas avseende miljöbelastning samt lokalisering av odlingar. Naturvårdsverket får i uppdrag att se över och uppdatera de råd och anvisningar som finns beträffande vattenbruk.

## Vattenmiljön

### Våra bedömningar

- Övergödningen av kusthaven är sannolikt den enskilda företeelse som har störst negativ inverkan på skärgårdens marina miljö. Vi anser att den negativa utvecklingen tillåts pågå alltför lång tid och att kraftfulla åtgärder måste vidtas. Det arbete som pågår nationellt och internationellt måste få mycket hög prioritet samt utvecklas och fördjupas för att minska övergödningens negativa effekter på vattenmiljön.
- Det är viktigt att åtgärder som kan minska övergödningens negativa effekter på regional och lokal nivå genomförs. Det gäller t.ex. åtgärder med syfte att återskapa eller anlägga våtmarker för att reducera näringsinnehållet i vattnet.

### Våra förslag

- Sjöfartsverket får i uppdrag att ta fram förslag till strikta utsläppskrav för befintliga båtmotorer och att utforma regler för en snabbare utfasning av båtmotorer som inte klarar utsläppskraven. Ett borte datum bör anges då dessa motorer inte längre får användas. Sjöfartsverket bör undersöka möjligheten att införa en miljöavgift på dylika utombordsmotorer för att påskynda utfasningen.
- En omläggning och differentiering av skatterna på bensin och olja genomförs så att en kraftig skattesänkning på alkylatbensin och biologiskt nedbrytbara oljor blir möjlig. Skattesänkningen syftar till att uppmuntra en övergång till miljöanpassade bränslen och oljor. Omläggningen bör ske i samarbete med berörda delar av näringslivet.
- Sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en informationskampanj om skälen för att använda miljöanpassade bränslen och oljor. Kampanjen bör även upplysa om skälen för att fasa ut båtmotorer som inte klarar strikta utsläppskrav.



## Vattenförsörjningen

### Våra bedömningar

- Möjligheten till lokal vattenförsörjning och avloppshantering bör vara vägledande för lokaliseringen av byggnader och anläggningar.
- Kommunerna bör behandla grundvattenfrågorna mer ingående i sina översiktsplaner än vad som hittills i allmänhet skett. Länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter, Sveriges geologiska undersökning, SGU, och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, bör bistå kommunerna med regionala planeringsunderlag som bland annat innehåller hydrogeologiska utredningar för hela tillrinningsområden.

### Våra förslag

- Länsstyrelserna utformar, i samverkan med kommuner och berörda branschorganisationer, en regional vatten- och avloppspolicy som kan ligga till grund för ställningstaganden kring vatten- och avloppsfrågorna i skärgården.
- Sveriges geologiska undersökning, SGU, får i uppdrag att införa en licensiering av brunnborrare i syfte att öka kontrollen av och kompetensen hos brunnborrare och därmed minska risken för felaktigt borrade brunnar.
- En utredning kring enskilda vatten- och avloppsanläggningar tillsätts. I utredningen bör ingå att föreslå en samordnande aktör som driver arbetet med teknikutveckling vad gäller småskaliga vatten- och avloppslösningar. Det bör också ingå förslag till former för prövning och godkännande av ny småskalig vatten- och avloppsteknik samt system för uppföljning och utvärdering av ny teknik och av försök med lokala vatten- och avloppssystem.
- Naturvårdsverket utreder i samverkan med SGU och Livsmedelsverket möjligheten att föreskriva om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken för högsta halt av klorid i sött grundvatten.

## Stränderna

### Våra bedömningar

- Stränderna kan inte bebyggas i nuvarande takt. Bebyggelse är i praktiken ett oåterkalleligt ingrepp och tillgången på strand är begränsad. Förändringarna i strandzonen kan i ett långsiktigt perspektiv leda till att en betydande del av de fria stränder som återstår tas i anspråk.
- En precisering av strandskyddet måste göras i dialog mellan kommunal och regional nivå.
- Det saknas en samlad bild över vilka stränder som i praktiken är tillgängliga för allmänheten och hur utvecklingen i strandzonen i detalj ser ut. Det är viktigt att enkla metoder snarast kommer till praktisk användning på regional och kommunal nivå så att man även med små resurser kan följa utvecklingen längs kusten och i skärgården.

### Våra förslag

- Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda om tillbyggnad i vissa fall bör kräva dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser eftersom också en tillbyggnad kan utöka tomtplatsens storlek och därmed minska allmänhetens tillträde till strandområdet.
- Länsstyrelserna bör omedelbart återkalla rätten att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna om tillämpningen av dessa inte är förenlig med lagstiftningens intentioner eller i det fall en kommun inte redovisar alla dispensbeslut.
- Länsstyrelserna bör skärpa sin tillsyn vad gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.
- Kraven för dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser skärps från dagens *särskilda* skäl till *synnerliga* skäl. Detta förutsätter att strandskyddet avgränsats till att endast omfatta mark- och vattenområden, som uppfyller strandskyddets syften. En sådan skärpning genomförs därför först sedan strandskyddet detaljavgränsats av länsstyrelserna i samverkan med kommunerna.
- Samtliga länsstyrelser ser senast år 2005 över sina strandskyddförordnanden. Översynen utförs i samverkan med kommunerna och med stöd av Lantmäterimyndigheten. Naturvårdsverket tar fram nationella anvisningar för detta. Länsstyrelserna detaljavgränsar i samband med översynen strandskyddsområdets

omfattning samt tar vara på möjligheten att utvidga strand-skyddet till 300 meter även i vattnet i syfte att skydda värdefulla grundområden.

## Natur- och kulturmiljön

### Våra bedömningar

- Det finns behov av att utveckla arbetssätt både regionalt och centralt där markägare, myndigheter m.fl. kan samverka för att gemensamt hitta lösningar på hur natur- och kulturmiljövärden bäst kan hävdas i jord- och skogsbruket.
- Naturvårdsverkets nästa landsomfattande naturinventering bör gälla vattenmiljöer.

### Våra förslag

- Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att se över möjligheten att använda naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal såväl i jord- som i skogsbruket som ett komplement till natur- och kulturreseptat, biotopsskyddsområde och generella naturhänsyn.
- Jordbruksverket beaktar särskilt kust- och skärgårdsområdet vid anvisningar kring fördelning av EU:s jordbruksstöd samt vid utformning av informationsinsatser till lantbrukare.
- Länsstyrelserna anger i sina genomförandeplaner för den del av jordbruksstödet som beslutas regionalt, hur insatser för kust- och skärgårdsområdet kan stärkas.
- Regeringen ger Jordbruksverket anvisningar som innebär en omfördelning av det föreslagna investeringsstödet med miljöinriktning inom ramen för vad som är möjligt enligt EU:s riktlinjer. Bidragsdelen för investeringsstödet bör höjas till 45 procent och bidragsramen till 600 000 kr för öar utan fast landförbindelse. I övrigt ska samma villkor gälla som för fastlandet.
- Länsstyrelserna, i samverkan med kommuner och berörda lokala och regionala aktörer, identifierar de geografiska områden där ytterligare skydd av olika slag är motiverade med hänsyn till natur-, kultur- och rekreationsvärdena, inklusive möjligheten att tillgodose friluftslivets intressen. Därefter tas en strategi fram för hur dessa områden kan värnas långsiktigt.

- Naturvårdverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att i samverkan senast år 2005 utarbeta en nationell strategi för hur kust- och skärgårdsområdenas samlade natur-, kultur- och rekreationsvärden bör bevaras, vårdas, nyttjas och utvecklas långsiktigt.
- Naturvårdsverket får i uppdrag att kartlägga grunda vattenområden och deras biologiska värden i skärgården och utefter kusterna samt att föreslå hur dessa skyddsvärda bottnar kan ges ett generellt förstärkt skydd. I uppdraget bör ingå att föreslå hur de skyddsvärda bottnarna ska definieras.
- Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda frågan om medborgarinflytande i samband med naturvårdsplanering samt möjligheterna att i miljöbalken införa en liknande samrådsprincip som i dag krävs enligt plan- och bygglagen.
- Länsstyrelser och kommuner i samverkan identifierar och avgränsar senast år 2003 "hänsynsområden" där trafikrestriktioner intill land är lämpliga ur bullerbegränsande synpunkt men där begränsning också av andra störningar kan vara motiverade. Länsstyrelserna redovisar resultatet av sitt arbete senast år 2003 till Naturvårdsverket. Länsstyrelser och kommuner bör i arbetet samverka med Sjöfartsverket.
- Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Statens sjöhistoriska museer och Fiskeriverket finna formerna för ett aktivt bevarande av äldre nyttofartyg som en naturlig del i kust- och skärgårdsområdenas rika kulturarv.
- Länsstyrelsen och övriga berörda centrala och regionala myndigheter bildar snarast en samordningsgrupp i varje län som ser över vilka statliga fastigheter som kan vara aktuella för försäljning och bedömer deras värde ur natur-, kulturmiljö- och friluftslivsynpunkt, liksom för andra samhällsintressen.

# 1 Bakgrund och uppdrag

## 1.1 Bakgrund

På statlig nivå har skärgårdsområdenas utveckling utretts i flera olika sammanhang. Som exempel kan nämnas betänkandet Levande Skärgårdar (SOU 1994:93) och Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153). Många gånger har skärgårdarna berörts indirekt t.ex. när det gäller utredningar om miljöpolitikens inriktning, biologisk mångfald och färjetrafik.

Miljövårdsberedningen fick 1995 i uppdrag (dir. 1995:127) att analysera miljösituationen i landets skärgårdsområden samt att föreslå en strategi och åtgärder för en bättre miljö med tyngdpunkt i de mest utsatta områdena. Regeringen konstaterade i sitt direktiv till Miljövårdsberedningen att ett ökat och förändrat nyttjande av skärgårdarna medfört ökade störningar, förslitning, övergödning samt vatten- och luftföroreningar, att tillgängligheten till stränderna försvårats och att möjligheterna att hålla marken i hävd försämrats. Regeringen påtalade också brister i kommunernas planering och i länsstyrelsernas planeringsunderlag för de områden som omfattas av 4 kap. miljöbalken (tidigare 3 kap. naturresurslagen). I uppdraget ingick att redovisa förutsättningarna för att upprätta och genomföra miljöprogram för respektive skärgårdsområde samt att överväga organisatoriska former för ett sådant arbete.

Miljövårdsberedningen föreslog i betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) att vissa länsstyrelser skulle få i uppdrag att utforma och genomföra skärgårdsmiljöprogram med de länsvisa strategiprogrammen för regional miljö (STRAM) som utgångspunkt.

## 1.2 Länsstyrelsernas uppdrag

1997 fick sju länsstyrelser regeringens uppdrag (se bilaga 2) att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden. Regeringens uppdrag riktade sig till

- Uppsala, Stockholm och Södermanlands län
- Östergötlands och Kalmar län
- Blekinge län samt
- Västra Götalands län.

Ett regionalt miljö- och hushållningsprogram har utarbetats för varje skärgårdsområde. Programmen redovisades till regeringen vid årsskiftet 1999/2000. Arbetets uppläggning redovisades till regeringen i en delrapport i mars 1998. Miljö- och hushållningsprogrammen bör enligt direktivet omfatta

- konkreta steg för att komma till rätta med miljö- och hushållningsproblem i respektive skärgårdsområde på ett sätt som är tillfredsställande ur miljösynpunkt samtidigt som det går att förena med behovet av sysselsättning och tillväxt,
- en analys av förutsättningar för tillämpning av gällande lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser, miljöskydd och skydd av natur- och kulturlandskapets värden,
- en analys av ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd, bl.a. EU-stöd, till ekologiskt hållbara lösningar,
- ett samlat program för behandling av områdets miljö- och hushållningsfrågor i regional och lokal planering med sikte på ekologiskt hållbar utveckling.

Till länsstyrelsernas uppdrag hör en promemoria som var utgångspunkt för arbetet med regionernas miljö- och hushållningsproblem.

Skärgårdsregionerna skulle i arbetet med miljö- och hushållningsprogrammen *samarbeta* med berörda kommuner och lokala organisationer m.fl. Regionerna skulle också *samråda* med berörda myndigheter och aktivt verka för en koppling till det lokala Agenda 21-arbetet.

Regeringen bidrog med 2,5 miljoner kronor för att stödja de sju länsstyrelsernas arbete med att ta fram miljö- och hushållningsprogrammen. Medlen fördelades av Miljödepartementet under 1998 (1,5 mkr) och 1999 (1 mkr).

### 1.3 Miljövårdsberedningens uppdrag och arbete

1997 fick Miljövårdsberedningen regeringens uppdrag (se bilaga 1) att följa och stödja länsstyrelsernas arbete med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för skärgårdarna. Vi hade vidare i uppdrag att utvärdera programmen och om det behövdes föreslå ytterligare åtgärder till skydd för skärgårdarnas miljö.

#### Så här följde och stödde vi länsstyrelserna

Med utgångspunkt från regeringens direktiv till oss, regeringens uppdrag till länsstyrelserna, underlag från centrala myndigheter samt våra egna analyser har vi följt och stött länsstyrelsernas arbete genom att

- arrangera avstämningsmöten för länsstyrelser och centrala myndigheter
- delta vid möten och arrangemang i skärgårdsområdena
- delta vid möten och arrangemang som centrala myndigheter arrangerat
- bjuda in berörda centrala myndigheter till informations- och samrådsmöten
- samordna information och aktiviteter som kan vara av intresse för flera länsstyrelser samt förmedla och ha kontakt med vissa skärgårdsanknutna aktörer som inte i första hand arbetar på regional nivå (t.ex. forskare och intresseorganisationer).

I arbetet med att stödja länsstyrelserna har vi lagt särskild vikt vid tre områden

- dialog kring innebörden av ekologiskt hållbar utveckling i skärgårdarna
- betydelsen av samarbete med lokala och regionala aktörer
- betydelsen av att programmen blir åtgärdsinriktade.

Även berörda centrala myndigheter som vi samrått med har pekat ut dessa områden som angelägna.

## Nedan beskrivs de aktiviteter vi genomfört

### *- Arrangerat avstämningsmöten för länsstyrelser och centrala myndigheter*

Vi har arrangerat fem större möten med bl.a. Miljövårdsberedningen, länsstyrelser och centrala myndigheter. Det första avstampsmötet hölls under två dagar på Tynningö i november 1997 för att introducera det kommande uppdraget. Det sista avstämningsmötet hölls i Karlskrona hösten 1999.

Avstämningsmötena har varit en av de viktigaste enskilda aktiviteterna i uppdraget att följa och stödja länsstyrelserna. De flesta länsstyrelser och myndigheter inom projektet har varit representerade vid mötena. Programmet vid avstämningsmötena har i första hand utgått från länsstyrelsernas önskemål men vi har också tagit upp ämnen som vi själva och myndigheterna har tyckt varit angelägna. Stående programpunkter vid mötena har varit att sprida information om det pågående arbetet inom länsstyrelserna och myndigheterna samt att från olika synvinklar diskutera innebörden av ekologiskt hållbar utveckling i skärgårdarna. Mötena har ofta kombinerats med studiebesök och många goda exempel har redovisats liksom information om försök och pågående projekt.

### *- Deltagit vid möten och arrangemang i skärgårdsområdena*

Vi har under arbetets gång deltagit vid möten, som har arrangerats av länsstyrelserna, för lokala, kommunala och regionala aktörer. Exempel på sådana möten är informationsmöte i Bräkne-Hoby (juni 1998), referensgruppsmöte i Smögen (juni 1998), upptaktsmöte i Uppsala (augusti 1998) och seminarium i Valdemarsvik om intressemötsättningar som hot mot hållbar utveckling i skärgården (april 1999).

Vi har också besökt samtliga skärgårdsområden för att knyta kontakt och för att samtala med politiker på kommunal och regional nivå samt representanter för intresseorganisationer och länsstyrelsen, om hur regionen ser på arbetet med att skapa ekologiskt hållbar utveckling i skärgården. Vårt syfte var dessutom att skaffa oss en uppfattning om hur arbetet med regeringsuppdraget fortskred. Miljövårdsberedningens besök i skärgårdsområdena skedde under våren 1999.



*- Deltagit vid möten och arrangemang som centrala myndigheter arrangerat*

Vi har i mån av tid deltagit vid möten arrangerade av centrala myndigheter t.ex. Riksantikvarieämbetets nätverksmöten för kulturmiljöfrågan i skärgårdsuppdraget.

*- Bjudit in berörda centrala myndigheter till samrådsmöten*

Vi har bjudit in till sex samrådsmöten för Miljövårdsberedningen och berörda centrala myndigheter – det första i december 1997 och det sista i februari 2000. Vi har också haft många informella samråd med enskilda myndigheter under arbetets gång. De myndigheter som deltagit vid samråden har varit Boverket, Fiskeriverket, Forsvarsmakten, Glesbygdsverket, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens Jordbruksverk, Sveriges Geologiska Undersökningar och Vägverket.

Mötena har i regel hållits en tid efter de avstämningsmöten där både myndigheter och länsstyrelser deltagit. Samrådsmötena har varit inriktade på att informera om och diskutera det pågående arbetet, diskutera vilket stöd länsstyrelserna kan behöva från de centrala myndigheterna samt ta reda på vilka åtgärder som Miljövårdsberedningen kan behöva vidta.

*- Samordnat information och aktiviteter som kan vara av intresse för flera regioner samt förmedlat och haft kontakt med vissa skärgårdsanknutna aktörer som inte i första hand arbetar på regional nivå*

Vi har lagt ned mycket tid på att vara allmän koordinator i projektet. Det innebär att vi har svarat på och förmedlat frågor, fångat upp idéer som kan behöva bearbetas eller föras vidare, skickat ut information och minnesanteckningar samt i den mån vi har haft tid deltagit vid möten och hållit oss informerade om övrigt skärgårdsrelaterat arbete.

Exempel på möten som vi har deltagit i är (exklusive myndighetsarrangemang) seminarium om kustplanering (december 1997), arbetsmöte i Finland om miljöförhållandena i de baltiska skärgårdarna (augusti 1998), forskningsprogrammet SUCOZOMA:s programseminarium (mars 1999), symposium för kustkulturen (november 1999), informations- och frågestund hos Svenska Kryssarklubben (december

1999) samt konferens om europeiska policys för hållbar kustzonsutveckling (juni 2000).

## Så här utvärderade vi de regionala miljö- och hushållningsprogrammen

Utvärderingen av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen har främst inriktats på

- bedömning av ett urval av de programförslag som riktar sig till regeringen och som bedöms som särskilt viktiga
- bedömning av programförslagen som helhet inklusive en bedömning av huruvida ytterligare åtgärder behövs.

Som utgångspunkt för bedömningarna av förslagen i miljö- och hushållningsprogrammen för skärgårdarna har vi använt följande underlag

- Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) samt remissvar på betänkandet
- Svenska miljömål (prop. 1997/98:145)
- länsstyrelsernas regeringsuppdrag (Regeringsbeslut 17, 18 december 1997, se bilaga 2).

### *Uppdatering av betänkandet från 1996*

Länsstyrelserna har blivit ombedda om att uppdatera och ev. förtydliga/utveckla faktaunderlagen i betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153).

Vidare har forskare knutna till forskningsprogrammet om bärkraftig förvaltning av kustresurser (SUZOZOMA, Sustainable Coastal Zone Management) lämnat synpunkter beträffande aktualiteten i betänkandets faktaunderlag. Dessa forskare har också, som underlagsmaterial till oss, formulerat trender som berör kustzonen och analyserat hur de regionala miljö- och hushållningsprogrammen möter vissa av dessa trender.

### *Samråd*

Vi har under hand diskuterat vissa frågor med bl.a. centrala myndigheter och länsstyrelser.

### *Avgränsning av uppdraget*

Vi har inte utvärderat den arbetsprocess som lett fram till de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för skärgårdarna. En sådan utvärdering är mycket viktig, men bör göras av någon som inte själv varit delaktig i processen. Vid en sådan bör också samtliga aktörer som varit aktiva i arbetsprocessen delta. Emellertid har länsstyrelserna framfört önskemål om att Miljövårdsberedningen, som avslutning på arbetet med programmen, ska arrangera ett utvärderingsmöte med inriktning på den arbetsprocess som länsstyrelserna, myndigheterna och Miljövårdsberedningen har deltagit i. Mötet kommer att hållas i augusti 2000.

Miljömålskommittén behandlar betydelsen av regionala underlag, däribland miljö- och hushållningsprogram, för att samlat och sektorövergripande hantera miljö- och hushållningsfrågor på regional nivå samt länsstyrelsernas ansvar för detta. Miljömålskommitténs betänkande har redovisats i juni 2000. Miljömålskommittén föreslår också hur sådana regionala underlag kan utvecklas, bl.a. med utgångspunkt från gjorda erfarenheter i samband med arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för skärgårdarna.

## 1.4 Betänkandets innehåll

Kapitel 2 beskriver förutsättningarna för hållbar utveckling i Sveriges skärgårdar. Där finns iakttagelser och slutsatser om länsstyrelsernas arbete med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, programmets innehåll och inriktning samt kommentarer kring de förväntningar programmen har skapat. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av våra slutsatser om programmen och skärgårdens framtida utveckling.

Kapitel 3 innehåller våra förslag till ytterligare åtgärder. Kapitlet inleds med övergripande förslag om hur arbetet för hållbar utveckling i skärgårdarna bör fortsätta. Därefter behandlas verksamheter och boende, fiske och vattenbruk, vattenmiljön, vattenförsörjningen, stränderna samt natur- och kulturmiljön. I dessa avsnitt återfinns kortfattade beskrivningar av ett urval av åtgärdsförslagen i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen samt våra bedömningar och förslag.

Kapitel 4 innehåller konsekvensbeskrivningar av våra förslag enligt regeringens direktiv till samtliga kommittéer.

## 2 Regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden i landet

### 2.1 Hållbar utveckling i skärgården

De flesta av Sveriges skärgårdar hyser bofast befolkning sedan många hundra år tillbaka. Redan de första människorna i skärgården sökte sig dit för naturresursernas skull. Man fiskade, jagade och bröt mark för odling. Djuren fick beta i skogen och längs stränderna. Byggnader uppfördes för bostäder och djur på platser med skyddade lägen. Båthus och fiskebodas uppfördes vid vattnet. Skärgårdslandskapet formades på så vis av människans aktiviteter genom ett samspel mellan det redan existerande landskapet och den tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen. Många natur- och kulturvärden som vi idag uppfattar som genuina och karakteristiska, har alltså uppstått av människans strävan att försörja sig. Människans närvaro och levnadsförhållanden speglas också genom ägostrukturer, ortnamn, traditioner m.m.

En god miljö är fundamental för den regionala och lokala utvecklingen i samtliga skärgårdsområden. I betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) konstaterar Miljövårdsberedningen att begreppet levande skärgård bör vara förenligt med hållbar skärgård. Också i länsstyrelsernas program framhålls att ett av de viktigaste syftena med åtgärderna inom miljö- och hushållningsområdet är att trygga möjligheten för människor att bo och verka i skärgården. Samtidigt betonas i programmen att miljö och hushållningsfrågorna måste integreras i en bredare diskussion som omfattar såväl social, ekonomisk som kulturell utveckling av våra skärgårdsområden för att hållbar utveckling ska vara möjlig.

Det ligger en paradox i att samhällets intresse för skärgården i många avseende är inriktat på att värna spåren av mänskliga aktiviteter som uppstått inom ramen för en inte längre existerande skärgårdsekonomi. De värden man ofta vill bevara representerar ett skärgårdsliv som i stort sett inte längre finns. En central fråga är därför hur man ska kunna få en samhällsutveckling i skärgården, vars konsekvenser för

miljön och natur- och kulturresurserna går att förena med ekonomisk bärkraft.

Hållbar utveckling i skärgården måste omfatta också anslutande kustområden på fastlandet. Det finns starka direkta band och influenser mellan fastlandet och skärgården som rör ekologi, hydrologi etc. Naturen ändrar gradvis karaktär från fastlandskusten och ut mot ytterskärgården. Strandängar, kustnära skogar, åmynningar, små vattendrag och kustsjöar är knutna till fastlandet men hör också skärgården till. Det pågår ständigt en process där stranden successivt förskjuts utåt. Det finns också ett samspel både vad gäller fysiska samhällsstrukturer och samhällsutvecklingen i övrigt.

Våra kuster och skärgårdar har unika värden. De har också stor betydelse för många människor, både bofasta och besökare. I ett av miljö- och hushållningsprogrammen används termen nationalklenod om skärgården, i ett annat används begreppet nationallandskap. Miljöbalken uttrycker sig i termer av riksintressen och riksdagen har satt upp miljö kvalitetsmål som omfattar ”Hav i balans samt levande kust och skärgård”. I ett globalt perspektiv talas om delar av skärgården som tänkbart världsarv. Innebörden i dessa begrepp beror på vems perspektiv man utgår ifrån.

Många olika aktiviteter är koncentrerade till kustzonen där de direkt eller indirekt påverkar miljön och tar mark- och vattenresurser i anspråk. Skärgårdarnas känsliga miljöer och natur- och kulturresurser riskerar därmed att oåterkalleligt förändras. Så som redan har påtalats i olika sammanhang försvårar detta inte bara möjligheterna till varaktig bosättning och försörjning utan det har också negativ inverkan på kust- och skärgårdsområdenas stora rekreativvärden. Människan utgör därmed både en förutsättning för och ett hot mot en levande skärgård. I de regionala miljö- och hushållningsprogrammen berörs de delvis motstridiga, men också ömsesidigt beroende och samverkande intressena att nyttja skärgården som resurs och att bevara dess unika värden.

Skärgårdarnas miljö- och hushållningsproblem beror till mindre del på situationen i själva skärgården. De hänger snarare samman med samhällsutvecklingen i stort. Skärgårdsbefolkningens möjligheter att försörja sig genom traditionella näringar såsom skärgårdsjordbruk och kustfiske har försämrats och därmed möjligheterna att hålla odlingslandskapet i hävd och traditionell bebyggelse i stånd. Bebyggelse och annan exploatering, överutnyttjande av sötvattenresurser och fiskeresurser, förorening av mark, luft och hav i och utanför kustzonen, motorbåtstrafik m.m. leder till störningar, förslitning, övergödning, förgiftning av mark och vatten samt förstörelse av djur- och växtliv både på land och i vatten. Också tillgängligheten till stränderna försvåras.

Sammantaget leder detta till genomgripande förändringar av hela skärgårdslandskapet.

Det som skiljer skärgårdarna från många andra glesbygder i landet är det omfattande säsongboendet och friluftslivet. Många skärgårdsområden har karaktären av avfolkningsbygd, men är samtidigt utsatta för ett starkt exploateringsstryck. I synnerhet de storstadnära skärgårdarna är relativt lättillgängliga för ett mycket stort antal människor. Omkring en tredjedel av Sveriges befolkning bor permanent inom 5 km från kusten. Inom kustzonen är befolkningstätheten särskilt hög i stort sett längs hela västkusten, upplands- och södermanlandskusten ner till Norrköping samt intill några större norrlandsstäder. En successiv förändring av tidigare utpräglade skärgårdssamhällen pågår på många håll, framför allt nära storstäderna. Sett i ett europeiskt perspektiv ger Sveriges skärgårdsområden unika möjligheter till natur- och kulturupplevelser, vilket i ett längre perspektiv ytterligare kommer att öka trycket mot skärgårdarna.

Efterfrågan på fritid i skärgården grundas huvudsakligen på dess kultur- och naturvärden. Dessa är i sin tur beroende av fortsatt yrkesmässig aktivitet baserad på traditionella näringar. Fritiden i skärgården är också beroende av de servicetjänster, som produceras av skärgårdsboende. Det finns med andra ord ett ömsesidigt beroende mellan den yrkesmässiga sektorn och fritidssektorn, samtidigt som det också uppstår intressekonflikter och konkurrens om mark- och vattenresurserna.

Ett allt för hårt eller olämpligt nyttjande leder till utarmning av gemensamma natur- och kulturresurser. I slutändan blir alla förlorare. För att effektivt kunna lösa problemen kring miljö och resurshushållning i skärgården är det därför nödvändigt att förstå och beakta också vilken roll ekonomiska, sociala och kulturella strukturer spelar.

## 2.2 Regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgården, iakttagelser och slutsatser

### Länsstyrelsernas arbete med programmen

Programarbetet har haft karaktären av pilotprojekt och särskilda medel har av regeringen ställts till länsstyrelsernas förfogande. Det har av länsstyrelserna påtalats som en förutsättning för att kunna genomföra uppdraget. Programarbetet har ändå för alla de berörda länsstyrelserna inneburit en kraftsamling både vad gäller arbetsinsats och avsatta resurser.

Två av programmen har utarbetats gemensamt av flera länsstyrelser. En viktig del av uppdraget har i dessa län varit att se till helheten i det gemensamma skärgårdsområdet och att genom programmen bidra med underlag för en sammanhållen syn. Programarbetet har på så sätt skapat en grund för ett fortsatt organiserat samarbete över länsgränser när det gäller skärgårdsfrågor. Berörda länsstyrelser framhåller det positiva i samarbetet men också att detta har krävt mycket tid och resurser.

Visioner, problembilder och lösningar formas olika beroende på vilka aktörer som deltar i en arbetsprocess. Trots att många samhällssektorer och aktörer varit berörda är det ändå inte tydligt i vilken utsträckning dessa verkligen integrerats i programarbetet och därmed hur de påverkat innehållet i programmen. Nästan genomgående saknas i programmen synliga analyser kring målkonflikter. Endast ett av programmen har en tydlig sektorövergripande ansats och behandlar frågeställningar bland annat utifrån geografiska utgångspunkter. Övriga program behandlar varje sektor för sig.

Vikten av dialog betonas i alla program och kopplingar görs både till Agenda 21-processen och den kommunala fysiska planeringen, där medborgarnas inflytande utgör en central del. Flera program framhåller att en förutsättning för hållbar utveckling är att människor är delaktiga i utvecklingen av sin egen livsmiljö. Samtidigt ställer det krav på samhället att aktivt stödja och ta tillvara initiativkraft och engagemang hos boende, verksamma och besökare i skärgården.

Miljövårdsberedningen avstår från att närmare utvärdera själva arbetsprocessen, inte minst därför att vi själva har varit en aktör under arbetets gång. Vi kan ändå konstatera att programarbetet i samtliga berörda län tycks ha bidragit till dialog och erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelser, skärgårdsbor och kommuner. Lokala aktörer och brukare

tycks ha kommit till tals, även om det har skett i olika omfattning utifrån de skilda förutsättningarna i respektive län. Länsstyrelserna har hållit ett stort antal möten, diskussioner, seminarier, samråd och remisser. Någon heltäckande bild av alla dessa aktiviteter ges emellertid inte i programmen. Några länsstyrelser menar att myndigheter samt bofasta och deras organisationer har kunnat samlas kring en gemensam problemanalys och vision om önskvärd utveckling. Samtidigt noteras i programmen svårigheterna att nå även de tillfälliga besökarna och de fritidsboende, som i delar av skärgården utgör en mycket stor andel av de boende. Arbetet med miljö- och hushållningsprogrammen har också bidragit till dialog myndigheter emellan.

Det är tydligt att programarbetet bidragit till att skapa enighet regionalt och att det erbjudit en ram för samarbete. Programarbetet ses i några län som grunden i en nationell och regional kraftsamling för hållbar utveckling och för att bibehålla skärgården som nationalklenod.

### **Programmen har olika inriktning**

De fyra skärgårdsområdena omfattar hela skalan från glesbygdsskärgård via landsbygdsskärgård till tätortsnära skärgård och består alltså av en mångfald miljöer med varierande förutsättningar och problem. Uppdraget har av länsstyrelserna tolkats och genomförts utifrån förutsättningarna i respektive skärgårdsområde, regionala behov, tidigare erfarenheter av liknande programarbete samt tillgängliga resurser.

Programmen riktar sig sammantaget till fyra nivåer av mottagare, nämligen regering, riksdag och centrala statliga myndigheter, länsstyrelserna själva, kommuner och landsting samt organisationer, företag och enskilda i skärgården.

Länsstyrelserna betonar sinsemellan olika aspekter när det gäller programmets syfte samt huvudsakliga användningsområden, nämligen

- att se till helheten i kusten och skärgården och ge olika aktörer i samhället (kommuner, riksdag, myndigheter, intresseorganisationer m.m.) en gemensam plattform att agera från,
- att föreslå genomtänkta och väl förankrade, konkreta förslag till åtgärder,
- att regionalisera miljömålen och bidra till att dessa uppnås,
- att ge ett samlat underlag för samhällsplanering som berör kustzonen samt inför EU:s program kring integrerad kustzonsförvaltning (Inergrated Coastal Zone Management, ICZM),
- att initiera fördjupningar av kommunernas översiktsplaner i kust- och skärgårdsområdet,



- att ”styra” utvecklingen i skärgården mot hållbart nyttjande med fokusering på de områden, som öppnats av militären och där sysselsättningen i skärgården ingår som en väsentlig del,
- att finna lämpliga förvaltningsformer för skärgårdsfrågor.

Dessa olika synsätt står inte i motsättning till varandra utan visar snarare på bredden vad gäller programmens användningsområden.

Bland de faktorer som influerat länsstyrelserna i arbetet kan nämnas det ökade behovet av regional överblick och samverkan, samt länsstyrelsernas ansvar för detta. Det finns hos länsstyrelserna också en aktiv strävan att i sin verksamhet integrera miljövard med resurshushållning och fysisk planering. Vidare har arbetet med att regionalisera miljö kvalitetsmålen bland annat bidragit till att vidga miljöbegreppet till att tydligare omfatta också kulturmiljöaspekter. Flera länsstyrelser betonar att de regionala miljö- och hushållningsprogrammen är en del i en större kunskapsuppbyggnad där sektorsamordning är en viktig del. Också det växande internationella samarbetet inom ramen för EU-medlemskapet har, enligt länsstyrelserna, varit en av utgångspunkterna för miljö- och hushållningsprogrammen. Det gäller exempelvis det kommande vattendirektivet, liksom arbetet med Natura 2000 samt enskilda projekt inom ramen för Mål 5b (numera mål 2-öarna) och de s.k. gemenskapinitiativen Interreg och Leader. Några länsstyrelser har också intresserat sig för EU:s demonstrationsprogram för integrerad kustzonsförvaltning (Integrated Coastal Zone Management, ICZM).

### **Programmets innehåll**

Frågorna som hanteras i miljö- och hushållningsprogrammen har stor bredd, berör många sakområden och är ofta mycket komplexa. I de fyra programmen finns mer än 200 delvis överlappande förslag, som rör åtgärder och ansvar på både kommunal, regional och central nivå.

De regionala miljö- och hushållningsprogrammen ger en god bild av bredden på de frågeställningar, som berör tillstånden i skärgårdens miljö samt nyttjandet av mark- och vattenresurserna. Sammantaget utgör programmen en imponerande och betydelsefull resurs- och probleminventering samt åtgärds katalog för skärgården. Tyngdpunkten i programmen handlar om skärgårdens miljö och en långsiktig hushållning med natur- och kulturresurser. Samtidigt tar programmen upp även andra dimensioner i begreppet hållbar utveckling, så som frågan om hur krav på miljöanpassning kan förenas med krav på sysselsättning och tillväxt.

I programmen föreslås ett mycket stort antal väl avgränsade åtgärder, som syftar till att förbättra miljön i vid mening och till utveckling i skärgården. Programmen innehåller också många förslag till mer övergripande, långsiktiga åtgärder såsom att ta fram av strategier, översyn av samverkansformer och liknande. Det gäller bl.a. förslag kring fritidsbåtarnas miljöfrågor, hur ur natur- och kulturmiljösynpunkt särskilt värdefulla fastigheter kan bevaras och skötas eller hur värdefulla natur- och kulturmiljöer ska förvaltas i områden där den militära närvaron avvecklas. Många frågeställningar kräver enligt länsstyrelserna ytterligare dialog mellan olika intressenter eller myndigheter för att man gemensamt ska komma fram till långsiktiga lösningar. Bland annat gäller detta lokal förvaltning av fiskeresurser. Andra frågeställningar framhålls som lämpliga att hantera inom ramen för kommunernas översiktsplanering, så som vatten- och avloppsfrågor, eller genom länsstyrelsernas löpande miljöövervakning.

Programmen anlägger genomgående ett regionalt perspektiv på de frågeställningar som behandlas. Samtidigt betonas kommunerna som en viktig aktör i arbetet för hållbar utveckling i skärgården. Detta gäller inte minst inom ramen för den fysiska planeringen. Också skärgårdsföreningar, byalag och organisationer anges som viktiga medaktörer. Några förslag rör också behovet av internationella åtaganden, i synnerhet för att komma till rätta med övergödning och förgiftning av skärgårdshaven samt vad gäller förutsättningarna för jordbruk och fiske.

Huvuddelen av förslagen utgår ifrån ett ansvarstagande inom ramen för befintlig lagstiftning. Ett fåtal förslag handlar om ändringar eller förtydliganden av regler och lagar. Bland annat föreslås ett generellt biotopsskydd för grunda bottenområden, att rätten att föreskriva vissa regler kring skärgårdsfisket återförs till regional nivå, att regelverk som försvårar möjligheten att bevara äldre nyttofartyg ses över samt att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna när det gäller husbåtar klargörs. Många förslag förutsätter att resurser tillförs.

Programmen påtalar, både genom enskilda förslag och i bakgrundstext, att behovet av inventeringar, forskning och ökad kunskap är mycket stort. Länsstyrelserna menar generellt att kunskap angående skärgårdens natur- och kulturmiljöer ofta är spridd, inaktuell eller saknas. Det gäller både enskilda biotoper eller objekt, som t.ex. grunda vattenområden och vrak eller mer allmänt den marina miljön, skärgårdens bebyggelsemiljöer eller friluftslivet i skärgården.

I flera program betonas på olika sätt samspelet mellan samhällsutvecklingen, skärgårdsekonomin och bevarandet av skärgårdens natur- och kulturmiljövärden. Natur- och kulturmiljöfrågor ägnas över lag mycket stor uppmärksamhet men behandlas nästan genomgående var för sig och inte utifrån ett helhetsperspektiv på skärgårdslandskapet och

dess utveckling. Samtidigt pekar de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, liksom bland annat EU:s program för integrerad kustzonsförvaltning, på ett ökat behov av överblick, samordning och samsyn i kust- och skärgårdsområdena, exempelvis genom ett för flera län samordnat miljöövervakningsprogram för kustvattnet. I alla program behandlas också alternativa förvaltningsformer, t.ex. skärgårdsstiftelser eller lokala förvaltningsmodeller för fisket.

Några program framhåller kust- och skärgårdslandskapets betydelse för människors identitet och upplevelse. Däremot behandlas inte fritidssektorns och turismens starkt växande betydelse i skärgårdarna i så stor omfattning. Jämställdhets- och sociala aspekter berörs endast marginellt i programmen och då främst som konsekvenser av föreslagna åtgärder. Generellt präglas programmen av ett förvaltningsinriktat perspektiv medan problem, som kan hänföras till ekonomi eller brister vad gäller teknisk utveckling, inte ägnas så stor uppmärksamhet. Detta gäller särskilt de areella näringarna inklusive fiske, vatten och avloppsfrågor med mera.

Relationen mellan de enskilda förslagen och övergripande visioner, mål eller strategier är i flera program mindre tydlig. Motiven till enskilda förslag eller insatsområden blir därmed svåra att utläsa. Generellt sett brister programmen med några undantag när det gäller övergripande och tydliga prioriteringar av insatsområden eller åtgärder. I några fall föreslås inom samma program snarlika åtgärder utan inbördes samordning. Det är generellt sett också oklart vilka förslag som kommer att kunna genomföras och av vem.

I alla de fyra programmen saknas, såsom efterfrågas i uppdraget, analyser av förutsättningarna för tillämpning av gällande lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser etc. liksom en analys av ekonomiska förutsättningar. Några länsstyrelser menar att det har saknats resurser för denna del av uppdraget. Länsstyrelserna hänvisar dock i en gemensam promemoria, som tagits fram av ”Arbetsgruppen för ekonomi och företagsutveckling”, till tidigare kartläggningar framtagna av Naturvårdsverket och Jordbruksverket över olika fonder och bidrag som berör miljöområdet. Endast två av fyra program redovisar kostnadsuppskattningar. Sammanfattningsvis saknas i programmen djupare analyser av åtgärdernas genomförandedelar både vad gäller ekonomi och lagstiftning samt konsekvensanalyser i övrigt.

Möjligheten till medfinansiering genom EU:s strukturfonder respektive inom ramen för s.k. gemenskapsinitiativ tas upp i några program som en av flera finansieringskällor för att genomföra åtgärder på bl.a. natur- och kulturmiljöområdet. Det rör t.ex. en lång rad åtgärder för att underlätta tillgängligheten för det rörliga friluftslivet, metodutveckling och partnerskap inom kulturmiljösektorn, arbetet med

ramprogram för bevarande och utveckling i skärgården samt konkreta restaurerings- och bevarandeinsatser. Andra program uttrycker i mer generella termer att möjligheterna att tillvarata EU-medel bör utnyttjas vid genomförandet. Några länsstyrelser framhåller svårigheterna att säkra den offentliga medfinansieringen i EU-projekt som en begränsande faktor för möjligheten att genomföra viktiga åtgärder.

Till länsstyrelsernas uppdrag hör en promemoria med en lång rad frågeställningar som utgångspunkt för arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen. Några av dessa behandlas inte i programmen genom tydliga förslag men ryms istället i någon av de övergripande strategier och liknande, som föreslås i programmen. Hit hör bl.a. frågan om båtbottnentvättar. Andra frågor behandlas bara delvis eller inte alls inom ramen för programarbetet. Vi vill här särskilt nämna området fartygstrafik och farleder, där några länsstyrelser hänvisar till pågående utredningar och till regeringens kommande prövning enligt miljöbalken.

Sammantaget demonstrerar länsstyrelsernas redovisningar tydligt att det inte finns några standardmodeller eller ”enfrågelösningar” för hur skärgårdens miljö- och hushållningsproblem en gång för alla kan lösas.

### **Programmen har skapat förväntningar**

Länsstyrelserna har i arbetet med att ta fram de regionala miljö- och hushållningsprogrammen på olika sätt involverat grupper av brukare och intressenter som berörs av förhållandena i skärgården. Detta är emellertid en arbetsmodell som förpliktar. Det är nu det egentliga arbetet förväntas börja med att lösa de problem och förverkliga de möjligheter som programmen uppmärksammar. Förväntningar finns om att också genomförandefasen ska ske i dialog mellan dem som berörs lokalt i skärgårdarna samt kommuner och myndigheter på olika nivåer.

Även bland centrala myndigheter har uppdraget skapat förväntningar. Inte minst gäller detta vilka frågor som behandlas i programmen och vilken roll programmen bör ha i förhållande till myndigheternas, länsstyrelsernas och kommunernas ordinarie verksamhet och ansvar samt till övriga aktiviteter som berör skärgården. Olika samhällssektorer betonar, helt naturligt, skilda aspekter på skärgårdsmiljön och hur denna bör förvaltas. Samtidigt har programarbetet väckt förhoppningar om en helhetssyn på skärgårdens problem och möjligheter. Inför det fortsatta arbetet har flera myndigheter och även länsstyrelser uttryckt att det finns ett behov såväl av ökad nationell sektorsamordning som av att berörda myndigheter var och en tar större ansvar för skärgårdsområdena utifrån sina respektive expertfunktioner.

Också hos privata intressenter har uppdraget till länsstyrelserna skapat förväntningar om engagemang från samhällets sida. Generellt gäller för programmen att de inte speglar den mångfald aktiviteter som redan pågår i skärgårdarna, både vad gäller myndighetsutövning och projekt av olika slag. Detta kan uppfattas som att frågor har glömts bort.

Samtidigt som länsstyrelserna själva framhåller att programmen till stora delar kan börja genomföras direkt uttrycks också förväntningar om att särskilda medel ska ställas till aktörernas förfogande för genomförandet av de föreslagna åtgärderna.

### **Sammanfattande slutsatser**

Vi menar att de regionala miljö- och hushållningsprogrammen utgör en bra grund för att utifrån resurshushållning och miljöanpassning ta till vara skärgårdens utvecklingsmöjligheter. Programmen kan fungera som en för berörda aktörer gemensam plattform inför det fortsatta arbetet. Åtgärderna som föreslås i programmen kan, tillsammans med de under programarbetet påbörjade processerna, ge viktiga bidrag till en hållbar utveckling av våra skärgårdsområden.

Programmen är ett led i en process. Viktigt för den fortsatta utvecklingen är att berörda aktörer verkligen genomför de åtgärder som föreslås. Det är detta som kommer att avgöra i vilken utsträckning programmen i praktiken kan bidra till en hållbar utveckling.

Det är särskilt angeläget att det regionala perspektivet följs upp kommunalt och lokalt. För att de regionala miljö- och hushållningsprogrammen också på sikt ska bli verkningsfulla måste de integreras i kommunernas fysiska planering.

Även andra aktörer som berörs av åtgärdsförslag i programmen måste agera så att de åtgärder som pekats ut som väsentliga av länsstyrelserna, införlivas i den egna verksamheten. Det gäller t.ex. centrala myndigheter. Ansvar för skärgården delas av berörda myndigheter gemensamt.

Programmen bör också kunna fungera som inspirationskälla för de skärgårdsområden, som inte omfattades av uppdraget att ta fram miljö- och hushållningsprogram samt för andra geografiska områden i landet där det finns behov av att samordnat och över sektorgränser ta fram underlag för den fortsatta hanteringen av miljö- och hushållningsfrågor.

Det är således vår bedömning att de regionala miljö- och hushållningsprogrammen har potential att på ett betydelsefullt sätt leda arbetet för hållbar utveckling i skärgårdarna framåt. För att kunna lösa de svåra problemen i skärgårdarna krävs samtidigt åtgärder utöver dem som

föreslås i programmen. För att komma till rätta med övergödningen och förgiftningen av haven krävs insatser både på nationell och internationell nivå. Det handlar om åtgärder som inbegriper hela samhällssektorer och politikområden som jordbrukspolitik och trafikpolitik.

Möjligheterna för skärgårdsborna att finna sitt uppehälle och upprätthålla också traditionella näringar har kopplingar inte bara till jordbruks- och fiskepolitiken, nationellt och internationellt, utan också till skattelagstiftning, tillgång till service, transporter och infrastrukturens utbyggnad.

### 3 Åtgärder för hållbar utveckling i skärgården

#### 3.1 Det fortsatta arbetet

##### **Sammanfattning av våra bedömningar och förslag**

##### **Våra bedömningar**

- Det är ett allvarligt hinder för hållbar utveckling i skärgården att det saknas översiktsplaner av en sådan karaktär, att de kan ge god vägledning för handlandet i praktiken. Vi menar att det nu behövs en kraftsamling för att hantera förändringstrycket i de svenska skärgårdarna.

##### **Våra förslag**

- En gemensam satsning på översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden genomförs. Kommunerna i de områden, där regionala miljö- och hushållningsprogram har tagits fram, bör senast år 2005 upprätta fördjupningar av sina översiktsplaner för kust- och skärgårdsområdet. Övriga kust- och skärgårdskommuner i landet bör senast år 2009 ha upprättat sådana fördjupningar av sina översiktsplaner.

Om kommunerna inom angiven tid inte har tagit fram erforderliga översiktsplaner bör regeringen överväga möjligheten att enligt 6 kap. 13 § miljöbalken besluta att en eller flera kommuner till länsstyrelserna ska redovisa hur de avser att i sin planering tillgodose hushållningen av mark och vatten inom de kust- och skärgårdsområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken.

- Det underlag som kommunerna behöver för arbetet med de fördjupade översiktsplanerna tas fram av länsstyrelser och centrala myndigheter för de berörda länen senast år 2003 respektive år 2007. Länsstyrelserna samordnar arbetet med att ta fram det erforderliga kunskapsunderlaget samt prioritera viktiga insatsområden. Det bör föras in i regleringsbrev att länsstyrelser och

centrala myndigheter har detta ansvar. Ansvaret för kunskapsförsörjningen enligt miljöbalken bör även framgå av respektive myndighets verksinstruktion.

- De länsstyrelser som tagit fram regionala miljö- och hushållningsprogram för fyra skärgårdsområden i landet, följer till år 2003 upp och redovisar till regeringen vilka åtgärder som genomförts av olika aktörer utifrån förslagen i respektive program. År 2005 bör en genomgripande analys göras för att värdera hur utvecklingen fortskridit. Länsstyrelserna redovisar då också till regeringen vilka ytterligare åtgärder som behövs för en hållbar utveckling i respektive skärgårdsområde.
- Regeringen bör uppmuntra ett aktivt svenskt deltagande i ett kommande EU-program för integrerad kustzonsförvaltning, ICZM. Kustlänsstyrelserna bör, tillsammans med motsvarande områden i andra länder runt Nord- och Östersjön, aktivt delta i utvecklingen av den regionala och lokala förvaltningen av kustzonens miljö samt mark- och vattenresurser. Även vattenområdesvisa samarbeten i linje med EU:s kommande vattendirektiv bör prioriteras.

## Länsstyrelsernas fortsatta arbete med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen

I stort sett alla länsstyrelser har uttryckt att det egentliga arbetet börjar först nu med att i fortsatt dialog ta sig an de frågeställningar som har uppmärksamats i programarbetet. Många åtgärdsförslag kan genomföras mer eller mindre direkt inom ramen för gällande ansvarsfördelning. Andra kräver betydande samverkan, inte minst finansiellt. Genomförandet av programmen förutsätter i några län sannolikt också omfattande prioriteringsdiskussioner medan andra länsstyrelser redan under programarbetet kommit längre i detta avseende.

Länsstyrelserna i Västra Götalands samt i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län poängterar att genomförandet förutsätter att många engagerar sig. Förverkligandet av programmens intentioner är beroende av att berörda aktörer känner delaktighet och tar upp de föreslagna åtgärderna i sin egen verksamhet. Länsstyrelserna har, menar man i Västra Götaland, ett ansvar att följa upp arbetet genom att sprida förslagen till berörda.

För länsstyrelsen i Blekinge län är en central fråga att finna en bra förvaltningsform, som kan fungera som "motor" för det fortsatta arbetet. Möjligheten att inrätta en regional skärgårdsorganisation i form



av en stiftelse har utretts inom ramen för arbetet med miljö- och hushållningsprogrammet. Ett gemensamt regionalt forum föreslås även där skärgårdsrelaterade utvecklingsfrågor kan hanteras.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län aviserar i sitt gemensamma miljö- och hushållningsprogram att man tillsammans med berörda kommuner och skärgårdens intresseorganisationer avser att utarbeta ett genomförandeprogram där bl.a. prioriteringar och ansvarsfördelning görs. I Östergötland finns också tankar på att bilda ett skötselråd som ska bistå länsstyrelsen i arbetet med landskapsvård och reservatskötsel etc. De båda ovan nämnda länsstyrelserna menar att länsstyrelsernas engagemang är centralt som pådrivare i den fortsatta processen. Länsstyrelsen är den aktör som har en överblick över situationen i kustområdet och som också har ett kontaktnät i dessa frågor.

Flera länsstyrelser poängterar att programmen inte blir egentligt verkningsfulla förrän de integreras med den fysiska markanvändningsplaneringen. Västerviks kommun och länsstyrelsen i Kalmar län för nu diskussioner om att använda EU:s modell för integrerad kustzonsförvaltning, Integrated Coastal Zone Management (ICZM) som verktyg för att åstadkomma en koppling mellan den fysiska planeringen och det regionala miljö- och hushållningsprogrammet. Man avvaktar dock ännu ett eventuellt kommande EU program för introduktion av ICZM, eftersom extern finansiering är nödvändig för att åstadkomma ett pilotprojekt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att skärgårdskommunerna i samverkan med berörda lokala och regionala aktörer samt länsstyrelsen upprättar en projektplan för ett gemensamt arbete med fördjupningar av översiktsplanerna i kust- och skärgårdsområdet. Förslagen i det regionala miljö- och hushållningsprogrammet är tänkta att tillsammans med projektplanen fungera som gemensam grund för arbetet med översiktsplanerna. Kommunerna har visat intresse för ett sådant översiktsplanarbete men påpekar samtidigt att de har starkt begränsade resurser för planering. Länsstyrelsen bedömer det därför som nödvändigt att staten genom särskilda bidrag gör det möjligt att genomföra ett sådant planarbete.

Länsstyrelsen i Västra Götaland lyfter också fram de nationella skärgårdsträffarnas betydelse som forum för skärgårdsfrågorna och för att samordna mål om utveckling och bevarande. Länsstyrelsen föreslår att aktörerna utökas med representanter för fiskets och lantbrukets organisationer och att träffarna ges utökat mandat. De nationella skärgårdsträffarna är en del i Glesbygdsverkets uppdrag att verka för sektorssamordning för bl.a. skärgårdsfrågorna. Även övriga berörda centrala myndigheter deltar utifrån sina ansvarsområden. Samma

länsstyrelse föreslår att skärgårdsfrågorna på regional nivå ska samlas i en regional skärgårdsnämnd under Västra Götalandsregionen.

Enligt länsstyrelserna förutsätter genomförandet av många av de föreslagna åtgärderna att särskilda medel ställs till aktörernas förfogande.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### **En gemensam satsning på översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden**

- *Det är ett allvarligt hinder för hållbar utveckling i skärgården att det saknas översiktsplaner av en sådan karaktär, att de kan ge god vägledning för handlandet i praktiken. Vi menar att det nu behövs kraftsamling för att hantera förändringstrycket i de svenska skärgårdarna.*
- *Vi föreslår att en gemensam satsning på översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden genomförs. Kommunerna i de områden, där regionala miljö- och hushållningsprogram har tagits fram, bör senast år 2005 upprätta fördjupningar av sina översiktsplaner för kust- och skärgårdsområdet. Övriga kust- och skärgårdskommuner i landet bör senast år 2009 ha upprättat sådana fördjupningar av sina översiktsplaner.*

*Om kommunerna inom angiven tid inte har tagit fram erforderliga översiktsplaner bör regeringen överväga möjligheten att enligt 6 kap. 13 § miljöbalken besluta att en eller flera kommuner till länsstyrelserna ska redovisa hur de avser att i sin planering tillgodose hushållningen av mark och vatten inom de kust- och skärgårdsområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken.*

Det råder ingen brist på regionalt och centralt framtagna utredningar som ur olika perspektiv berör de svenska skärgårdarnas utveckling och framtid. Långt ifrån alla förslag som väckts har realiserats. Det är därför viktigt att konkreta åtgärder nu verkligen genomförs. Skärgårdarnas känsliga miljöer utsätts för ett stort förändringstryck. En långsiktig hushållning med skärgårdens resurser kräver aktiv handling nu.

Skärgårdarnas höga natur- och kulturvärden samt betydelse för friluftslivet uppmärksammades tidigt. Samhället har därför på olika sätt försökt att hantera de problem som präglat utvecklingen under det senaste seklet. Redan 1936 menade motionärerna i en riksdagsmotion

att det ”för närvarande pågår en synnerligen omfattande och hastigt framskridande exploatering och styckning ... intill hav, sjöar och vattendrag.” Den strandskyddslagstiftning som därefter successivt infördes har, trots kritik angående tillämpningen, inneburit att vi även i storstädernas närhet ännu har obebyggda stränder kvar.

Också den fysiska riksplaneringen kom som en reaktion på en till synes otvetydig samhällsutveckling med bl.a. stora industrietableringar i kustområdet samt allt fler fritidshus. Staten satsade stora resurser på förebyggande arbete bl.a. med kommunplaner. Kustområden pekades ut som skulle skyddas mot vidare exploatering och vara tillgängliga för friluftsliv. Begreppet högexploaterade kuster tillkom i detta sammanhang. Riksdagen lade genom införandet av naturresurslagen, och nu genom 4 kap. miljöbalken fast vissa större geografiska områden som ska skyddas mot ingrepp på grund av deras stora samlade natur- och kulturvärden samt betydelse för friluftslivet.

Det har i olika sammanhang, bl.a. i Miljövårdsberedningens betänkande *Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden* (SOU 1996:153), konstaterats att det finns stora brister i kommunernas planering och i länsstyrelsernas planeringsunderlag för de kust- och skärgårdsområden, som omfattas av 4 kap. miljöbalken. De fyra miljö- och hushållningsprogrammen avgränsades till just dessa kust- och skärgårdsområden.

Kommunernas översiktsplaner är ett centralt verktyg för att skärgården både ska utvecklas och bevaras i framtiden. Översiktsplanen ska ge både kommunen och övriga myndigheter vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Möjligheten finns att fördjupa översiktsplanen inom delar av kommunen, t.ex. kust- och skärgårdsområdet. Översiktsplanen tas fram i en lagstadgad process där medborgarnas insyn och inflytande spelar en viktig roll. Den fungerar också som ett avtal mellan stat och kommun om hur nationella värden ska tas till vara.

Det är i översiktsplanen som områden av riksintresse närmare avgränsas och här redovisar kommunerna också hur värdena ska tillgodoseas med ledning av underlag från länsstyrelserna och statliga myndigheter. De allmänt hållna bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken blir först på så sätt möjliga att tillämpa. Om inte översiktsplanen finns som underlag för prioriteringar finns risk att beslut om användningen av mark och vatten sker på ett ad hoc-artat sätt som i slutändan både kan omintetgöra möjligheterna att bevara skyddsvärda områden och försvåra satsningar på utveckling.

För att intentionerna i miljöbalken ska tas till vara krävs alltså att det finns översiktsplaner av god kvalitet. Översiktsplaner för kust- och

skärgårdsområden bör särskilt hantera resurser som är knappa och som kan bli föremål för, eller som det råder, konflikt om. *Exempel* på frågor som vi tycker är angelägna att ta upp i översiktsplaner är:

*Verksamheter och boende:* Mark- och vattenområden som är lämpliga/olämpliga för bebyggelse och för olika verksamheter, bland annat med hänsyn till vattenförsörjningen och avloppshantering. Möjligheter att tillgodose behovet av kommunikationer, bryggor, service, rekreation och friluftsliv etc. Områden som är viktiga för fortsatt jord- och skogsbruk eller där etablering av vindkraft, telemaster, båtbottn-tvättar och andra anläggningar är lämplig, eller inte lämplig.

*Fiske och vattenbruk:* Skyddsvärda miljöer för fisk liksom förslag till fiskevårdsområden och områden som lämpar sig för olika typer av vattenbruk.

*Vattenmiljön:* Områden med vatten- och avloppsproblem, eller där risk finns för sådana, liksom anspråk beträffande utsläpp av avlopp och dagvatten som inte bör tillåtas t.ex. i en känslig vik. Områden där lokala eller regionala åtgärder mot eutrofiering eller miljögifter är motiverade.

*Vattenförsörjningen:* Tillgång och efterfrågan på dricksvatten och avloppslösningar, områden med risk för saltvatteninträngning i grundvattnet där brunnborrning inte bör tillåtas samt områden av betydelse för grundvattenbildningen.

*Stränderna:* Behov av förbättrad tillgänglighet för allmänheten, eller områden som är särskilt känsliga på grund av växt och djurliv på land eller i vattnet. Översiktsplanen kan också ligga till grund för en precisering av strandskyddsbestämmelserna.

*Natur- och kulturmiljön:* Bullerfria områden, känsliga biotoper, forn lämningar i vatten (vrak), områden av särskild betydelse för friluftslivet eller där särskilda hänsyn bör tas till kulturmiljön samt till landskapsbilden.

Vi bedömer att det är ett allvarligt hinder för en långsiktigt hållbar utveckling i skärgården att det saknas översiktsplaner av en sådan karaktär att de kan ge god vägledning för handlandet i praktiken. Vi menar att det nu behövs en kraftsamling för att hantera förändringstrycket i de svenska skärgårdarna.

Vi föreslår därför en gemensam satsning på fördjupad översiktsplanering i landets kust- och skärgårdsområden. Kommunerna i de områden där regionala miljö- och hushållningsprogram har tagits fram bör senast år 2005 ha fördjupat sina översiktsplaner enligt plan- och bygglagen, med ungefärlig avgränsning för de områden, som berörs av 4 kap. miljöbalken. Arbetet bör ske i samarbete med lokala skärgårdsorganisationer och föreningar samt, där så är lämpligt, samordnas inom och mellan län. Övriga skärgårdskommuner i landet bör senast år 2009 ha fördjupat sina översiktsplaner för kust- och skärgårdsområdet.

Det svenska planeringssystemet utgår från det kommunala självstyret. Det betyder att de kommunala översiktsplanerna inte är underordnande andra planer, varken på regional eller på central nivå. Villkoret för detta är emellertid att stat och kommun i översiktsplanen kommer överens om huvuddragen av mark- och vattenanvändningen och att kommunerna tillgodose riksintressen. Kommunen ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet en gång varje mandatperiod. Om kommunerna inom den ovan angivna tiden inte tagit fram erforderliga översiktsplaner bör regeringen överväga möjligheten att enligt 6 kap. 13 § miljöbalken besluta att en eller flera kommuner till länsstyrelserna ska redovisa hur de avser att i sin planering tillgodose hushållningen av mark och vatten inom de kust- och skärgårdsområden som omfattas av 4 kap. miljöbalken.

Det finns många förklaringar till att översiktsplaner i kust- och skärgårdsområdet ännu inte kommit fram i tillräcklig omfattning. En förklaring är att kunskapsunderlag saknas, en annan är brist på resurser. Vi anser att det bästa sättet att stödja kommunerna i arbetet med de fördjupade översiktsplanerna är någon form av finansiellt stöd. Vi menar därför att en översyn bör göras i syfte att hitta en sådan finansiering. En möjlighet som bör övervägas är att ändra villkoren för det statliga bidrag, som har till syfte att öka den ekologiska hållbarheten i samhället, så att det också omfattar strategiska planeringsåtgärder.

### **Regional samordning av kunskapsförsörjningen**

- *Det underlag som kommunerna behöver för arbetet med de fördjupade översiktsplanerna tas fram av länsstyrelser och centrala myndigheter för de berörda länen senast år 2003 respektive år 2007. Länsstyrelserna samordnar arbetet med att ta fram det erforderliga kunskapsunderlaget samt prioritera viktiga insatsområden. Det bör föras in i regleringsbrev att länsstyrelser och centrala myndigheter har detta ansvar. Ansvaret för kunskapsförsörjningen*

*enligt miljöbalken bör även framgå av respektive myndighets verksamhetsinstruktion.*

Miljöbalken förutsätter ett väl utvecklat system för kunskapsförsörjning. Syftet är att klarlägga förutsättningarna för och konsekvenserna av beslut om användningen av marken och vattnet och därtill knutna natur- och kulturreсурter. (Prop. 1997/98:45) Det framgår emellertid av miljö- och hushållningsprogrammen att det saknas viktigt underlagsmaterial för hushållningen med mark- och vatten i skärgårdsområdet. Några exempel på sådant underlagsmaterial är beskrivningar och tolkningar av riksintressen, regionala friluftslivs- och grönstrukturprogram, maringeologisk information och modeller för beräkning av vattenomsättning.

Länsstyrelserna ansvarar för samordning av mellankommunala frågor samt för att bevaka och samordna statliga intressen på regional nivå. Länsstyrelsernas samordningsroll handlar både om att ställa samman, förmedla och värdera de centrala myndigheternas underlagsmaterial och att bevaka att statens intressen tas till vara i den kommunala planeringen. Länsstyrelserna ska även samordna de olika sektorerna på regional nivå. Även berörda centrala myndigheter ska, utifrån sina respektive sektorsansvar, bidra till att ta fram fakta och anpassa kunskapen så att den kan användas i kommunernas arbete med översiktsplanerna i kust- och skärgårdsområdet.

Vi menar att det underlag som kommunerna behöver för arbetet med de fördjupade översiktsplanerna bör tas fram av länsstyrelser och centrala myndigheter för de berörda länen senast år 2003 respektive år 2007. Länsstyrelserna bör utifrån en samlad regional syn på skärgårdens utveckling prioritera viktiga insatsområden.

Vi menar också, liksom Boverket i rapporten Kunskapsförsörjning – ett levande system (1999), att ansvaret för kunskapsförsörjningen bör tydliggöras i regleringsbrevet till berörda länsstyrelser och centrala myndigheter. Ansvaret för kunskapsförsörjningen bör även framgå av respektive myndighets verksamhetsinstruktion.

### **Uppföljning och genomförande av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen**

- *De länsstyrelser som tagit fram regionala miljö- och hushållningsprogram för fyra skärgårdsområden i landet, följer till år 2003 upp och redovisar till regeringen vilka åtgärder som genomförts av olika aktörer utifrån förslagen i respektive program. År 2005 bör en genomgripande analys göras för att värdera hur utvecklingen*

*fortskridit. Länsstyrelserna redovisar då också till regeringen vilka ytterligare åtgärder som behövs för en hållbar utveckling i respektive skärgårdsområde.*

I den fortsatta processen med att genomföra programmets intentioner är det fortsatt viktigt med lokal förankring och att tillvarata lokalt engagemang. Vi vill också betona betydelsen av ett sektorövergripande perspektiv och arbetssätt, inte minst inför de prioriteringsdiskussioner som aviserats från flera skärgårdsområden. Bland annat bör eventuella målkonflikter mellan olika sektorsintressen, vilka överlag inte har behandlats på ett öppet och tydligt sätt i programdokumenten, hanteras för att inte skapa ytterligare konflikter i genomförandefasen.

Det är också viktigt att det mellanregionala samarbetet fortsätter eller utökas. Detta berör främst de län där ett integrerat och länsövergripande programarbete genomförts, nämligen Uppsala, Stockholm och Södermanland samt Östergötland och Kalmar. Även vad gäller Blekinge län och Västra Götalands län bör ett utökat samarbete med grannlänerna kring skärgårdsfrågor övervägas.

De länsstyrelser som tagit fram regionala miljö- och hushållningsprogram för sina skärgårdsområden bör få i uppdrag att senast år 2003 följa upp och till regeringen redovisa vilka insatser som gjorts av olika aktörer med att genomföra de åtgärder, som föreslås i respektive program. Uppföljningen bör ske sektorövergripande och i samarbete med berörda myndigheter, kommuner och lokala och regionala aktörer samt, i de fall det är aktuellt, med berörda regionala självstyrelseorgan. Uppföljningen bör ske i nära samarbete mellan berörda länsstyrelser.

År 2005 bör en genomgripande analys göras för att värdera hur utvecklingen fortskridit. Länsstyrelserna bör då också till regeringen redovisa vilka ytterligare åtgärder som behövs för en hållbar utveckling i respektive skärgårdsområde.

### **Aktivt svenskt deltagande i EU:s kutszonsprogram**

- *Regeringen bör uppmuntra ett aktivt svenskt deltagande i ett kommande EU-program för integrerad kustzonsförvaltning, ICZM. Kustlänsstyrelserna bör, tillsammans med motsvarande områden i andra länder runt Nord- och Östersjön, aktivt delta i utvecklingen av den regionala och lokala förvaltningen av kustzonens miljö samt mark- och vattenresurser. Även vattenområdesvisa samarbeten i linje med EU:s kommande vattendirektiv bör prioriteras.*

Under senare år har integrerad kustzonsförvaltning blivit ett begrepp inom naturvård, naturresurshushållning och planering. År 1995 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag om ett storskaligt demonstrationsprogram för integrerad kustzonsförvaltning, (Integrated Coastal Zone Management, ICZM). Programmet syftade till att främja en hållbar utveckling utifrån både ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Nyckelorden är samordning och samsyn, både mellan sektorer i offentlig förvaltning, mellan verksamhetsområden och dess företrädare samt mellan beslutsnivåer. Lokalt deltagande betonas som en viktig del.

Initiativet resulterade i 35 projekt som pågick i alla Europas havsområden mellan åren 1997-1999. Demonstrationsprogrammet har inneburit att EU samlat in en stor mängd data och erfarenheter om kustzonsförvaltning. Sverige deltog dock inte med något projekt, men skulle kunna tillföra nya, viktiga erfarenheter till ett kommande program. Vår mycket långa kuststräcka rymmer stora regionala skillnader och olika situationer kan därför belysas i olika delar av landet. Vår kustzon rymmer också unika skärgårdsområden som i sig är influerade både av expanderande storstäder och glesbygdsproblematik.

Vi menar att Sverige bör driva frågan om ICZM i EU. De län, som omfattats av uppdraget att ta fram regionala miljö- och hushållningsprogram för sina kust- och skärgårdsområden, bör tillsammans med motsvarande områden i andra länder runt Nord- och Östersjön aktivt delta i utvecklingen av den regionala och lokala förvaltningen av kustzonens miljö samt mark- och vattenresurser inom ramen för ett kommande program för tillämpning av EU:s program för integrerad kustzonsförvaltning, ICZM.



## 3.2 Verksamheter och boende

### Sammanfattning av våra bedömningar och förslag

#### Våra bedömningar

- Det är angeläget att stödja skärgårdsborna i deras ansträngningar att utveckla näringar och produkter. Det är viktigt att förslag om t.ex. marknadsföring av lokalt förädlade produkter kan realiseras. Rådgivning kring bl.a. ansökningar om EU-stöd kan underlätta detta.
- Besöksnäringen i skärgården behöver ses i ett långsiktigt perspektiv där hållbar utveckling står i centrum. De förslag om att utveckla strategier för besöksnäringen i skärgården som flera länsstyrelser presenterar kan vara viktiga steg i denna riktning.
- Det är viktigt att det finns en godtagbar servicenivå för boende och besökare i skärgården. Konsumentverkets arbete att tillsammans med Glesbygdverket utveckla en servicedatabas kan ge kunskap om de förhållanden som råder i skärgårdsområdena.
- I den fortsatta behandlingen av boendevillkoren för permanentboende i attraktiva områden är det särskilt viktigt att uppmärksamma den betydelse som den fastboende befolkningen har för en levande skärgård.

#### Våra förslag

- Livsmedelsverket får i uppdrag att se över livsmedelslagstiftningen och dess tillämpningar för småskalig livsmedelsförädling i syfte att underlätta näringsverksamhet för bl.a. skärgårdsbor.
- Glesbygdverket får i uppdrag att ge en samlad bild av stöden till person- och godstrafik i skärgården samt hur tillämpningen ser ut i skärgården. Dessutom bör Glesbygdverket utreda förutsättningarna för nationellt stöd till person- och godstrafik i skärgården.

## Föreslagna åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen

I samtliga regionala miljö- och hushållningsprogram uppmärksammas villkoren för att leva och verka i skärgården. Programmen omfattar ett femtiotal förslag och behandlar framför allt

- småskalig livsmedelsproduktion
- stöd till brukare
- turism, friluftsliv och rekreation
- informationsteknikens möjligheter
- servicenivå och transporter
- bostäder och boendekostnader.

### Småskalig livsmedelsproduktion

Skärgårdslantbruket är idag inte konkurrenskraftigt. I flera av programmen föreslås att villkoren för skärgårdslantbruket och skärgårdslantbrukarna särskilt ska följas upp och utredas. Mindre utredningar har i vissa fall genomförts inom ramen för programarbetet. En avgörande faktor för att åstadkomma en lönsam husdjursproduktion är att göra slakten billigare. Det gäller i synnerhet på öar utan förbindelse med fastlandet. Transporter och transportstöd, möjlighet att etablera lokal slakteri- och mejeriverksamhet inklusive mobila slakterier, är i detta sammanhang centrala frågor. Även möjligheterna till avsättning av skärgårdens produkter måste förbättras t.ex. genom mer utvecklade distributionskanaler.

Flera länsstyrelser uppmärksammar i sina program villkoren för småskalig livsmedelsförädling i skärgården. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill att tillämpningen av bestämmelserna för småskalig livsmedelsförädling ska ändras så att det blir möjligt att etablera slakteri- och mejeriverksamhet i skärgården. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län påpekar att den nuvarande livsmedelslagstiftningen försvårar etablering av småskalig verksamhet. Detta tas också upp av länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län som har genomfört en studie av jord- och skogsbruket i skärgårdsområdet. Studien visar att många lantbrukare har utvecklingsidéer beträffande förädling, men de har inte råd eller kraft att förverkliga dem. Regelverket bedöms som omfattande och inte anpassat för småskalig verksamhet med transportproblem. Dessutom anges tolkningen av reglerna skifta på kommunal och nationell nivå.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län samt länsstyrelsen i Blekinge län betonar vikten av samverkan mellan olika producenter när det gäller försäljning av lokala produkter från jordbruk och fiske. Det handlar bl.a. om gemensam märkning av dessa produkter och att marknadsföra vissa nischprodukter gemensamt.

### **Stöd till lantbrukare**

I flera av programmen görs en direkt koppling mellan EU:s strukturfonder, ett långsiktigt bevarande av skärgårdens kulturlandskap och den biologiska mångfalden. Man framhåller vikten av att kommande strukturfondsprogram utformas så att utrymme ges för lantbruk i skärgården. EU-stöden nämns också som en finansieringskälla för att genomföra vissa av de föreslagna åtgärderna. Länsstyrelsen i Blekinge län poängterar att möjligheterna att ta till vara EU:s stöd ska utnyttjas.

Några länsstyrelser tar upp frågan om utformningen av EU:s miljöstöd. Man menar att stödet för vård av natur- och kulturlandskapet, i synnerhet för öar utan fast landförbindelse, bör öka och att regelverket därför behöver förändras och anpassas till förhållandena i skärgården. Av programmen framgår också att regelverket kring olika EU-stöd generellt uppfattas som krångligt och att en bättre samordning mellan olika stödformer behövs.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill att länsstyrelserna speciellt riktar rådgivning till skärgårdsjordbrukarna avseende EU:s jordbruks- och miljöstöd. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län föreslår bl.a. att en skärgårds-konsulent tillsätts inom skärgårdsorganisationernas ram, alternativt en kontaktperson för skärgårdsfrågor i berörda kommuner. Denna person kan, enligt förslaget, vara expert på olika stödformer och hjälpa enskilda och föreningar i deras myndighetskontakter.

Förslag om ersättning till brukare för vård av natur- och kulturlandskapet i skärgården behandlas i kap. 3.7 Natur- och kulturmiljön.

### **Turism, friluftsliv och rekreation**

Turism, friluftsliv och rekreation har länge varit en del i skärgårdens försörjningsmönster. Bofasta har under lång tid fått inkomster genom uthyrning av rum eller genom pensionatsverksamhet. I dag har många besökare tillgång till campingplatser, egna fritidshus och båtar. Det lokala näringslivet främjas och utvecklas genom t.ex. försäljning till

skärgårdsrestauranger, fritidsboende och besökare. Här finns också en potential för ökad lokal avsättning av förädlade skärgårdsprodukter.

Flera länsstyrelser uppmärksammar den balans som måste finnas mellan att utveckla det lokala näringslivet och att bevara de natur- och kulturmiljöer som bl.a. besöksnäringen är beroende av. Det handlar inte bara om att undvika skador på den fysiska miljön i form av nedskräpning och utsläpp utan att också andra värden som tystnad och ostördhet värnas.

Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller den potential som finns i gemensamma strategier och marknadsföring av aktiviteter inom turismsektorn. De föreslår att en övergripande strategi för turismen i skärgårdsområdet utarbetas i samverkan med företrädare för befolkningen, Blekinge Turism samt kommunens ansvariga. Samma länsstyrelse har också tillsammans med skärgårdskommunernas turistansvariga formulerat en idé om en Blekingeled till havs. Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att detta arbete leds och genomförs av skärgårdskommunerna.

Andra länsstyrelser lyfter också fram behovet av en samlad syn på besöksnäringen i skärgårdsområdena. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att ett struktur- och utvecklingsprogram för kulturturismen utvecklas med syfte att nå en långsiktigt hållbar kvalitetsturism i skärgården. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill att en gemensam plan utarbetas för hållbar turismutveckling i skärgården med syfte att få igång en strukturerad samverkan mellan olika intressenter.

### **Informationsteknikens möjligheter**

Några länsstyrelser påpekar bl.a. att informationstekniken kan möjliggöra fler distansarbeten och utlokalisering av verksamheter i skärgården, vilket framför allt kan främja den lokala ekonomin och bidra till ytterligare arbetstillfällen. Möjligheten att distansarbeta kan minska behovet av persontransporter. Samtidigt kan utvecklingen inom informationstekniken resultera i en ökad utflyttning i skärgårdsområdena eller delar av skärgårdsområdena vilket i sig skapar en större efterfrågan på transporter till och från fastlandet och mellan öar.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill förbättra tele-nätet till öarna för att på så sätt öka förutsättningarna för nya arbetstillfällen. I det regionala miljö- och hushållningsprogrammet för Västra Götalands län framhålles behovet av bredbandsteknik för att utveckla skärgårdens näringsliv. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län föreslår att utbyggnaden av infrastrukturen för informationsteknik påskyndas.

## **Servicenivå och transporter**

Många av länsstyrelserna lyfter fram de problem som är förknippade med basservice i skärgården. Det rör tillgången till skola, barn- och äldreomsorg samt annan service. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län föreslår att en lägsta servicenivå anges för de statliga bolagens verksamhet i skärgården. Samma länsstyrelser menar också att kriterierna för ombudsverksamhet måste ses över för att anpassas till skärgårdens förhållanden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill ta fram planer för utbyggd service i skärgården som baseras på lokala behov och utarbetas med hjälp av den servicedatabas som Konsumentverket i samarbete med Glesbygdsverket utvecklar.

Omfattningen och behoven av person- och godstransporter samt anslutande infrastruktur varierar, liksom serviceutbud, med befolkningsunderlag och säsong. Samtliga länsstyrelser ser tillgången till person- och godstrafik som förutsättningar för att kunna bo och bedriva olika former av företagande i skärgården. Det kan ha avgörande betydelse för såväl lokal service som möjligheten att kunna bo i skärgården men kanske arbeta på fastlandet. Flera länsstyrelser betonar också behovet av väl fungerande kommunikationer för att hålla skärgården öppen för besökare.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår att kollektivtrafiken i skärgårdsområdet ses över i syfte att bl.a. undersöka möjligheterna till samordning av olika typer av transporter. Också länsstyrelsen i Västra Götalands län samt länsstyrelsen i Blekinge län har förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för kollektivtrafiken i skärgården. Flera länsstyrelser lyfter fram behovet av ekonomiskt stöd för person- och godstransporter. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län pekar på behovet av stöd till tyngre godstransporter, framför allt i de områden av skärgården där reguljär trafik saknas. I det regionala miljö- och hushållningsprogrammet för Blekinge län föreslår man att bidragsmöjligheterna för skärgårds-trafiken utreds i den regionala transportplanen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill ha generella eller regionala/lokala transportstöd för investeringar till företagare på öar utan fast förbindelse och utan statlig färja.

Färje- och fartygstrafik mellan öar och mellan öar och fastland i skärgården är en del av en större transportkedja. I flera program ses transporter och kommunikationer i ett helhetsperspektiv, där anslutande vägar vid färjelägen på fastland och öar är en del av ett väl fungerande kommunikationsnät. Dit hör också, enligt flera länsstyrelser, skötsel, bevarande och utbyggnad av hamnar, bryggor, parkeringsplatser samt lagermöjligheter och avfallshantering vid hamnområden.

Det faktum att infrastrukturen för transporter påverkar bebyggelsemönstren uppmärksammas också av flera länsstyrelser. Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår att hamnar och hamnområden som har en strategisk funktion för skärgårdssamhällena, får skydd i kommunernas översiktsplaner och även i vissa fall bör betraktas som riksintressen.

Samtidigt som behovet av person- och godstrafik för en levande skärgård framhålls i flera regionala miljö- och hushållningsprogram, uppmärksammar också många länsstyrelser de negativa effekter som ökade transporter kan få på skärgårdens miljö. Det handlar om risken för ökade utsläpp från båt- och fartygstrafik, slitage på bottnar och stränder och andra negativa konsekvenser för miljön. Dessutom nämns i några av programmen de effekter som en ökad trafik kan ha på livsmiljön i skärgården. I tätortsnära skärgårdar där människor pendlar till arbete och service kan den lokala skärgårdskulturen hotas. I andra skärgårdsområden kan trycket från besökare öka och leda till utarmning av natur- och kulturvärden.

### **Bostäder och boendekostnader**

Flera länsstyrelser framhåller att förutsättningarna för permanentboende i skärgården försvåras av den utveckling som i dag sker i många skärgårdsområden, där permanenthus omvandlas till fritidshus. Det framgår också av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen att fastighetstaxeringsvärdena och fastighetsskatten är ett problem för de människor vars försörjning bygger på de traditionella näringarna i skärgården.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län betonar att möjligheten till helårsboende och försörjning i skärgården är nödvändiga för att målet om en bättre miljö ska kunna uppnås. Eftersom tillgången på hus är begränsad, liksom mark för att bygga nytt, måste den som idag vill köpa sig en bostad för permanent boende i skärgårdsområdet konkurrera med köpare av fritidsbostäder. Priserna blir därmed orimligt höga för många skärgårdsbor. Konsekvensen blir att många inte har möjlighet att bo kvar respektive kan bosätta sig i skärgården. Inte minst drabbar detta de relativt kapitalsvaga grupper som är verksamma inom de areella näringarna.

Länsstyrelsen föreslår införandet av förvärvslagstiftning/boendeplikt i syfte att skydda den lokala fastighetsmarknaden. Man menar att detta är av avgörande betydelse för möjligheten att bo och verka i skärgården hela året. Länsstyrelsen poängterar också att ämnet har diskuterats under lång tid utan att någon lösning redovisats. Länsstyrelsen i Västra

Götalands län föreslår också regeringen att undersöka möjligheterna att införa begreppen "fritidsbostad" och "permanentbostad" i plan- och bygglagen, för att på detta sätt ge kommunerna möjlighet att styra användningen av bostadshus i olika områden.

Många av länsstyrelserna påtalar dessutom behovet av hyresbostäder för att göra det möjligt för människor att bo kvar respektive flytta ut i skärgården. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands poängterar att delar av skärgården är utsatt för ett starkt bosättningsstryck. Det finns ett stort behov av hyresbostäder och mindre bostäder för unga och äldre i skärgården. Länsstyrelsen i Stockholm län har tillsammans med berörda skärgårdsorganisationer påbörjat ett arbete med att ta fram principexempel för att belysa vilka upplåtelseformer som kan vara lämpliga och hur produktionskostnaderna kan hållas nere.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

Skärgården har unika, natur-, kultur- och rekreationsvärden av såväl nationellt som internationellt intresse. I skärgården finns också en rad akuta miljö- och hushållningsproblem. Dessa är bara delvis betingade av situationen i själva skärgården. Många av skärgårdens värden riskerar att oåterkalleligt gå förlorade om inte åtgärder snarast vidtas inom en rad samhällsområden. Ett upprätthållande av skärgårdens natur- och kulturvärden förutsätter en bofast befolkning som är verksam inom traditionella näringar. För att detta ska vara möjligt krävs att behovet av grundläggande samhällsfunktioner såsom service, kommunikationer, en god boendemiljö etc. kan tillfredsställas samt att det finns tillgång till en diversifierad arbetsmarknad, som möjliggör försörjning också inom andra näringar.

Olika former av stöd från samhället kan endast till viss del bidra till att utveckla den lokala ekonomin. Vi menar att den initiativkraft och det entreprenörsskap som finns bland många permanent boende är avgörande drivkrafter för en fortsatt levande skärgård. På så vis tas också kunskapen om de specifika förhållanden och förutsättningar som råder i ett visst skärgårdsområde till vara.

Samtidigt är förutsättningarna för den bofasta befolkningen i skärgården nära knutna till samhällsutvecklingen i stort och enskilda politikområden som jordbrukspolitik, fiskeripolitik, trafikpolitik och bostadspolitik. Det krävs en långsiktig syn på skärgården där den bofasta befolkningens villkor uppmärksammas. I skärgårdens fortsatta utveckling spelar också besöksnäringen en viktig roll, inte minst genom att besökare kan bidra till den lokala ekonomin. De som besöker

skärgården har också ansvar för att natur- och kulturmiljöer värnas och inte överexploateras.

### Utveckling av skärgårdens näringar

- *Livsmedelsverket får i uppdrag att se över livsmedelslagstiftningen och dess tillämpningar för småskalig livsmedelsförädling i syfte att underlätta näringsverksamhet för bl.a. skärgårdsbor.*
- *Det är angeläget att stödja skärgårdsborna i deras ansträngningar att utveckla näringar och produkter. Det är viktigt att förslag om t.ex. marknadsföring av lokalt förädlade produkter kan realiseras. Rådgivning kring bl.a. ansökningar om EU-stöd kan underlätta detta.*

Livsmedelsförädling kan stödja det lokala näringslivet genom att t.ex. nischprodukter utvecklas som kan marknadsföras och säljas lokalt till besökare. Det råder vissa oklarheter kring huruvida tillämpningen av livsmedelslagstiftningen tar hänsyn till de speciella villkor som råder för småskalig livsmedelsförädling. Vi föreslår därför att regeringen ger Livsmedelsverket i uppdrag att se över livsmedelslagstiftningen och dess tillämpningar för småskalig livsmedelsförädling. Det kan efter en sådan utredning finnas behov av att t.ex. föreslå att dispens från vissa regler ska kunna lämnas för att på så vis underlätta småskalig livsmedelsförädling i bl.a. skärgården.

Vi vill i detta sammanhang nämna det förslag till miljö- och landsbygdsprogram för åren 2000-2006 som regeringen i december 1999 överlämnade till Europeiska kommissionen. I regeringens skrivelse En hållbar utveckling av landsbygden m.m. (skr. 1999/2000:14) uppmärksammas bl.a. den småskaliga livsmedelsförädlingen. Regeringen bedömer att exempelvis samarbete över produktgränserna kan leda till intressant och innovativ produktutveckling med lokal profil.

En del av de förslag som rör de areella näringarna handlar om samverkan kring lokala resurser som t.ex. gemensam marknadsföring av lokala produkter. Vi tycker att det är angeläget att dessa och liknande förslag testas och utvecklas på lokal nivå i samverkan med berörda brukare. I detta sammanhang anser vi att insatser som på olika sätt leder till en samordning av information och rådgivning till lantbrukare i skärgården avseende bl.a. EU-stöd är viktiga att genomföra.

Arbete med att främja företagsutveckling i skärgården kan underlättas genom projekt delfinansierade genom EU-stöd. Syftet med EU:s



gemenskapsinitiativ LEADER + är att stödja hittills oprövade och innovativa utvecklingsstrategier för landsbygdens utveckling. Tidigare LEADER-program har resulterat i utarbetandet av LEADER-metoden. Den bygger bl.a. på lokal förankring och ett underifrånperspektiv genom bildandet av lokala partnerskap. EU:s jordbruks- och miljöstöd främjar på olika sätt utveckling av landsbygden. Här kan nämnas stöd till lantbruksföretags marknadsföring av kvalitetsprodukter, lantgårdsturism, gårdsbutik, kultursatsningar, upplevelseturism samt stöd till ett ökat engagemang hos människor för bygdens överlevnad.

Förslaget till utvecklingsplan för mål 2-öarna, inom ramen för EU:s strukturfunder, förhandlas för närvarande med Europeiska kommissionen. Utvecklingsplanen lyfter fram fyra insatsområden, nämligen livsmiljö, utveckling av mänskliga resurser, näringsliv och infrastruktur samt tekniskt stöd. Insatsområdet näringsliv och infrastruktur kan komma att stödja projekt som bl.a. syftar till att utveckla de areella och marina näringarna, lokal näringslivsutveckling, småskaliga och alternativa transportlösningar, investering i bryggor, hamnar och kajer samt stöd till informationsteknologisatsningar. Inom insatsområdet livsmiljö kan bl.a. nya lösningar till serviceförsörjning genom partnerskap och otraditionella samverkansformer komma att stödjas.

Det är också viktigt att ta till vara den potential som informationsteknologi kan bidra med beträffande arbetstillfällen och utbildningsmöjligheter i skärgården.

### **En långsiktigt hållbar besöksnäring**

- *Besöksnäringen i skärgården behöver ses i ett långsiktigt perspektiv där hållbar utveckling står i centrum. De förslag om att utveckla strategier för besöksnäringen i skärgården som flera länsstyrelser presenterar kan vara viktiga steg i denna riktning.*

De förslag som finns i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen om att utveckla strategier för besöksnäringen i skärgården är viktiga att genomföra. De stämmer också väl överens med de tankar om lokala eller regionala turismprogram som framförts av Glesbygdsverket och Riksantikvarieämbetet i olika sammanhang. Turismen i skärgården är i dag främst kopplad till en kort sommarsäsong och varierar i omfattning mellan och inom skärgårdsområdena. En förlängning av säsongen genom satsningar på aktiviteter året runt skulle kunna öka inkomstmöjligheterna för enskilda företagare och främja den lokala ekonomin i skärgården.

Vi tror att skärgården på sikt kan komma att mötas av betydligt fler besökare, kanske framför allt från Europa. De unika natur- och kulturupplevelserna tillsammans med andra värden som ostördhet och tystnad liksom äventyrsupplevelser får redan i dag många människor att söka sig ut i skärgården. Det är därför viktigt att satsningar inom besöksnäringen görs med hänsyn till den natur- och kulturmiljö som finns i skärgården. Vi menar att det handlar om att kunna styra utvecklingen så att skärgårdens unika värden bevaras samtidigt som människor ges möjlighet att som besökare och bofasta få uppleva dem. Det förslag om fördjupning av översiktsplaner som behandlas i kap. 3.1 Det fortsatta arbetet kan utgöra en viktig plattform för den lokala turismutvecklingen. Skärgårdens betydelse för rekreation och friluftsliv behandlas också i kap. 3.7 Natur- och kulturmiljön.

### **Service och transporter för boende och besökare i skärgården**

- *Det är viktigt att det finns en godtagbar servicenivå för boende och besökare i skärgården. Konsumentverkets arbete att tillsammans med Glesbygdsverket utveckla en servicedatabas kan ge kunskap om de förhållanden som råder i skärgårdsområdena.*
- *Glesbygdsverket får i uppdrag att ge en samlad bild av stöden till person- och godstrafik i skärgården samt hur tillämpningen ser ut i skärgården. Dessutom bör Glesbygdsverket utreda förutsättningarna för nationellt stöd till person- och godstrafik i skärgården.*

Det framgår tydligt i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen att behoven av, och tillgången till, olika servicelösningar varierar inom och mellan skärgårdsområdena. Vi tycker att länsstyrelserna i sina program också belyst de konsekvenser bristande service kan få för bosättning och näringsidkande i skärgården.

Det finns statligt stöd till kommersiell verksamhet som regleras genom förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service. Det rör stöd i form av investeringsbidrag, landsbygdslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag i landsbygds- och glesbygdsområden. Stödet ska ge möjlighet att upprätthålla en försörjning med dagligvaror och drivmedel och stöd kan också i vissa fall lämnas till fackhandelsservice. Enligt förordningen lämnas stöd i områden där servicen är gles. Det är länsstyrelsen som närmare föreskriver om i vilka områden som stöd kan lämnas medan Konsumentverket har ett tillsynsansvar. År 1999 omfattade stödet drygt 30 miljoner kr.

Konsumentverket arbetar tillsammans med Glesbygdverket för att bygga upp en servicedatabas som kan ge viktig kunskap om de förhållanden som råder i skärgårdsområdena. Det finns flera syften med denna servicedatabas. Det primära syftet är att ge underlag för årlig redovisning till regeringen om hushållens tillgång till service och hur den utvecklas. Det handlar också om att ge underlag för att följa upp hur väl de avtal om servicenivåer, som ingås mellan staten och servicegivarna, efterlevs i praktiken. Dessutom ska servicedatabasen kunna ge bättre underlag till länsstyrelserna och kommunernas arbete med att utveckla samförstånds lösningar och samordnade servicestrategier. Med hjälp av de bakgrundsfakta som kan sammanställas från databasen är förhoppningen att länsstyrelsernas och kommunernas arbete med stöd till kommersiell service också effektiviseras.

Många av de transportproblem som finns i skärgården, vare sig det gäller tillgången till kollektivtrafik eller möjligheten att transportera varor och gods, är regionalt och lokalt betingade och skiftar mellan och inom skärgårdsområdena. Det finns idag ingen överblick över de stöd som finns för person- och godstrafik och hur de tillämpas i olika delar av skärgården, likaså saknas överblick över behovet av utvecklingsmöjligheter. Vi föreslår med anledning av detta att Glesbygdverket får i uppdrag att ge en samlad bild av stöden till person- och godstrafik i skärgården samt hur tillämpningen ser ut i skärgården. Glesbygdverket bör dessutom utreda förutsättningarna för nationellt stöd till person- och godstrafik i skärgården. Avvägningar bör inte bara ske avseende olika intressenters behov utan också med hänsyn till ekologiskt hållbara lösningar där skärgårdens natur- och kulturvärden värnas.

Det är också angeläget att de mindre farlederna för båttrafik upprätthålls i skärgården. Farlederna är viktiga både utifrån den bofasta befolkningens perspektiv och för turism och friluftsliv i skärgården.

### **Möjligheter till permanentboende**

- *I den fortsatta behandlingen av boendevillkoren för permanentboende i attraktiva områden är det särskilt viktigt att uppmärksamma den betydelse som den fastboende befolkningen har för en levande skärgård.*

Länsstyrelserna uppmärksammar i sina program problematiken kring boende i skärgården, främst när det gäller boendekostnaderna för skärgårdsbor. Flera förslag från länsstyrelserna belyser de skilda villkor och behov som finns för permanentbosättning i de olika skärgårdsområdena. I Sverige görs i lagstiftningen inte någon åtskillnad mellan

fritids- och permanentbostäder. Strandskyddsbestämmelserna är desamma för båda kategorierna. I skattehänseende är den enda skillnaden att möjligheten att skjuta upp reavinstbeskattning efter försäljning endast gäller för köp av permanentbostad. Var man är folkbokförd avgör vad som räknas som permanentbostad oavsett hur fastigheten för tillfället är taxerad.

Möjligheter finns att rent lagtekniskt separera regelverket för de olika boendeformerna. Detta system förekommer i flera länder, t.ex. i Danmark. I dansk plan-, bostads- och skattelagstiftning finns skilda regler för fritids- respektive permanentboende. Som en följd av detta har man i praktiken en separat marknad för fritidshus och en för permanentbostadshus. I regionplanen och i kommunens översiktsplan pekas områden ut där det ska råda "bosättningsplikt" respektive områden för fritidshus ("sommarhus"). I områden med "bosättningsplikt" måste man vara mantalsskriven för att få äga bostadsfastighet. Detta innebär att husen i dessa områden inte går att sälja på fritidshusmarknaden. Omvänt gäller förbud mot att bosätta sig permanent i fritidshus. Kommunerna har möjlighet att lämna dispens från dessa regler i områden där det inte råder någon konkurrens mellan boendeformerna på fastighetsmarknaden, dvs. där efterfrågan är liten. Dispens kan på vissa villkor också ges av individuella skäl, bl.a. för pensionärer som vill bosätta sig permanent i sommarstugan.

När det gäller de frågor som rör fastighetsbeskattning och fastighetstaxering och som flertalet länsstyrelser uppmärksammar vill vi hänvisa till två utredningar som nyligen slutförts inom Finansdepartementet. Det handlar om Fastighetsbeskattningskommittén (dir. 1998:20) och Fastighetstaxeringsutredningen (dir. 1997:36).

I ett delbetänkande från Fastighetsbeskattningskommittén, Begränsad fastighetsskatt (SOU 1999:59), uppmärksammades problematiken kring fastighetsskattens effekter för den bofasta befolkningen i vissa attraktiva fritidshusområden, däribland skärgården. Frågan om undantag från generella regler om fastighetsskatt för hushåll i sådana områden lyftes fram i betänkandet. Problemet i dessa områden var, enligt kommittén, förhållandet mellan taxeringsvärdenivå och lokal inkomstnivå. I jämförelse med storstadsregioner och expansiva orter, är taxeringsvärdenivån i dessa områden hög samtidigt som den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen är låg. Kommittén föreslog att en begränsningsregel för fastighetsskatten ska införas. Begränsningsregeln skulle endast gälla skattskyldiga som är fysiska personer och som är bosatta i småhus på fastighet som utgör småhusenhet eller lantbruksenhet. Regeln innebär att uttaget av fastighetsskatt för hushåll med låga inkomster och ett högt fastighetsskatteunderlag avseende permanentbostaden, begränsas så att fastighetsskatten inte överstiger en

viss andel av hushållsinkomsten. I sitt slutbetänkande, Likformig och neutral fastighetsbeskattning (SOU 2000:34), tog Fastighetsbeskattningskommittén på nytt upp förslaget om begränsningsregel. I slutbetänkandet föreslogs denna regel vara generell och omfatta hela landet. Begränsningsregeln föreslogs också omfatta, förutom ägare till egna hem, bostadsrättsinnehavare, förutsatt en annan värderingsgrund för bostadsrättsfastigheter. Begränsningsregeln skulle innebära att skattens andel av hushållsinkomsten begränsas om vissa villkor är uppfyllda. Kommittén tog inte i slutbetänkandet ställning till de alternativ till gränsvärden för en begränsningsregel som föreslagits i delbetänkandet.

Fastighetstaxeringsutredningen tog i sitt betänkande Fastighetstaxering – precision, påverkansmöjligheter, individuella bedömningar (SOU 2000:10) bl.a. upp en av värdefaktorerna för att bestämma riktvärdet för tomtmark, nämligen ”speciell belägenhet”. Belägenhetsfaktorn ska fånga upp det förhållandet att en strandfastighet har ett högre marknadsvärde än en i övrigt likvärdig fastighet. Belägenhetsfaktorn har kritiserats utifrån två utgångspunkter. Det handlar om att belägenhetsfaktorn bidrar till att höja taxeringsvärdena för fastigheter som har strandläge eller strandnära läge i attraktiva områden. Kritiken har också tagit sikte på klassindelningen som kan leda till att två närliggande fastigheter, som i övrigt är likvärdiga, kan få helt olika taxeringsvärden p.g.a. att den ena fastigheten ligger ett par meter närmare stranden än den andra. I utredningens direktiv var utgångspunkten att taxeringsvärdet ska återspegla marknadsvärdet. Närheten till strand har en inverkan på marknadsvärdet vilket påverkar taxeringsvärdet. Enligt utredningen är det därför inte möjligt att ta bort belägenhetsfaktorn för fastigheter i attraktiva kustområden. Däremot föreslogs vissa förändringar avseende värdefaktorn ”speciell belägenhet” bl.a. vad gällde definition av, och förhållandet mellan, strand och strandnära fastighet.

Fastighetstaxeringsutredningens betänkande liksom det slutbetänkande som presenterats av Fastighetsbeskattningskommittén är för närvarande under remiss.

Den problematik beträffande villkoren och förutsättningarna för permanentboende i skärgården som lyfts fram i flera regionala miljö- och hushållningsprogram har berörts i dessa utredningar. I den fortsatta behandlingen av boendevillkoren för permanent boende i attraktiva områden är det enligt vår mening särskilt viktigt att den betydelse som den fastboende befolkningen har för en levande skärgård uppmärksammas.

### 3.3 Fiske och vattenbruk

#### **Sammanfattning av våra bedömningar och förslag**

##### **Våra bedömningar**

- Forum eller arbetsgrupper som samlar olika kategorier fiskare samt myndigheter och forskare är viktiga initiativ för ett ökat ansvarstagande för förvaltningen av fiskresursen.
- Det är viktigt att de skador som orsakas av säl och skarv kan minimeras genom förebyggande åtgärder. Här behövs insatser såväl på nationell som på europeisk nivå.

##### **Våra förslag**

- Regeringen bör inleda diskussioner med berörda Östersjöländer om ett tillfälligt stopp, eller en kraftig minskning, av torskfisket. Fisket bör återupptas först när torskbeståndet ökat i hela det naturliga utbredningsområdet.
- Fiskeriverket får i uppdrag att föreslå fångstkvoter för småskaligt kustfiske, i första hand för torsk. I uppdraget ingår att kriterier utarbetas för det fiske som ska räknas till kategorin småskaligt kustfiske.
- Fiskeriverket får i uppdrag att göra en plan för de undersökningar som krävs för att kvantifiera och vårda kusternas fiskbestånd. Planen bör inkludera en bedömning av industrifiskets inverkan på fiskförekomsten i skärgårdarna. I uppdraget bör också ingå att utreda möjligheterna att införa krav på miljökonsekvensbedömningar av det storskaliga industrifisket.
- Berörda länsstyrelser får i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket ansvara för att försök med lokal förvaltning av fiskresursen organiseras och genomförs samt utvärderas. Fiskeriverket får dessutom i uppdrag att tillhandahålla det kunskapsunderlag som är nödvändigt för försöksverksamheten. Försöken inleds i tre skärgårdsområden, ett i Västra Götalands län, ett i skärgårdsområdet Uppsala, Stockholm och Södermanlands län samt ett i skärgårdsområdet Östergötlands och Kalmar län.
- Utvecklingen inom vattenbruket bör följas avseende miljöbelastning samt lokalisering av odlingar. Naturvårdsverket får i uppdrag att se över och uppdatera de råd och anvisningar som finns beträffande vattenbruk.

## Föreslagna åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen

I de fyra regionala miljö- och hushållningsprogrammen föreslås åtgärder som berör en rad skilda aspekter av fiske och vattenbruk i kust- och skärgårdsområdena. Det finns ett femtiotal förslag till åtgärder som framför allt behandlar

- småskaligt kustfiske
- påverkan från skarv och säl
- förvaltningen av fiskresursen
- utvecklingen inom vattenbruket.

### Småskaligt kustfiske

Samtliga länsstyrelser framhåller vikten av långsiktigt hållbar fiskevård i skärgården. För detta krävs enligt länsstyrelserna bättre kunskap om samt kontroll av bl.a. fiskbestånd, fiskuttag och reproduktionsområden för fisk, än vad som är fallet i dag. I de regionala miljö- och hushållningsprogrammen finns förslag till insatser både på regional, nationell och internationell nivå. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill i samråd med Fiskeriverket bl.a. utarbeta ett övervakningsprogram som är inriktat på fisk i kustvatten. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län föreslår ett samarbete med kustlaboratoriet i Öregrund för att genomföra populationsuppskattningar.

Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att Sverige inom EU och i Fiskerikommissionen för Östersjön aktivt ska verka för en övergång till långsiktigt ekologiskt hållbart fiske i Östersjön. Länsstyrelsen menar att en sådan övergång bl.a. kräver att strukturstöden till fiskenäringen i större utsträckning än i dag stödjer ett småskaligt fiske i Östersjön. Enligt samma länsstyrelse måste fiskbestånden i kust- och skärgårdsområdena inventeras. Inventeringen som ska finansieras av Fiskeriverket bör sedan användas som underlag för en långsiktigt hållbar fiskevårdsplan för skärgården med program för uppföljning och kontroll som länsstyrelsen ansvarar för.

Liknande tankar presenterar också länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län. De föreslår att en långsiktig plan för fiskevård och fiskforskning i skärgården utarbetas av länsstyrelserna tillsammans med Fiskeriverket. Enligt länsstyrelserna ska det också inkludera en utvärdering av det storskaliga industrifiskets påverkan på kustfisket. I deras program uppmärksammas också behovet av kartläggning och skydd av reproduktionsområden för fisk. Samma länsstyrelser föreslår också en översyn av nuvarande fiskeregler som styrs av Fiskeriverkets

författning över Östersjön med angränsande sötvatten (FIFS 1993:31). Motivet är att författningen i många avseenden inte anses ge ett tillräckligt skydd av fiskbestånden i skärgården och därför kan leda till utarmning av fiskresursen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill stärka det småskaliga kustnära fisket genom att en bestämd del av den nationella torskkvoten ska vara förbehållen kustfiskare. Torskkvoten bör enligt länsstyrelsen utformas så att fiske blir möjligt året om.

När det gäller möjligheterna att förbättra handel och distribution av småskaligt fångad fisk föreslår länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län att länsstyrelserna tillsammans med Fiskeriverket ser över situationen. Syftet är bl.a. att genom samverkan mellan fiskare och grossister effektivisera mottagnings- och distributionssystemen.

Flera länsstyrelser föreslår olika former av begränsningar av fiskuttaget för ett uthålligare resursutnyttjande. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår en höjning av minimimåttet på ål och vill också utöka utsättningen av ål. Länsstyrelsen i Blekinge län vill öka minimimåttet på torsk. En översyn av redskapsutmärkningen kan enligt länsstyrelsen i Västra Götalands län vara ett sätt att förbättra tillsynen av redskap samt övervakningen av fiskuttag. Länsstyrelsen föreslår dessutom begränsningar av nätfisket, tidsbegränsningar av ålfisket samt höjningar av minimimåttet på torsk och ål. Krav på behörighetsutbildning för nya yrkesfiskare samt ytterligare samarbete mellan yrkesfiskare och forskare avseende bl.a. redskapsutveckling föreslås också av länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Fiskuttagen handlar också om förhållandet mellan olika kategorier fiskare. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län efterlyser bättre statistik över yrkesfiskares och fritidsfiskares nyttjande av fiskresursen. Samma länsstyrelser föreslår också en utredning om komplettering av fiskelagens 25 § om rätt till fiskeplats, för att ge yrkesfiskare rätt till fiskeplats före fritidsfiskare. Samma länsstyrelser menar också att alltför få fastighetsägare vill upplåta sina vatten till yrkesfiskare, något som enligt länsstyrelserna ofta beror på okunskap och oro över för stora uttag.

### **Påverkan från skarv och säl**

Skarv- och sälproblematiken uppmärksammas av de flesta länsstyrelser. Det förekommer att enstaka sälindivider eller grupper av sälar förstör fiskeredskapen. När det gäller skarv kan den i viss utsträckning konkurrera om fiskresursen. Problemen med säl och skarv kan enligt länsstyrelserna i stor utsträckning lösas genom förebyggande åtgärder,



framför allt genom att utveckla redskapen så att förlust av fångsten minimeras. Samtidigt bedömer några länsstyrelser att problemen med säl och skarv är så stora att andra åtgärder också kan vara nödvändiga. Förslag finns om begränsad skydds jakt på säl samt att allmän jakttid på skarv införs.

### **Förvaltningen av fiskresursen**

Flera länsstyrelser menar att det finns brister i dagens fiskevård när det gäller *ansvaret* för vård och tillsyn av fiskresursen. Avsaknaden av ett övergripande ansvar för fiskevården anges i ett av programmen vara ett av de största hindren för att få till stånd ett uthålligt nyttjande av fiskresursen inom skärgårdsområdet.

Lokalt utformade förvaltningsformer diskuteras i tre av programmen. Lokala förvaltningslösningar syftar enligt förslagen bl.a. till att skapa en tydligare ansvarsfördelning för att förhindra överfiske i vissa områden, förbättra tillsynen, samt skapa en lokal anpassning av fiske regler. Det sistnämnda förslaget innebär att rätten att införa lokala regler för fisket återförs till länsstyrelserna. Detta förordas av länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län samt Östergötlands och Kalmar län. Länsstyrelsen i Västra Götalands län vill att ansvarstagandet för och vården av fiskresursen förstärks genom lokal förvaltning. Förslaget innebär att trålstorleken begränsas och krav på selektion införs inom två försöksområden.

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår en lokal förvaltningsmodell som kan prövas inom befintliga fiskevårdsområden. Förslaget går ut på att ett antal fiskevårdsområden samverkar inom ett så kallat skötselområde. Förvaltningsmodellen förutsätter enligt länsstyrelserna att nuvarande bestämmelser för det fria handredskapsfisket upphör att gälla inom ramen för ett skötselområdes verksamhet. Bestämmelserna om det fria handredskapsfisket finns i fiskelagen 9 §.

Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län uppmärksammar behovet av biologiskt underlag för lokal förvaltning av fiskresursen. Länsstyrelserna vill i samråd med Fiskeriverket undersöka i vilken omfattning det råder överensstämmelse mellan de lokala bassängsystemen och de lokala fiskpopulationerna. Detta kan sedan ligga till grund för utveckling av lokala förvaltningsmodeller.

Några länsstyrelser betonar också vikten av dialog mellan olika fiskeintressenter för att öka ansvarstagandet för fiskresursen. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län har ett förslag om att inrätta en arbetsgrupp där bl.a. representanter för fiskare, fiskevattenägare, myndigheter och forskare möts för att finna former för ett

långsiktigt hållbart fiske. Det kan enligt länsstyrelserna resultera i att olika former av lokal fiskeförvaltning initieras. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har ett liknande förslag om att bilda ett återkommande forum där det finns möjligheter till dialog mellan myndigheter, forskare och olika kategorier fiskare. Syftet med detta forum ska enligt länsstyrelsen vara att skapa en ansvarsgemenskap för fiskresursen och en effektivare och bättre fiskeförvaltning. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län vill också utreda ägarförhållandena avseende fiskevatten och fiskerätt för att få en bild av möjligheterna att samordna fiskevården.

### **Utvecklingen inom vattenbruket**

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län menar att bristande lönsamhet samt miljöbelastningar, hindrar en expansion av vattenbruket i skärgården. Enligt länsstyrelserna framhåller näringen bl.a. behovet av att Fiskeriverket och Naturvårdsverket kommer överens om nationella kriterier för beräkning av näringsbelastning från kassodling av fisk.

Länsstyrelsen i Blekinge län betonar att vattenbruk ska bedrivas med hänsyn till en ekologiskt hållbar utveckling i skärgården. Länsstyrelsen föreslår att tillkommande fiskodlingar lokaliseras utomskärs samt att samtliga odlingsstillstånd omprövas före år 2005 för att uppnå uppsatta åtgärds mål avseende närsaltsbelastning.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län lyfter särskilt fram odling av musslor som bedöms ha utvecklingspotential. Enligt länsstyrelsen kan en utveckling av denna verksamhet skapa arbetstillfällen, och dessutom bidra till att vattenkvaliteten förbättras genom musslornas upptag av överskottskväve. Länsstyrelsen föreslår bl.a. ett resurscentrum för att stödja utvecklingen inom musselodling. Samma länsstyrelse vill också att lämpliga odlingsplatser för fisk, skaldjur, musslor och ostron redovisas i kommunernas översiktsplaner för att underlätta odlingsverksamhet. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län tar upp den utveckling som skett vad gäller odlingsteknik och foder-sammansättning de senaste 20 åren och som enligt länsstyrelserna minskat de negativa miljöeffekterna från vattenbruk. Man pekar också på den konkurrens som idag råder på världsmarknaden avseende fiskodling.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### Långsiktigt hållbart nyttjande av fiskbestånden

- *Regeringen bör inleda diskussioner med berörda Östersjöländer om ett tillfälligt stopp, eller en kraftig minskning, av torskfisket. Fisket bör återupptas först när torskbeståndet ökat i hela det naturliga utbredningsområdet.*
- *Fiskeriverket får i uppdrag att föreslå fångstkvoter för småskaligt kustfiske, i första hand för torsk. I uppdraget ingår att kriterier utarbetas för det fiske som ska räknas till kategorin småskaligt kustfiske.*

Flera länsstyrelser har förslag som syftar till att främja det småskaliga kustfisket. Miljövårdsberedningen betonade i sitt betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) vikten av att inomskärsfisket bibehåller sin småskaliga karaktär. Vi ser det som fortsatt angeläget att på olika sätt främja det småskaliga kustfisket. Vi är samtidigt mycket oroade över den kraftiga minskningen av torskbestånden i såväl Västerhavet som Östersjön. Vi anser att de åtgärder som vidtagits hittills för att stärka bestånden är otillräckliga, och att mer kraftfulla åtgärder behövs för att hejda en utveckling som, framför allt i Östersjön, hotar både torskbestånden och fiskenäringen.

Idag pågår arbete med att stödja och utveckla småskaligt kustfiske nationellt och inom EU. Regeringen har gett Fiskeriverket i uppdrag (Regeringsbeslut 11, 19 april 2000) att analysera situationen inom det småskaliga kustfisket i Sverige. Fiskeriverket bör enligt uppdraget belysa vilken betydelse olika typer av lokalt bedrivet fiske har ur biologisk, ekonomisk och regionalpolitisk synvinkel. I uppdraget ingår att analysera vilka förvaltningsåtgärder som kan genomföras i syfte att ge det småskaliga kustfisket möjlighet att bedriva sin verksamhet under så stor del av fiskeåret som möjligt. Om analysen visar att förutsättningarna för det småskaliga kustfisket kan förbättras, ska Fiskeriverket föreslå lämpliga åtgärder. Fiskeriverket ska senast den 1 februari 2001 redovisa uppdraget till regeringen.

Under senare år har det småskaliga kustfisket också lyfts fram inom EU. År 1998 inledde Europeiska kommissionen en allmän översyn av den gemensamma fiskeripolitiken som en del av den revision av fiskeripolitiken som ska vara klar 2002. Det småskaliga kustfisket bör enligt EU:s ministerråd särbehandlas genom att det främjar både

sysselsättning och hållbara fiskuttag. I EU:s strukturprogram för perioden 2000-2006 tas det småskaliga kustfisket särskilt upp som ett stödområde där insatser krävs. I strukturplanen för fiskerinäringen i Sverige, som överlämnats till Europeiska kommissionen, anges att målet för det småskaliga kustfisket ska vara ett ekologiskt hållbart och ekonomiskt bärkraftigt fiske längs samtliga kuststräckor.

Torsken hade tidigare en nyckelroll för fisket i Västerhavet. I Östersjön är den alltjämt, tillsammans med skarpsill och strömming, en nyckelart både i ekosystemet och i fiskenäringen. Men torsken är idag nästan borta från Västerhavet och från halva sitt naturliga utbredningsområde i Östersjön. Skälen är för stora uttag i kombination med låga salt- och syrehalter. Syresituationen har förvärrats av övergödningen och till detta kan även läggas eventuella effekter av miljögifter. Effekterna av att torsken minskat har påverkat Östersjöns ekosystem. Torsken är den dominerande rovfisken i toppen av näringskedjan och är därför en nyckelart i Östersjön. När torsken minskar i antal förbrukas inte lika mycket bytesdjur (konsumtionen har under den senaste 10-årsperioden varit reducerad med omkring 75 procent jämfört med perioden innan 1980) vilket får effekter på arter längre ner i näringskedjan. Östersjön verkar ha genomgått ett "regimskifte", från ett system där torsk är ett nyckelrovdjur som delvis kontrollerar sina bytesfiskar strömming och skarpsill, till ett system dominerat av dessa små fiskar som möjligen reglerar torsken genom att äta dess yngel och ägg. Erfarenhet från Kanada visar att denna typ av regimskiften kan vara svåra att reversera, dvs. att få att återgå till den ursprungliga strukturen. Torsken kan därmed bli "ekonomiskt utdöd" och ersättas av betydligt mindre ekonomiskt värdefulla arter.

Sverige har inom ramen för Fiskerikommissionen för Östersjön (International Baltic Sea Fisheries Commission, IBSFC) drivit frågan om en förvaltningsplan för torsk. Förvaltningsplanen förväntas bl.a. innehålla minimimått för hur stora torskarna får vara för att få fångas, sommarfredning av torsk och redskapsutveckling t.ex. för att minska oönskade fångster.

Enligt de av riksdagen fastställda miljömålen bör hotade arter ges möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att långsiktigt livskraftiga populationer säkras. Vi anser att delmålet inte kan uppfyllas beträffande torsk, vare sig i Östersjön eller Västerhavet, och att stammen är allvarligt hotad. Detta utgör redan ett akut hot mot delar av fiskenäringen, i synnerhet det kustnära fisket. Vi föreslår därför att Sverige verkar för att torskfisket i Östersjön stoppas för en tid. Beståndsstorleken bör noga följas och fisket bör återupptas först när beståndet ökat i hela det naturliga utbredningsområdet. Vi tycker att detta är en mycket viktig åtgärd för

att på sikt inte bara säkra tillgången på torsk utan även stärka fiskerieringen vid kusterna och i havet.

Fiskeriverket har, som vi tidigare nämnt, i uppdrag att analysera situationen beträffande det småskaliga kustfisket i Sverige och föreslå åtgärder. Vi anser att fångstkvoter bör införas bl.a. för torsk i syfte att främja ett småskaligt kustfiske i såväl Västerhavet som Östersjön. Detta bör ingå i Fiskeriverkets uppdrag. I uppdraget bör också ingå att kriterier utarbetas för det fiske som ska räknas till kategorin småskaligt kustfiske. Kvoterna blir givetvis inte aktuella att tillämpa i Östersjön under den period då torskfisket där är stoppat.

### **Kunskapsuppbyggnad om skärgårdens fiskresurser**

- *Fiskeriverket får i uppdrag att göra en plan för de undersökningar som krävs för att kvantifiera och värda kusternas fiskbestånd. Planen bör inkludera en bedömning av industrifiskets inverkan på fiskförekomsten i skärgårdarna. I uppdraget bör också ingå att utreda möjligheterna att införa krav på miljökonsekvensbedömningar av det storskaliga industrifisket.*

I Miljövarsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) framhölls att kunskap saknas om många områden som rör fiske och vattenbruk. Enligt samtliga länsstyrelser behöver kunskapen om fiskbestånd och fiskuttag i kust- och skärgårdsområdena förbättras. När det gäller underlag för fiskbestånd och fiskuttag meddelar Fiskeriverket att visst arbete pågår men att det går långsamt p.g.a. brist på medel. Det uppges också finnas brister i fångststatistiken.

I Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald, som behandlas i regeringens proposition Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2), uppmärksammas behovet av fiskevårdsåtgärder i kustområdena. Fiskeriverket menar i aktionsplanen att det bl.a. finns brister i kunskapen om fiskens livsmiljö, förekomst och geografisk spridning av olika biotoper samt status och hotbilder för en stor del av de arter och bestånd som finns i kustområdena. I regeringens uppdrag (Regeringsbeslut 11, 19 april 2000) till Fiskeriverket om att analysera det småskaliga kustfisket ingår också att sammanställa de biologiska undersökningar som gjorts och som har visat på vikande fiskbestånd i kustzonen. Dessutom ska myndigheten göra en samlad bedömning av orsakerna till dessa förhållanden och deras effekter på fisket.

Det är enligt vår mening mycket viktigt att bristerna i kunskapen om fiskbestånd och fiskuttag i kust- och skärgårdsområdena åtgärdas.

Vi föreslår att Fiskeriverket får i uppdrag att göra en plan för de undersökningar som krävs för att kvantifiera och vårda kusternas fiskbestånd. Uppdraget ska syfta till att ta reda på inom vilka områden som det saknas kunskap och hur man ska komma till rätta med denna kunskapsbrist. Planen kan t.ex. ta upp behovet av utökade inventeringar, statistiskt underlag och annan kunskapsinsamling. Planen bör även inkludera en bedömning av industrifiskets inverkan på fiskförekomsten i skärgårdarna. I uppdraget bör ingå att utreda möjligheterna att införa krav på miljökonsekvensbedömningar av det storskaliga industrifisket, liknande dem i miljöbalken 6 kap. 5, 6 och 7 §§. I detta sammanhang kan det finnas behov av att föreslå kriterier för vilka som ska omfattas av skyldigheten att lämna konsekvensbedömningar. Den del av uppdraget som rör kunskapsinsamling kan förmodligen till viss del samordnas med det uppdrag som Fiskeriverket fått av regeringen (Regeringsbeslut 11, 19 april 2000) om att analysera det småskaliga kustfisket i Sverige.

### **Långsiktigt hållbar fiskeförvaltning**

- *Berörda länsstyrelser får i uppdrag att i samråd med Fiskeriverket ansvara för att försök med lokal förvaltning av fiskresursen organiseras och genomförs samt utvärderas. Fiskeriverket får dessutom i uppdrag att tillhandahålla det kunskapsunderlag som är nödvändigt för försöksverksamheten. Försöken inleds i tre skärgårdsområden, ett i Västra Götalans län, ett i skärgårdsområdet Uppsala, Stockholm och Södermanlands län samt ett i skärgårdsområdet Östergötlands och Kalmar län.*
- *Forum eller arbetsgrupper som samlar olika kategorier fiskare samt myndigheter och forskare är viktiga initiativ för ett ökat ansvarstagande för förvaltningen av fiskresursen.*

Flera länsstyrelser tar upp de problem som finns kring dagens förvaltning av fiskresursen. Det pågår för närvarande några projekt, i Sverige och mellan Sverige och andra länder som syftar till att undersöka förutsättningarna för nya förvaltningsformer för det kustnära fisket. Inom ramen för Nordiska Ministerrådets verksamhet pågår ett projekt för att finna långsiktigt hållbara förvaltningsmodeller för det småskaliga kustfisket i Östersjön. Syftet med projektet är att skaffa erfarenheter för en nordisk modell för kustzonsplanering. Betydelsen av att nå förståelse och acceptans bland olika intressenter lyfts särskilt fram för att skapa en gemensam plattform för kustplanering. I projektet uppmärksammas

också behovet av att finna en balans mellan centralt utformade fiske-regler och lokalt ansvarstagande för att lösa lokala förvaltnings-problem. Sverige deltar tillsammans med Finland, Åland, Norge och Danmark i projektet.

Dessa frågeställningar står även i centrum för det program om bär-kraftig förvaltning av kustresursen (SUCOZOMA) som finansieras av Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA). I programmets första fas bedrivs bl.a. forskning rörande de konflikter som försvårar dagens förvaltning. En planerad andra fas inriktas på att föreslå nya förvaltningsmodeller baserade på biologisk och samhällsvetenskaplig forskning.

Med utgångspunkt i de resonemang som framförts av flera läns-styrelser samt med beaktande av de forskningsprojekt som för närvarande pågår, vill vi föreslå försöksverksamhet kring lokal/regional förvaltning i tre skärgårdsområden. Länsstyrelserna i Västra Götalands län, i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län samt i Östergötlands och Kalmar län föreslås få i uppdrag att organisera, genomföra och följa upp försöken med lokal förvaltning i samråd med Fiskeriverket. Fiskeriverket får dessutom i uppdrag att tillhandahålla kunskaps- underlag som är nödvändiga för försöksverksamheten. Fiskeriverkets uppdrag om att ta fram en plan för kusternas fiskbestånd kan med fördel samordnas med denna försöksverksamhet.

De områden som omfattas av försöken bör bestämmas av länsstyrelsen tillsammans med berörda myndigheter och intressenter. Såväl yrkes- som olika former av fritidsfiske ska finnas i de valda områdena. Försöken ska ta fasta på fördelningen av ansvar, resurser och fiske-möjligheter samt pröva nya samverkansformer. I varje försöksområde bör skapas en samrådsgrupp där representanter för vattenägare, fiske, miljö, friluftsliv, turism och myndigheter bör delta. Dessa grupper kan utgöra forum för framtida delaktighet och ansvarsfördelning. Vi tycker att några länsstyrelserns förslag om att inrätta en arbetsgrupp alternativt ett återkommande forum för olika kategorier fiskare, myndigheter och forskare i detta sammanhang är viktiga initiativ som kan genomföras på regional nivå. En förutsättning för samverkan är att en gemensam informationsbas skapas genom en täckande anslutning av samtliga fiskarkategorier vid journalföring av fiske och fångster.

Hur förvaltningen kan utformas bestäms primärt av fiskerätt och beståndens biologi. I Östersjöns skärgårdar är den enskilda fiskerätten av stor betydelse. Stationära arter dominerar och antalet separata bestånd är mycket stort. I Östersjöns skärgårdar bör förvaltnings-områden inrättas som kan vara av formen fiskevårdsområde, men där även andra intressenter än fiskerättsägarna bör delta. Ett problem beträffande ekonomi och fiskevård som länsstyrelserna i Östergötlands

och Kalmar län har framhållit är effekterna av det fria handredskapsfiskets införande. Miljö- och jordbruksutskottet har föreslagit (1999/2000:MJU8) en kartläggning och översyn av det fria handredskapsfisket och frågan är under beredning i Regeringskansliet. I avvaktan på denna beredning bör försöken med nya förvaltningsformer ske inom nuvarande regler rörande det fria handredskapsfisket.

Vid västkusten är fisket i stort sett fritt. Här förekommer främst vandrande arter vilka fiskas i såväl kust- som havsfiske. Problemen är för närvarande mycket stora vad gäller dessa arters förekomst i kustzonen. En lokal förvaltning skulle kunna bidra till fiskevården genom att reglera fisket, bl.a. för att skydda uppväxande fisk och minska konflikterna mellan intressenter som vill utnyttja de knappa resurserna. Fiske, friluftsliv och miljöskydd måste samordnas, vilket gör kommunen till en lämplig enhet för försöket. Genom att låta en kommun delta i försöket kan man också pröva i vilken mån den kommunala planeringen i kustområdet kan anpassas till fiskets behov.

Försöken kommer att kräva utveckling av råd och anvisningar för beståndsvård, rutiner för journalföring, databaser samt instrument för utvärdering.

Fiskeriverket föreslås främst bidra med att

- med ledning av kunskap om fiskbeståndens lekområden och vandringmönster avgränsa lämpliga försöksområden vid ostkusten,
- utveckla en databas för journalföring av yrkes- och fritidsfiske inom försöksområdena,
- ta fram rutiner för en förenklad analys av beståndsstatus baserad på journalföring och annan information,
- utveckla studiematerial och handledningar.

Med stöd av det av Fiskeriverket framtagna underlagsmaterialet bör berörda länsstyrelser i samråd med Fiskeriverket

- organisera fiskevattenägare och andra intressenter i två samverkansområden liknande fiskevårdsområden i Östersjöns skärgårdar,
- initiera ett försök med kustförvaltning i en skärgårdskommun vid västkusten.

Resultatet av försöksverksamheten bör utvärderas, liksom kvaliteten hos de framtagna anvisningarna och tillämpningen av dessa anvisningar. I genomförandet samt vid utvärderingen av försöksverksamheten kan lämpligtvis erfarenhetsutbyte ske med pågående och planerad forskning kring fiskeförvaltning. Det gäller framför allt tidigare nämnda forskningsprojekt stödda av MISTRA och Nordiska Ministerrådet.



### Skarv och säl

- *Det är viktigt att de skador som orsakas av säl och skarv kan minimeras genom förebyggande åtgärder. Här behövs insatser såväl på nationell som på europeisk nivå.*

Regeringens uppdrag till Fiskeriverket att analysera det småskaliga kustfisket omfattar också en analys av de ekonomiska konsekvenserna av redskapsutveckling för att minska skadorna på fiskeutrustning som orsakats av säl och skarv. En förvaltningsplan för skarv som utarbetats av Naturvårdsverket är för närvarande under remiss. Också på europeisk nivå har säl- och skarvproblematiken lyfts fram. Inom EU tas för närvarande en åtgärdsplan fram för skarv. Sälfrågan kommer sannolikt att hanteras inom ramen för Helsingforskommissionen (HELCOM) som avger rekommendationer.

### Vattenbruk

- *Utvecklingen inom vattenbruket bör följas avseende miljöbelastning samt lokalisering av odlingar. Naturvårdsverket får i uppdrag att se över och uppdatera de råd och anvisningar som finns beträffande vattenbruk.*

Under den senaste 20-årsperioden har det skett en betydande minskning av fosfor- och kväveutsläppen från fiskodlingar. Det beror framför allt på att utfodringstekniken har förbättrats vilket minskat foderspillet. Fodret för fiskodling har dessutom utvecklats under det senaste decenniet. Det är energiinnehållet som har ökat, vilket har reducerat fodermängderna och därmed minskat utsläppen av fosfor och kväve.

Med hjälp av EU:s strukturstöd och nationella medel finansieras bl.a. projekt med syfte att undersöka vattenbrukets effekter på miljön. Statliga medel finns också avsatta för kontroll av musselodlingar avseende alggifter och kontroll av vattenområden. Ett forsknings- och utredningsprogram har bedrivits vid institutionen för vattenbruk, Sveriges lantbruksuniversitet. Programmet har indelats i tre områden och rör fiskodlingens närsaltsbelastning och dess effekt på miljön, fiskodlingens övriga biologiska effekter samt frågor kring lokalisering av fiskodling. Syftet har varit att ta fram underlag till tillståndsgivande myndigheter och branschens intressenter. I ett annat forskningsprojekt vid institutionen för vattenbruk har det bl.a. framkommit att fiskodling har en betydande utvecklingspotential, inte minst avseende möjligheten till sysselsättning. Det handlar inte bara om arbetstillfällen vid odlingen av fisk utan också de positiva sysselsättningseffekter som är kopplade

till förädlingen av odlad fisk, distribution samt tillverkning av utrustning m.m.

Vi instämmer i Fiskeriverkets förslag till åtgärder för vattenbruk under delmål 4, "Nyttjande av havets levande resurser", det nationella miljökvalitetsmålet "Hav i balans samt levande kust och skärgård". Fiskeriverket föreslår bl.a. att modeller utvecklas för bedömning av vattenbrukets miljöbelastning, samt att lokaliseringsstrategier med anvisningar av lämpliga vattenområden för vattenbruk utarbetas.

De senaste åren har vattenbrukets miljöpåverkan studerats närmare och det har också skett framsteg vad gäller odlings- och utfodrings-teknik. I ljuset av denna utveckling kan det finnas behov av att se över de råd och anvisningar vad gäller vattenbruk som Naturvårdsverket ansvarar för.

## 3.4 Vattenmiljön

### Sammanfattning av våra bedömningar och förslag

#### Våra bedömningar

- Övergödningen av kusthaven är sannolikt den enskilda företeelse som har störst negativ inverkan på skärgårdens marina miljö. Vi anser att den negativa utvecklingen tillåts pågå alltför lång tid och att kraftfulla åtgärder måste vidtas. Det arbete som pågår nationellt och internationellt måste få mycket hög prioritet samt utvecklas och fördjupas för att minska övergödningens negativa effekter på vattenmiljön.
- Det är viktigt att åtgärder som kan minska övergödningens negativa effekter på regional och lokal nivå genomförs. Det gäller t.ex. åtgärder med syfte att återskapa eller anlägga våtmarker för att reducera näringsinnehållet i vattnet.

#### Våra förslag

- Sjöfartsverket får i uppdrag att ta fram förslag till strikta utsläppskrav för befintliga båtmotorer och att utforma regler för en snabbare utfasning av båtmotorer som inte klarar utsläppskraven. Ett borte datum bör anges då dessa motorer inte längre får användas. Sjöfartsverket bör undersöka möjligheten att införa en miljöavgift på dylika utombordsmotorer för att påskynda utfasningen.
- En omläggning och differentiering av skatterna på bensin och olja genomförs så att en kraftig skattesänkning på alkylatbensin och biologiskt nedbrytbara oljor blir möjlig. Skattesänkningen syftar till att uppmuntra en övergång till miljöanpassade bränslen och oljor. Omläggningen bör ske i samarbete med berörda delar av näringslivet.
- Sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en informationskampanj om skälen för att använda miljöanpassade bränslen och oljor. Kampanjen bör även upplysa om skälen för att fasa ut båtmotorer som inte klarar strikta utsläppskrav.

## Föreslagna åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen

Länsstyrelserna presenterar i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen sammanlagt ett sextiototal åtgärder som omfattar skärgårdens vattenmiljö. Det är framför allt följande områden som behandlas

- övergödning
- utsläpp och gifter i havet
- fritidsbåtarnas inverkan på den marina miljön.

### Övergödning

Övergödning utgör i samtliga skärgårdsområden en stor påfrestning på vattenmiljön. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län uppmärksammar betydelsen av fortsatt internationellt arbete för att minska utsläppen av gödande ämnen till luft, mark och vatten. Det finns också många förslag som riktar sig till lokal och regional nivå med syfte att minska övergödningens problem i den marina miljön. En studie om belastningen av kväve och fosfor i skärgården har gjorts på uppdrag av länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län. I studien föreslås bl.a. att kväve- och fosforutsläppen styrs efter förhållandena i recipienten (mottagande vatten). Detta kan enligt studien innebära en bättre koppling mellan mätresultat och styrning av utsläppen från reningsverken.

Flera länsstyrelser lyfter fram behovet av övervakning av miljöförhållandena och speciellt övergödningens effekter i den marina miljön. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill utöka och samordna övervakningen av land och vattenmiljön i skärgården i samarbete med kommuner och vattenvårdsförbund. Behovet av miljöövervakning uppmärksammas också av länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län. Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att miljö kvalitetsnormer införs för närsalter i havsvatten för att minska närsaltbelastningen i de inre kustvattnen.

Länsstyrelsen i Östergötlands och Kalmar län vill tillsammans med kommuner och enskilda markägare arbeta för en ökad anläggning och restaurering av bl.a. våtmarker. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår också en satsning på återskapande av våtmarker. Samma länsstyrelse vill dessutom att fintrådiga alger ska tas bort från grunda havsvikar för att på så sätt återställa produktionsförmågan.

I flera regionala miljö- och hushållningsprogram uppmärksammas åtgärder för att minska växtnäringsläckage från odlingsmarker. I Öster-

götlands och Kalmar län pågår projekt med detta syfte. Länsstyrelserna pekar också på de förbättringar i lagring och hantering av stallgödsel som kan åstadkommas genom en mer planlagd tillsyn av jordbruksföretag med djurhållning. Också länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län lyfter fram behovet av att stödja jordbruksföretag i syfte att minska närsaltläckaget.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att ett pilotdistrikt bildas med uppgift att arbeta med övergödningen. Pilotdistriktets organisation ska ha karaktären av ett distrikt i linje med EU:s vattendirektiv. Länsstyrelsen tycker att det bör snabbutredas hur ett sådant pilotdistrikt skulle kunna organiseras och vilka uppgifter som bör rymmas inom distriktets ram. Länsstyrelsen i Västra Götalands län lämnar också förslag till områden som lämpar sig för att bli pilotdistrikt. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län anser att arbetet med att, i samband med EU:s vattendirektiv, ta fram avrinningsområdesvisa åtgärdsstrategier samt kartlägga närsaltbelastningen, ska utvecklas i bred samverkan med berörda myndigheter.

### Utsläpp och gifter i havet

Samtliga länsstyrelser tar i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen upp olika åtgärder som är nödvändiga för att minska miljögiftsförekomsterna i kustområdet. Det handlar inte minst om att kartlägga miljögifternas omfattning, vilket länsstyrelsen i Blekinge län samt länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län uppmärksammar. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill också ta fram bransch- och anläggningsvisa åtgärdsprogram i syfte att minimera användningen av sådana kemikalier som innehåller giftiga, svårnedbrytbara och/eller bioackumulerbara (lagras i levande organismer) ämnen. Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att fartygs- och båttrafikens miljöpåverkan kontinuerligt följs upp i ett miljökontrollprogram för skärgården. Samma länsstyrelse vill också att regeringen ger Fortifikationsverket i uppdrag att i samråd med Försvarsmakten, där det är lämpligt, sanera kända förorenade områden.

Länsstyrelserna ger exempel på regionalt arbete som kan vara betydelsefullt för att minska risken för oljeutsläpp i kust- och skärgårdsområdena. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill utarbeta en ny miljöatlas med tydliga anvisningar och prioriteringar som manual vid oljeolyckor och sanering. Dessutom vill länsstyrelserna verka regionalt för att oljehantering vid tankställen och marinor m.fl. organiseras och bedrivs så att oljespill minimeras. Det kemikalieprojekt som bedrivits i Västra Götaland föreslår att på regional/lokal nivå installera

”oljepapperskorgar” i samtliga större hamnar. Oljepapperskorgarna ska fungera som enklare mottagningsanläggningar för maskinrumsavfall. Ett annat projekt kallat ”Grön bunkring” har pågått i Västra Götalands län med syfte att införa en miljövänligare oljebunkring. Samarbetet mellan olika parter har uppfattas som mycket positivt och inneburit lägre risk för oljespill vid bunkring. Projektet bedöms vara intressant också för andra hamnområden.

### **Fritidsbåtarnas inverkan på den marina miljön**

Flera länsstyrelser tar upp de miljöproblem som orsakas av bränsleutsläpp från i första hand tvåtaktsmotorer. I Sverige finns över 600 000 utombordsmotorer, de flesta tvåtaktsmotorer. I en tvåtaktsmotor, byggd med föråldrad teknik, går en stor del av bensinen och oljan rakt ut i vattnet och kan ge skador på bl.a. fisk. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill därför att Sjöfartsverket tar fram ett system för att snabbare byta ut dagens utombordare mot tystare och mer miljöanpassade motorer. Länsstyrelserna föreslår också att informationen kring var miljöanpassat båtbränsle finns att köpa förbättras för att minska utsläppen från fritidsbåtar. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår en satsning på alkylatbensin och miljöanpassade tvåtaktsoljor i utombordsmotorer. Det krävs enligt länsstyrelsen lägre priser på dessa bränslen samt bättre tillgänglighet och information till båtägarna för en sådan satsning. Länsstyrelsen har bedrivit ett delprojekt kring miljögifter. Detta kemikalieprojekt föreslår en sänkning av energiskatten på alkylatbränsle samt ett åtagande från oljebolagen om att bidra till en rimlig prisnivå för försäljning av alkylatbränsle från pump med inriktning på tvåtaktsmotorer.

När det gäller användandet av giftiga båtbottnfärger är samtliga länsstyrelser engagerade i olika projekt för att utveckla och testa miljömässigt bättre båtbottnfärger. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill verka för alternativ till båtbottnfärger av antifoulingtyp (färg som förhindrar påväxt) samtidigt som man önskar ge licensierade yrkesfiskare i skärgården möjlighet att använda antifoulingfärger.

## **Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag**

### **Insatser för att minska övergödningen**

- *Övergödningen av kusthaven är sannolikt den enskilda företeelse som har störst negativ inverkan på skärgårdens marina miljö. Vi*

*anser att den negativa utvecklingen tillåtits pågå alltför lång tid och att kraftfulla åtgärder måste vidtas. Det arbete som pågår nationellt och internationellt måste få mycket hög prioritet samt utvecklas och fördjupas för att minska övergödningens negativa effekter på vattenmiljön.*

- *Det är viktigt att åtgärder som kan minska övergödningens negativa effekter på regional och lokal nivå genomförs. Det gäller t.ex. åtgärder med syfte att återskapa eller anlägga våtmarker för att reducera näringsinnehållet i vattnet.*

Övergödningen av kusthaven är sannolikt den enskilda företeelse som har störst negativ inverkan på skärgårdens marina miljö. En god vattenmiljö är också en viktig förutsättning för fiske och vattenbruk liksom för friluftsliv och turism. Trots försök både på nationell och internationell nivå att komma tillrätta med problemen måste vi konstatera att vi inte lyckats. Vi anser därför att det arbete som pågår nationellt och internationellt måste få mycket hög prioritet samt utvecklas och fördjupas för att minska övergödningens negativa effekter på vattenmiljön.

Sverige har varit pådrivande i det internationella arbetet, främst inom Helsingforskonventionen, med att få till stånd bindande regler för att minska jordbrukets belastning på den marina miljön. Sverige har också i andra internationella sammanhang lyft fram frågan om det luftburna kvävenedfallet. Här kan noteras det s.k. Göteborgsprotokollet som undertecknades i december 1999 och som innebär betydande åtaganden för Sverige och 26 andra stater. Protokollet bör kunna resultera i minskningar av kvävenedfallet fram till 2010. Inom EU har Sverige också initierat en försurningsstrategi.

Inom ramen för Helsingforskonventionen finns också en genomförandestrategi för Östersjön kallad Östersjöstrategin. I arbetet med att genomföra denna strategi i Sverige har regeringen skrivit en proposition (Genomförande av Östersjöstrategin, prop. 1999/2000:133). I propositionen föreslås bl.a. att fartyg (inkl. vissa fritidsbåtar) ska vara skyldiga att lämna avfall (t.ex. toalettavfall) till särskilda mottagningsanläggningar som ska byggas upp. Sjöfartsverket ska meddela föreskrifter om mottagningsanläggningarna.

Ett fyraårigt forskningsprogram kring övergödning i Östersjön, Marine Research on Eutrophication (MARE), har påbörjats. Programmet finansieras av Stiftelsen för Miljöstrategisk Forskning (MISTRA) och syftet är att utveckla modeller för kostnadseffektiva åtgärder för att minska övergödningen i Östersjön.

Vi vill framhålla vikten av att de åtgärder som länsstyrelserna föreslår på regional och lokal nivå genomförs. Även om övergödningen till större delen måste åtgärdas på nationell och internationell nivå kan åtgärder lokalt och regionalt ge ett väsentligt bidrag. Det gäller t.ex. åtgärder med syfte att återskapa eller anlägga nya våtmarker för att reducera näringsinnehållet i vattnet. Våtmarker är ofta en relativt billig reningsåtgärd som avlägsnar både kväve och fosfor. De kan anläggas i såväl jordbruksområden som i anslutning till tätorter och de kan tillföra uppskattade naturvärden. Projekt som begränsar växtnäringsläckaget från odlingsmark är, liksom individuell växtnäringsrådgivning till jordbruksföretag, också viktiga insatser som kan företas på regional nivå. Pågående arbeten inom vattenvårdsförbund har också betydelse för att minska belastningen på den marina miljön.

Flera länsstyrelser uppmärksammar EU:s ramdirektiv för vatten. Direktivet kräver att en organisation för planering av vattenområden, baserad på avrinningsområden, utformas. Vattenvårdsarbetet kommer enligt direktivet att ske avrinningsområdesvis vilket förutsätter samarbete över kommun- och länsgränser. Ett betydande arbete för att inventera skärgårdarnas naturmiljö under ytan och vattenområdenas miljö kvalitet kommer att behövas som stöd för detta arbete, vilket länsstyrelserna också noterar. Vi tror att EU:s ramdirektiv för vatten är ett viktigt steg för ett samordnat arbete och synsätt kring vattenmiljön. Särskilt viktigt tycker vi det är att fler aktörer blir delaktiga i arbetet för en god vattenmiljö samt att betydelsen av inlandets och kustvattnets påverkan på varandra tydliggörs.

### **Fritidsbåtar och vattenmiljön**

- *Sjöfartsverket får i uppdrag att ta fram förslag till strikta utsläppskrav för befintliga båtmotorer och att utforma regler för en snabbare utfasning av båtmotorer som inte klarar utsläppskraven. Ett borte datum bör anges då dessa motorer inte längre får användas. Sjöfartsverket bör undersöka möjligheten att införa en miljöavgift på dylika utombordsmotorer för att påskynda utfasningen.*
- *En omläggning och differentiering av skatterna på bensin och olja genomförs så att en kraftig skattesänkning på alkylatbensin och biologiskt nedbrytbara oljor blir möjlig. Skattesänkningen syftar till att uppmuntra en övergång till miljöanpassade bränslen och oljor. Omläggningen bör ske i samarbete med berörda delar av näringslivet.*



- *Sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en informationskampanj om skälen för att använda miljöanpassade bränslen och oljor. Kampanjen bör även upplysa om skälen för att fasa ut båtmotorer som inte klarar strikta utsläppskrav.*

Utsläppen av kolväten från båtmotorer minskar inte nämnvärt till skillnad från utsläppen från bilarna som minskat med nästan 50 procent från 1987 till 2000. Under en tremånaders sommarperiod släpper utombordsmotorerna idag ut hälften så mycket kolväten som samtliga fordon i Sverige gör under samma tidsperiod. Cirka 14 000 ton kolväten släpps varje år ut från båtmotorerna. Detta sker under en kort period, i ett biologiskt känsligt skede och ofta på särskilt känsliga platser.

Det lagförslag om buller- och avgaskrav på utombordsmotorer som presenterades 1998 har inte gått vidare i Sverige eftersom Europeiska kommissionen har utarbetat ett förslag till tillägg till fritidsbåt direktivet (94/25). Förslaget omfattar bl.a. utombordsmotorer och ska behandlas av Ministerrådet under år 2000. (Angående buller från båtmotorer, se kap. 3.7 Natur- och kulturmiljön.) Trots aviserade utsläppskrav från EU på nya motorer kvarstår problemet med att omsättningen av utombordsmotorer sker långsamt. Det finns beräkningar som visar att det tar upp till 40 år innan samtliga gamla motorer är utbytta. I ett miljöprogram för fritidsbåtar framtaget av Sjöfartsverket (1997) anses tvångsmässig utskrotning varken vara resurs- eller kostnadseffektivt. Förslag från Sjöfartsverket om att införa skrotningspremier för att påskynda utfasningen av gamla motorer har även uppfattats som för kostnadskrävande. I utredningen om fritidsbåtstrafikens kostnadsansvar m.m. (SOU 1996:170) föreslås att ett långsiktigt bortre datum fastställs efter vilket gamla tvåtaktsmotorer inte får användas. I kombination med en miljöavgift som kan finansiera en båtutskrotningsfond, skulle en skrotningspremie enligt utredningen kunna påskynda en utfasning av gamla tvåtaktsmotorer.

I Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) uppmärksammades problematiken kring utsläpp från fritidsbåtar. Vi vidhåller den uppfattning som uttryckets i betänkandet, nämligen att det är angeläget att finna system för en snabbare utfasning av gamla utombordsmotorer som ger höga kolväteutsläpp. Vi föreslår därför att Sjöfartsverket får i uppdrag att ta fram förslag till strikta utsläppskrav för befintliga båtmotorer och utforma regler för en snabbare utfasning av båtmotorer som inte klarar utsläppskraven. Sjöfartsverket bör ange ett bortre datum då dessa motorer inte längre får användas. Vår bedömning är att utfasningen bör

ske successivt och att en tioårsperiod kan vara lämplig. I praktiken innebär detta förslag att merparten befintliga tvåtakts båtmotorer kommer att behöva fasas ut. Sjöfartsverket bör undersöka möjligheten att införa en miljöavgift på dylika utombordsmotorer för att påskynda utfasningen. Eventuellt kan denna avgift ligga till grund för en skrotningspremie. En skillnad bör göras mellan små och stora båtmotorer genom att ange en motoreffektgräns. Olika utfasningsperioder kan behöva gälla beroende på motorstorlek. Dessutom bör också åldern på motorerna ha betydelse för utfasningstakten.

Vi bedömer emellertid att detta förslag blir verkningsfullt först på sikt. Det krävs enligt vår mening också insatser som innebär en omedelbar och radikal minskning av de miljöfarliga utsläppen från båtmotorer. En sådan insats skulle vara att, i större utsträckning än vad som är fallet idag, underlätta användandet av miljöanpassade bränslen och oljor.

Flera länsstyrelser uppmärksammar, liksom Sjöfartsverket i sitt miljöprogram för fritidsbåtar, miljöanpassat bränsle i form av alkylatbensin. Alkylatbensin medför ett radikalt lägre utsläpp av bl.a. polyaromater, bensener och alkylbensener. Det finns både hälso- och miljömässiga skäl för att lansera alkylatbensin som ett alternativ till andra bränsletyper för tvåtaktsmotorer. En viktig positiv effekt är också att andra tvåtaktsmotorer som t.ex. snöskotrar, mopeder och motorcyklar kan inbegripas i en sådan åtgärd. I dag ges en skatterabatt på några ören per liter för alkylatbensin vilket bedöms vara verkningslöst för att kunna stimulera båtägare att byta bränsletyp. Även tvåtaktsolja har betydelse för avgasernas påverkan på miljön. En övergång till biologiskt nedbrytbara oljor anses effektivt minska avgasernas skadeverkningar.

Förutom prisnivån på alkylatbensin är också tillgängligheten för konsumenter ett hinder för en mer omfattande övergång till alkylatbensin för utombordsmotorer. Försäljning från pump på ett antal strategiska båtbensin- och vanliga bensinmackar är nödvändigt för att alkylatbensinen ska kunna konkurrera med mer miljöfarliga bränsletyper. Det handlar också i detta sammanhang om att genom information påverka båtägare att välja den miljömässigt bättre bränsletypen. Många berörda, däribland båtklubbar och petroleumbranschen, ställer sig idag positiva till satsningar på ett mer miljöanpassat bränsle förutsatt att priset på bränslet sänks samt att tillgängligheten förbättras. För tvåtaktsoljorna är problemet begränsat till prisnivån.

Vi föreslår att en omläggning och differentiering av skatterna på bensin och olja genomförs så att en kraftig skattesänkning på alkylatbensin och biologiskt nedbrytbara oljor blir möjlig. Skattesänkningen syftar till att uppmuntra en övergång till miljöanpassade bränslen och

olja. Diskussioner bör föras med petroleumbranschen beträffande vilken skattesänkning som krävs för att etablera en marknad för mer miljöanpassade bränslen och olja för båtmotorer. Vi föreslår också att Sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en informationskampanj om skälen för att använda miljöanpassade bränslen och olja. Kampanjen bör även upplysa om skälen för att fasa ut båtmotorer som inte klarar strikta utsläppskrav.

### **Förbättringar av oljehantering**

Flera länsstyrelser föreslår åtgärder på lokal och regional nivå för att minimera oljespill. Det är angeläget att dessa förslag realiserar då de kan förbättra oljehantering vid hamnar, tankställen etc. På nationell nivå har beredskapen vid oljeutsläpp höjts genom att resurser nu finns på miljöskyddsfartyg som Kustbevakningen ansvarar för. Oljeutsläppsutredningen har också föreslagit att Kustbevakningen ska få påbörja förundersökningar vid förmodade oljeutsläpp. Inom ramen för Helsingforskommissionen har länderna runt Östersjön enats om en gemensam strategi, Östersjöstrategin, för att ta hand om avfall, inklusive olja, för att få bukt med de illegala utsläpp som nu sker och för att kontrollera de risker som en ökad Östersjötrafik innebär. Arbetet pågår med att genomföra Östersjöstrategin. Sjöfartsverket bistår också baltstaterna med hamn- och miljöexpertis samt med administrativ kompetens i frågor som rör oljehantering. Dessa insatser, som sker såväl nationellt som på europeisk och internationell nivå för att förebygga oljeutsläpp, är viktiga åtgärder för att skydda skärgårdens marina miljö.

### 3.5 Vattenförsörjningen

#### Sammanfattning av våra bedömningar och förslag

##### Våra bedömningar

- Möjligheten till lokal vattenförsörjning och avloppshantering bör vara vägledande för lokaliseringen av byggnader och anläggningar.
- Kommunerna bör behandla grundvattenfrågorna mer ingående i sina översiktsplaner än vad som hittills i allmänhet skett. Länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter, Sveriges geologiska undersökning, SGU, och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, bör bistå kommunerna med regionala planeringsunderlag som bland annat innehåller hydrogeologiska utredningar för hela tillrinningsområden.

##### Våra förslag

- Länsstyrelserna utformar, i samverkan med kommuner och berörda branschorganisationer, en regional vatten- och avloppspolicy som kan ligga till grund för ställningstaganden kring vatten- och avloppsfrågorna i skärgården.
- Sveriges geologiska undersökning, SGU, får i uppdrag att införa en licensiering av brunnsbore i syfte att öka kontrollen av och kompetensen hos brunnsbore och därmed minska risken för felaktigt borede brunnar.
- En utredning kring enskilda vatten- och avloppsanläggningar tillsätts. I utredningen bör ingå att föreslå en samordnande aktör som driver arbetet med teknikutveckling vad gäller småskaliga vatten- och avloppslösningar. Det bör också ingå förslag till former för prövning och godkännande av ny småskalig vatten- och avloppsteknik samt system för uppföljning och utvärdering av ny teknik och av försök med lokala vatten- och avloppssystem.
- Naturvårdsverket utreder i samverkan med SGU och Livsmedelsverket möjligheten att föreskriva om en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken för högsta halt av klorid i sött grundvatten.

## Föreslagna åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen

De omkring 20 förslagen till åtgärder i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen som rör vatten- och avloppsfrågor i skärgården behandlar framför allt

- förhållningssätt till vattenförsörjning och avloppshantering
- behoven av underlag och kunskap
- planering för att förebygga vatten- och avloppsproblem
- behoven av ny vatten- och avloppsteknik i skärgården.

### **Förhållningssätt till vattenförsörjning och avloppshantering**

Länsstyrelsen i Blekinge län menar att kommunerna bör besluta att öar inte ska förses med ny kommunal vattenförsörjning innan långsiktigt hållbara avloppslösningar finns.

Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län skriver i sitt gemensamma program att det nu är tid att formulera en "noll-vision". Tätortsborna, fritidsfolket, fritidsbåtsfolket, skärgårdsborna m.fl. borde gemensamt ta ansvar för att vattenförsörjningen och avloppshantering i kust- och skärgårdsområdena inte skadar mark och vatten. "Att ställa upp på de högre vatten- och avloppstaxorna som detta kräver är kanske en av de viktigaste insatserna som tätortsböna kan göra för en hållbar utveckling i skärgården."

Blekinge län samt Östergötlands och Kalmar län formulerar regionala miljö kvalitetsmål bland annat kring uttag av grundvatten och hanteringen av avloppsvatten.

### **Behoven av underlag och kunskap**

Flera förslag betonar behoven av underlag och mer kunskap på kommunal och regional nivå för att bättre kunna bedöma förutsättningarna för att använda grundvatten och för att därigenom kunna föreskriva om eller styra användningen.

Länsstyrelserna i Östergötlands och i Kalmar län menar att kommunerna bör genomföra en samlad kartläggning av kända grundvattentäkter i skärgården med avseende både på kvalitet och kvantitet samt så långt som möjligt beräkna årliga uttag i relation till den tillgängliga resursen. Länsstyrelserna föreslår också att en

”grundvattenplan” upprättas för övärlden med ledning av inventeringsresultatet. Den ska ge vägledning för tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken.

Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län avser att ta fram en gemensam vatten- och avloppspolicy för hur man på regional nivå ser på vatten- och avloppsfrågorna i skärgården.

Samma länsstyrelser föreslår att ett konkret inriktat projekt startas för att ta fram kunskap om avgränsningen av områden där särskilda restriktioner i den enskildes rätt att borra efter grundvatten behöver införas. Projektet genomförs i samverkan mellan länsstyrelser, lands- ting och några kommuner. Projektet ska också utarbeta mer generella råd för hur man i några typfall kan lösa avloppsvattenfrågorna på ett långsiktigt hållbart sätt utifrån ekonomiska, funktionella och ekologiska aspekter.

### **Planering för att förebygga vatten- och avloppsproblem**

Länsstyrelserna i Östergötlands och i Kalmar län anser att redovisningar av hur vattenförsörjningen ska lösas måste krävas som underlag vid behandling av bygglov i skärgården. Man poängterar också att grundvattenfrågorna ska behandlas i kommunernas översiktsplaner. Detta för att undvika att grundvattenresursen överutnyttjas och för att säkerställa vattenkvaliteten.

### **Behoven av ny vatten- och avloppsteknik i skärgården**

Flera länsstyrelser, däribland Länsstyrelsen i Blekinge län, föreslår att statsbidrag införs för ombyggnad av enskilda avloppsanläggningar. Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att kommunerna ska stimuleras ekonomiskt till att införa bättre vatten- och avloppsteknik i skärgården. Statsbidrag bör kunna utgå för traditionell sanering av områden med dåliga avloppslösningar och där effekterna på den lokala miljön, t.ex. grunda havsvikar, är påtaglig.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### Villkor för långsiktigt hållbar vattenförsörjning i skärgården

- *Möjligheten till lokal vattenförsörjning och avloppshantering bör vara vägledande för lokaliseringen av byggnader och anläggningar.*

Grundvattnets förekomst och strömning är en grundläggande förutsättning vid alla typer av markutnyttjande och samhällsbyggande. Möjligheten till vattenförsörjning, liksom att omhänderta avloppsvatten, är en av de viktigaste förutsättningarna för bebyggelseplanering i skärgårdsområdena. Det är därvid centralt att förstå hur mark- och vattenanvändning, geologi, grundvatten och hav samverkar. På så sätt kan skyddas de för grundvattenbildning betydelsefulla partierna i landskapet från att bebyggas eller förorenas samtidigt som vatten- och avloppslösningarna har förutsättningar att bli hållbara också på sikt. Hanteringen av vattenförsörjning och avlopp i skärgården handlar om att se till hela kedjan från att förstå de naturgivna förutsättningarna till val av teknik utifrån varje plats specifika behov.

Möjligheterna till vattenförsörjning i skärgården handlar i hög grad också om förhållningssätt och livsstil. Om man ska följa miljöbalkens intentioner om hushållning med naturresurserna måste utnyttjandet av grundvatten, liksom av ytvatten, hållas inom vissa gränser. Vi menar att det enda långsiktigt rimliga är att planeringen i skärgårdarna utgår ifrån att vattenförsörjning och avloppshantering ska lösas så lokalt som möjligt. Vid bebyggelseplanering bör kretsloppsanpassade lösningar eftersträvas och som inte förbrukar mer än vad naturen återbildar och förmår att lagra och där utsläpp av avloppsvatten inte skadar vare sig havet eller sötvattenresurserna. Som en konsekvens måste vatten- och avloppshantering i ökad utsträckning vara vägledande för lokalisering av byggnader och anläggningar. För att inte vattenuttag ska leda till saltvatteninträngning eller vattenbrist måste dessutom vattenförbrukningen minska i områden med risk för sådana problem.

### Behov av ökad kunskap om grundvattenförhållandena

- *Kommunerna bör behandla grundvattenfrågorna mer ingående i sina översiktsplaner än vad som hittills i allmänhet skett. Länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter, Sveriges geologiska undersökning, SGU, och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, bör bistå kommunerna med regionala planerings-*

*underlag som bland annat innehåller hydrogeologiska utredningar för hela tillrinningsområden.*

Det råder stor enighet om att grundvattenfrågorna måste behandlas mer ingående i kommunernas översiktsplaner än vad som hittills i allmänhet skett. Vi föreslår i kap. 3.1 Det fortsatta arbetet en kraftfull satsning på fördjupad översiktsplanering i kust- och skärgårdsområdena samt att nödvändiga kunskapsunderlag tas fram på regional och central nivå. Ett viktigt motiv för en sådan satsning är att kommunernas fysiska planering är ett användbart redskap för att lokalisera bebyggelse m.m. till mark, som är lämplig med hänsyn till hushållningen med vatten samt möjligheten att ordna vattenförsörjningen.

Det kan lätt uppstå problem om kommunen lämnar bygglov i kust- och skärgårdsområden utan att beakta vatten- och avloppsfrågornas lösning. I översiktsplaneringen kan kommunen, som har det primära ansvaret enligt 2 och 3 kap. plan- och bygglagen, ange sin viljeinriktning samt föreslå olika former av vatten- och avloppslösningar och huvudmannaskap, exempelvis vatten- och avloppssamfälligheter bildande enligt anläggningslagen. Likaså kan kommunen i översiktsplanen peka ut områden där det kan vara lämpligt att genom detaljplane- eller områdesbestämmelser införa bygglovsplikt för vattentäkt (brunn) eller föreskrifter om installation av vattenbesparande utrustning.

Valet av vatten- och avloppslösning har ofta stor betydelse för miljökonsekvensernas omfattning vid byggande i skärgården. Det ställer stora krav på en väl genomförd miljökonsekvensbeskrivning. Vatten- och avloppsfrågorna bör även hanteras tidigt i planprocessen så att olika alternativ kan vägas mot varandra.

En samlad kartläggning av grundvattentillgångarna för övärlden och kustzonsområdena bör ingå som naturliga underlag i kustkommunernas översiktsplanering. Vattenbalansberäkningar och sprickzonsinventeringar är därför förutsättningar för en bebyggelseplanering i skärgårdsområden baserad på lokal vattenförsörjning. En ganska enkel grundvatteninventering kan vara ett bra planeringsunderlag för att få bättre kännedom om vattentillgång och skyddsbehov inom ett bestämt geografiskt område. Vattenbalansberäkningar och sprickzonsinventeringar tillsammans med jordartskartering, inventeringar och höjdbestämming av befintliga vattentäkter m.m. kan användas för att avgöra var nya brunnar kan borraras och hur mycket vatten som kan tillåtas att tas ut eller hur avloppsfrågorna kan lösas gemensamt eller individuellt.

Grundvattenutredningen konstaterar i sitt betänkande Grundvattenskydd (SOU 1995:45) att en av de viktigaste åtgärderna för



förbättrad hushållning med grundvatten och därmed ett bättre skydd av grundvattnet är att kunskaperna om grundvattenförhållandena ökar. Vi delar denna uppfattning. Även om viktiga insatser på senare år har gjorts både av Naturvårdsverket, Boverket och Sveriges geologiska undersökning är behovet av kunskap fortfarande stort. Effekterna av informationsåtgärder riktade till allmänheten om vad enskilda hushåll kan göra för att minska vattenkonsumtionen i skärgården bör heller inte underskattas.

Länsstyrelserna har ett ansvar att förse kommunerna med underlag som rör hushållningen med mark och vattenresurser. Knappast någon länsstyrelse bistår idag kommunerna med planeringsunderlag i frågor som berör hydrogeologiska undersökningar i kustzonen trots att det, redan när plan- och bygglagen och naturresurslagen antogs 1987, förutsattes det att kommunerna skulle få denna hjälp. Detta har i sin tur lett till att mellankommunala frågor och hänsyn till de regionala perspektiven saknas i många översiktsplaner med risk för att naturresurser påverkas negativt i skärgårdsområdena. Bristen på regionala insatser inom detta område beror inte på ointresse eller omedvetenhet om frågornas betydelse. Det handlar snarare om brist på ekonomiska och personella resurser samt avsaknad av hydrogeologisk kompetens.

Också centrala myndigheter har ett ansvar för kunskapsförstärkningen enligt miljöbalken. Vi menar att Sveriges geologiska undersökning och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, utifrån sina respektive ansvarsområden, i högre utsträckning bör ställa underlag som kommunerna efterfrågar till förfogande, bl. a. vad gäller hydrogeologiska undersökningar för hela tillrinningsområden.

#### **Vatten- och avloppspolicy på regional nivå**

- *Länsstyrelserna utformar, i samverkan med kommuner och berörda branschorganisationer, en regional vatten- och avloppspolicy som kan ligga till grund för ställningstaganden kring vatten- och avloppsfrågorna i skärgården.*

Kommunerna behöver, så som redan framhållits, underlag och modeller för hur vatten- och avloppsfrågorna kan tacklas i planeringen. Miljövårdsberedningen betonar i betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdar (SOU 1996:153) att även länsstyrelserna behöver en vatten- och avloppspolicy som kan ligga till grund för ställningstaganden i dessa frågor. Utifrån redovisningarna i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen bedömer vi att detta behov kvartstår.

Förslaget i ett av programmen att utforma en för tre län gemensam vatten- och avloppspolicy för skärgårdsområden är ett viktigt och angeläget initiativ att genomföra på regional nivå. Vi föreslår att samtliga skärgårdslän, i samverkan med kommunerna och berörda branschorganisationer, utarbetar en sådan regional policy.

### **Licens för brunnborrare**

- *Sveriges geologiska undersökning, SGU, får i uppdrag att införa en licensiering av brunnborrare i syfte att öka kontrollen av och kompetensen hos brunnborrare och därmed minska risken för felaktigt borrade brunnar.*

Risken för brist på grundvatten för enskild vattenförsörjning finns lokalt längs våra kuster och generellt på skärgårdens öar. Det är inte ovanligt att brunnarnas konstruktion, placering eller dåliga underhåll förstärker eller till och med förorsakar problemet.

En vanlig orsak till saltvattenpåverkat dricksvatten är för djupt borrade brunnar och för höga lokala uttag av grundvatten. Risken finns vid borrning av alltför djupa brunnar att man kommer ned i saltvattenprofilen. Detta leder till att klorid- och natriumhalten i det söta vattnet, som annars flyter ovanpå det salta vattnet utan att blanda sig med detta, ökar till oaptitliga och till och med skadliga nivåer. De negativa effekterna av för stora lokala uttag ökar om avståndet mellan brunnarna är litet. Eftersom de brunnar som drabbats av saltvatteninträngning sällan verkar plomberas, är risken stor att föroreningen sprids över större ytor och till andra brunnar.

Vi menar därför att en statlig licensiering av brunnborrare är en angelägen åtgärd.

### **Vatten- och avloppsteknik**

- *En utredning kring enskilda vatten- och avloppsanläggningar tillsätts. I utredningen bör ingå att föreslå en samordnande aktör som driver arbetet med teknikutveckling vad gäller småskaliga vatten- och avloppslösningar. Det bör också ingå förslag till former för prövning och godkännande av ny småskalig vatten- och avloppsteknik samt system för uppföljning och utvärdering av ny teknik och av försök med lokala vatten- och avloppssystem.*

Brist på rent grundvatten i kust- och skärgårdsområden, det vill säga vatten av god kvalitet, orsakas förutom av saltvatteninträngning, av

förorening från avloppsvatten. Problemen med avloppsvatten har alltmer aktualiserats genom förtätning av bebyggelse och övergång till åretruntboende i områden som ursprungligen var avsedda för fritidsboende. Risken att förorena grundvattnet är stor i skärgårdsområdena på grund av de geologiska och hydrologiska förhållandena. Otillräckligt renat avloppsvatten riskerar att förorena den egna eller grannens vattentäkt på sin väg ut mot recipienten, som i sin tur kan bli överlastad av de många enskilda utsläppen.

Förutsättningarna för enskilda avlopp och för lokal vattenförsörjning är oftast mer begränsade på västkusten än på ostkusten. På västkustens öar finns mycket lite vatten och när man inom äldre permanentbebyggelse vill ha moderna faciliteter som vattentoaletter, duschar och tvättmaskiner räcker ofta inte öns eget grundvatten till utan bebyggelsen måste försörjas från fastlandet. På ostkusten är ofta de jordtäckta områdena och jorddjupen större än på västkusten. Detta ger något bättre förutsättningar för tillkommande bebyggelse baserat på lokala vatten- och avloppslösningar.

Fortfarande saknas i hög grad kostnadseffektiva alternativa vatten- och avloppslösningar tillämpliga för olika skärgårdsområden. Det som fungerar på ostkusten kan vara direkt olämpligt på västkusten. Vid val av teknik måste man se till den långsiktiga uthålligheten. Man bör också skilja på permanentbebyggelsens, fritidsboendets och gästhamnarnas behov.

De förslag i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen som behandlar behovet av ny vatten- och avloppsteknik i kust- och skärgårdsområden bygger på att statliga bidrag införs för ombyggnad av avloppsanläggningar. Problemet med enskilda avlopp är omfattande både i skärgården men också generellt i stora delar av landet. Vi menar mot denna bakgrund, att statliga bidrag inte är en framkomlig väg, inte minst av ekonomiska skäl. Även om problemen med avloppshandlingen är särskilt framträdande i skärgården, bör frågan behandlas utifrån ett mer generellt, nationellt perspektiv.

Vi bedömer att det finns ett behov av en utredning kring enskilda vatten- och avloppsanläggningar. I utredningen bör ingå att föreslå en samordnande aktör som driver arbetet med teknikutveckling vad gäller småskaliga vatten- och avloppslösningar. Det bör också finnas förslag till former för prövning och godkännande av ny småskalig vatten- och avloppsteknik samt system för uppföljning och utvärdering av ny teknik och av försök med lokala vatten- och avloppssystem.

### Miljö kvalitetsnorm för salthalt i grundvatten

- *Naturvårdsverket utreder i samverkan med SGU och Livsmedelsverket möjligheten att föreskriva om en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken för högsta halt av klorid i sött grundvatten.*

I nästan alla skärgårdsområden finns risk för inblandning av saltvatten i grundvattentäkter. Det kan ske antingen genom inträngning direkt från havet eller så som beskrivs ovan genom inblandning av äldre, så kallat relict, saltvatten som annars ligger under det söta grundvattnet. Ju större uttag av grundvatten som görs ju mer ökar risken för saltvatteninträngning. Det bör i detta sammanhang noteras att förhöjda kloridhalter i grundvatten också kan orsakas av vägsalt.

För att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen enligt 5 kap. miljöbalken föreskriva om miljö kvalitetsnormer. Normen ska ange den lägsta miljö kvaliteten som ska råda. Det kan uttryckas exempelvis som högsta tillåtna förekomst av ett visst ämne.

Det långsiktiga syftet med en miljö kvalitetsnormen är att uppnå de nationella miljö kvalitetsmålen. Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att vid tillståndsgivning, prövning och tillsyn säkerställa att miljö kvalitetsnormer uppfylls. Det innebär att tillstånd inte får lämnas för en verksamhet, som medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. Även vid planering och planläggning ska normer iakttas, det vill säga möjligheterna att uppfylla normerna ska underlättas.

För att säkerställa att en miljö kvalitetsnorm uppfylls inom ett område, ska åtgärdsprogram upprättas. Vem som ska upprätta åtgärdsprogram avgörs av regeringen. Regeringen kan också, enligt 6 kap. 13 § miljöbalken, kräva att en kommun redovisar hur man avser att skapa förutsättningar för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm i sin planering enligt plan- och bygglagen.

Livsmedelsverket anger som rekommenderade gränsvärden för kloridhalten i dricksvattnet nivåerna 100 mg/l samt 300 mg/l. Vid den lägre nivån finns indikationer på problem av teknisk art, nämligen korrosion i ledningar. Först vid den högre nivån finns risk för smakförändringar. Redan låga salthalter kring 40 mg/l indikerar emellertid att de naturliga hydrologiska processerna har påverkats genom saltvatteninträngning.

Vi menar att möjligheten att införa en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken för högsta halt av klorid i sött grundvatten bör utredas närmare. Vi föreslår därför att Naturvårdsverket, i samverkan med SGU och Livsmedelsverket, får ett sådant uppdrag.

## 3.6 Stränderna

### Sammanfattning av våra bedömningar och förslag

#### Våra bedömningar

- Stränderna kan inte bebyggas i nuvarande takt. Bebyggelse är i praktiken ett oåterkalleligt ingrepp och tillgången på strand är begränsad. Förändringarna i strandzonen kan i ett långsiktigt perspektiv leda till att en betydande del av de fria stränder som återstår tas i anspråk.
- En precisering av strandskyddet måste göras i dialog mellan kommunal och regional nivå.
- Det saknas en samlad bild över vilka stränder som i praktiken är tillgängliga för allmänheten och hur utvecklingen i strandzonen i detalj ser ut. Det är viktigt att enkla metoder snarast kommer till praktisk användning på regional och kommunal nivå så att man även med små resurser kan följa utvecklingen längs kusten och i skärgården.

#### Våra förslag

- Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda om tillbyggnad i vissa fall bör kräva dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser eftersom också en tillbyggnad kan utöka tomtplatsens storlek och därmed minska allmänhetens tillträde till strandområdet.
- Länsstyrelserna bör omedelbart återkalla rätten att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna om tillämpningen av dessa inte är förenlig med lagstiftningens intentioner eller i det fall en kommun inte redovisar alla dispensbeslut.
- Länsstyrelserna bör skärpa sin tillsyn vad gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.
- Kraven för dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser skärps från dagens *särskilda* skäl till *synnerliga* skäl. Detta förutsätter att strandskyddet avgränsats till att endast omfatta mark- och vattenområden, som uppfyller strandskyddets syften. En sådan skärpning genomförs därför först sedan strandskyddet detaljavgränsats av länsstyrelserna i samverkan med kommunerna.
- Samtliga länsstyrelser ser senast år 2005 över sina strandskyddsförordnanden. Översynen utförs i samverkan med kommunerna och med stöd av Lantmäterimyndigheten. Naturvårdsverket tar fram nationella anvisningar för detta. Länsstyrelserna detalj-

avgränsar i samband med översynen strandskyddsområdets omfattning samt tar vara på möjligheten att utvidga strandskyddet till 300 meter även i vattnet i syfte att skydda värdefulla grundområden.

## Föreslagna åtgärder miljö- och hushållningsprogrammen

Några förslag till åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen rör stränderna. De handlar om

- synen på strandskyddet
- att tydliggöra och precisera strandskyddet
- behovet av överblick och kunskap.

### Synen på strandskyddet

Flera åtgärdsförslag i miljö- och hushållningsprogrammen rör den långsiktiga hushållningen med stränderna. Det framgår också i några program att synen på strandskyddet varierar och att det kan upplevas både som en möjlighet och ett hot.

Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län menar i sitt program att ett utmålade av strandskyddet som ett hot mot en levande skärgård är att förenkla frågeställningen. Visst försvåras ett permanent boende genom att tillgången begränsas, men andra faktorer så som de höga fastighetspriserna är mer utslagsgivande. Det betonas också att stränderna är en viktig resurs för alla i skärgården.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller att behovet av att använda strandområdet för verksamheter och för boende är ett viktigt levnadsvillkor för skärgårdens människor, inte bara för fiskare utan också för många småföretagare. I praktiken utestängs idag lokalbefolkningen från strandnära bostäder och sjöbodas, eftersom de har blivit attraktiva som fritidsbostäder och därmed orimligt dyra. Bristen på bostäder och lokaler för lokala behov leder, menar länsstyrelserna också, till ett ökat anspråk på att exploatera fler stränder. Länsstyrelsen i Västra Götalands län kopplar tillämpningen av strandskyddet till ett åtgärdsförslag, som går ut på att skydda den i många skärgårdsområden överhettade lokala fastighetsmarknaden genom att införa förvärvslagstiftning/boendeplikt inom vissa avgränsade områden. Detta anses vara avgörande för den bofasta befolkningens ekonomiska möjligheter att

bo kvar och försörja sig samt för att bevara en lokal kustkultur. Förslaget behandlas i kap. 3.2 Verksamheter och boende.

### **Att tydliggöra och precisera strandskyddet**

Länsstyrelsen i Västra Götalands län poängterar att ett samlat synsätt på strandskyddet är nödvändigt. Detta sägs bland annat mot bakgrund av erfarenheterna av den i länet pågående översynen av strandskydds-förordnandet. Som en central åtgärd föreslås ett samordnat lokalt och regionalt planarbete med fördjupningar av kommunernas översiktsplaner för skärgårdsområdet. I dessa fördjupningar kan också möjligheten att i vissa utvalda områden reservera mark för vattenanknutna verksamheter särskilt studeras. Länsstyrelsen menar att staten ska ge förutsättningar för att strandskyddet ska kunna tillämpas genom särskilda bidrag, som gör det möjligt att genomföra ett sådant planarbete.

Även länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län menar att det utvidgade strandskyddet, dvs. i området 100 - 300 m från strandlinjen, i vissa fall bör preciseras. Det gäller speciellt för de större öarna där det finns etablerade bebyggelsegrupper. För att möjliggöra en precisering, och samtidigt beakta lagstiftningens syfte, behövs dels detaljkunskaper kring enstaka strandavsnitt och dels möjlighet till en överblick som sätter in den enskilda platsen i ett övergripande sammanhang. Man poängterar också, liksom länsstyrelsen i Västra Götalands län, att ett gemensamt synsätt i dessa frågor hos kommunen och länsstyrelsen är nödvändigt. Genom att redovisa och tydligt ta ställning till strandskyddsfrågorna i översiktsplanen, kan detta uppnås. Arbetsättet tillämpas redan.

Samma tre länsstyrelser menar att strandskydd bör införas genom särskilt beslut när den militära användningen av ett område upphör. Bland annat avser man att starta en samordningsgrupp där de olika avvecklingsobjekten tas upp så att viktiga allmänna intressen kan uppmärksammas tidigt i processen.

### **Behov av överblick och kunskap**

Övriga förslag som specifikt berör strandskyddet tar bl. a. upp behovet av att följa utvecklingen vid stränderna samt av överblick och kunskap. Inom ramen för arbetet med miljö- och hushållningsprogrammet har länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län tagit fram en överblick över innerskärgårdens stränder. Redovisningen sker med

hjälp av GIS, geografiska informationssystem. Studien visar på stora skillnader inom skärgårdsområdet vad gäller andelen fria stränder.

Både kommuner och länsstyrelser ser svårigheter med att tillämpa strandskyddsbestämmelserna med de utvidgade syftet, att även omfatta skydd av växt och djurliv. På kommunal nivå finns ett stort behov av underlag om var känsliga biotoper i strandområdet finns, både för tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna och för den fysiska planeringen. Även behovet av en ny strandinventering påtalas efter starka kommunala önskemål. Länsstyrelsen i Stockholm län avser att ta fram rekommendationer om tillämpningen av strandskyddet. Centrala myndigheter uppmärksammas också på problemet med att det ökande antalet husbåtar i attraktiva skärgårdsområden kringgår strandskyddsbestämmelserna.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### Skyddet av stränderna

- *Stränderna kan inte bebyggas i nuvarande takt. Bebyggelse är i praktiken ett oåterkalleligt ingrepp och tillgången på strand är begränsad. Förändringarna i strandzonen kan i ett långsiktigt perspektiv leda till att en betydande del av de fria stränder som återstår tas i anspråk.*

Strandområdena hyser stora värden samtidigt som många, delvis motstående, anspråk koncentreras till denna zon. Den långsiktiga hushållningen med stränderna är grundläggande för hållbar utveckling av skärgården. Vår bedömning är att stränderna inte kan bebyggas i nuvarande takt. Bebyggelse är i praktiken ett oåterkalleligt ingrepp och tillgången på strand är begränsad. Även om förändringarna i strandzonen sker långsamt kan det i ett långsiktigt perspektiv leda till att en betydande del av de fria stränder som återstår tas i anspråk.

Vi vill betona att skyddet av stränderna är en nationell angelägenhet men att det också ligger ett stort värde i att regionalt och lokalt ha kvar orörda stränder, både nu och i framtiden. Stränderna är en av de mest värdefulla tillgångarna för rekreation och friluftsliv i alla dess former. Strandskyddet är vidare till för att skydda biologiska värden. I takt med att ostördhet och tystnad blir en allt större bristvara ökar betydelsen av att orörda strandområden förblir oexploaterade.



### Strandskyddslagstiftningens tillämpning

- *Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda om tillbyggnad i vissa fall bör kräva dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser eftersom också en tillbyggnad kan utöka tomplatsens storlek och därmed minska allmänhetens tillträde till strandområdet*
- *Länsstyrelserna bör omedelbar återkallat rätten att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna om tillämpningen av dessa inte är förenlig med lagstiftningens intentioner eller i det fall en kommun inte redovisar alla dispensbeslut.*
- *Länsstyrelserna bör skärpa sin tillsyn vad gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna.*
- *Kraven för dispens från miljöbalkens strandskyddsbestämmelser skärps från dagens särskilda skäl till synnerliga skäl. Detta förutsätter att strandskyddet avgränsats till att endast omfatta mark- och vattenområden, som uppfyller strandskyddets syften. En sådan skärpning genomförs därför först sedan strandskyddet detalj-avgränsats av länsstyrelserna i samverkan med kommunerna.*

Miljöbalkens strandskyddsbestämmelser är en förbudslag, som ska hindra ytterligare exploatering av stränderna. Om det finns särskilda skäl kan länsstyrelsen lämna dispens från förbudet. Länsstyrelserna har i hög utsträckning helt eller delvis delegerat denna möjlighet till kommunerna. Som exempel kan nämnas att i Stockholm län har skärgårdskommunerna fått delegation med undantag för ytterskärgården. Kommunerna är skyldiga att redovisa sina dispensbeslut till länsstyrelsen.

Det generella strandskyddet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen. Om det behövs för att tillgodose något av strandskyddets syften får det utvidgas till högst 300 meter från strandlinjen. Var strandskydd ska råda i praktiken beslutas av länsstyrelsen genom ett särskilt förordnande. Inom strandskyddsområdet får bl.a. inte nya byggnader uppföras, byggnader ändras så att de kan tillgodose ett väsentligt annat ändamål än tidigare eller andra anläggningar eller anordningar utföras. I regeringens prop. 1997/98:45 anges som exempel på anläggningar, som kan vara otillåtna enligt ovan, bl.a. staket, bersåer, grillplatser, flaggstänger, trädgårdsland, vägar, parkeringsplatser, campingplatser, golfbanor, upplag för sprängsten, båtuppläggningsplatser, bryggor och pirar. Tillbyggnader nämns inte

bland de förbjudna åtgärderna. Däremot sägs att även anläggningar och anordningar på befintlig tomt kan vara otillåtna, om de utförs på så sätt att tomtplatsen utvidgas eller ger intryck av att ha utvidgats.

Strandskyddsbestämmelserna medger vissa undantag för de areella näringarnas behov av byggnader, dock ej för bostadsändamål. Bestämmelserna reglerar däremot inte själva markanvändningen, t.ex. skogsbruk, vilken dock omfattas av sedvanliga naturvårdshänsyn.

Vårt intryck är att tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna varierar mellan olika kommuner samt att besluten ofta motiveras dåligt eller inte alls. Även skärgårdsorganisationerna har under arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen framhållit att man ibland har svårt att förstå grunderna för när dispens lämnas respektive inte lämnas. Det finns därför skäl att påpeka att beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna ska vara klart motiverade. Det särskilda skäl, som föranlett dispensen, måste ingå i motiveringen.

Vi menar också att det kan vara motiverat att även tillbyggnad i vissa fall bör vara dispenspliktigt, eftersom även en tillbyggnad kan utöka den funktionella tomtplatsens storlek och därmed minska allmänhetens tillträde till strandområdet. Vi föreslår därför att denna fråga utreds närmare.

Vi menar också att länsstyrelserna bör skärpa sin tillsyn vad gäller tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelserna bör också omedelbart återkalla rätten att ge dispens från strandskyddsbestämmelserna om tillämpningen av dessa inte är förenlig med lagstiftningens intentioner eller i det fall en kommun inte redovisar alla dispensbeslut.

Enligt 7 kap. 18 § miljöbalken får dispens från strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. 16 § meddelas när det finns särskilda skäl. Enligt regeringens prop. 1997/98:45 ska tillämpningen vara lika restriktiv som regeringens tillämpning och praxis hittills.

Många strandsskyddsdispenser ger inte uttryck för den restriktiva tillämpning, som är motiverad med hänsyn till att stränderna är en begränsad resurs av mycket stort allmänt intresse. Vi menar därför att det kan vara befogat att skärpa strandskyddsbestämmelserna. Att höja ribban från dagens krav på *särskilda* skäl till *synnerliga* skäl ger en nödvändig signal om att möjligheterna till dispens från bestämmelserna ska hanteras som unika undantag. Detta förutsätter emellertid att strandskyddets avgränsning endast omfattar mark- och vattenområden, som uppfyller strandskyddets syften. Vi menar därför att en sådan skärpning bör genomföras först sedan strandskyddet detaljavgrensats av länsstyrelserna i enlighet med vårt närmast följande förslag.

### Precisering av strandskyddet

- *Samtliga länsstyrelser ser senast år 2005 över sina strandskydds-förordnanden. Översynen utförs i samverkan med kommunerna och med stöd av Lantmäterimyndigheten. Naturvårdsverket tar fram nationella anvisningar för detta. Länsstyrelserna detaljavgränsar i samband med översynen strandskyddsområdets omfattning samt tar vara på möjligheten att utvidga strandskyddet till 300 meter även i vattnet i syfte att skydda värdefulla grundområden.*
- *En precisering av strandskyddet måste göras i dialog mellan kommunal och regional nivå.*

En viktig utgångspunkt för tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna är länsstyrelsernas förordnande, som avgränsar var strandskydd ska gälla. Dessa beslut har ofta, vilket påpekas i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, gjorts schablonmässigt av bland annat redovisningstekniska skäl. Det innebär även att områden, som uppenbarligen saknar betydelse för strandskyddets syfte, idag omfattas av strandskyddsbestämmelserna. Även det omvända kan förekomma, särskilt när det gäller vattenområden. Övergången till nya detaljerade kartunderlag, som också är digitalt tillgängliga, innebär att en betydligt bättre anpassning av gränserna kan - och måste - göras. Erfarenheter från bl.a. länsstyrelsen i Västra Götalands län visar att det i samband med överföringen av strandskyddsgränserna till Lantmäteriets registerkarta kan behöva göras så stora omtolkningar, att det i vissa fall krävs nya beslut för att ge de nya gränserna rättslig status. Det handlar t.ex. om bristande anpassning till bebyggelse, vägar och till gränser för andra förordnanden eller till planer.

Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för människor att vistas vid och att röra sig utmed stränderna. Sedan 1994 är syftet även att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurliv. Trots det utvidgade syftet har nästan inga länsstyrelser i praktiken uppdaterat sina strandskydds-förordnanden. Så som påpekas i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen önskar både kommuner och länsstyrelser vägledning för tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna i dess utvidgade syfte. På kommunal nivå behövs också bättre underlag om var känsliga biotoper i strandområdet finns.

Tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna ska enligt regeringens prop. 1997/98:45 (sid. 89) bygga på bedömningar av ett områdes betydelse, både i dag och i framtiden. Området måste också sättas in i ett större geografiskt sammanhang. Miljö- och hushållnings-

programmen visar med stor tydlighet att även ett mellanregionalt perspektiv är nödvändigt i detta sammanhang.

Vi vill här framhålla det nu avslutade arbetet i Västra Götalands län med att se över och precisera strandskyddsförordnandena i länets kustkommuner. Översynen har skett i nära samverkan med kommunerna och har, eftersom det också handlat om metodutveckling, stötts ekonomiskt av Naturvårdsverket. I kust- och skärgårdsområdet är strandskyddet nu i detalj redovisat digitalt, vilket möjliggör och förenklar uppföljning och framtida revideringar.

Utöver de ovan redovisade motiven för en översyn menar länsstyrelsen att resurser frigjorts för ökad tillsyn. Mängden strandskyddsärenden har hos länsstyrelsen minskat avsevärt med de nya förordnandena. Även kommunala önskemål om viss exploatering inom tätortsnära områden, vilka även behandlas i de kommunala översiktsplanerna, har varit ett motiv för översynen. Skälen för sådana önskemål kan variera från behov av tätortsutbyggnader till medfinansiering av nya vatten- och avloppsanläggningar. Strandskyddsöversynen utgör också en plattform för en kommande översyn av naturreservat, naturvårdsområden samt landskapsbildsskydd.

Mot bakgrund av förslagen i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen samt de erfarenheter som gjorts i Västra Götalands län menar vi att ett gemensamt synsätt på kommunal och regional nivå är nödvändigt när det gäller strandskyddets syfte och tillämpning. Vi menar också att länens strandskyddsförordnanden måste vara tydliga och enkla att tillämpa.

Vi anser därför att samtliga länsstyrelser bör ges i uppdrag att precisera och aktualisera sina strandskyddsförordnanden. Förutsättningarna för en sådan precisering ges i 7 kap. 14 och 15 §§ miljöbalken. Arbetet bör ske i samverkan med berörda kommuner samt med stöd av Lantmäterimyndigheten. Nya beslut bör fattas senast år 2005, vilket möjliggör en samordning med det intensifierade översiktsplanarbete i kust- och skärgårdsområden, som vi föreslår i kap. 3.1 Det fortsatta arbetet. Det övergripande syftet med översynen ska vara att ge fria mark- och vattenområden ett starkare skydd och att möjliggöra en fortsatt restriktiv tillämpning av strandskyddsbestämmelserna.

Naturvårdsverket bör ta fram nationella anvisningar för hur en sådan översyn lämpligen kan göras, bl.a. utifrån erfarenheterna i Västra Götalands län.

Översynen av strandskyddsförordnandena bör omfatta en kartteknisk översyn och en precisering av gränser, dvs. justeringar i förhållande till befintliga planer, vägar, bebyggelse etc. Strandskyddets

vidgade syfte att också bevara goda livsvillkor för djur och växter bör följas upp med gränsjusteringar utifrån biologiska kriterier. Länsstyrelserna bör därvid ta vara på möjligheten att utvidga strandskyddet till 300 meter även i vattnet i syfte att skydda värdefulla grundområden. Även strandskyddsgränsen i vattnet bör definieras geografiskt på karta. Områden, som disponeras av försvaret, omfattas vanligen inte av strandskyddsbestämmelserna. När den militära användningen har upphört eller ska upphöra bör de inkluderas i strandskyddsförordnandet.

Vi menar, liksom flera länsstyrelser, att översiktsplanen utgör en god grund för preciseringarna av det utökade strandskyddet, dvs. i området mer än 100 meter från strandlinjen. Att precisera strandskyddet inom ramen för fördjupningar av översiktsplaner - gärna i samverkan mellan flera kommuner och även över länsgränser - möjliggör enligt vår uppfattning nödvändig överblick och dialog mellan kommunal och regional nivå.

Förutom gränsjusteringar bör översynen också behandla omfattningen av kommunernas delegation, inklusive tillsynen. Vi menar, liksom länsstyrelsen i Västra Götaland, att delegationen starkt måste begränsas för åtgärder, som berör vattenområden. Också behovet av föreskrifter inom strandskyddade områden bör behandlas. Det kan handla om föreskrifter som förbjuder ankring, bojförtöjning etc.

Utöver den föreslagna översynen av länens strandskyddsförordnanden är det angeläget att länsstyrelserna, utifrån sin samordnande roll i fråga om kunskapsförsörjning för hushållningen med naturresurserna, tar fram regionala underlag för kommunernas tillämpningen av strandskyddsbestämmelserna. De bör särskilt omfatta kunskap om värdefulla bottenområden och hur dessa kan skyddas. Kommunerna bör också om möjligt stödjas med information kring för bottenlivet skonsamma förtöjningsanordningar, lämpliga bryggkonstruktioner etc.

### **Behov av överblick och kunskap om förhållandena i strandzonen**

- *Det saknas en samlad bild över vilka stränder som i praktiken är tillgängliga för allmänheten och hur utvecklingen i strandzonen i detalj ser ut. Det är viktigt att enkla metoder snarast kommer till praktisk användning på regional och kommunal nivå så att man även med små resurser kan följa utvecklingen längs kusten och i skärgården.*

Det saknas idag en samlad bild över vilka stränder som i praktiken är tillgängliga för allmänheten och hur utvecklingen i strandzonen i detalj ser ut. Teoretiska mått över befolkningstrycket säger ingenting om hur

tillgängliga olika strandavsnitt är i praktiken. Även för delar av Norrlandskusten har tillgången till fria stränder, tvärtemot vad som brukar hävdas, kraftigt minskat de senaste decennierna.

Någon samlad strandinventering har inte genomförts sedan 1960-talet. Regionala och lokala studier har dock genomförts eller pågår på flera håll. Det pågår också ett utvecklingsarbete på Naturvårdsverket med syfte att ta fram metoder för att beskriva störningar/exploateringar längs stränderna som kan användas som miljöövervakningsinstrument. Vi menar att det är av största vikt att enkla metoder snarast kommer till praktisk användning på regional och kommunal nivå så att man även med små resurser kan följa utvecklingen i skärgården.

### 3.7 Natur- och kulturmiljön

#### Sammanfattning av våra bedömningar och förslag

##### Våra bedömningar

- Det finns behov av att utveckla arbetssätt både regionalt och centralt där markägare, myndigheter m.fl. kan samverka för att gemensamt hitta lösningar på hur natur- och kulturmiljövärden bäst kan hävdas i jord- och skogsbruket.
- Naturvårdsverkets nästa landsomfattande naturinventering bör gälla vattenmiljöer.

##### Våra förslag

- Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att se över möjligheten att använda naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal såväl i jord- som i skogsbruket som ett komplement till natur- och kulturreseptat, biotopsskyddsområde och generella naturhänsyn.
- Jordbruksverket beaktar särskilt kust- och skärgårdsområdet vid anvisningar kring fördelning av EU:s jordbruksstöd samt vid utformning av informationsinsatser till lantbrukare.
- Länsstyrelserna anger i sina genomförandeplaner för den del av jordbruksstödet som beslutas regionalt, hur insatser för kust- och skärgårdsområdet kan stärkas.
- Regeringen ger Jordbruksverket anvisningar som innebär en omfördelning av det föreslagna investeringsstödet med miljöinriktning inom ramen för vad som är möjligt enligt EU:s riktlinjer. Bidragsdelen för investeringsstödet bör höjas till 45 procent och bidragsramen till 600 000 kr för öar utan fast landförbindelse. I övrigt ska samma villkor gälla som för fastlandet.
- Länsstyrelserna, i samverkan med kommuner och berörda lokala och regionala aktörer, identifierar de geografiska områden där ytterligare skydd av olika slag är motiverade med hänsyn till natur-, kultur- och rekreationsvärdena, inklusive möjligheten att tillgodose friluftslivets intressen. Därefter tas en strategi fram för hur dessa områden kan värnas långsiktigt.
- Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att i samverkan senast år 2005 utarbeta en nationell strategi för hur kust- och skärgårdsområdenas samlade natur-, kultur- och rekreationsvärden bör bevaras, vårdas, nyttjas och utvecklas långsiktigt.

- Naturvårdsverket får i uppdrag att kartlägga grunda vattenområden och deras biologiska värden i skärgården och utefter kusterna samt att föreslå hur dessa skyddsvärda bottnar kan ges ett generellt förstärkt skydd. I uppdraget bör ingå att föreslå hur de skyddsvärda bottenarna ska definieras.
- Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda frågan om medborgarinflytande i samband med naturvårdsplanering samt möjligheterna att i miljöbalken införa en liknande samrådsprincip som i dag krävs enligt plan- och bygglagen.
- Länsstyrelser och kommuner i samverkan identifierar och avgränsar senast år 2003 "hänsynsområden" där trafikrestriktioner intill land är lämpliga ur bullerbegränsande synpunkt men där begränsning också av andra störningar kan vara motiverade. Länsstyrelserna redovisar resultatet av sitt arbete senast år 2003 till Naturvårdsverket. Länsstyrelser och kommuner bör i arbetet samverka med Sjöfartsverket.
- Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Statens sjöhistoriska museer och Fiskeriverket finna formerna för ett aktivt bevarande av äldre nyttofartyg som en naturlig del i kust- och skärgårdsområdenas rika kulturarv.
- Länsstyrelsen och övriga berörda centrala och regionala myndigheter bildar snarast en samordningsgrupp i varje län som ser över vilka statliga fastigheter som kan vara aktuella för försäljning och bedömer deras värde ur natur-, kulturmiljö- och friluftslivsynpunkt, liksom för andra samhällsintressen.

## Föreslagna åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen

I de regionala miljö- och hushållningsprogrammen finns sammanlagt över 100 förslag som rör hur natur- och kulturmiljön kan värnas långsiktigt, både på land och under vattenytan. Dessa handlar om viktiga åtgärder och ansvarsfördelning på framför allt regional men även på lokal och central nivå. Frågeställningarna har mycket stor bredd och berör såväl små avgränsade insatser som övergripande, långsiktiga strategiska frågor och processer.

De åtgärder i miljö- och hushållningsprogrammen som primärt rör skärgårdens natur- och kulturmiljö behandlar framför allt

- värdefulla och skyddsvärda natur- och kulturmiljöer
- lokalt inflytande och deltagande



- behov av samordning och prioritering
- behov av kunskap och information
- markförvärv och fastighetsbildning
- upplevelsevärden: rekreation, friluftsliv och turism.

### Värdefulla och skyddsvärda natur- och kulturmiljöer

Ett stort antal åtgärdsförslag i programmen rör hur skärgårdens natur- och kulturmiljöer långsiktigt ska kunna nyttjas, vårdas, skyddas, restaureras och förvaltas. Dessa riskerar annars att successivt utarmas eller försvinna.

I samtliga regionala miljö- och hushållningsprogram framhålls de areella näringarnas och då särskilt jordbrukets betydelse för att upprätthålla och bevara natur- och kulturmiljövärdena i skärgården. Flera länsstyrelser betonar att ett livskraftigt jordbruk är en central fråga även ur natur- och kulturmiljösynpunkt. Möjligheterna till djurhållning med idisslare är t.ex. en förutsättning för markvården i skärgården och därmed för ett rikt och levande natur- och kulturlandskap. I programmen understryks att endast genom fortsatt aktiv hävd kan den biologiska och kulturella mångfalden i skärgårdslandskapet bevaras.

Alla program lyfter också fram betydelsen av skärgårdsskogarna. Åtgärdsförslagen innefattar skydd och vård genom att bilda naturreservat, biotopskyddsområden eller genom avtal med markägarna. I flera program finns åtgärdsförslag som fokuserar på bryn, randmiljöer eller skogbevuxen mark i anslutning till gårdsmiljöer. Förutom att hysa stora biologiska värden är dessa randzoner också värdefulla delar i skärgårdens kulturlandskap.

Skärgården består till större delen av vattenområden och den marina miljön ägnas stor omsorg i alla de fyra programmen. Genomgående framhålls särskilt behovet av skydd för de mest opåverkade och skyddsvärda grunda havsområdena. Flera länsstyrelser föreslår att sådana grunda områden bör få ett generellt biotopskydd genom tillägg i miljöbalken eller att de skyddas genom att strandskyddet utvidgas till 300 meter även i vattnet. Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller dessutom behovet av att återskapa viktiga marina reproduktionsområden som skadats till följd av exploateringar, bl.a. genom att öka vattencirkulationen. I några program redovisas kända vrak, vilka räknas som fornlämningar under vattnet.

Även strändernas betydelse för friluftslivet samt för djur och växter lyfts fram i några av programmen. (Stränderna behandlas i kap. 3.6).

Flera länsstyrelser poängterar behovet av ökade insatser för skötsel och vård av det stora antalet naturreservat liksom för regelbunden tillsyn av fågel- och djurskyddsområden. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår en översyn och samordning av alla äldre områdesskydd (naturreservat, strandskydd, fågelskydd etc.) längs kusten med avseende på syfte, föreskrifter och skötselriktning. Tillsammans med planerade naturskyddsobjekt täcker dessa områden en mycket stor del av kusten och skärgården. De representerar en blandning av olika skyddsmotiv som natur- och kulturmiljöer, rekreation och friluftsliv samt artbevarande. Man framhåller också att ett stort antal naturreservat innehåller stora kulturvärden men att de saknar skötselplaner som på ett ändamålsenligt sätt tillvaratar dessa. Ofta inbegriper eller angränsar de skyddade områdena till bebyggelse eller utvecklingsområden. I övriga program finns liknande förslag till översyn. I Östergötlands och Kalmar läns program föreslås också att länsstyrelserna ska föreskriva att naturreservaten inte får utnyttjas kommersiellt utan länsstyrelsens tillstånd.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har påbörjat arbetet med att se över tänkbara områden för att bilda kulturresevat enligt miljöbalken. En länstäckande inventering har genomförts och två områden är under beredning. Man framhåller emellertid att om länsstyrelserna fortsättningsvis ska kunna använda sig av denna möjlighet i skärgården krävs ökade anslag för detta ändamål.

Skärgårdslandskapet innehåller många spår från skärgårdens karaktéristiska näringar och verksamheter. Även vardagsmiljöer är av värde. Det är ofta dessa miljöer som utsätts för det största förändringstrycket. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår i sitt gemensamma program att såväl kulturhistoriska som estetiska värden ska arbetas in i översiktsplanerna. Man vill också att kommunerna i samverkan med länsstyrelserna, skärgårdsbor och läns museer ska upprätta områdesbestämmelser för öar med kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

I Blekinge län lyfts försvarets betydelse fram. En avveckling av försvarsanläggningar innefattar också en kulturhistorisk aspekt genom att intressanta byggnader m.m. riskerar att förstöras.

Svårigheten att bevara kulturhistoriskt värdefulla fartyg, som är en viktig del av skärgårdens kulturhistoria, tas upp av länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län. EU:s generösa skrotningsbidrag eller det så kallade kondemneringsbidraget, framhålls som en försvårande faktor när det gäller möjligheten att bevara äldre nyttofartyg. Bidraget är så ekonomiskt fördelaktigt att det i vissa områden konkurrerar både med bevarandebidraget och ett aktivt yrkesmässigt bruk av äldre fartyg.

När det gäller synen på skärgårdslandskapet som en resurs att använda eller att skydda har olika aktörer inte sällan skilda utgångspunkter. Förslag finns från Naturvårdsverket att inrätta en nationalpark i S:t Anna skärgård. På grund av starkt motstånd från berörda markägare föreslår länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län att Naturvårdsverket genomför en konsekvensutredning, som visar vilka följder en nationalpark skulle få för näringsutövning samt mark- och vattenanvändning.

### **Samordning och prioritering**

Av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen framgår tydligt att det finns ett stort behov av att planera, samordna och inte minst prioritera långsiktiga insatser i natur- och kulturlandskapet. Ett stort antal program och strategier föreslås.

Länsstyrelsen i Blekinge län föreslår att flera insatsområden samordnas genom att en naturvårdsplan upprättas för kustbygden och skärgården. Samma länsstyrelse föreslår en övergripande strategi på regional nivå för turismens utveckling. Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår ett partnerskap för skärgårdskultur i Bohuslän, som ska fungera som ett samrådsorgan för bevarande- och utvecklingsarbete. Regionala kulturmiljöprogram eller handlingsprogram för kulturmiljövården för kusten och skärgården föreslås av flera länsstyrelser.

I de regionala miljö- och hushållningsprogrammen som arbetats fram gemensamt av flera län finns många exempel på övergripande samordning och strategier. I en för Uppsala, Stockholm och Södermanland gemensam strategi för hur ytterskärgårdens natur- och kulturvården kan värnas långsiktigt, ska bl.a. en samordning av friluftsliv, turism och naturvård hanteras. Även en gemensam policy för vindkraft föreslås. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län vill utarbeta en för de två länen gemensam plan för hållbar turismutveckling i skärgården. Syftet är att få igång en samverkansprocess mellan berörda aktörer på regional, kommunal och lokal nivå. En möjlighet som uppmärksammas är att relationen mellan olika intressenter vid ett kommersiellt utnyttjande av allemansrätten regleras.

Behovet av samverkan över sektorsgränser noteras i flera program. Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att möjligheterna att närmare integrera natur- och kulturmiljövården särskilt bör beaktas. Även behovet av samverkan mellan natur- och kulturmiljövård och jord- och skogsbrukssektorn betonas. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har påbörjat ett projekt som syftar till att stärka sambandet mellan

sektorerna turism, natur och kultur för att utveckla en långsiktigt hållbar kvalitetsturism i skärgården.

I de tre skärgårdsområdena Västra Götaland, Östergötland och Kalmar samt Blekinge finns idéer om skärgårdsstiftelser. Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller att förvaltningen, vården och att levandegöra skärgårdens unika natur- och kulturmiljövården vinner på samordning. Ett annat motiv är behovet av en gemensam förvaltning och samordning av naturmiljövårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets behov.

### **Lokalt inflytande och deltagande**

Betydelsen av lokalt inflytande och deltagande uppmärksammas genomgående i programmen. Detta gäller inte minst i samband med skötsel eller förvaltning av skärgårdens natur- och kulturmiljöer. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län menar att skärgården måste göras mer lättillgänglig för besökare i samarbete med markägare.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår att en gemensam förvaltningsorganisation bildas för områden som i regionala och lokala samråd angivits som viktiga för landskapsvård och lokal försörjning. Finansiering föreslås ske bl.a. genom EU-medel och lokala investeringsprogram. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län menar att skärgårdsbefolkningen ytterligare bör kunna engageras i skötsel och tillsyn av värdefulla natur- och kulturmiljöer. Regeringen föreslås införa en ersättning från samhället till brukare som på ett överenskommet och planlagt sätt vårdar landskapet och bibehåller skärgården som nationalklenod. Vidare förslås att avtal upprättas med skärgårdslantbrukare om skötsel av värdefull områden för att långsiktigt trygga en god hävd av markerna.

Flera länsstyrelser framhåller betydelsen av det engagemang, som visas skärgårdslandskapet även av icke fastboende markägare och andra brukare. Många ägare gör en stor insats för att vårda markerna och det äldre byggnadsbeståndet och att känslan för mark och byggnader kan vara stor och ofta rotad i tidigare släktled utan att man för den skull är jordbrukare eller ens mantalsskrivna på fastigheterna.

### **Kunskap och information**

Genomgående betonas i programmen behovet av ökad kunskap och information om skärgårdslandskapet, både vad gäller natur- och kulturmiljövården samt värden för friluftslivet.

Många förslag rör behov av ett förbättrat kunskapsunderlag kring enskilda natur- eller kulturmiljöer. Flera uppmaningar riktas här till Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket. Några länsstyrelser föreslår att inventeringar av vissa natur- och kulturmiljöer i skärgårdsområdet görs i samverkan mellan länsstyrelser, kommuner, läns museer, skogsvårdsstyrelsen m.fl. Områden som pekats ut är i synnerhet bebyggelsemiljöer, marina biotoper samt odlingslandskap och skärgårdsskogar.

Bland undervattensmiljöerna betonas särskilt grunda bottenområden ner till 6 meters djup. Åtgärdsförslag, riktade till Naturvårdsverket, pekar på behov av metodutveckling för inventering av den marina naturmiljön och för att utveckla indikatorer på biologisk mångfald. Några länsstyrelser anser att nästa landsomfattande naturinventering bör kunna gälla vattenmiljöer. Länsstyrelsen i Västra Götalands län betonar kunskapsuppbyggnad och informationsspridning kring kustens maritima kulturarv. Ökad kunskap behövs både för kulturminneslagens tillämpning, för den vetenskapliga marinarkeologin och för förbättrad information till exploatörer och sportdykarorganisationer.

Förslag finns också på generella inventeringar, klassning och beskrivningar av skärgårdens kulturlandskap. Det rör både materiella och immateriella spår i landskapet, byggnader och andra karaktäristiska lämningar från olika verksamheter samt fornlämningar. I detta sammanhang nämns också bristen på kunskap om fornlämningar under vattenytan. Förslag finns också som handlar om att inventera skärgårdsområdets mest betydelsefulla fastigheter sett ur natur- och kulturmiljösynpunkt.

Av flera program framgår att det även saknas kunskap om hur friluftslivet bedrivs i landets kust- och skärgårdsområden men inga förslag rör hur detta ska avhjälpas.

Krav på information och underlag i samhällsplanering finns med bland åtgärdsförslagen. T.ex. lyfts behovet av fördjupade beskrivningar vad gäller kulturmiljövårdens riksintressen fram som särskilt angelägna. Behovet av en gemensam grundsyn och tydliga förhållningssätt till kust- och skärgårdsområdenas samlade natur- och kulturvärden lyfts fram av några länsstyrelser.

Flera länsstyrelser har tagit fram eller påbörjat arbetet med samlade kunskapsunderlag för tillämpningen av miljöbalkens hushållningsbestämmelser (4 kap. miljöbalken). För kustområdet och skärgården i Bohuslän pågår arbetet med underlagsrapporten "En värdebeskrivning av ett nationallandskap enligt 4 kap. miljöbalken". Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län har påbörjat arbetet med ett gemensamt underlag: "Samlade natur- och kulturvärden, beskriv-

ning och förhållningssätt". Liknande underlag finns sedan tidigare framtagna för delar av skärgården bl.a. i Stockholm län.

Även behovet av information till besökare och till dem som bor och verkar i skärgården behandlas i programmen. Bland annat länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län lägger fram en mångfald förslag kring detta vilka rör både informationsskrifter, skyltar, naturguidning, informationscentra, riktad rådgivning till jordbrukare, bebyggelsehistorisk information till husägare, kurser för hantverkare i byggnadsvård m.m.

### **Markförvärv och fastighetsbildning**

Flera länsstyrelser tar upp frågan kring förvaltning av mark och byggnader som har viktiga natur- och kulturvärden för boende och besökare i skärgården. Länsstyrelsen i Blekinge län har, inom ramen för uppdraget, utrett frågan om en skärgårdsstiftelse eller annan skärgårdsorganisation. Länsstyrelsen föreslår att ett gemensamt regionalt forum för hantering av skärgårdsrelaterade utvecklingsfrågor inrättas. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län föreslår att formerna för en skärgårdsstiftelse utreds. Länsstyrelsen i Västra Götalands län har också ett förslag om att upprätta en stiftelse med förvaltnings- och driftansvar för strategiska marker, fastigheter och byggnader i skärgården.

I programmen föreslås ett moratorium för försäljning av statlig mark under tre respektive tio år, dvs. att staten under en viss tid ska avstå från att sälja ut sin mark i skärgården. Länsstyrelserna menar att den mark, som tidigare nyttjats av försvaret eller inom sjöfarten och som är väsentlig för natur- och kulturmiljövården, friluftslivet eller för verksamheter med anknytning till skärgården bör kvarstå i allmän ägo. Detta bör gälla åtminstone så att formerna för avveckling av en anläggning liksom vilka konsekvenser försäljningen kan få hinner utredas. Att marken förblir i offentlig ägo skulle, menar länsstyrelserna, i många fall också kunna underlätta markhävd och skötsel, både inom och utom reservat.

Några länsstyrelser uttrycker oro över det utrymme tillämpningen av fastighetstaxeringslagen kan ge för en icke önskad exploatering i skärgården. Genom att isolerade klipphällar i havet, utan någon egentlig vegetation och utan att ligga i anslutning till skogsmark, definieras som skogsimpediment, kan även avlägsna öar ingå som väsentliga delar då en lantbruksenhet nybildas.

### Upplevelsevärden: rekreation, friluftsliv och turism

Att natur- och kulturlandskapet har stora upplevelsevärden och därmed betydelse för rekreation, friluftsliv och turism behandlas i samtliga program. Länsstyrelsen i Blekinge län framhåller att turism inriktad på naturstudier samt natur- och kulturlandskapsupplevelser har en stor utvecklingspotential.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår insatser för att förbättra ”infrastrukturen” för ett rörligt friluftsliv i syfte att minska slitage och nedskräpning. Detta inbegriper förbättrad småskalig service såsom små gästhamnar och uthyrningsstugor på gårdar, information om natur- och kulturvärden samt turismverksamhet med lokal förankring. Upprustning av anordningar för besökare till naturreservaten föreslås för att göra värdefulla och representativa delar av skärgården tillgängliga med hjälp av information och leder. Områdena ska hållas attraktiva genom kontinuerlig renhållning och underhåll. Betydelsen av en väl fungerande strandstädning framhålls av samma länsstyrelse bl.a. som en förutsättning för turism och som mycket positivt för de boende i kust- och skärgårdsområdet som utnyttjar stränderna under sin fritid.

Behovet av att bibehålla vissa delar av skärgården oexploaterade liksom betydelsen av tysta, ostörda områden berörs i flera program. Länsstyrelserna i Östergötlands och Kalmar län menar att ett mått på bullernivån behövs som underlag för eventuella åtgärder. Dessa länsstyrelser föreslår att bullerkänsliga och/eller idag ”tysta områden” pekas ut. Även länsstyrelsen i Blekinge län vill peka ut ”varsamhetsområden”, dvs. områden som är känsliga för störningar och där särskild varsamhet måste iakttas. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholm och Södermanlands län föreslår att de tre länen gemensamt tar fram förslag till avgränsade områden där bl.a. hastighetsbegränsning intill land är lämplig ur bullerbegränsande synpunkt. Dessa områden skulle kunna benämnas ”hänsynsområden”.

Samma länsstyrelser redovisar också ett förslag till ett tvåårigt informationsinriktat projekt, kallat ”Båtliv i skärgården”. Tanken är att länsstyrelser, landsting, kommuner och fritidsbåtlivets organisationer tillsammans ska bearbeta och ge förslag på regler och förhållningssätt för ett långsiktigt hållbart båtliv i skärgården. Konkreta arbetsområden som föreslås är bl.a. färger, båttvättar, motorer och bränslen. Länsstyrelserna menar att en bevarad skärgårdsnatur är förutsättningen för att också kommande generationer ska ha tillgång till ett rikt båtliv. Båtlivets miljöpåverkan är därför en angelägenhet, inte bara för myndigheter och lagstiftare, utan också för båtfolket själv.

## Miljövårdsberedningens bedömningar och förslag

### Ett uthålligt jord- och skogsbruk

- *Det finns behov av att utveckla arbetssätt både regionalt och centralt där markägare, myndigheter m.fl. kan samverka för att gemensamt hitta lösningar på hur natur- och kulturmiljövärden bäst kan hävdas i jord- och skogsbruket.*
- *Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att se över möjligheten att använda naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal såväl i jord- som i skogsbruket som ett komplement till natur- och kulturresevat, biotopsskyddsområde och generella naturhänsyn.*

Ett aktivt skärgårdsjordbruk är en förutsättning för att många av skärgårdens karakteristiska och genuina natur- och kulturvärden ska kunna bibehållas också på sikt. Igenväxningen av odlingslandskapet är vid sidan av exploatering samt förorening och försurning av haven ett av de största hoten mot skärgårdsmiljön. Så som framhålls i flertalet regionala miljö- och hushållningsprogram är en stor andel av skärgårdens biotoper och arter beroende av betesdjur. Därför blir frågan om att bevara och bibehålla skärgårdens natur- och kulturlandskap i hög grad en jordbrukspolitisk angelägenhet.

I många skärgårdar är idag skogen en dominerande del av landskapet och bidrar starkt till dess karaktär. Skärgårdsskogarna är särpräglade och unika miljöer. Det är därför av nationellt intresse att skärgårdsskogarna brukas och deras värden bevaras. I särskilt känsliga miljöer, såsom ytterskärgårdar och på små öar, bör dock aktivt skogsbruk inte förekomma. Vi menar att det är angeläget att ge också skogslandskapet en historisk förankring för att förstå vilka skötselkrav som ska ställas i syfte att bevara natur-, kultur- och rekreationsvärdena. För skogslandskapet gäller liksom för odlingslandskapet att flera av de biotoper, som idag anses värdefulla, är resultatet av hur skogen tidigare har brukats. Det är därför angeläget att utveckla miljöindikatorer som också beaktar kulturbetingad påverkan på skog, dvs. biologisk mångfald till följd av småskaliga skogsbruksmetoder och skogsbyte.

Det är alltså centralt att skärgårdens lantbruk bereds möjlighet att överleva. Vi menar att åtgärder för att trygga hävden i skärgårdslandskapet så långt möjligt bör bygga på livskraftiga lantbruksföretag. Det är också angeläget att från samhällets sida ta till vara möjligheten att både mark och byggnader ger inkomstmöjligheter och bostad åt aktiva



lantbrukare, exempelvis i samband med avtal för skötsel både inom och utom naturreservat.

Flera länsstyrelser framhåller betydelsen av det engagemang som visas skärgårdslandskapet även av icke fastboende markägare och andra brukare. Vi instämmer i att detta är en viktig resurs som bör tas till vara.

Vi menar också att det finns ett stort behov av att utveckla arbetssätt där markägare, myndigheter m.fl. kan samverka för att gemensamt hitta lösningar på hur natur- och kulturmiljövärden bäst kan hävdas i jord- och skogsbruket. Inte minst är det angeläget att finna former, där en markägare inom områden med speciellt utpekade och höga värden premieras och om möjligt kompenseras för i brukandet särskilda natur- och kulturmiljöhänsyn.

Skogsstyrelsens försöksverksamhet, där man kombinerar aktivt skogsbruk med biologisk mångfald, kan vara ett sätt. Modellen går ut på att med ett plandokument, ”grön skogsbruksplan”, som grund kombinera ett antal olika naturvårdsinstrument såsom naturreservat, biotopsskydd, naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal och riktad rådgivning. Naturvårdsavtal kan beskrivas som ett avtal som träffas mellan staten och en markägare i syfte att bevara och utveckla ett områdes natur- och kulturvärde. Avtalet är giltigt även mot en ny markägare genom att det i fastighetssammanhang anses som en nyttjanderätt.

Vi anser att möjligheten att sluta naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal i högre utsträckning bör användas där så är lämpligt, såväl i jord- som i skogsbruket. I strävan att nå miljömålen kan avtal fungera som ett komplement till främst natur- och kulturresevat, biotopsskyddsområde och generella naturhänsyn. Vi föreslår därför att Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att se över möjligheten att använda naturvårdsavtal/nyttjanderättsavtal såväl i jord- som i skogsbruket. Möjligheten att använda EU-medel för att finansiera sådana avtal bör också övervägas.

Möjligheten att peka ut och särskilt stötta de lantbruk i skärgården, som ur natur- och kulturmiljösynpunkt utgör ”pärlor” har diskuterats inom ramen för arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen. Också Naturvårdsverket framhåller i sin särskilda skärgårdsutredning, som kommer att slutföras under år 2000, behovet av att, ur ett nationellt perspektiv, omistliga kust- och skärgårdspräglade landskap *vårdas*. Vi menar att detta är en central fråga för skärgårdslandskapets framtid.

Vi vill i detta sammanhang hänvisa till berörda delar av Naturvårdsverkets ”Nationell bevarandeplan för odlingslandskapet”, som starkt har bidragit till att vård och säkerställande av värdefulla odlings-

landskap har fått ökad prioritet. Att bevara men också att restaurera det kvarvarande odlingslandskapet är en angelägenhet såväl från nationellt som regionalt, kommunalt och lokalt perspektiv.

Vi vill också framhålla att det av människan präglade skärgårdslandskapet även omfattar vägar, hägnader, grunder, bebyggelsemiljöer, fornlämningar m.m. Även skärgårdslandskapets själva strukturer med växelverkan mellan skog, åker, äng, bebyggelse, ägo gränser m.m. är en del av kulturmiljön. Denna kulturpåverkan startade nästan genast efter det att landet stigit upp ur havet. Människan har således satt sin prägel på skärgårdslandskapet i större omfattning, än vad man vid en första anblick kan ana.

### **EU:s miljöstöd till lantbruket**

- *Jordbruksverket beaktar särskilt kust- och skärgårdsområdet vid anvisningar kring fördelning av EU:s jordbruksstöd samt vid utformning av informationsinsatser till lantbrukare.*
- *Länsstyrelserna anger i sina genomförandeplaner för den del av jordbruksstödet som beslutas regionalt, hur insatser för kust- och skärgårdsområdet kan stärkas.*
- *Regeringen ger Jordbruksverket anvisningar som innebär en omfördelning av det föreslagna investeringsstödet med miljöinriktning inom ramen för vad som är möjligt enligt EU:s riktlinjer. Bidragsdelen för investeringsstödet bör höjas till 45 procent och bidragsramen till 600 000 kr för öar utan fast landförbindelse. I övrigt ska samma villkor gälla som för fastlandet.*

Ett långsiktigt hållbart skärgårdslantbruk kan enligt vår mening endast delvis bygga på det stödsystem som samhället tillhandahåller, bl.a. via EU. Det är ändå mycket angeläget att EU:s jordbruksstöd utnyttjas fullt ut i skärgården vilket sannolikt inte varit fallet under den förra programperioden. Många stöd är komplicerade och omfattande informationsinsatser från länsstyrelsernas sida är nödvändiga.

Regeringen har, som ett led i reformen av EU:s jordbrukspolitik, under år 1999 tagit fram ett förslag till nationellt miljö- och landsbygdsprogram för åren 2000-2006. Programmet behandlar samlat hur stöd vid sidan av de generella jordbruksstöden föreslås vara utformade till och med år 2006. Syftet är att stöden ska samverka inom ramen för en helhetssyn på landsbygdens utveckling. Förslaget till program beräknas bli godkänt av Europeiska kommissionen under sommaren år

2000. Det slutliga miljö- och landsbygdsprogrammet kommer tillsammans med regeringsföreskrifter och föreskrifter från Jordbruksverket att reglera flera stödformer, bl.a. jordbrukets miljöstöd och investeringsstöd.

Programmet är indelat i två insatsområden, (I) ekologiskt hållbar utveckling respektive (II) ekonomisk och socialt hållbar utveckling. Övervägande delen, nära 90 procent, utgör stöd inom insatsområde I, dvs. miljöstöd och kompensationsbidrag till mindre gynnade områden. Återstående 10 procent är stöd inom insatsområde II, som beslutas av länsstyrelserna. Länsstyrelserna har här möjlighet att inom sitt län prioritera olika åtgärder inom en anslagsram. Under hösten år 2000 kommer länsvisa genomförandeplaner att tas fram av länsstyrelserna. Här ska framgå hur den regionala pott som länsstyrelsen disponerar ska användas.

Förslaget till miljö- och landsbygdsprogram förefaller att ge något bättre förutsättningar för skärgårdslantbruk att få del av vissa stöd, jämfört med hittillsvarande utformning. Stöden bygger fortfarande på femåriga åtaganden från lantbrukarens sida men flera skäl kan åberopas för att avbryta åtagandet i förväg, vilket borde medföra att fler vågar gå med i programmet. I den nya programperioden förenklas regelverket något. Det gäller t.ex. för det "mosaikmarkstöd" för biologisk mångfald i betesmarker, och som är skraddarsytt för förhållandena i skärgården.

Vidare föreslås ett investeringsstöd med miljöinriktning. Inkomst- och sysselsättningskriteriet har tonats ned jämfört med förra perioden, vilket kan komma att gynna skärgårdens många deltidsjordbrukare. För investeringsstöden föreslås också något ökad bidragsandel samt höjda bidragsramar. Detta gäller exempelvis för investeringar i djurmiljön, så som renovering av stallar, samt investeringar som främjar miljön, exempelvis gödselvarvsanläggningar.

Vi vill här särskilt framhålla betydelsen av det stängselbidrag, som kommer att finnas inom ramen för det nya miljöstödet för att återskapa betesmarker.

Med hänsyn till de speciella förhållandena i skärgården, bland annat vad gäller höga kostnader för transporter, borde en större andel av jordbruksstödet komma skärgården till del. Skärgården, och i synnerhet öar utan fast landförbindelse, bör som geografiskt område prioriteras tydligare vid fördelningen av stöden.

Vi menar att Jordbruksverket särskilt bör beakta kust och skärgård i sina anvisningar till länsstyrelserna om hur EU-stöden ska fördelas. Detta bör också gälla vid utformningen av informationsinsatser som planeras att riktas till lantbrukare. Behovet av hjälp och rådgivning till enskilda lantbrukare i skärgården för att bättre tillvarata möjligheten

till EU:s jordbruks- och miljöstödet, betonas även i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen.

Vi menar också att länsstyrelserna i sina genomförandeplaner för den del av jordbruksstödet som beslutas regionalt särskilt bör ange hur man avser att stärka insatserna för kust- och skärgårdsområdet.

Regeringen bör inom ramen för vad som är möjligt enligt EU:s riktlinjer ge Jordbruksverket anvisningar som innebär en omfördelning av det föreslagna investeringsstödet med miljöinriktning. Vi föreslår att bidragsdelen för investeringsstödet höjs till 45 procent (mot generellt föreslaget 30 procent) och bidragsramen till 600 000 kr (mot generellt föreslaget 480 000 kr) för öar utan fast landförbindelse. I övrigt ska samma villkor gälla som för fastlandet. Ändringen förutsätter notifiering till Europeiska kommissionen och bedöms kunna bli genomförd tidigast år 2001-2002.

### **Skydd av natur- och kulturlandskapet**

- *Länsstyrelserna, i samverkan med kommuner och berörda lokala och regionala aktörer, identifierar de geografiska områden där ytterligare skydd av olika slag är motiverade med hänsyn till natur-, kultur- och rekreationsvärdena, inklusive möjligheten att tillgodose friluftslivets intressen. Därefter tas en strategi fram för hur dessa områden kan värnas långsiktigt.*

Natur- och kulturmiljövården i skärgårdslandskapet innebär dels att bevarande och skötsel av natur-, kultur- och rekreationsvärden integreras i en långsiktigt hållbar utveckling av skärgårdens jord- och skogsbruk, men också att särskilt värdefulla områden ges ett formellt skydd som inbegriper former för skötseln. Vi menar att det är synnerligen önskvärt att länsstyrelserna genomför den i flera miljö- och hushållningsprogram föreslagna översynen av områdesskydden (naturreservat etc.) med avseende på syfte, föreskrifter, skötsel-inriktning och eventuellt avgränsning. Att synliggöra kulturvärdena inom och i anslutning till de skyddade områdena bör ha hög prioritet. Vi vill i detta sammanhang poängtera att flera markslag, som t.ex. betade strandängar och flera typer av trädbärande mark, i sig utgör stor kulturhistoriska värden, även om där rent konkret inte förekommer några fysiska lämningar. Också den praktiska förvaltningen och tillsynen bör ingå i översynsarbetet. Vi vill understryka värdet av att denna förvaltning så långt som möjligt utförs lokalt.

I det fortsatta arbetet är det önskvärt att länsstyrelserna anger en prioriteringsinriktning. Vi menar också att länsstyrelserna, i samverkan

med kommuner och berörda lokala och regionala aktörer, bör identifiera de geografiska områden där ytterligare skydd av olika slag är motiverat med hänsyn till natur- och kulturvärdena. Därefter bör en strategi tas fram för hur dessa områden kan värnas långsiktigt. Vi vill här särskilt framhålla marina miljöer, skärgårdens kulturvärden samt områden av värde för rekreation och friluftsliv.

Skärgårdslandskapets värde för rekreation och friluftsliv för det stora antalet besökare, för de fritidsboende, för båtfolket och för de bofasta rymmer många olika kvalitéer. Flera länsstyrelser menar i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen att det saknas kunskap om hur friluftslivet bedrivs i kust- och skärgårdsområdena. I programmen föreslås emellertid också många viktiga insatser på regional nivå för att göra skärgårdsnaturen tillgänglig för besökare. Vi menar att det kan finnas outnyttjade möjligheter när det gäller att underlätta för människor att få del av skärgårdarnas rekreativvärden. En genomtänkt strategi för hur behoven hos olika kategorier besökare kan tillgodoses kan bidra till att förbättra tillgängligheten utan att öka slitaget i känsliga miljöer. Det kan i sin tur innebära nya möjligheter till försörjning för fastboende.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län framhåller i sin redovisning av miljö- och hushållningsprogrammet att den översyn av skyddade områden, som föreslås i programmen, bör göras i samverkan med den kommunala planeringen. Vi delar denna uppfattning. Härigenom kan det kommunala ansvaret för natur- och kulturlandskapet följas upp och bli en tillgång i arbetet för att skydda och vårda kustzonens miljö och för att ta till vara dess potential för friluftslivet.

### **Samlade natur-, kultur- och rekreativvärden**

- *Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att i samverkan senast år 2005 utarbeta en nationell strategi för hur kust- och skärgårdsområdenas samlade natur-, kultur- och rekreativvärden bör bevaras, vårdas, nyttjas och utvecklas långsiktigt.*

Skärgårdslandskapet består av en mosaik av sammanvävda natur- och kulturmiljövärden. Vi menar, liksom propositionen Svenska miljömål (prop. 1997/98:145), att det är angeläget att naturvärden och kulturmiljövärden eftersträvar en samlad miljösyn. I det fortsatta arbetet med skärgårdens miljö- och hushållningsfrågor är det därför angeläget att möjligheterna att närmare integrera natur- och kulturmiljövärden

särskilt bör beaktas. Detta bör gälla såväl på kommunal och regional som central nivå.

En sådan integrerad syn är särskilt angelägen när det gäller innebörden av att vissa kuster och skärgårdar, enligt 4 kap. miljöbalken, är utpekade som riksintresse i sin helhet med hänsyn till sina natur- och kulturvärden.

Naturvårdsverket har i det ännu pågående arbetet med sin skärgårdsutredning konstaterat att det saknas en samlad, nationell strategi för bevarande, vård och nyttjande av kust- och skärgårdsområdenas stora natur-, kultur och friluftsvärden. Vi delar denna uppfattning. Vi menar vidare att Naturvårdsverkets utredning är bra och viktig och att den på ett utmärkt sätt kompletterar Miljövårdsberedningens arbete med anledning av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen.

Vi anser att en nationell strategi för hur kust- och skärgårdsområdets samlade natur-, kultur- och rekreationsvärden bör bevaras, vårdas och nyttjas bör tas fram senast år 2005 av Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i samverkan.

### **Naturen finns inte bara på land – skyddet av den marina miljön**

- *Naturvårdsverket får i uppdrag att kartlägga grunda vattenområden och deras biologiska värden i skärgården och utefter kusterna samt att föreslå hur dessa skyddsvärda bottnar kan ges ett generellt förstärkt skydd. I uppdraget bör ingå att föreslå hur de skyddsvärda bottarna ska definieras.*
- *Naturvårdsverkets nästa landsomfattande naturinventering bör gälla vattenmiljöer.*

Trots att mycket är känt om skärgårdens natur- och friluftsvärden finns fortfarande stora kunskapsluckor. Detta gäller i synnerhet kunskapen om växt- och djurlivet under vattenytan. Landskapet under vattenytan är tämligen okänt men topografin är minst lika omväxlande som på land. Vi menar, vilket också länsstyrelserna påpekar i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen, att kunskapsnivån behöver höjas så att de ekologiska sammanhangen klargörs för beslutsfattare och enskilda. Flera länsstyrelser menar också att det från nationell synvinkel krävs en omprioritering av resurser från miljöinsatser på land till att lägga mer resurser på åtgärder med syfte att förbättra vattenmiljön.

I övergångszonen mellan hav och land finns stora biologiska värden att slå vakt om. Strandzonen, både på land och i vattnet, hyser rika livsmiljöer för växter och djur. Dessa biotoper har stor betydelse för reproduktionen och för den biologiska mångfalden, både till följd av naturgivna förutsättningar och människans kulturpåverkan. De grunda vattenområdena, som fungerar som yngelkammare för fisk, är en biotop vars betydelse särskilt måste framhållas. De representerar en av de viktigaste marina miljöerna. Att dessa områden får ett förstärkt skydd enligt miljöbalken är ytterst angeläget, vilket också framhålls i de regionala miljö- och hushållningsprogrammen. (Behovet av att skydda strandzonens biologiska värden på land och i vattnet behandlas även i kap. 3.6 Stränderna.)

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har påbörjat en kunskaps-sammanställning av bottenarna i grunda områden. Inom ramen för Naturvårdsverkets särskilda skärgårdsutredning pågår vidare ett arbete med att öka kunskapen om marint värdefulla områden genom bl.a. samarbete med Fiskeriverket, Tjärnö marinbiologiska laboratorium, Stockholm marina forskningscentrum och flera länsstyrelser.

Vi menar att Naturvårdsverkets nästa landsomfattande naturinventering bör gälla vattenmiljöer. Vi föreslår också att Naturvårdsverket systematiskt kartlägger grunda vattenområden och deras biologiska värden i skärgårdarna och utefter kusterna samt föreslå hur skyddsvärda bottenar kan ges ett generellt förstärkt skydd. I uppdraget bör ingå att föreslå hur de skyddsvärda bottenarna ska definieras.

Så som redan framhållits är det viktigt att särskilt värdefulla områden ges ett formellt skydd enligt miljöbalken. Vi menar att ambitionsnivån bör vara hög när det gäller att skydda även undervattensmiljöer i kust- och skärgårdsområden. Vi menar emellertid att, när så är lämpligt, också andra skyddsformer bör användas. Målen med ett formellt områdesskydd kan i vissa fall uppnås även genom exempelvis fiskerilagstiftningen och i samråd med berörda parter.

Vi vill även framhålla betydelsen av åtgärder för att öka vattenomsättningen, bl.a. i syfte att återskapa viktiga marina reproduktionsområden som skadats till följd av exploateringar.

### **Utveckla samrådsformerna**

- *Miljöbalkskommittén får i uppdrag att utreda frågan om medborgarinflytande i samband med naturvårdsplanering samt möjligheterna att i miljöbalken införa en liknande samrådsprincip som i dag krävs enligt plan- och bygglagen.*

Stora områden i skärgårdarna omfattas av naturreservat och andra förordnanden till skydd för djur- och växtliv, friluftsliv samt kulturmiljöer och landskap. Övervägande delen av dessa är samtidigt av riksintresse för natur- och kulturminnesvård samt friluftsliv. Miljövårdsberedningens uttryckte i sitt betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153) viss förståelse för att den bofasta befolkningen är orolig för ett fortsatt bevarandearbete genom de inskränkningar i nyttjandet som detta kan innebära och man föreslog mot denna bakgrund att den samrådsprincip, som i dag krävs enligt plan- och bygglagen, också ska tillämpas i naturvårdsplaneringen. Vi står fast vid denna bedömning. En långsiktigt hållbar skärgård kan endast uppnås i samverkan med alla dem som brukar eller nyttjar dessa resurser.

Vi föreslår därför att frågan om medborgarinflytande i samband med naturvårdsplanering samt möjligheterna att i miljöbalken införa en liknande samrådsprincip som i dag krävs enligt plan- och bygglagen ska utredas av Miljöbalkskommittén.

### **Begränsningar av bullerstörningar från båttrafik i skärgården**

- *Länsstyrelser och kommuner i samverkan identifierar och avgränsar senast år 2003 "hänsynsområden" där trafikrestriktioner intill land är lämpliga ur bullerbegränsande synpunkt men där begränsning också av andra störningar kan vara motiverade. Länsstyrelserna redovisar resultatet av sitt arbete senast år 2003 till Naturvårdsverket. Länsstyrelser och kommuner bör i arbetet samverka med Sjöfartsverket.*

Båtar hör till skärgården som något naturligt för både nytta och rekreation. Bullerproblematiken i skärgården måste därför hanteras med helhetssyn. Man måste fråga sig vem störs var, av vilket buller och i vilka situationer.

Särskilt i ytterskärgårdarna finns unika, storstadsnära vildmarksområden, där orördheten och tystnaden är viktiga för naturupplevelsen. Dessa miljöer är också känsliga främst med avseende på det rika fågellivet som lätt störs särskilt i häckningstider. Sammantaget finns det en rad skäl till att fara varsamt fram nära land och över grunda vatten för att störa natur och medmänniskor så lite som möjligt. Trafikrestriktioner eller en hastighetsbegränsning till sjöss ska därför ses som en hänsynsregel som verkar i ett större sammanhang

Buller definieras som oönskat ljud vilket gör begreppet subjektivt. Buller från båtar upplevs av några länsstyrelser inte som något stort



problem sett ur rekreationssynpunkt. Däremot kan militärflyget upplevas som störande. Ett problem som nu också uppmärksammas i ökande grad är buller, oavsett hastighet, från extremt bullrande båtar.

Europeiska kommissionen har utarbetat ett förslag till tillägg till fritidsbåtordningen (94/25) som kommer att innehålla bindande normer för buller från nya motorer i fritidsbåtar.

Efter försöksverksamhet i skärgården drogs i betänkandet Naturupplevelse utan buller (SOU 1993:51) slutsatsen att närmare överväganden och beslut om åtgärder för att minska bullerstörningar från motorbåtar sker bäst på lokal och regional nivå. Vidare borde behovet av att minska bullerstörningar i högre grad beaktas i den kommunala översiktsplaneringen. Med hänvisning till de mycket olika förhållandena och de varierande förutsättningarna och behoven i landet har generella hastighetsgränser hittills avvisats.

Redan 1993 riktade regeringen i en skrivelse till riksdagen (1993:94/175) en uppmaning till landets länsstyrelser att se över inom vilka områden, bl.a. i skärgården, där det från bullersynpunkt kan behövas låga fartgränser eller förbud mot motortrafik. Sjöfartsverket och Naturvårdsverkets tog 1995 fram allmänna råd angående hur länsstyrelser och kommuner kan arbeta med buller. Här framhålls att det kan vara angeläget att säkerställa en låg bullernivå inom sammanhållna ögrupper eller arkipelager. Mellanliggande större fjärdar och öppna vattenområden behöver och bör däremot inte omfattas av reglering. Även Boverket behandlar ingående hur bullerfrågor kan hanteras i handboken Boken om översiktsplan (1996).

Kriterier för val av områden för trafikrestriktioner bör utgå från såväl människans behov av lugn och tystnad som från naturvårds- och miljönyttan. Åtgärder i form av fartbegränsning eller förbud mot motorbåtstrafik kan genomföras med stöd av miljöbalken och sjötrafikförordningen. Bullerstörningar från motorbåtstrafik kan begränsas genom att motordrivna fritidsaktiviteter begränsa inom vissa områden. Detta bör gälla främst från naturvårds- och rekreationssynpunkt särskilt värdefulla skärgårdsområden. Även landstigningsförbud under för djurlivet känsliga tider på året kan regleras inom ramen för miljöbalken. Också hastighetsbegränsning kan införas för att på så sätt minska bullernivåerna.

Länsstyrelsen i Stockholm län har inom ramen för arbetet med miljö- och hushållningsprogrammet för skärgården fört diskussioner med berörda parter angående ett nu omarbetat förslag om 7 knops fartbegränsning i ytterskärgården inom 100 meter från land.

”Hänsynsområde” som begrepp introduceras i det gemensamma miljö- och hushållningsprogrammet för Uppsala, Stockholm och Södermanlands län. Inom sådana avgränsade områden föreslås

särskilda förhållningsregler gälla genom myndigheters föreskrift vad gäller, hastighet, buller, tidvis landstigningsförbud eller tillträdesförbud, trafikrestriktioner etc. Även frivilliga överenskommelser inom båtliv-, fiske-, natur- och friluftslivsorganisationer kan riktas till sådana områden.

Det är nödvändigt att ta ett samlat grepp på bullerfrågorna i skärgården. Eftersom förhållandena och behoven varierar förelår vi inga generella åtgärder utan vi menar att åtgärder för att skapa "tysta" områden i första hand måste genomföras på regional och kommunal nivå inom ramen för den befintliga lagstiftningens möjligheter.

Länsstyrelser och kommuner i samverkan bör senast år 2003 identifiera och avgränsa områden som, utan att bilda ett nytt juridiskt begrepp, kan ges en särskild benämning, så som "hänsynsområde" och där trafikrestriktioner intill land är lämplig ur bullerbegränsande synpunkt men där begränsning av också andra störningar kan vara motiverade. Områdena bör på sikt, på någon eller flera grunder, också markeras på sjökort eller båtsportkort. Länsstyrelserna bör senast år 2003 till Naturvårdsverket redovisa sitt arbete. Länsstyrelser och kommuner bör i arbetet samverka med Sjöfartsverket.

### **Överväg formerna för ett aktivt bevarande av äldre nyttofartyg.**

- *Riksantikvarieämbetet får i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Statens sjöhistoriska museer och Fiskeriverket finna formerna för ett aktivt bevarande av äldre nyttofartyg som en naturlig del i kust- och skärgårdsområdenas rika kulturarv.*

Vi instämmer i bedömningen som görs av några länsstyrelser att EU:s skrotningsbidrag eller det så kallade kondemneringsbidraget, är ett hinder för möjligheten att bevara äldre nyttofartyg. Riksantikvarieämbetet bör få i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Statens sjöhistoriska museer och Fiskeriverket finna formerna för ett aktivt bevarande av äldre nyttofartyg som en naturlig del i kust- och skärgårdsområdenas rika kulturarv.

### **Försäljning av statligt ägd mark i skärgården**

- *Länsstyrelsen och övriga berörda centrala och regionala myndigheter bildar snarast en samordningsgrupp i varje län som ser över vilka statliga fastigheter som kan vara aktuella för försäljning och bedömer deras värde ur natur-, kulturmiljö- och friluftslivsynpunkt, liksom för andra samhällsintressen.*

Det kan ha stor betydelse både för möjligheten att hävda natur-, kultur- och rekreationsvärdena samt för överlevnadsmöjligheterna i skärgården hur statligt ägda fastigheter avyttras eller ombildas.

Fortifikationsverket, som förvaltar mark för försvarsändamål, och Sjöfartsverket avvecklar nu delar av sina fastighetsinnehav på grund av pågående strukturförändringar inom försvaret och sjöfartsväsendet. Det kan få till följd att inte säkerställda eller på annat sätt skyddade, strategiskt belägna markområden säljs på den öppna marknaden. Avyttringen av dessa fastigheter sker idag efter hand. Det gäller även för områden med höga natur-, kultur- och rekreationsvärden. Såväl kommuner som länsstyrelser saknar överblick över vilka objekt som kan komma att bli aktuella för försäljning. De samråd, som genomförs inom ramen för försäljningsförordningen (SFS 1996:1190), äger vanligen rum först då ett visst objekt är aktuellt för försäljning. Det kan därför vara svårt att hantera den möjlighet till förtursköp, som ges i försäljningsförordningen.

I några miljö- och hushållningsprogram föreslås ett moratorium, som skulle innebära att staten under en viss tid ska avstå från att sälja ut sin mark i skärgården. Under tiden, menar man, finns möjlighet att samlat värdera inom vilka områden starka allmänna intressen skulle kunna hotas vid en försäljning.

Flera länsstyrelser har också förslag om att utreda formerna för, alternativt inrätta, en skärgårdsstiftelse. Vi menar att bildandet av sådana stiftelser kan bli ett viktigt instrument för att ta tillvara mark och byggnader som är av betydelse för natur- och kulturvärden samt friluftslivet i skärgården. Vi vill i detta sammanhang nämna Skärgårdsstiftelsen i Stockholm län som bildades redan 1959. Skärgårdsstiftelsen är en självständig stiftelse som äger och förvaltar mark i Stockholm skärgård. Stiftelsen leds av en styrelse och Stockholm läns landsting är stiftelsens huvudfinansiär. Vi menar också att möjligheten att införa statsbidrag för kommunala förköp av statlig mark bör övervägas.

Det är angeläget att viktiga allmänna intressen uppmärksammas tidigt i processen och helst i god tid innan en försäljning av statligt ägd mark blir aktuell. Vår bedömning är att det i första hand behövs en regional överblick. Vi föreslår därför att länsstyrelsen och övriga berörda centrala och regionala myndigheter snarast bildar en samordningsgrupp i varje län som ser över vilka statliga fastigheter som kan vara aktuella för försäljning och bedömer deras värde ur natur-, kulturmiljö- och friluftslivssynpunkt, liksom för andra samhällsintressen.

## 4 Bedömningar och konsekvenser

För detta uppdrag gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer att pröva offentliga åtaganden, att redovisa regional- och jämställdhetspolitiska konsekvenser samt konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet.

Vårt betänkande handlar om hållbar utveckling i landets kust- och skärgårdsområden. Förslagen syftar till att förena lösningar på miljö- och hushållningsproblem med goda ekonomiska och sociala förhållanden.

Skärgården har unika natur-, kultur- och rekreationsvärden av såväl nationellt som internationellt intresse. I skärgården finns också en rad akuta miljö- och hushållningsproblem. Offentliga åtaganden inom de områden vi föreslår är därför väl motiverade, både vad gäller samhällsnyttan och ur hållbarhetssynpunkt.

Våra förslag omfattar olika typer av styrmedel, t.ex. åtgärder som rör lagstiftning och dess tillämpning, dialog/frivilliga överenskommelser samt ekonomiska styrmedel. Den övervägande delen av våra förslag rymms inom ramen för befintlig ansvarsfördelning. De riktar sig till samtliga administrativa nivåer, nämligen regering och centrala myndigheter, länsstyrelser och andra regionala myndigheter samt kommuner.

Eftersom situationen i skärgården i många avseenden är akut och insatser därför brådskar föreslår vi att en rad åtgärder genomförs med betoning på de kommande tre till fem åren. Vi bedömer att detta är så angelägna åtgärder att det bör ligga i aktörernas intresse att de genomförs. Förslagen rör, vad gäller centrala och regionala myndigheter, åtaganden inom ramen för nuvarande ansvar. Många skärgårdskommuner har dock begränsade resurser och även för länsstyrelserna kan de åtgärder vi föreslår sammantaget bli betungande. Det skulle därför vara en fördel om särskilda medel tillförs. Eftersom vi inte haft möjlighet att utarbeta en formell finansiering har vi också avstått från att lämna ett konkret förslag om ytterligare tilldelning av medel.

Vad gäller regionalpolitiska effekter har vi i våra förslag strävat efter att även beakta sysselsättningsaspekter. Exempel på åtgärder, som enligt våra bedömningar bör kunna få positiva effekter på sysselsätt-

ningen i skärgården, är förslaget i kap. 3.2 om lokal livsmedelsförädling, i kap. 3.3 om småskaligt kustfiske samt i kap. 3.7 om bl.a. förbättrade möjligheter till vissa EU-stöd till skärgårdslantbruket. Traditionellt menar vi att män gynnas mer än kvinnor av åtgärder som primärt rör produktionen inom de areella näringarna. Det pågår dock en utveckling som innebär att detta kan komma att förändras. Åtgärderna i de ovan nämnda kapitlen, som rör produktion, förädling och landsbygdsutveckling mer generellt, bör därför öka möjligheterna till sysselsättning för såväl kvinnor som män.

Beträffande offentlig service har vi inte föreslagit några egna åtgärder. Vi bedömer emellertid att det är väsentligt att servicen i skärgården förbättras för att i högre utsträckning möjliggöra ett fortsatt permanentboende för både kvinnor och män i alla åldrar, och inte minst för barnfamiljer. I kap. 3.2 föreslår vi också att förutsättningarna för ett nationellt stöd till person- och godstransporterna bör utredas. Vi menar att förslaget kan komma att få positiva effekter också på sysselsättningen. En genom tillförlitliga kommunikationer vidgad arbetsmarknad får enligt vår mening positiva effekter på sysselsättningen både för kvinnor och män.

Beträffande brottsförebyggande åtgärder innehåller vårt betänkande exempel på åtgärder som syftar till att förutsättningarna för tillämpningen av vissa lagregler förbättras och att tillämpningen klargörs. De i kap. 3.6 föreslagna åtgärderna beträffande strandskyddet tror vi kan minska risken för överträdelser.

## Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A), Regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden

Dir. 1997:153

---

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 1997.

### Sammanfattning av uppdraget

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) skall följa och stödja arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram för några av landets större skärgårdsområden samt utvärdera och redovisa det samlade miljöarbetet i dessa områden. Redovisningen skall omfatta en bedömning av i vilken utsträckning programmens förslag och vidtagna steg för att åtgärda områdenas miljö- och hushållningsproblem kan bidra till en hållbar utveckling i skärgårdsområdena samt till att uppnå nationella miljömål och uppfylla förpliktelser enligt internationella konventioner. Miljövårdsberedningen skall, om det behövs, även föreslå ytterligare åtgärder till skydd för skärgårdarnas miljö.

### Bakgrund

Miljövårdsberedningen lämnade i oktober 1996 betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153). Betänkandet innehåller bedömningar och förslag till åtgärder i fråga om vattenmiljö, sjöfart, fritidsbåtar, fiske, areella näringar, naturvård, försvaret, strandskydd, bebyggelse och planering. Många förslag gäller åtgärder som centrala, regionala och lokala myndigheter kan vidta inom ramen för gällande lagstiftning. Betänkandet har remissbehandlats. Ett stort antal remissinstanser anser att många av de frågor som tas upp i betänkandet behöver lyftas fram tydligare än vad som hittills varit fallet i kom-

munernas planering och i länsstyrelsernas arbete med strategier för regional miljö (STRAM).

Länsstyrelsernas arbete med strategier för regional miljö och med underlag för kommunernas planering, när det gäller riksintressen för mark- och vattenanvändningen enligt 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., ger vägledning för bedömning av vilka områden i landet som har särskilt framträdande miljö- och resurs-hushållningsproblem. I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet framhålls att miljö- och hushållningsfrågorna i sådana områden måste ges ökad tyngd både i planeringen för regional utveckling och i den kommunala fysiska planeringen. Tydligare utgångspunkter för miljöhänsyn, kretsloppsanpassning och hushållning med mark och vatten behöver tas fram.

Regeringen anger i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård) att berörda länsstyrelser kommer att ges i uppdrag att utveckla, fördjupa och förankra STRAM-arbetet i regionala och lokala miljö- och hushållningsprogram för några av de större skärgårdsområdena. Utgångspunkten för arbetet skall vara Miljövårdsberedningens betänkande och de länsvisa strategiprogrammen för regional miljö.

Regeringen har denna dag uppdragit åt länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Blekinge samt Göteborgs och Bohus län att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgårdsområdena i

- Uppsala, Stockholms och Södermanlands län,
- Östergötlands och Kalmar län,
- Blekinge län samt
- Göteborgs och Bohus län.

I uppdraget till länsstyrelserna anges att programmen bör omfatta

- konkreta steg för att komma till rätta med miljö- och hushållningsproblem i respektive skärgårdsområde på ett sätt som är tillfredsställande från miljösynpunkt samtidigt som det går att förena med behovet av sysselsättning och tillväxt,
- en analys av förutsättningar för tillämpning av gällande lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser, miljöskydd och skydd av natur- och kulturlandskapets värden,
- en analys av ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd, bl.a. EU-stöd, till ekologiskt hållbara lösningar och
- ett samlat program för behandling av områdets miljö- och hushållningsfrågor i regional och lokal planering med sikte på en ekologiskt hållbar utveckling.

Arbetet skall ske i samarbete med berörda kommuner och lokala organisationer m.fl. samt, i de fall detta är aktuellt, med berörda regionala självstyrelseorgan. I arbetet skall länsstyrelserna samråda med berörda centrala och regionala myndigheter samt aktivt verka för en koppling till det lokala Agenda 21-arbetet.

Länsstyrelserna skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 1999. Arbetets uppläggning skall redovisas i en delrapport senast den 31 mars 1998.

### **Uppdraget**

Miljövårdsberedningen skall följa och stödja arbetet med åtgärdsinriktade miljö- och hushållningsprogram enligt regeringens uppdrag till länsstyrelserna. Beredningen skall därvid bl.a. verka för att goda exempel sprids och att kopplingen till det lokala Agenda 21-arbetet stärks.

Sedan länsstyrelserna den 31 december 1999 har lämnat en redovisning av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen skall Miljövårdsberedningen utvärdera redovisningen. Beredningen skall bedöma åtgärdernas effekter med avseende på miljö och kostnader, föreslå styrmedel för genomförande av de åtgärder som beredningen anser tillämpbara samt ange hur olika lokala och regionala aktörer kan medverka i genomförandet. Om beredningen anser att det behövs ytterligare åtgärder till skydd för skärgårdarnas miljö skall den lämna förslag om sådana. Redovisningen skall ligga till grund för bedömning av i vilken utsträckning programmets förslag och vidtagna steg för att åtgärda områdenas miljö- och hushållningsproblem kan bidra till en hållbar utveckling i skärgårdsområdena samt till att uppnå nationella miljömål och uppfylla förpliktelser enligt internationella konventioner.

Miljövårdsberedningen skall i sitt arbete samråda med berörda centrala myndigheter.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetsaspekter (dir. 1994:124) samt redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Om beredningen föreslår åtgärder som förutsätter ökade kostnader skall förslag till finansiering finnas.

Beredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 augusti 2000. En lägesrapport skall lämnas senast den 30 juni 1998.

(Miljödepartementet)



<b>Miljödepartementet</b>	<b>Regeringsbeslut</b>	<b>17</b>
	1997-12-18	M97/4920/7
	Länsstyrelsen i Stockholms län Box 22067 104 22 STOCKHOLM	

### **Uppdrag att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för vissa skärgårdsområden**

---

Underbilaga

#### **Regeringens beslut**

Regeringen uppdrar åt länsstyrelserna i Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Östergötlands län, Kalmar län, Blekinge län samt Göteborgs och Bohus län att utarbeta regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgårdsområdena i

- Uppsala, Stockholms och Södermanlands län,
- Östergötlands och Kalmar län,
- Blekinge län samt
- Göteborgs och Bohus län.

Programmen bör omfatta

- konkreta steg för att komma till rätta med miljö- och hushållningsproblem i respektive skärgårdsområde på ett sätt som är tillfredsställande från miljösynpunkt samtidigt som det går att förena med behovet av sysselsättning och tillväxt,
- en analys av förutsättningar för tillämpning av gällande lagstiftning om användning av mark- och vattenresurser, miljöskydd och skydd av natur- och kulturlandskapets värden,
- en analys av ekonomiska förutsättningar och villkor för utvecklingsstöd, bl.a. EU-stöd, till ekologiskt hållbara lösningar och
- ett samlat program för behandling av områdets miljö- och hushållningsfrågor i regional och lokal planering med sikte på ekologiskt hållbar utveckling.

Bifogad promemoria bör vara utgångspunkt för arbetet vad gäller områdenas miljö- och hushållningsproblem.

Arbetet med de regionala miljö- och hushållningsprogrammen skall ske i samarbete med berörda kommuner och lokala organisationer m.fl. samt, i de fall detta är aktuellt, med berörda regionala självstyrelseorgan. Länsstyrelserna skall i arbetet samråda med berörda centrala och regionala myndigheter samt aktivt verka för en koppling till det lokala Agenda 21-arbetet. Arbetet skall beträffande de två ovan först nämnda skärgårdsområdena ske i samarbete mellan berörda länsstyrelser.

För vart och ett av de fyra nämnda skärgårdsområdena skall länsstyrelserna lämna en samordnad redovisning till regeringen senast den 31 december 1999. Arbetets uppläggning skall redovisas i en delrapport senast den 31 mars 1998.

## Bakgrund

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) lämnade i oktober 1996 betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153). Betänkandet innehåller bedömningar och förslag till åtgärder i fråga om vattenmiljö, sjöfart, fritidsbåtar, fiske, areella näringar, naturvård, försvaret, strandskydd, bebyggelse och planering. Många förslag gäller åtgärder som centrala, regionala och lokala myndigheter kan vidta inom ramen för gällande lagstiftning. Betänkandet har remissbehandlats. Ett stort antal remissinstanser anser att många av de frågor som tas upp i betänkandet behöver lyftas fram tydligare än vad som hittills varit fallet i kommunernas planering och i länsstyrelsernas arbete med strategier för regional miljö (STRAM).

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 18 Plan-, bygg- och bostadsväsendet) anges att omställningen mot ett ekologiskt hållbart samhälle innebär en höjning av ambitionsnivån i samhällsplaneringen med krav på delvis nya arbetsformer och ett omfattande utvecklingsarbete.

Länsstyrelsernas arbete med strategier för regional miljö och med underlag för kommunernas planering, när det gäller riksintressen för mark- och vattenanvändningen enligt 2 och 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., ger utgångspunkter för bedömning av vilka områden i landet som har särskilt framträdande miljö- och resurshushållningsproblem. I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet framhålls att miljö- och hushållningsfrågorna i sådana områden måste ges ökad tyngd både i planeringen för regional utveckling och i den kommunala fysiska planeringen. Tydligare utgångspunkter för miljöhänsyn, kretsloppsanpassning och hushållning med mark och vatten behöver tas fram. Enligt regeringsskrivelsen bör ett arbete med regionala miljö- och hushållningsprogram initieras på läns-

nivå för att, med utgångspunkt i regionala miljöstrategier, nationella miljömål och riksintressen, ta tillvara de utvecklingsmöjligheter och den potential för sysselsättning och tillväxt, som ligger i resurshushållning och miljöanpassning inom sådana områden.

### **Central samordning och utvärdering**

Regeringen har denna dag beslutat om tilläggsdirektiv till Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) att följa och stödja arbetet med regionala miljö- och hushållningsprogram för de fyra skärgårdsområdena enligt detta uppdrag till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Blekinge samt Göteborgs- och Bohus län.

Sedan länsstyrelserna den 31 december år 1999 lämnat en redovisning av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen skall Miljövårdsberedningen efter samråd med berörda centrala myndigheter senast den 31 augusti år 2000 redovisa en utvärdering av det samlade miljöarbetet i de fyra skärgårdsområdena. Redovisningen skall bl.a. omfatta en bedömning av i vilken utsträckning programmets förslag och vidtagna steg för att åtgärda områdenas miljö- och hushållningsproblem kan bidra till en hållbar utveckling i de olika skärgårdsområdena samt till att uppnå nationella miljömål och uppfylla förpliktelser enligt internationella konventioner.

På regeringens vägnar

Anna Lindh

Lars Sundström

Likalydande till

Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Södermanlands län

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Länsstyrelsen i Kalmar län

Länsstyrelsen i Blekinge län

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län

## Kopia till

Försvarsdepartementet  
Kommunikationsdepartementet  
Finansdepartementet  
Jordbruksdepartementet  
Arbetsmarknadsdepartementet  
Kulturdepartementet  
Närings- och handelsdepartementet  
Inrikesdepartementet  
Försvarsmakten  
Vägverket  
Sjöfartsverket  
Riksrevisionsverket  
Statens jordbruksverk  
Fiskeriverket  
Riksantikvarieämbetet  
Skogsstyrelsen  
Skogsvårdsstyrelsen, Mälardalen  
Skogsvårdsstyrelsen, Västra Götaland  
Skogsvårdsstyrelsen, Östra Götaland  
Skogsvårdsstyrelsen, Södra Götaland  
Glesbygdsverket  
Boverket  
Statens naturvårdsverk  
Kemikalieinspektionen  
Miljövårdsberedningen

<b>Miljödepartementet</b>	<b>Promemoria</b>	Underbilaga
		Tillhör
	1997-12-18	regeringsbeslut
		1997-12-18
		nr 17
		Dnr M97/4920/7

## **Regionala miljö- och hushållningsprogram - utgångspunkter för åtgärder vad gäller miljö- och hushållningsproblem i skärgårdsområden**

### **1. Inledning**

I omställningen till en ekologiskt hållbar utveckling har det regionala arbetet stor betydelse. I regionen finns alla samhällsfrågor och sektorer representerade. Där möts det lokala ansvaret och de nationella kraven i en dialog mellan centrala och regionala myndigheter, kommuner, näringsliv, miljöorganisationer, högskolor och allmänheten. Dialogen har utvecklats mycket från slutet av 1980-talet genom länsstyrelsernas arbete med regionala analyser av miljöproblemen, som sedan utvecklats vidare i arbetet med strategier för regional miljö (STRAM). Grunden till många lokala insatser har hämtats från det faktaunderlag som tagits fram inom STRAM. Det kan gälla frågor om hushållning med mark och vatten, miljöpåverkan i vattendrag, utsläpp från trafiken, orters och områdets kulturmiljövärden, kemikalieanvändning, jordbrukets effekter på den biologiska mångfalden etc.

### **2. Miljövårdsberedningens betänkande Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153)**

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har i oktober 1996 lämnat betänkandet Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden (SOU 1996:153). Betänkandet innehåller bedömningar och förslag om åtgärder i fråga om vattenmiljö, sjöfart, fritidsbåtar, fiske, areella näringar, naturvård, försvaret, strandskydd, bebyggelse och planering. Många förslag gäller åtgärder som centrala, regionala och lokala myndigheter kan vidta inom ramen för gällande lagstiftning. Betänkandet har remissbehandlats. Ett stort antal remissinstanser anser att många av de frågor som tas upp i betänkandet behöver lyftas fram tydligare än hit-

tills i kommunernas planering och i länsstyrelsernas arbete med STRAM.

I avsnitt 2.1-2.9 nedan behandlas vissa viktiga frågor i betänkandet som bör lyftas fram i åtgärdsinriktade regionala miljö- och hushållningsprogram för skärgårdsområden.

## 2.1 Vattenmiljön

EU-kommissionen har upprättat Förslag till Rådets Direktiv om upprättande av en ram för gemenskapsåtgärder på området för vattenpolitik (Kom 97 slutlig, 97/0067 SYN). Det övergripande syftet med direktivförslaget är att skydda ytvatten, flodmynningar, kustvatten och grundvatten inom EU. I detta ligger att ekosystemen i vattnet och omkringliggande landområden skall skyddas och att en ekologiskt hållbar vattenkonsumtion skall främjas genom ett långsiktigt skydd av de tillgängliga vattenresurserna, både med avseende på kvalitet och kvantitet.

### Övergödning

Övergödningen är det allvarligaste hotet mot den marina miljön i de svenska skärgårdarna. Åtgärder för att minska kvävebelastningen måste ges hög prioritet och bör vidtas såväl nationellt som regionalt och lokalt. I instängda områden kan de lokala utsläppen vara tillräckliga för att ge upphov till tydliga eutrofieringseffekter.

Programmen bör redovisa

- de lokala kväveutsläppens betydelse för övergödningen av kustområdena,
- läckage av kväve från jordbruket inom de olika skärgårdsområdenas tillrinningsområden,
- åtgärder som har vidtagits samt behov av ytterligare åtgärder för att minska läckaget från jordbruksmark,
- behov av och förutsättningar för att nuvarande krav på kväverening för större reningsverk utvidgas till att gälla även mindre reningsverk med utsläpp i skärgårdsområden,
- behov av och uppskattade kostnader för åtgärder som förbättrar vattenomsättningen i känsliga eller särskilt värdefulla områden.

### Miljögifter

Förekomsten av stabila organiska ämnen och förhöjda halter av tungmetaller i vatten, sediment och organismer är ett stort miljöproblem. Trots att betydande minskningar av utsläppen av miljögifter skett under senare år kvarstår problemen på flera håll. Det finns dessutom stora mängder miljögifter lagrade i naturen.

Programmen bör redovisa

- regionalt och lokalt tillämpad praxis vid bedömning av tillstånd för utsläpp av miljögifter inom de olika skärgårdsområdenas tillrinningsområden,
- behov av skärpta krav, inte minst regionalt, vid omprövning av miljöfarlig verksamhet, avfallshantering och efterbehandling av förorenad mark,
- behov av och uppskattade kostnader för efterbehandling av förorenad mark inom tillrinningsområdena samt av förorenade sediment på skärgårdarnas bottenar.

### Grundvatten

Vatten- och avloppshanteringens bör i högre grad än i dag vara vägledande för lokalisering av byggnader och anläggningar. En hållbar utveckling i skärgårdarna är möjlig först om existerande problem med bristande vattenkvalitet, knapp tillgång på grundvatten samt avloppshantering åtgärdas.

Programmen bör redovisa

- förslag till miljömål som kan ligga till grund för myndigheternas planer och beslut i frågor som rör användningen av grundvatten,
- underlag för redovisning av grundvattenfrågor i kommunernas översiktsplaner enligt plan- och bygglagen (PBL), särskilt inom områden där brist på grundvatten kan uppstå och där det därför kan behövas restriktioner för hur vattentäkten skall användas.

## **2.2 Naturvård och biologisk mångfald**

Skärgårdsområdena har ofta stora naturvårdsvärden. Variationen av land och vatten skapar förutsättningar för hög biologisk mångfald. De marina delarna har emellertid hittills skyddats i liten omfattning.

Naturvårdsverket arbetar med att i samråd med Fiskeriverket och i samarbete med berörda länsstyrelser se över skyddet av värdefulla

marina miljöer. Det gäller särskilt de områden som Sverige anmält till Helsingforskommissionen (HELCOM) som Baltic Sea Protected Areas. Även för andra områden såsom de mest värdefulla grundområdena på 0-6 meters djup med tillrinnande bäckar, åar och strandnära glosjöar bör skyddet stärkas. Dessa områden representerar några av de viktigaste biotoperna i skärgårdsområdena. Många är i dag kraftigt påverkade genom olika ingrepp.

Programmen bör redovisa

- värdefulla grundområden och förslag om hur dessa kan skyddas.

### 2.3 Fartygstrafik

Utredningen om ingripanden mot oljeutsläpp till sjöss (K 1996:05) skall bl.a. föreslå åtgärder för förbättrad övervakning och effektiv bevissäkring m.m. i samband med utsläpp av olja till sjöss. Arbetet skall redovisas senast den 30 september 1998.

De flesta farlederna i våra skärgårdar är sedan länge etablerade. Den kraftigt ökade sjötrafiken och de allt större fartygen har ökat miljöbelastningen inte bara genom oljeutsläpp utan även genom erosion på stränderna av svall- och sugvågor. Påtagliga konflikter rörande farlederna finns framför allt i Stockholms skärgård där den ökade trafiken har ökat miljöbelastningen inte bara på skärgården utan även på regionens vägnät.

Programmen bör redovisa

- miljökonsekvenser av fartygstrafik på befintliga farleder framför allt genom erosion på stränderna,
- behov av och uppskattade kostnader för åtgärder i syfte att minska miljöbelastningen och göra farlederna mer miljöanpassade.

### 2.4 Fritidsbåtar

#### Buller och motoravgaser

Genom regeringsbeslut den 14 mars 1996 (M96/1100/1) anmäldes till EU-kommissionen ett förslag om lagstiftning om buller- och avgaskrav på båtmotorer avsedda för fartyg med en skrovlängd om högst 24 meter. Lagen skall ha som grundläggande syfte att förebygga skador på eller olägenheter för människors hälsa eller skador på miljön genom



buller och utsläpp av avgaser. Detta skall ske genom obligatoriska produktkrav i form av gränsvärden för avgasutsläpp och bulleremissioner.

Rätten att färdas med båt fritt över vatten kan sägas utgöra en del av allemansrätten. Däremot finns inte någon oinskränkt rätt att färdas så att omgivning eller djurliv störs. Länsstyrelsen kan med stöd av naturvårds lagen (1964:822) och sjötrafikförordningen (1986:300) begränsa eller förbjuda båttrafik.

Programmen bör redovisa

- förslag till lokalt anpassade föreskrifter för områden inom vilka det från miljösynpunkt kan behöva införas låga fartgränser eller förbud mot motorbåtstrafik.

#### Båtbottenfärger

Sedan år 1992 är det, som en följd av Kemikalieinspektionens beslut enligt bekämpningsmedelsförordningen (1985:836), inte tillåtet att använda båtbottenfärger med giftverkan, s.k. antifoulingfärger, på fritidsbåtar med förtöjningsplats i sötvatten eller i Bottniska viken. Inför fortsatt godkännande av båtbottenfärger med giftverkan i svenska vattenområden efter år 1998 kommer Kemikalieinspektionen att utföra en riskbedömning samt en behovs- och konsekvensanalys avseende användningen av antifoulingfärger på fritidsbåtar. Ett förbud i alla svenska vattenområden förutsätter att det finns fungerande alternativ. Kemikalieinspektionen har gjort en utvärdering av effekten av båtbottentvätt i jämförelse med användning av antifoulingfärger. Den viktigaste förutsättningen för att båtbottentvätt skall kunna utgöra ett alternativ är att det finns allmänt tillgängliga båtbottentvättar.

Programmen bör redovisa

- ett regionalt/lokalt åtgärdsprogram för att få till stånd båtbottentvättar i såväl nya som befintliga marinor och hamnanläggningar.

#### Mottagningsanläggningar för avfall

Enligt HELCOM:s rekommendation om Östersjöstrategin skall bindande regler utarbetas och tillämpas beträffande omhändertagande av avfall och avloppsvatten från fiskefartyg, arbetsbåtar och fritidsbåtar. Marinor, marina tankstationer, gästhamnar och fiskehamnar etc. som används av fritidsbåtar och andra mindre fartyg skall utrustas med anläggningar som kan ta emot avfall som en del av den normala servicen.

Programmen bör redovisa

- ett regionalt/lokalt åtgärdsprogram för att få till stånd ett nätverk av mottagningsanläggningar där fritidsbåtar och andra mindre fartyg kan lämna sitt avfall.

## 2.5 Skärgårdsfiske

Fiskeriverket har på regeringens uppdrag utarbetat en actionsplan för biologisk mångfald på fiskets område. Förslagen behandlas i regeringens proposition Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9). Bl.a. föreslås att en kraftfull satsning skall göras på en förbättrad fiskevård främst i kustområdena och i de stora sjöarna med allmänt vatten och fritt handredskapsfiske. Insatser för bevarande av hotade arter och stammar skall prioriteras. I regeringens skrivelse 1997/98:13 Ekologisk hållbarhet anges att även den internationella actionsplanen för östersjöaxen bör genomföras som en prioriterad insats.

Programmen bör redovisa

- viktiga skyddsvärda miljöer för skärgårdsfisket,
- behov av fiskevårdsåtgärder,
- åtgärder som kan vidtas för att bibehålla eller utveckla skärgårdsfiskets lönsamhet som kust- och turistfiske.

## 2.6 Vattenbruk

Vattenbruk, i första hand fiskodling, kan utgöra ett viktigt bidrag till den bofasta skärgårdsbefolkningens försörjning. Sett i relation till de totala utsläppen av närsalter till våra kustvatten spelar utsläppen från vattenbruket i nuvarande omfattning en marginell roll. Lokalt kan emellertid miljöpåverkan från vattenbruket bli betydande om anläggningen lokaliseras till områden med dålig vattenomsättning eller med sedimentationsbottnar. Andra problem kan vara inverkan på vilda fiskbestånd genom bl.a. rymlingar från fiskeodlingar, kemikalieanvändning och spridning av sjukdomar och parasiter. Vattenbruk kan även innebära konflikter med andra intressen som sjöfart och rörligt friluftsliv.

Programmen bör redovisa

- vattenbrukets betydelse och utvecklingsmöjligheter för den bofasta skärgårdsbefolkningen,

- bedömning av vattenbrukets effekter och inverkan på miljöer där vattenbruket kan komma i konflikt med andra intressen t.ex. artskydd, biotopskydd, sjöfart, landskapsbild, turism, rörligt friluftsliv etc.

## 2.7 Jord- och skogsbruk

Odlingslandskapet i skärgårdarna hade sin största utbredning vid sekelskiftet och fram emot mitten av 1900-talet. Därefter har det på några decennier krympt kraftigt och till stora delar försvunnit.

Jordbruksverket har i uppdrag att i samråd med bl.a. Naturvårdsverket följa och utvärdera effekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken samt att göra en samlad utvärdering och översyn av miljöersättningsprogrammet för jordbruket. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i uppdrag att fortlöpande utvärdera och redovisa skogspolitikens effekter på den biologiska mångfalden. En första utvärdering av den nya skogspolitiken i sin helhet kommer att presenteras i januari 1998.

Programmen bör redovisa

- förutsättningar för ett levande jord- och skogsbruk i de olika skärgårdsområdena,
- behov av åtgärder vad gäller jordbrukets långsiktigt ekonomiska bärkraft liksom i fråga om vården av natur- och kulturlandskapet.

## 2.8 Försvaret

Försvarmakten bedriver verksamhet av nationellt intresse över hela landet, bl.a. i skärgårdsområdena. Genom 1996 års totalförsvarsbeslut kommer utvecklingen av krigs- och grundorganisationerna att medföra bl.a. ändrade anspråk på användningen av mark- och vattenområden. Förändringarna kan komma att påverka även skärgårdslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

Programmen bör redovisa

- behov av skydd av landskap och marina miljöer i de skärgårdsområden som påverkas av försvarets verksamheter samt de konsekvenser för det militära försvaret som eventuella åtgärder medför,
- behov av åtgärder för att återställa områden som inte längre kommer att användas för militärt ändamål.

## 2.9 Bebyggelse och anläggningar

Kustområden och stränder är en begränsad resurs av stor betydelse för turism, friluftsliv och biologisk mångfald.

Skärgårdsområdena ingår i de områden som i sin helhet är av riksintresse med hänsyn till natur- och kulturvärden enligt 3 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Inom dessa områden behövs ett samlat underlag för planering och beslut om mark- och vattenanvändningen med hänsyn till naturmiljö, kulturmiljö och biologisk mångfald, den bofasta skärgårdsbefolkningens möjligheter att bo kvar och kommande generationers möjligheter att söka sig till orörda kustområden och stränder.

Bevarande av skärgårdens natur- och kulturmiljö är beroende av skärgårdsbornas möjligheter att försörja sig. Det småskaliga skärgårdsjordbruket och skärgårdsfisket är viktigt för att bevara den biologiska mångfalden och natur- och kulturvärden i marker och byggnader.

Strändernas ekologiska betydelse ligger främst i att de är en viktig spridningslokal för flora och fauna. Vissa områden är särskilt skyddsvärda med hänsyn till den biologiska mångfalden. Exempel på detta är havsstrandängar med stor betydelse som häcknings- och rastplats för fåglar och med en vegetation av salttåliga arter som saknas i inlandet.

Skärgårdsvikar och grunda havsområden har stor betydelse som reproduktions- och uppväxtområden för flera fiskarter, däribland kommersiellt viktiga arter som torsk och flertalet plattfiskar. Det är av stor vikt för ett hållbart fiske att dessa områden bevaras och skyddas.

Programmen bör redovisa

- bedömningar av vilka effekter utvecklingen av bebyggelse och andra exploateringar har haft för skärgårdsbefolkningens möjligheter att skapa en ekologiskt hållbar verksamhet, skärgårdens natur- och kulturmiljö, tillgängligheten till orörda kustområden och upplevelsen av landskapet samt för fiskbestånd och kust- och skärgårdsfiske.