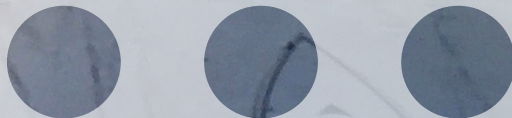




RIKSINTRESSE FRILUFTSLIV

Produktion: Enebjörn Natur 2017



MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING

Om dokumentet

Enettjärn Natur AB på uppdrag av Naturvårdsverket

Riksintresse friluftsliv - Miljökonsekvensbeskrivning

2017-01-13

Detta dokument utgör miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 12 § miljöbalken för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag till utpekande av områden av riksintresse för friluftslivet.

Den bedömningsmetod som används i denna miljökonsekvensbeskrivning har föreslagits och utvecklats av Enettjärn Natur AB på uppdrag av Naturvårdsverket. Enettjärn Natur svarar även för de bedömningar av miljöpåverkan som görs i dokumentet. Arbetet har utförts under mars 2016 - januari 2017. Miljökonsekvensbeskrivningen har varit på samråd under september-oktober 2016, se separat samrådsredogörelse.

Från Enettjärn Natur har följande personer medverkat:

Tryggve Sigurdson – projektledare, bedömningar och analyser

Johanna Ersborg – miljöjurist, bedömningar och analyser

Fredrik Gisselman – miljöekonom, analyser av orsakssamband

Carina Emanuelsson – samhällsplanerare, geografiska analyser

Karolina Selstam – biolog, geografiska analyser

Karolina Adolphson – biolog, kvalitetsgranskning

Susan Enettjärn – Illustratör / grafiker

Naturvårdsverket har medverkat i studien genom **Ulrika Karlsson** och **Egon Enocksson**.

Omslagsfoto: Anders Enettjärn

Samtliga illustrationer och kartor är framtagna av Enettjärn Natur AB om inte annat anges.

Kartmaterial har använts med tillstånd från Lantmäteriet: © Lantmäteriet Medgivande R50171088_140001



Innehåll

1	Bakgrund till och beskrivning av genomförande av översyn av riksintresseområden för friluftslivet	6
1.1	Beskrivning av planen - områden som föreslås pekas ut som riksintresse för friluftslivet	7
1.2	Hur miljömål och andra miljöhänsyn beaktats i samband med översynen.....	9
1.3	Så påverkar ett utpekande andra planer och program	14
2	Metod för genomförande av miljöbedömningen	17
2.1	Motiv till att miljöbedömning genomförs.....	17
2.2	Alternativ	19
2.3	Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen	21
2.4	Metod för miljöbedömning	29
3	Bedömning av betydande miljöpåverkan	35
3.1	Konsekvenser av total utpekad areal.....	35
3.2	Förnyade värdebeskrivningar	38
3.3	Miljöbedömning utifrån tillgänglighet	39
3.4	Miljöbedömning utifrån grad av förändringstryck	42
3.5	Miljöbedömning utifrån överlappande utpekanden av liknande värden.....	45
3.6	Miljöbedömning utifrån överlappande utpekanden av intressen för konkurrerande markanvändning.....	47
3.7	Miljöbedömning utifrån områden med särskild attraktion för besöksnäring	50
3.8	Miljöbedömning utifrån naturtyp i utpekade områden	51
3.9	Miljöbedömning utifrån friluftaktiviteter i utpekade områden	52
3.10	Samlad bedömning.....	54
4	Svårigheter i processen och osäkerhet i resultaten	57
5	Åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan.....	58
6	Åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning.....	59





Sammanfattning

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) fick tillsammans med länsstyrelserna i regleringsbrev för 2012 i uppdrag att genomföra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur.

Länsstyrelserna (förutom i Norrbotten) har arbetat fram ett förslag på 312 områden som de bedömer vara av riksintresse för friluftsliv. Av dessa är 190 områden nya eller väsentligt förändrade. Dessa fattar Naturvårdsverket beslut om, medan övriga reviderats av respektive länsstyrelse. Inför Naturvårdsverkets beslut har denna miljöbedömning enligt 6 kap. 11 § miljöbalken genomförts av de 190 områdena.

Detta är första gången som en miljöbedömning genomförs avseende utpekande av riksintresse för friluftslivet. Arbetet har därför innefattat en identifiering av påverkanssamband och metoder för hur miljöbedömningen kan integreras i utpekandeprocessen.

Miljöbedömningen har på en övergripande, nationell nivå bedömt vilken betydande påverkan förslaget till väsentligt förändrade och nya områden av riksintresse för friluftsliv kan få på miljön. Miljöaspekterna har i denna bedömning sammanfattats i fem temaområden: Hälsa och välfärd, biologisk mångfald, landskap, utveckling och slutligen klimat.

Sammanfattningsvis skapar förslaget förutsättningar för ett stärkt skydd för friluftslivet på flera sätt jämfört med nollalternativet (redan utpekade riksintresseområden):

1. Förslaget innebär totalt sett att en nettoareal på ytterligare 1 200 km² utpekats som riksintresse för friluftslivet. Arealer har tillkommit på land och tagits bort till havs.
2. Förslaget innebär att riksintresseområden tillkommit i regioner med högre tillgänglighet och minskat i områden utan angiven tillgänglighet.
3. Förslaget innebär att områden tillkommit i högre grad i regioner med högt förändringstryck och tagits bort i områden med lägre förändringstryck.
4. Förslaget innebär att riksintresseområden tillkommit i områden som saknar annat liknande skydd.
5. Förslaget innebär att riksintresseområden tillkommit i områden som också är utpekade som riksintressen för konkurrerande markanvändning, exempelvis mineralbrytning och vindbruk.
6. Förslaget innebär generellt tydligare och aktualiserade värdebeskrivningar och geografiska avgränsningar och därmed stärkt skydd för friluftslivet.

Sammantaget bedöms förslaget innebära en positiv påverkan på de grupperade miljöaspekterna inom temaområdena Hälsa och välfärd, Biologisk mångfald och Landskap. Förslaget bedöms också innebära både positiv och negativ påverkan på temaområdet Utveckling och ingen eller liten påverkan på temaområdet Klimat.





Tabell 1 Den samlade bedömningen av den miljöpåverkan som ett utpekande enligt förslaget kan ha på respektive temaområde..

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet	Kommentar
Hälsa och välfärd	Positiv påverkan på folkhälsa och befolkning	Förslaget innebär stärkta möjligheter till utövande av friluftsliv, vilket stärker allmänhälsan och välbefinnandet. Ökad tillgänglighet till områden för friluftslivet nära de större befolkningskoncentrationerna stärker befolkningens boendemiljöer. Informationsinsatser avseende utpekandet och åtgärder som föreslås i värdebeskrivningarna bidrar till att stärka denna påverkan.
Biologisk mångfald	Positiv påverkan på biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten	Förslaget innebär att större arealer än tidigare pekas ut som riksintresse med hänvisning till friluftsaktiviteter som förutsätter biologisk mångfald, växtliv, djurliv. Åtgärder som skadar dessa värden skadar också friluftslivet. Utpekandet av riksintresse för friluftslivet stärker därmed det långsiktiga hänsynstagandet till den biologiska mångfalden. Förslaget ger en positiv men indirekt påverkan på biologisk mångfald. Att större arealer pekas ut i områden med många människor säkerställer att fler personer ges möjlighet att uppleva naturmiljön. Detta kan bidra till att öka intresset för och kunskapen om biologisk mångfald. Friluftslivet kan också genom besöksnäringen och turismnäringen tillföra ett ekonomiskt värde som kan öka resurserna för att bevara och utveckla naturmiljöerna i området.
Landskap	Positiv påverkan landskap, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv	Förslaget innebär att större arealer än tidigare pekas ut avseende aktiviteter som förutsätter attraktiva miljöer för natur- och kulturupplevelser. Åtgärder som skadar dessa värden skadar också friluftslivet. Det hänsynstagande som ett riksintresseutpekande ger omfattar därför också landskapsaspekterna. Utpekandet av riksintresse för friluftslivet stärker därmed landskapsbilden i stort och dess kulturmiljövärden.
Utveckling	Både positiv och negativ påverkan på materiella tillgångar och bebyggelse.	Förslaget innebär att områden med relativt god tillgänglighet och med relativt hög besöksfrekvens pekas ut i högre grad. Utpekande för friluftslivet skapar långsiktiga förutsättningar för naturturism. Förslaget får därmed en positiv påverkan på naturkapital, ekosystemtjänster och bebyggelsemiljöer. Förslaget kan i vissa fall innebära hinder för utvinning av materiella tillgångar som energi eller mineraler, infrastrukturutbyggnad eller bebyggelseutveckling.
Klimat	Ingen till liten påverkan på klimatfaktorer.	Förslaget bedöms påverka klimatet främst genom persontransporter till och från de utpekade områdena. Säkerställd tillgänglighet till miljöer för friluftslivet innebär kortare resor och bättre kollektivtrafiktillgänglighet och därmed en lägre klimatpåverkan per besökare.



1 Bakgrund till och beskrivning av genomförande av översyn av riksintresseområden för friluftslivet

Enligt 2 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenresurser ska Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV) uppge vilka områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Myndigheterna ska ange vilka områden de anser har betydelse från allmän synpunkt med hänsyn till friluftslivet och sådana områden ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Naturvårdsverket och HaV fick tillsammans med länsstyrelserna i regleringsbrev för 2012 i uppdrag att genomföra en översyn av vilka områden som bedöms vara av riksintresse för friluftslivet, särskilt med beaktande av de långsiktiga behoven av tätortsnära natur. Regeringsuppdraget rapporterades till regeringen i juni 2014.

Översynen syftade bl.a. till att tydligare definiera områden av riksintresse för friluftsliv geografiskt och göra en kvalitetshöjning av områdenas värdebeskrivningar. Detta gällde såväl befintliga områden som förslag till nya områden. Översynen skulle också särskilt beakta behovet av tätortsnära natur, områden som är viktiga för många människors friluftsliv och kan nyttjas ofta och mycket.

Naturvårdsverket och HaV tog gemensamt fram nationella riktlinjer och kriterier för utpekande av riksintresseområden för friluftslivet. Dessa använde länsstyrelserna sedermera i sitt arbete med att se över länens befintliga riksintresseområden för friluftsliv och behovet av nya områden. Det underlag länsstyrelserna tagit fram i denna process med förslag till revideringar och nya områden, överlämnade länsstyrelserna till Naturvårdsverket i början av 2014.¹

Enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ska mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas.

Syftet med att peka ut områden av riksintresse för friluftslivet är att skydda områdena mot åtgärder som påtagligt kan skada deras värden eller möjligheter att använda dem för avsett ändamål. Med påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön avses påtaglig skada på värden som har betydelse från allmän synpunkt för friluftslivet och som inte kan återskapas eller ersättas om de en gång förstörs. Att ett område anges vara av riksintresse för friluftslivet innebär en indikation på att det finns värden som ska beaktas vid kommande beslut som rör markanvändningen.

Källa: Naturvårdsverkets handbok 2005:5, *Riksintresse för naturvård och friluftsliv*.

¹ Samtliga länsstyrelser utom Länsstyrelsen i Norrbottens län har lämnat förslag på revideringar och nya områden av riksintresse för friluftslivet.



Översynen av riksintresseområdena genomförs på två nivåer. Det underlag som innebär förslag till *mindre revideringar* av riksintresseområden har, efter att ha kvalitetssäkrats av Naturvårdsverket, legat till grund för länsstyrelsernas egna revideringar av befintliga riksintresseområde. De riksintresseområden som är *väsentligt förändrade* eller *nya* kommer att ligga till grund för Naturvårdsverkets beslut om utpekande av riksintresseområden.

Avsikten är att Naturvårdsverket ska fatta beslut om dessa nya eller väsentligt förändrade områdena före utgången av 2016. Innan dessa beslut fattas genomförs en miljöbedömning av det planeringsunderlag som utpekandet utgör. Denna miljökonsekvensbeskrivning ska således utgöra ett beslutsunderlag inför Naturvårdsverkets kommande beslut om nya och väsentligt förändrade riksintresseområden. En utförlig beskrivning av processen för utpekandet finns i Naturvårdsverkets skrift *Rapport översyn av riksintresse friluftsliv*, som utgör en del av samrådsunderlaget vid samråd om denna miljökonsekvensbeskrivning.

1.1 Beskrivning av planen - områden som föreslås pekats ut som riksintresse för friluftslivet

Före översynen fanns det totalt 215 områden av riksintressen för friluftsliv (inklusive de 10 områdena i Norrbotten). Översynen resulterade inte i att något av dessa områden togs bort och 34 områden föreslogs i allt väsentligt vara kvar som tidigare. För övriga 171 befintliga områden föreslogs nya avgränsningar eller förändringar i värdebeskrivningarna. Förslag till mindre revideringar av 88 av dessa områden har, efter kvalitetsgranskning av Naturvårdsverket, överlämnats till länsstyrelserna för revidering. Dessa områden betraktas redan som beslutade.

Enligt 6 kap. 12 § 1 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en sammanfattning av planens innehåll och dess huvudsakliga syfte.

För 83 områden föreslås så stora förändringar att dessa områden bedöms bli väsentligt förändrade. Därutöver har länen föreslagit 107 nya områden. Det är dessa totalt 190 nya eller väsentligt förändrade områden som Naturvårdsverket avser att fatta beslut om och som därmed också ingår i miljöbedömningen.

I figur 1 redovisas översiktligt de nya och reviderade områden som ingår i miljöbedömningen. På Naturvårdsverkets webbplats² finns kartor och beskrivningar av de områden, som ingår i förslaget. De föreslagna områdena varierar mycket i storlek, från 50-100 hektar upp till 50 000-100 000 hektar. Värdebeskrivningarna för de största områdena och deras värden ligger därför på en relativt övergripande nivå.

Friluftsliv definieras som vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskap för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling. Ett område som pekats ut som riksintresse för friluftslivet ska skyddas mot sådana åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön.

Källa: Naturvårdsverkets handbok 2005:5, *Riksintresse för naturvård och friluftsliv*.

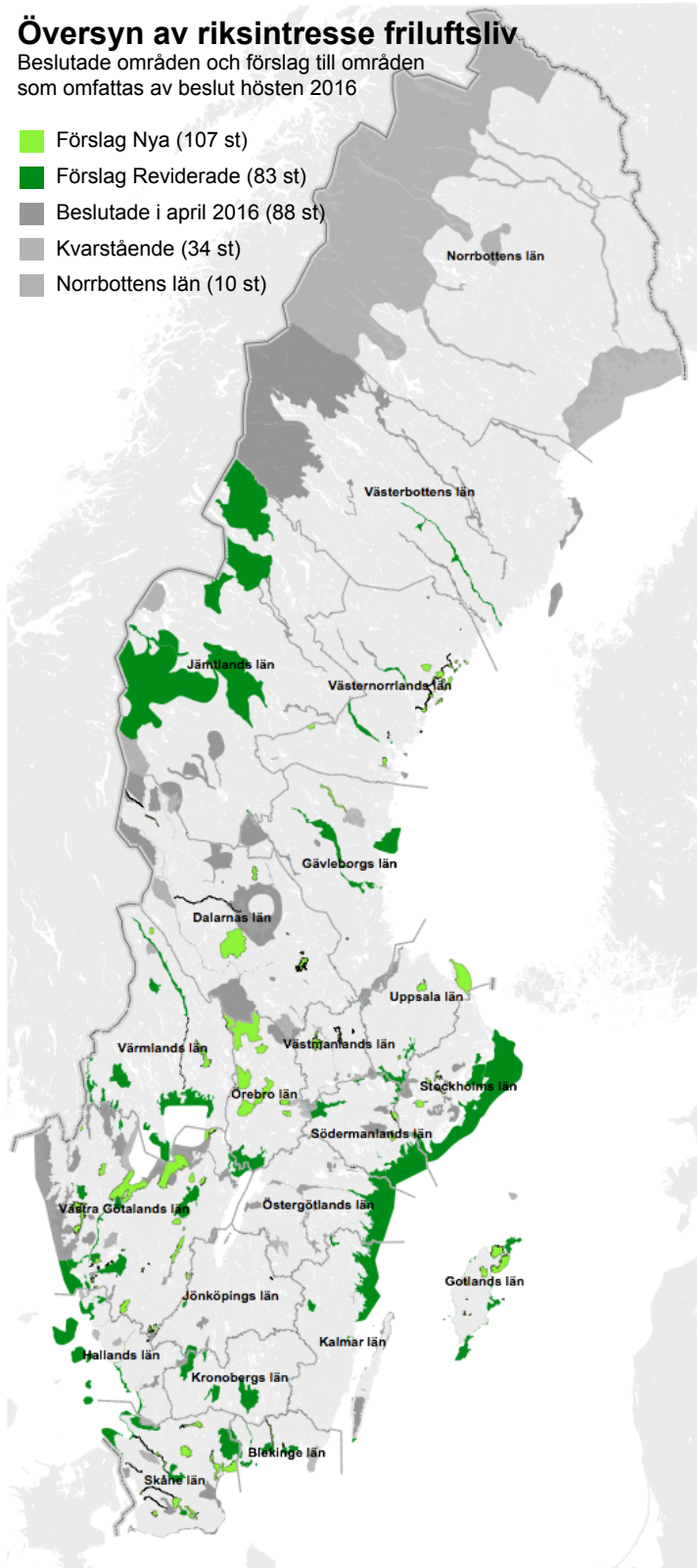
2 www.naturvardsverket.se Direktlänk <http://bit.ly/2c099pd>



Översyn av riksintresse friluftsliv

Beslutade områden och förslag till områden som omfattas av beslut hösten 2016

- Förslag Nya (107 st)
- Förslag Reviderade (83 st)
- Beslutade i april 2016 (88 st)
- Kvarstående (34 st)
- Norrbottnens län (10 st)



Figur 1 De nya (gulgröna) och reviderade (mörkgröna) riksintresseområdena ingår i det förslag som Naturvårdsverket ska besluta om hösten 2016. De nya områdena tillkommer i huvudsak i södra och mellersta Sverige eller genom uppdelning av större riksintresseområden, exempelvis vid Höga kusten. De reviderade områdena avser förändrad geografisk avgränsning eller väsentligt förändrade värdebeskrivningar.



1.2 Hur miljömål och andra miljöhänsyn beaktats i samband med översynen

I detta avsnitt beskrivs hur arbetet med översynen av områden av riksintresse för friluftsliv har genomförts och hur relevanta mål och miljöaspekter beaktats.

Enligt 6 kap. 12 § 5 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen.

1.2.1 Beskrivning av nationella riktlinjer och kriterier för översynen

Översynen inleddes med att Naturvårdsverket i samråd med Havs- och vattenmyndigheten tog fram nationella riktlinjer som länsstyrelserna utgick från i sin process. Riktlinjerna innehöll bland annat kriterier att använda som stöd vid urval av områden av riksintresse för friluftslivet och en mall för dokumentation och värdebeskrivning av områdena.

Av de riktlinjer som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tog fram framgick bl.a. följande:

För att kunna planera för friluftsliv och naturturism behövs undersökningar av var människor vill vara för att utöva friluftsliv. Faktorer som transporter till och från området, tillgänglighet till information, leder, rastplatser möjlighet till samvaro och friluftsutövarens egna resurser har lika stor betydelse som landskapets kvaliteter.../Den tätortsnära naturen är särskilt betydelsefull, eftersom studier visat att ju närmare människor har till parker och natur, desto oftare tar de sig dit. Ligger naturen längre bort än 1 kilometer minskar benägenheten att besöka den.

I dag bor en majoritet av Sveriges befolkning – omkring 85 procent – i tätorter. De tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö har cirka 2,3 miljoner invånare³. Av proposition 2009/10:238 framgick att en av utgångspunkterna för områden av riksintresse för friluftsliv borde vara att områdena ska vara viktiga för många människors friluftsliv och att de kan användas ofta och mycket. Detta angavs också som en av utgångspunkterna i riktlinjerna för översynen, framförallt för områden med tätortsnära natur i de tre storstadsregionerna.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten tog också fram tre huvudkriterier, med flertalet stödkriterier, som skulle utgöra ett stöd vid länsstyrelsernas översyn. Kriterierna baserades huvudsakligen på de kriterier som Naturvårdsverket använde i slutet av 1980-talet vid utpekandet av de ursprungliga 215 områdena av riksintresse för friluftsliv. Kriterierna uppdaterades dock, eftersom friluftslivet kontinuerligt utvecklas och behovet av tätortsnära natur skulle beaktas.

³ SCB, befolkningsstatistik 2010.





Som huvudkriterier inför länsstyrelsernas arbete angavs således:

- Områden med särskilt goda förutsättningar för berikande upplevelser i natur- och/eller kulturmiljöer.
- Områden med särskilt goda förutsättningar för friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.
- Områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter och därmed berikande upplevelser.

Utöver huvudkriterierna togs också flertalet stödskriterier fram, bl.a. att länsstyrelserna vid omprövningen skulle beakta förekomsten av sammanhängande gröna stråk och värdera områdenas förutsättningar att behålla och förbättra värden såsom:

- naturvärden som kan bestå även vid ökad besöksfrekvens
- tållighet mot slitage i de delar som förväntas bli intensivt utnyttjade
- förutsättningar för att vårda området (både ekonomiska och naturgivna förutsättningar)
- förekomst av anläggningar eller service, såsom toalett, sopsortering, parkering, eldstäder, lägerplatser eller vindskydd
- att det finns markerade leder och informationsskyltar
- förekomst av brukningsvägar, stigar, vandringsleder med mera
- möjligheterna att komma till och in i området samt vistas i eller i anslutning till området. Exempelvis kommunikation till och från ett område (förekomst eller möjlighet att använda buss, bil, tåg, båt eller cykel).

1.2.2 I vilken omfattning har översynen beaktat miljömål och andra miljöhänsyn?

Även om arbetet med att peka ut områden av riksintresse för t.ex. friluftslivet kan kallas för en *fysisk riksplanering*⁴ så finns stora olikheter med de planprocesser som kan sägas vara mer typiska när det kommer till att miljöbedöma planer, som t.ex. översiktsplaner. I plan- och bygglagen⁵ anges exempelvis hur miljömål och miljöhänsyn ska integreras i en översiktsplanprocess, medan det saknas sektorsbestämmelser som anger hur miljöhänsyn ska tas i samband med utpekande av just riksintresseområden.

Bedömningen av hur väl miljömål och andra miljöhänsyn beaktats vid den ny aktuella översynen låter sig bäst göras utifrån en analys av hur dessa hänsyn tagits och integrerats i själva översynsprocessen. Riktlinjerna för översynen, och framförallt de kriterier som Naturvårdsverket och Havs- och vattenmynd-

4 En utförlig, historisk tillbakablick på den process som den fysiska riksplaneringen genomgått återfinns i bilaga 2 till Naturvårdsverkets handbok 2005:5 Riksintresse för naturvård och friluftsliv. I denna beskrivs den planeringsprocess som utpekande av riksintresseområden genomgått vid olika tider.

5 3 kap. 4 och 5 §§ plan- och bygglagen om den miljöhänsyn som ska redovisas i en översiktsplan, med hänvisning till de miljöaspekter som ska beaktas enligt 2 kap. 3 §. Av 3 kap. 7 § framgår också att dessa krav ska uppfyllas i processen med att ändra eller ta fram en ny översiktsplan.





digheten tagit fram, är då en central del i bedömningen. I detta sammanhang är det positivt att riktlinjer och kriterier tagits fram på nationell nivå, då det främjar en nationellt och regionalt harmoniserad översyn som anger vilka aspekter som ska beaktas i processen.

Olika kompetenser beaktar miljöfrågor ur olika synvinklar

Processen har genomförts på något olika sätt över landet. I några län har översynen genomförts av arbetsgrupper med deltagare från olika verksamheter och med olika kompetens, såsom naturvård, kulturmiljövård, fiske och samhällsbyggnad. Även i fråga om involvering har detta sett något olika ut. Länsstyrelsernas dialog med kommuner, intresseorganisationer med flera har genomförts med olika ambitionsnivå. I flera län har en bred förankringsprocess skett, medan andra län på grund av tidsbrist inte hunnit med en dialog i den omfattning man önskat. Dessa olika ambitionsnivåer kan i viss utsträckning ha avhjälpits genom att Naturvårdsverket kvalitetssäkrat underlaget för respektive område och begärt in de kompletteringar som bedömts nödvändiga för att alla underlag ska hålla motsvarande nationella kvalitet.

Övergripande kan dock en bred sammansättning av olika kompetenser, som löpande integreras i utpekandeprocessens gång, sägas främja att flertalet aspekter, däribland miljömål och andra miljöhänsyn, beaktas. Det kan också göra att resultatet (riksintresseområdet) får en bredare förankring⁶. Utifrån detta kan de processer som involverar flertalet kompetenser generellt sett sägas ha bäst förutsättning att beakta miljömål och andra miljöhänsyn utifrån flera olika infallsvinklar. Det kan därför finnas anledning att överväga en anmodan till sådant arbetssätt i riktlinjerna för översynen. Detta vore positivt utifrån lagstiftarens intentioner att miljöbedömningen ska vara en integrerad del av den fysiska planeringen⁷.

Underlag om utövande av friluftsliv – kriterierna viktiga

Relevant underlag med information om hur ett område påverkar olika miljömål och andra miljöhänsyn (både positivt och negativt) underlättar givetvis att miljöhänsyn integreras i planeringsprocessen. För vissa län har ett omfattande underlag funnits redan som utgångspunkt för revideringsarbetet, till exempel i Skåne och Västra Götalands län när det gäller tätortsnära natur. En återkommande utmaning i denna typ av arbete är annars att hitta information om utövande av friluftsliv och hur det påverkar miljön⁸. Endast i ett fåtal kommuner har man t.ex. tagit fram friluftslivsplaner, som identifierar viktiga områden för friluftslivet i kommunen⁹. Motsvarande har inte funnits att hitta på länsnivå. I de fall det är svårt att få fram nationellt kvalitetssäkrat underlag om hur utövande av friluftsliv påverkar miljöaspekter, blir huvud- och stödskriterierna därför än viktigare – dels för att ringa in lämpliga områden som ger störst nytta för friluftslivet eller är lämpliga som riksintresse (se exv. kriteriet ovan om tållighet mot slitage), dels för att identifiera vilken påverkan friluftslivet kan ha på olika miljöaspekter.

6 För beskrivning av effekter av involvering, se exv. SOU 2015:108, *Strandskyddet i praktiken*, s. 37-39.

7 6 kap. 11 § miljöbalken.

8 SOU 2015:108, *Strandskyddet i praktiken*, s. 85. Se särskilt not 12.

9 Naturvårdsverkets rapport 6533, 2015. *Kommunala friluftslivsplaner*, s. 10.





Nationellt fastställda kriterier, som ska beaktas och ingå i en bedömning av utpekandets konsekvenser, ger goda förutsättningar för att integrera en miljöbedömning även i denna typ av planarbete, trots att det saknas sektorsbestämmelser för just denna specifika planprocess (jfr med översiktsplaneprocessen, avsnitt 1.2.2 ovan). Genom nationellt fastställda kriterier är det således möjligt att ange vilka miljömål och andra miljöhänsyn som bör beaktas och konsekvensbedömas vid utpekande av riksintresse.

Utveckling av kriterierna

Såväl de nu framtagna riktlinjerna som förarbetena till 3 kap. 6 § miljöbalken visar på betydelsen av att områden som pekas ut som riksintresse för friluftsliv används av människor – att de är attraktiva för besök¹⁰. Vilken påverkan ett utpekande har på miljömål och andra miljöhänsyn är också i mångt och mycket beroende av hur mycket ett område används, t.ex. med avseende på slitage på marken eller utsläpp till följd av transporter till området. Inga kriterier tog i denna översyn upp besökstal eller andra underlag som kvantitativt visar på den nominella betydelsen av områden för friluftsliv, exempelvis områden som används av många friluftsutövare eller hur ett område knyter an till turistiskt attraktiva områden. Kriterierna tar förvisso upp olika *förutsättningar* som bedöms bidra till områdenas attraktivitet för friluftsliv och riktlinjerna belyste betydelsen av att områdena är viktiga för friluftslivsutövare – aspekter som främst kan knytas till miljöaspekterna befolkning och människors hälsa i 6 kap. 12 § 6 punkten miljöbalken.

Om kriterierna tydligare knutits till betydelse för friluftslivet hade det dels främjat en objektiv bedömning av områdenas betydelse för friluftsliv och turism, dels underlättat bedömningen av miljöpåverkan av att ett område pekas ut som riksintresse för friluftsliv.

Riktlinjerna och kriterierna har arbetats fram med utgångspunkt från de kriterier som fanns vid tidpunkten för de första utpekandena av riksintresse för friluftsliv i slutet på 1980-talet. Nu gällande miljökvalitetsmål eller andra nationella mål har så vitt det framgår av underlaget inte beaktats i någon större utsträckning vid framtagandet av kriterierna. Undantaget är friluftslivsmålet *Attraktiv tätortsnära natur* som belyses relativt ingående i riktlinjerna och varit en av anledningarna till att de tre storstadslänen fått i uppdrag att vid översynen särskilt se till behovet av tätortsnära natur. För att mer effektivt styra den fysiska planeringen på nationell nivå mot de nationella miljö-, friluftslivs- och kulturmiljömålen hade det dock varit önskvärt om kriterierna i större utsträckning utgick från de nationella mål som bedöms relevanta. Kriterierna hade på så vis kunnat styra att utpekade skedde i de områden som har störst betydelse för att nå de nationella målen.

I riktlinjerna beskrivs att områden viktiga för friluftslivet kan vara hotade i olika utsträckning. Det kan handla om t.ex. minskad beteshävd eller exploatering som påverkar landskapets attraktivitet för friluftsliv. Graden av hot kan signalera ett behov av att skydda området för friluftslivets syften, det är därför bra att riktlinjerna belyser denna aspekt. Däremot saknas det i riktlinjerna en metod för att bedöma omfattningen av identifierade hot. Inte heller kriterierna för utpekande belyser hur hot kan identifieras eller hur behovet av skydd bör inverka på utpekandet. Även dessa omständigheter har stor betydelse

¹⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 670 f. Även tidigare förarbeten är alltfjämt gällande; prop. 1985/86:3, s. 63 f.





för vilken påverkan ett utpekande har miljöaspekter som landskap, biologisk mångfald och växt- och djurliv. Ett utpekande som riksintresse skulle t.ex. kunna innebära att ett område förblir oexploaterat. I ett område med stora biologiska värden kan utpekandet då få positiva konsekvenser för exempelvis biologisk mångfald, växt- och djurliv.

I Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen den 16 juni 2014¹¹ finns en konsekvensanalys som innehåller en genomgång av tänkbara konsekvenser för allmänhet, markägare och företag som kan beröras av förslagen till riksintresseområden. Analysen påminner till viss del om de konsekvensanalyser som statliga utredningar genomför av bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser¹². I konsekvensanalysen beskrivs dock inte hur miljöaspekter och miljöhänsyn integrerats i processen för översynen.

Sammanfattande bedömning

I detta avsnitt skulle det beskrivas hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i processen. Utifrån ovanstående beskrivning är den sammantagna bedömningen att miljöaspekterna befolkning och människors hälsa samt biologisk mångfald, djur- och växtliv och landskap till viss del har beaktats i de riktlinjer och kriterier som tagits fram. Inga miljö kvalitetsmål synes ha påverkat processen, men väl friluftslivsmålet Attraktiv tätortsnära natur. Inför nästa översyn av riksintressen finns goda möjligheter att utveckla processen för att bättre beakta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn. Detta har beskrivits ovan och kan sammanfattats i följande punkter:

- Det finns behov av att utveckla de för översynen centrala *kriterierna*, i syfte att integrera miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn i processen. Kriterierna kan med fördel utgå från de nationella mål som bedöms relevanta för den aktuella översynen, vilket då bör inkludera även andra nationella mål än just miljö kvalitetsmålen, t.ex. friluftslivsmål och kulturmiljömål¹³.
- Kriterierna bör även vara av nominell karaktär, för att möjliggöra ett objektivt utpekande och en integrerad miljöbedömning av friluftslivets miljöpåverkan.
- Riktlinjerna bör kompletteras med en metod för hur graden av hot mot friluftslivets intressen kan identifieras. Metoden för att identifiera hot bör sedan beskrivas i objektiva nominella ordalag i de tillhörande kriterierna.



¹¹ Naturvårdsverkets skrivelse den 16 juni 2014, ärendenr NV-00295-12. Redovisning av regeringsuppdrag om översyn av områden av riksintresse för friluftslivet, s. 44.

¹² 14-15 §§ kommittéförordning (1998:1447)

¹³ Denna rekommendation går utöver de krav som anges i 6 kap. 12 § 5 punkten miljöbalken, som endast anger miljö kvalitetsmål som de nationella mål som ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Det bedömdes dock relevant att i detta sammanhang poängtera att även andra nationella mål kan vara betydelsefulla för översynsprocesser av riksintresseområden.





1.3 Så påverkar ett utpekande andra planer och program

I detta avsnitt görs en översiktlig beskrivning av hur riksintresseområden för friluftsliv som planeringsunderlag påverkar och påverkas av andra relevanta planer och program. Med relevanta planer och program avses i detta avsnitt:

- regionala planer och program
- kommunala planer, såsom översiktsplaner och detaljplaner
- andra områden av riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken

Vid planering ska mark- och vattenområden användas för de ändamål som områdena är mest lämpade för. Hänsyn ska då tas till bl.a. riksintresseområden enligt 3 kap. miljöbalken, däribland riksintresse för friluftsliv¹⁴. Motsvarande lokaliseringssprövning kan också sägas ske vid prövning av verksamheter eller åtgärder enligt miljöbalken. Den så kallade lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken anger hur valet av plats för en åtgärd eller verksamheten ska göras¹⁵.

Väl utformade, tydliga och uppdaterade värdebeskrivningar är en viktig grund för tillämpningen av det anspråk som ett utpekande som riksintresseområde har. Förutsättningarna att vid en avvägning mellan olika intressen behålla värdena i riksintresseområden kan sägas hänga samman med hur tydligt de karaktäristiska värdena beskrivs i värdebeskrivningarna.

Kommunernas översiktsplan är ett viktigt redskap för att väga olika allmänna intressen mot varandra. I en översiktsplan tydliggörs konsekvenserna av att ett område pekats ut som riksintresse och hur påverkan blir i förhållande till andra allmänna intressen. I översiktsplanen ska kommunen också ange hur man har tagit hänsyn till riksintressena så att dessa inte påtagligt

Enligt 6 kap. 12 § 1 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en sammanfattning av planens förhållande till andra relevanta planer och program.

Ett riksintresseområde för friluftslivet ska enligt 3 kap. 6 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Men ett utpekande av ett område som riksintresse innebär i sig inget absolut skydd för området.

Miljööverdomstolen har klargjort att ett utpekande endast ska anses utgöra en presumtion för att ett område är av riksintresse. Utpekandet är alltså en presumtion för att de i värdebeskrivningen angivna värdena finns i det område som angivits i utpekandebeslut med eventuella kartbilagor. Det är först vid den avvägning mellan olika intressen som görs i kommande planeringsprocesser eller andra prövningar, som det rättsligt avgörs om ett område är av riksintresse.

Källor: Miljööverdomstolens dom den 29 oktober 2004 i mål nr M 9120-03. Naturvårdsverkets handbok 2005:5, Riksintresse för naturvård och friluftsliv, s. 25 och prop. 1997/98:45, del 1, s. 242.

¹⁴ 2 kap. plan- och bygglagen.

¹⁵ Länsstyrelserna ska enligt 3 § förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden verka för att det i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser i länet tas hänsyn till områden som pekats ut som riksintresse.



skadas¹⁶. Länsstyrelsen ska på länsnivå verka för att riksintressena tillgodoses i kommunala planer och i denna dialog med kommunen ge riksintresseanspråket en mer exakt avgränsning. Eftersom länsstyrelsen endast är samrådsmyndighet avseende översiktsplaner och som sådan endast kan lämna yttrande med sin bedömning av hur kommunen beaktat riksintressena i planen¹⁷, så är kommunerna en särskilt viktig aktör för att som beslutande myndighet i den översiktliga kommunplaneringen fastställa om ett område utgör ett riksintresse eller inte. Ett utpekande kan på så vis sägas utgöra ett, av flera, planeringsunderlag som kommunen ska ta hänsyn till vid avvägning mellan olika allmänna intressen. Vid länsstyrelsens granskning av kommunala planer kan riksintresse för friluftsliv heller inte sägas väga tyngst av riksintressena. Istället har riksintressen som kulturmiljövård och kommunikationer i nära dubbel så stor utsträckning som riksintresse för friluftsliv ansetts hindra bebyggelse¹⁸.

Syftet med att peka ut områden av riksintresse för friluftslivet är att skydda områdena mot åtgärder som påtagligt kan skada deras värden eller möjligheter att använda dem för avsett ändamål. Med påtaglig skada på natur- eller kulturmiljön menas en åtgärd som mer än obetydligt kan skada något eller några av de natur-, kultur- eller friluftsvärden som utgör grunden för riksintresset. Även åtgärder utanför ett riksintresseområde kan påverka värdena i området negativt så att en påtaglig skada uppstår¹⁹. Bestämmelserna om riksintressen har dock verkan endast vid prövning av ändrad markanvändning²⁰. Det betyder att utpekande inte påverkar befintlig markanvändning. För pågående jord- och skogsbruk innebär det t.ex. har bestämmelserna i 3 kap. 6 § miljöbalken får en mer rådgivande funktion och att det först är vid prövningspliktiga ändringar som avvägningar kan behöva ske.²¹

I samband med detaljplanering ska kommunerna ta hänsyn till de områden som pekats ut som riksintresse, de avvägningar som gjorts i den kommunala översiktsplanen och hur genomförandet av planen kan komma att påverka riksintresset. En plan vars genomförande t.ex. kan skada ett riksintresseområdes naturvärden påtagligt ska då inte antas – förutsatt att planområdet vid den initiala bedömningen fastställts som ett område av riksintresse. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över detaljplaner och kan som sådan upphäva en detaljplan som inte tillgodoser ett riksintresse²². Det är dock sällan som detaljplaner upphävs med hänvisning till att de antagits i strid med ett riksintresseutpekande²³.

I rättspraxis har bedömning av påverkan på riksintresseområden inkluderats i den samlade lokaliseringsprövningen. Att ett område har varit utpekat som riksintresse för friluftsliv kan sällan sägas ha varit ensamt avgörande, utan betraktats som en del av helhetsbedömningen av en plats lämplighet för den tänkta planen eller åtgärden. Det bör också ånyo poängteras att ett utpekande av ett område som riksintresse inte är rättsligt bindande. Utpekandet kan alltså inte sägas omöjliggöra annan utveckling än

¹⁶ 3 kap. 4 § plan- och bygglagen

¹⁷ Om länsstyrelsen inte godtagit planen i viss del ska det anmärkas i planen, 3 kap. 20 § plan- och bygglagen.

¹⁸ SOU 2014:59, Riksintressen och bostadsbyggande, s. 54-57.

¹⁹ Naturvårdsverket 2005:5, s. 49.

²⁰ Naturvårdsverket 2005:5, s. 42 och 54.

²¹ Naturvårdsverket 2005:5, s. 54.

²² 11 kap. 10 § plan- och bygglagen

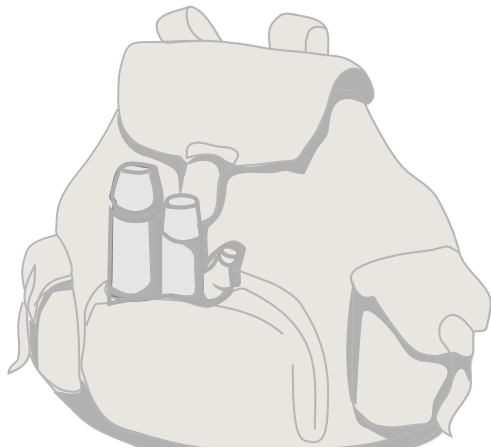
²³ 4 av totalt 1 753 antagna detaljplaner upphävdes av länsstyrelserna under 2012 med anledning av bl.a. riksintresseanspråk. SOU 2014:59, Riksintressen och bostadsbyggande, s. 52.



den som framgår av riksintresset. Utpekandet kan dock beskrivas som ytterligare ett utredningsbehov som måste belysas inom ramen för planerings- eller prövningsprocessen. I den avvägning som då ska ske mellan allmänna och enskilda prövningar är det lagstiftarens intention att olika intressen ska kunna samverka utifrån en god planering med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder som inte medför att riksintressena skadas påtagligt²⁴.

Redan i 3 kap. 10 § miljöbalken anges hur avvägningar ska göras i de fall samma område är utpekad som riksintresse för flera oförenliga ändamål. I sådana områden ska företräde ges till sådan markanvändning som tillförsäkras en långsiktigt hållbar hushållning av mark- eller vattenområdet. I områden nödvändiga för försvaret ska dock alltid detta intresse väga tyngst. Riksintresseområden för försvaret kan därför sägas väga tyngst av riksintressena. Att miljöbalken innehåller en bestämmelse om avvägning mellan riksintressen med olika oförenliga ändamål innebär omvänt också att riksintressen kan vara förenliga med eller stärka varandra. Om de är förenliga krävs inte någon avvägning mellan de olika riksintressena. Inte heller om en åtgärd kan medföra en påtaglig skada på ett riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken, så aktualiseras en avvägning mellan riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken²⁵. Riksintressen som pekats ut direkt i 4 kap. miljöbalken väger alltså tyngre än utpekande enligt 3 kap.

I de nationella riktlinjerna och kriterierna för översynen anges inte vilken betydelse andra planer eller program ska få vid länsstyrelsernas översyn av riksintresseområde. Däremot ska det enligt mallen för värdebeskrivningar anges vilka planer som berör samma område, exempelvis regionala planer, grönpplaner och andra riksintressen eller områdesskydd. Av länens samrådsförfarande med kommunerna framgår dock att länsstyrelserna beaktat kommunala planer. I de fall flera skydd eller planer överlappat samma område har länsstyrelserna dock haft olika tillvägagångssätt. Vissa har med beaktande av dessa överlappningar inte föreslagit ett riksintresse friluftsliv i området medan andra länsstyrelser föreslagit ett sådant utpekande. Dessa olikheter kan vara fullt befogade, eftersom behovet av överlappande skydd och planeringsunderlag är olika över landet. Nationella riktlinjer som belyser hur överlappande skydd och planeringsunderlag ska hanteras kan dock medverka till en ökad samordning.



24 Högsta förvaltningsdomstolen, dom den 29 maj 2012, mål nr 5785-11. Se även det överklagade regeringsbeslutet, varipåverkan på riksintresseområden och iakttagande av skyddsåtgärder bedöms. Även Miljööverdomstolen har prövat tillåtligheten för åtgärder och påverkan på riksintresseområden i t.ex. dom den 3 juni 2008, mål nr M244-07.

25 Miljööverdomstolens dom den 20 november 2007, mål nr M8867-06.





2 Metod för genomförande av miljöbedömningen

Detta är första gången som en miljöbedömning genomförs avseende utpekande av riksintresse för friluftsliv. Det saknas därför i mångt och mycket arbetsmetoder för hur en miljöbedömning ska integreras i processen för utpekande av riksintressen. Arbetsmetoder för miljöbedömning vid översiktsplanering och detaljplanering finns däremot. Dessa kan dock vara svåra att fullt ut tillämpa i förevarande miljöbedömning. Naturvårdsverket har därför sett behov av en viss metodutveckling inom detta område. I detta avsnitt beskrivs varför en miljöbedömning genomförts, vilken avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen som bedömts vara rimlig samt den bedömningsmetod som Enetjärn Natur AB har utvecklat på uppdrag av Naturvårdsverket med anledning av detta uppdrag.

Enligt 6 kap. 12 § 8 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ.

2.1 Motiv till att miljöbedömning genomförs

Utan att ha gjort en formell behovsbedömning har Naturvårdsverket beslutat att en miljöbedömning ska genomföras av de föreslagna *nya* och *väsentligt förändrade* områdena av riksintresse för friluftsliv. Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska en miljöbedömning av en plan eller ett program utföras om genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, vilket både avser positiv och negativ betydande miljöpåverkan.

Vilka planer och program som ska antas medföra en betydande miljöpåverkan framgår av 4 och 5 §§ förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. En nationell plan eller program för utpekande av riksintresse för friluftsliv torde inte innebära en betydande miljöpåverkan enligt 4 § nämnda förordning. Däremot enligt 5 §. En sådan plan får nämligen, för det första, anses ange förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller andra åtgärder som kan påverka miljön, t.ex. eftersom en lokalisering utredning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla en bedömning av hur en viss lokalisering av en verksamhet påverkar riksintresseområden enligt såväl 3 som 4 kap. För det andra får genomförandet av en nationell plan för riksintresseområden för friluftsliv anses ha sådana karaktäristiska egenskaper som anges i bilaga 4 till samma förordning. Framförallt med avseende på vad som stadgas om förutsättningar och resursfördelning i punkten 1a, betydelsen för andra planeras miljöpåverkan i punkten 1b, betydelsen för integreringen av miljöaspekter för att främja en hållbar utveckling i punkten 1c, den fysiska omfattningen i punkt 2e samt påverkan på områden med nationellt erkänd skyddsstatus i punkten 2g.





I förarbetena till miljöbalken anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska ses som ett verktyg för att få fram bra underlag inför kommande beslut om planer, program och i policyarbetet i viktiga samhällsfrågor²⁶. För att förstå betydelsen eller effekterna av att ett område pekas ut som riksintresse för friluftsliv är det också viktigt att förstå hur utpekandeprocessen går till²⁷. I förevarande fall handlar det om en process för att ta fram ett sektorsunderlag på nationell nivå som bereds på regional nivå med en förankring på lokal nivå. Processen med utpekande kan på så sätt jämföras med en nationell sektorsplanering. Att integrera miljöbedömningen i utpekandet kan därför beskrivas som ett verktyg för att i processen identifiera, bedöma och beskriva den betydande miljöpåverkan som kan uppkomma till följd av utpekandet. Miljökonsekvensbeskrivningen blir därför viktig för att förstå miljöpåverkan, såväl positiv som negativ, av att områden pekas ut. En miljöbedömning av utpekande av riksintresse kan således bidra till att ge ett förbättrat underlag inför beslut om vilka områden som pekas ut, områdenas omfattning etc. Att effekterna av utpekandet är välkända och miljöpåverkan klarlagd kan även få betydelse i kommande översyner och de efterföljande beslutsprocesser som påverkas av ett utpekande (se avsnitt 1.3).

Ovanstående innebär att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram inför Naturvårdsverkets beslut under 2016 om 190 riksintresseområden för friluftsliv.



26 Prop. 1997/98:45, del 1, s. 299.

27 Naturvårdsverkets handbok 2005:5, Riksintresse för naturvård och friluftsliv, s. 24 f.





2.2 Alternativ

2.2.1 Nollalternativ

Naturvårdsverket bedömer att de befintliga riksintresseområdena för friluftsliv som var gällande vid startpunkten för miljöbedömningen (maj 2016), ska utgöra nollalternativ till förslaget om nya och väsentligt förändrade områden.²⁸ Ett nollalternativ där alla befintliga riksintresseområden för friluftsliv tagits bort, bedöms däremot inte vara ett rimligt nollalternativ.

Eftersom det är fråga om en nationell plan och då bristande kunskapsunderlag i de tidigare värdebeskrivningarna är en av anledningarna till översynen av riksintresseområdena för friluftsliv, har beskrivningen av nollalternativet genomförts på det sätt det bedömts rimligt utifrån befintligt underlag.

2.2.2 Naturvårdsverkets förslag

Före översynen fanns det totalt 205 områden av riksintressen för friluftsliv. 34 av dessa områden har förblivit helt oförändrade efter översynen. I 88 områden har länsstyrelserna förslagit mindre justeringar som efter kvalitetsgranskning av Naturvårdsverket har fastställts av länsstyrelserna. Dessa områden betraktas nu som beslutade.

I 83 områden bedöms förändringarna bli *väsentliga*, antingen genom förändringar i områdenas geografiska omfattning eller i deras värdebeskrivningar. Därutöver föreslås 107 *nya* områden. Det är dessa totalt 190 nya eller väsentligt förändrade områden som Naturvårdsverket avser att fatta beslut om. Dessa 190 områden utgör tillsammans med de redan beslutade områdena (se föregående stycke) Naturvårdsverkets förslag till riksintresseområden. I det följande benämns dessa som *Naturvårdsverkets förslag* eller mer kortfattat som *förslaget*.

I kapitel 3 beskrivs den miljöpåverkan som förslaget bedöms leda till i förhållande till nollalternativet.

Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska det i en miljökonsekvensbeskrivning identifieras, beskrivas och bedömas rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd.

Enligt 2 punkten ska en miljökonsekvensbeskrivning också innehålla en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs.

²⁸ Nollalternativet inkluderar således även de beslut som länsstyrelserna fattade i mars 2016 avseende mindre förändringar av riksintresseområden. En beskrivning av de beslut som fattades under våren 2016 finns att ta del av inledningsvis i 1 kapitlet.



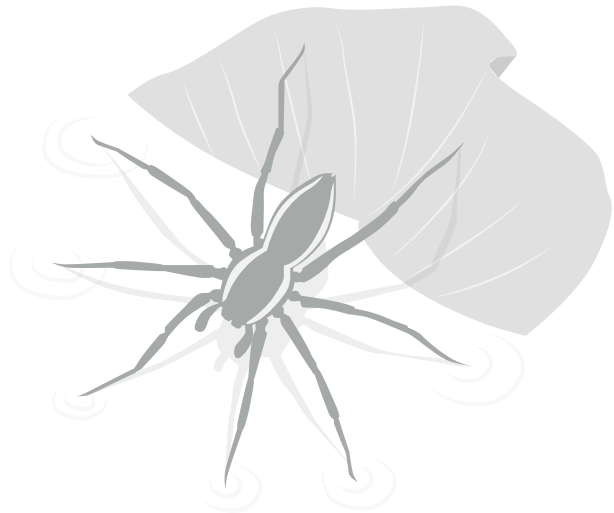


2.2.3 Inga andra geografiska alternativ

Enligt 6 kap. 12 § miljöbalken ska det tas fram rimliga alternativ till planen, dvs. till huvudalternativet. Dessa bör uppvisa sådana skillnader i utförande och lösningar att det är meningsfullt att göra jämförelser mellan alternativen²⁹. I Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program (2009:1) anges också att det är en fördel om skillnaderna mellan de olika alternativens förväntade miljöpåverkan är större än osäkerheten i bedömningen av den förväntade miljöpåverkan.

I förevarande fall har en miljöbedömning genomförts på en nationellt övergripande och strategisk nivå. Denna övergripande nivå gör det ofrånkomligt att miljöbedömningen innehåller ett större mått av osäkerhet än vid motsvarande bedömningar av t.ex. översiktsplaner eller detaljplaner. Denna relativt sett höga grad av osäkerhet har gjort det svårt att hitta alternativ där skillnaderna mellan de olika alternativens förväntade miljöpåverkan är större än osäkerheten i bedömningen av den förväntade miljöpåverkan. Den nationella nivån medför att det i princip finns oändligt många alternativ.

Beaktat dels den omfattande och noggranna process som föregått förslaget till riksintresseområden för friluftsliv (se beskrivning av detta i inledningen till 1 kapitlet och även avsnitt 1.1), dels den nationellt övergripande nivån på miljöbedömningen så bedöms det inte rimligt eller meningsfullt att i detta skede peka ut geografiskt alternativa områden.



²⁹ Allmänna råden NFS 2009:1.



2.3 Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen

Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla anges i 10 punkter i 6 kap. 12 § miljöbalken. Enligt Naturvårdsverkets handbok³⁰ och 6 kap. 13 § miljöbalken ska miljöbedömningen innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till:

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap: *I första hand bör befintlig kunskap användas. Befintlig kunskap kan dock behöva sammanställas och bearbetas så att den blir mer användbar för miljöbedömningen.*
2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad: *I miljöbedömningar avseende planer och program på övergripande nivå behandlas effekterna av större strukturer och system. För oprecisa planer och program som medger många utvecklingsvägar kan möjlig miljöpåverkan beskrivas med hjälp av t.ex. scenarioteknik, samt att osäkerheten beskrivs i en osäkerhets-, risk- och känslighetsanalys.*
3. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder: *P.g.a. sin detaljeringsnivå hanteras vissa frågor lämpligast i kommande tillstånd eller planering. Övergripande strukturer ska dock inte hänskjutas till bedömning på detaljerad nivå. En beskrivning av hur planen eller programmet påverkar kommande prövningar kan bidra till att förstå sammanhangen. Frågor som bör överlämnas till kommande prövningar bör därför identifieras.*
4. allmänhetens intresse: *De intressen som bedöms vara av betydelse för allmänheten bör identifieras, varpå dessa frågor bör analyseras och beskrivas tydligt.*

Naturvårdsverket har under våren 2016 tagit fram dokumentet *Förslag till avgränsning av miljöbedömning avseende förslag till riksintresseområden för friluftslivet* vari de avgränsningar föreslagits som ansetts rimliga. Alla de 10 punkter som en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och som räknas upp i 6 kap. 12 § miljöbalken finns därför beskrivna i avgränsningsdokumentet. Under respektive punkt anges också det innehåll som bedömts rimligt för den nu aktuella miljökonsekvensbeskrivningen. I denna miljökonsekvensbeskrivning behandlas samtliga punkter som räknas upp i 6 kap. 12 § miljöbalken, frånsatt punkten 4 om befintliga miljöproblem i planområdet. I enlighet med vad som angetts i avgränsningsdokumentet kommer befintliga miljöproblem i specifika områden inte att behandlas i denna miljökonsekvensbeskrivning. De områden som nu miljöbedöms är så stora och miljöproblemen potentiellt så mångfacetterade att det inte bedöms meningsfullt att på en nationell nivå bedöma dem i ett sammanhang. Dessa frågor anses därför kunna prövas bäst i andra, kommande sammanhang.

Under april-maj 2016 genomförde Naturvårdsverket avgränsningssamråd med avgränsningsdokumentet som underlag. Samrådet skedde med övriga statliga myndigheter med ansvar att peka ut riksintressen i enlighet med förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, samt med Boverket som har ett övergripande ansvar för hushållningsförordningen. Samtliga länsstyrelser fick

³⁰ Naturvårdsverket. 2009. *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program. Handbok 2009:1.*



samrådet för kännedom. Under avgränsningssamrådet inkom totalt 8 svar. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* meddelade i sina svar att de avstod från att lämna synpunkter på den föreslagna avgränsningen. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* och *Boverket* ansåg att det inte finns lagstöd för att miljöbedöma utpekande av riksintresseområden och avstår från att lämna synpunkter. *Riksantikvarieämbetet* svarade att de anser att en miljökonsekvensbeskrivning är obehövlig men att de trots detta vill medverka i det kommande samrådet. *Trafikverket* och *Sjöfartsverket* önskade en tydlig motivering av varför en miljöbedömning görs och en analys av riksintressenas påverkan på kommunikationer, bland annat de farleder som Sjöfartsverket är ansvariga för. *Försvarsmakten* har inget att erinra mot den föreslagna bedömningsmetoden. I de fall nya riksintresseområden för friluftslivet pekas ut inom influensområden (främst med avsikt på buller) för militär verksamhet bör detta framgå i miljökonsekvensbeskrivningen. *Strålsäkerhetsmyndigheten* instämmer med den föreslagna avgränsningen av nationella miljö kvalitetsmål och att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en sammanfattning av planens förhållande till andra riksintresseområden. Synpunkterna från avgränsningssamrådet har beaktats i miljöbedömningen. I avsnitt 2.1 motiveras Naturvårdsverkets beslut att genomföra en miljöbedömning.

Nedan beskrivs närmare vilka detaljeringsavgränsningar som gjorts avseende geografiska områden, ämnesmässig avgränsning och slutligen alternativ.

2.3.1 Geografisk avgränsning

Naturvårdsverket bedömer att de områden som länsstyrelserna tar beslut om inte ska omfattas av miljöbedömningen.

I miljöbedömningen beskrivs inte exakt påverkan från specifika områden. Orsaken till detta är för det första att utpekande av ett område som riksintresse friluftsliv inte är ett juridiskt bindande planeringsunderlag, utan att det först är i varje enskild prövning som frågan rättsligt avgörs om ett område är av riksintresse för friluftsliv eller inte. Det material som ska miljöbedömas får på så vis sägas vara ett strategiskt beslutsunderlag inför kommande beslutsprocesser. För det andra ligger planen som ska miljöbedömas på en nationell, övergripande och strategisk nivå. Flertalet frågor på detaljnivå lämpar sig därför bäst att överlåta till kommande planerings- och beslutsprocesser, t.ex. i översiktsplaneringen där en bedömning kan göras av vilken påverkan ett specifikt område har på uppfyllelse av miljö kvalitetsmål eller vilken betydande miljöpåverkan ett *specifikt* område har. För det tredje är detaljeringsnivån på värdebeskrivningarna skiftande, men kan generellt sett sägas vara summariska och övergripande för större landområden.

Värdebeskrivningarnas varierande detaljeringsgrad och det faktum att utpekande av riksintresseområden är ett planeringsunderlag på en övergripande, strategisk nivå innebär att miljöbedömningen nu genomförs på en nationell och strategisk nivå. Miljökonsekvensbeskrivningen beskriver därför övergripande den betydande miljöpåverkan som utpekandet av områden av riksintresse för friluftsliv *kan* komma att få och dess inverka på kommande beslutsprocesser. Däremot beskrivs inte exakt *hur* denna påverkan blir från varje specifikt område.





2.3.2 Fem temaområden för miljöaspekter och nationella mål

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att samtliga miljöaspekter enligt 6 kap. 12 § 6 punkten miljöbalken ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen och att någon avgränsning i detta avseende inte ska göras. Däremot kan flera av aspekterna bedömas i ett samlat sammanhang, tillsammans med de nationella mål som är relevanta för respektive gruppering av miljöaspekter. Endast de nationella mål vars uppfyllelse bedöms kunna påverkas av riksintresseområden för friluftsliv ingår i miljökonsekvensbeskrivningen.

För att ge en bättre överskådlighet föreslås miljöaspekterna grupperas i fem temaområden. Miljöaspekterna anges nedan med en efterföljande beskrivning av hur de i detta sammanhang definieras:

- **Hälsa och välfärd** - Miljöaspekter som berör människor på individnivå avseende livskvalitet och fysisk och psykisk hälsa.
- **Biologisk mångfald** - Miljöaspekter som berör ekosystemen och deras funktion.
- **Landskap** - Miljöaspekter som berör upplevelsen av landskapet och påverkan på kulturmiljöer.
- **Utveckling** - Miljöaspekter som berör människor och verksamheters nyttjande av naturresurser i ett samhällsperspektiv.
- **Klimat** - Miljöaspekter som berör utsläpp som påverkar luftkvalitet på lokal eller regional nivå, alternativt på klimatet i ett internationellt perspektiv.

De nationella målen för miljökonsekvensbeskrivningen, friluftsliv, kulturmiljö och folkhälsa har gemensamma beröringspunkter med de grupperade miljöaspekterna. Därför har även de nationella mål som bedömts relevanta kopplats till dessa teman.

Uppfyllelse av miljökonsekvensmålen *Skyddande ozonskikt*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Säker strålmiljö*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö* bedöms inte påverkas, vare sig positivt eller negativt, av utpekande av riksintresseområden för friluftsliv varför det inte bedöms relevant att inkludera dessa i miljökonsekvensbeskrivningen.

Uppfyllelse av friluftslivsmålen *Starkt engagemang och samverkan* och *Allemansrätten* bedöms inte påverkas, vare sig positivt eller negativt, av utpekande av riksintresseområden för friluftsliv varför det inte bedöms relevant att inkludera dessa i miljökonsekvensbeskrivningen.

Endast uppfyllelsen av kulturmiljömålen *Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas* bedöms påverkas av riksintresseområden för friluftsliv, varför det endast är detta mål som ingår i miljökonsekvensbeskrivningen.

Endast uppfyllelsen av folkhälsomålet *Fysisk aktivitet* bedöms påverkas av riksintresseområden för friluftsliv, varför det endast är detta mål som ingår i miljökonsekvensbeskrivningen.

Grupperingen av miljöaspekterna och relevanta nationella mål i temaområden visas i Tabell 2. Där anges vilka miljöaspekter och nationella mål som i denna miljökonsekvensbeskrivning ingår i respektive temaområde. Hädanefter kommer alltså påverkan till följd av översynen av riksintresseområden för





friluftslivet att beskrivas som påverkan på de olika temaområdena, och inte för varje miljöaspekt eller nationellt mål för sig.

En gruppering i fem temaområden gör det möjligt att använda en övergripande bedömningsmodell. Denna kan kortfattat beskrivas som att den påverkan som uppstår till följd av översynen av riksintresseområden för friluftslivet identifieras och beskrivs samlat för respektive temaområde. Bedömningsmetoden beskrivs mer ingående i avsnitt 2.4.

Tabell 2 Miljöaspekter och relevanta nationella mål som har grupperats i fem så kallade temaområden.

Tema-område	Miljöaspekter	Miljökvalitetsmål	Andra nationella mål
HÄLSA OCH VÄLFÄRD	befolkning, människors hälsa, landskap		Friluftslivsmålen: Friluftsliv för god folkhälsa, God kunskap om friluftsliv, Ett rikt friluftsliv i skolan, Attraktiv tätortsnära natur, Tillgång till natur för friluftsliv, Tillgänglig natur för alla Folkhälsomålet: Fysisk aktivitet
BIOLOGISK MÅNGFALD	biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark, vatten	Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans och levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv	
LANDSKAP	landskap, forn- och kulturlämningar, annat kulturarv, bebyggelse, biologisk mångfald	Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö	Kulturmiljömålet Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas
UTVECKLING	materiella tillgångar, bebyggelse, mark, vatten	God bebyggd miljö	Friluftslivsmålen: Skyddade områden som resurs för friluftslivet, Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling, Attraktiv tätortsnära natur
KLIMAT	luft, klimatfaktorer	Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft	





2.3.3 Samband mellan utpekande av riksintresse friluftsliv och temaområdena

I 3 kapitlet i denna rapport redovisas resultaten av de genomförda analyserna. Som nämndes ovan kommer påverkan att beskrivas på respektive temaområde, och inte för varje miljöaspekt eller nationellt var mål för sig. För att förstå innebörden av respektive temaområde och sambanden mellan ett utpekande av riksintresse friluftsliv och vilken påverkan detta potentiellt kan ha på temaområdena, så beskrivs varje temaområde och orsakssambanden med riksintresseområden nedan. Dessa beskrivningar är sedan en grund för de kommande analyserna i 3 kapitlet.

HÄLSA OCH VÄLFÄRD

I temaområdet *Hälsa och välfärd* ingår miljöaspekterna *folkhälsa* och *befolkning*. Det finns väl belagda samband mellan friluftsliv och båda dessa miljöaspekter. Utvecklingen mot mer inaktiva livsstilar bidrar starkt till välfärdssjukdomar och ohälsa medan fysisk aktivitet i kombination med naturupplevelser, dvs. friluftsliv, stärker både välbefinnande och allmänhälsan.³¹ Både den natur som finns närmast bostaden och friluftsområden på större avstånd skapar förutsättningar för aktiviteter som är viktiga för människors välbefinnande och hälsa.³² Den tätortsnära naturen, nära många människors bostäder, är särskilt viktig för det vardagliga friluftslivet³³. Friluftslivets positiva effekt på välmående och hälsa ger nytta både för individen själv och för samhällsekonomin, då detta bidrar till minskat arbetskraftsbortfall och minskade vård- och omsorgskostnader.³⁴



Genom att skydda områden för friluftslivet skyddas också friluftslivets hälsofrämjande egenskaper. Skyddas större ytor skapas också större förutsättningar för en positiv påverkan. Skydd av områden med hög tillgänglighet ger generellt sett större positiv påverkan än områden med låg tillgänglighet, eftersom fler personer som kan nyttja ett friluftslivsområde ger större potentiell effekt på folkhälsan. Riksintresseområden som även omfattas av områdesskydd med liknande syfte (naturmiljö, kulturmiljö eller rörligt friluftsliv) har dock redan ett starkt skydd för de värden som också är en förutsättning för friluftslivet. Ett ytterligare skydd för friluftslivet i dessa områden bedöms därför ge ett svagare mervärde för folkhälsan än områden som idag varken skyddas för natur- eller kulturmiljön.

Friluftslivet bidrar också till befolkningsutveckling och befolkningens välfärd lokalt, regionalt och nationellt. Det finns studier som visar att folk värderar och har en betalningsvilja för närheten till friluftslivsmiljöer, något som bland annat avspeglas i marknadspriserna på bostadsfastigheter.³⁵ Att skydda

31 Se exempelvis Fredman et al (2008), Sandell (2004) och Godbey (2009)

32 Hörnsten & Fredman (2000)

33 Prop. 2009/10:283, s. 12f.

34 Se exvis Bolin & Lindgren (2006), som belägger kopplingen mellan fysisk inaktivitet och kostnader för samhället.

35 Tyrväinen & Miettinen (1999)



områden för friluftsliv kan därför leda till att fler människor väljer att bosätta sig på dessa platser, eller åtminstone undviker att flytta ifrån platser på grund av brist på friluftslivsmöjligheter. Detta skulle potentiellt kunna verka mot en ökande urbaniseringstakt samtidigt som det skapar ökat välmående för människor med preferenser för att ha tillgång till friluftslivsområden.

BIOLOGISK MÅNGFALD

I temat *Biologisk mångfald* ingår miljöaspekterna *biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten*.



En stor biologisk mångfald är i de flesta områden en förutsättning för ett högkvalitativt friluftsliv då människor uppskattar varierande naturmiljöer för sina friluftslivsaktiviteter.³⁶ Detta innebär att biologisk mångfald och friluftsliv har tydliga synergier. Detta visas bland annat av att huvudkriterierna för utpekande av riksintresseområdena och flertalet aktiviteter i värdebeskrivningarna är kopplade till just natur. Den officiella definitionen av friluftsliv är också kopplad till naturmiljö. Samma marker är därmed intressanta för att stärka både friluftslivsintressena och den biologiska mångfalden. Stor biologisk mångfald ökar därmed generellt attraktiviteten för friluftsliv i ett visst område.

Eftersom friluftsliv kan bedrivas på olika sätt kan detta få olika påverkan på biologisk mångfald. Friluftslivet kan påverka den biologiska mångfalden negativt i ett område om det innebär ett stort besöksstryck eller aktiviteter som innebär en störning på växt- eller djurlivet i området. För de områden som beskrivs med aktiviteter som innefattar fordon eller särskild utrustning (skoter, mountainbikecykling, etc.) kan friluftslivet få en större negativ effekt på arter och habitat per besökare än för områden där friluftslivet bedrivs av mer skonsam karaktär. Skador kan även orsakas av nedskräpning eller upptrampning eller miljöeffekter från anläggningar för friluftslivet eller annan turistverksamhet.

LANDSKAP

I temaområdet *Landskap* ingår miljöaspekterna *landskap, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv*.

Landskapet med dess ekosystemtjänster och kulturella värden är viktiga för upplevelsen av friluftslivsaktiviteter och kulturmiljövärden i landskapet bidrar i sig till upplevelsevärden. Per definition är landskapet det element som friluftslivet är beroende av.³⁷ Men markanvändningen är avgörande för hur friluftslivet kan bedrivas i olika landskap.³⁸ Landskapet påverkar också vårt val av boende.³⁹

En ökad tillgänglighet till attraktiva friluftsområden, med avseende på transporter, leder, spänger m.m., kan påverka landskapet både positivt och negativt. Ett ökat besöksstryck kan leda till ökat slitage på forn- och kulturlämningar. Samtidigt skapar många besökare incitament för att vårda, bevara och utveckla dessa värden.

³⁶ Se exempelvis Fredman et al (2008)

³⁷ Regeringens skrivelse *Vistelse i natur- och kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling*, 2012/13:51, s. 3.

³⁸ SOU 2015:108, s. 85.

³⁹ Prop. 2009/10:238, s. 12 f., även Naturvårdsverket, *Sammanställd information om Ekosystemtjänster*, skrivelse 2012-10-31, NV-00841-12, s. 135.





Många landskap påverkas starkt av högt exploateringsstryck. Utpekande som riksintresse friluftsliv kan i detta avseende få en positiv inverkan på friluftsliv i sådana områden, eftersom det säkerställer att områden inte exploateras så att friluftslivet påtagligt skadas. Utpekanden i högexploaterade områden kan alltså även inverka positivt på bevarande av landskapets värden, samtidigt som det givetvis kan försvåra en omvandling av landskapet. Det bör dock noteras att ett utpekande som riksintresse för friluftsliv inte inverkar på stora landskapsomvandlingar till följd av jord- och skogsbruk även om dessa förändringar har stor betydelse för landskapets attraktivitet för friluftsliv.

Områden som är attraktiva som besöksmål gör att området redan är attraktivt för friluftslivet. Det sker sannolikt ingen ökad aktivitet i området för att man pekar ut området som riksintresse friluftsliv. Däremot kan utpekandet medverka till att de nuvarande landskapsvärdena bevaras. Det finns också områden och platser som är särskilt attraktiva för friluftslivet, varför dessa områden är viktiga att bevara utifrån dess nuvarande popularitet. I detta sammanhang får ett utpekande större positiv betydelse för områden som vars landskapsvärden inte är skyddade på annat sätt. Exempelvis skyddar kulturmiljöreservat redan landskapet och att då peka ut samma område som riksintresse friluftsliv torde få en högst begränsad nytta för just landskapets värden.

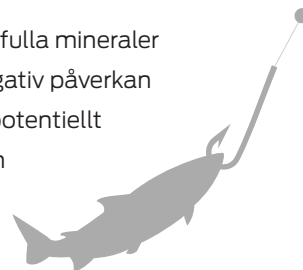
UTVECKLING

I temaområdet *Utveckling* ingår miljöaspekterna *materiella tillgångar* och *bebyggelse*.

Aktiviteter och miljöer för friluftsliv är en viktig resurs för lokal och regional utveckling av flera anledningar. Detta ses bland annat genom att en betydande del av utländska turister ägnar sig åt naturnära aktiviteter som att vandra i skog och berg samt sol och bad.⁴⁰ I områden med god tillgång på värdefulla natur- och kulturlandskap finns alltså goda förutsättningar för både friluftsliv och regional utveckling genom besöksnäring.⁴¹ De näringar som är kopplade till friluftslivet, exempelvis besöksnäringen, får genom utpekandena också långsiktiga förutsättningar att utvecklas.

I områden som redan är attraktiva som besöksmål innebär ett utpekande av riksintresse friluftsliv sannolikt ingen ökad utveckling av området. Däremot kan utpekandet medverka till att de nuvarande värdena i landskapet bevaras, även om det också finns ett hårt tryck på området som besöksmål. På det viset kan utpekandet bidra till långsiktiga förutsättningar för besöksnäringen. Besöksnäringen får därigenom förbättrade förutsättningar för att bidra till en långsiktigt positiv utveckling, såväl lokalt som regionalt.

I områden som även är utpekade som riksintresse för kommunikationer, värdefulla mineraler eller energiproduktion kan utpekande av riksintresse för friluftsliv innebära negativ påverkan för branscher som berör materiella tillgångar. Ett ökat skydd av friluftsliv kan potentiellt även begränsa samhällsutvecklingen, eftersom skydd av tätortsnära natur kan försvåra för byggnation av nya bostäder, verksamheter och infrastrukturläggningar. I de områden som har högt förändringstryck eller hög tillgänglighet finns också ett större behov av mark för bostäder, verksamheter och infrastruktur. Tillkommande riksintresseområden för friluftsliv kan därför



40 Tillväxtverket, *Fakta om svensk turism 2014*

41 Prop. 2009/10:238, *framtidens friluftspolitik*, s. 32





inverka begränsande på planeringen i dessa områden, alternativt styra utvecklingen till områden som inte har så stora utpekade allmänintressen.

KLIMAT

I temaområdet *Klimat* ingår miljöaspekterna *frisk luft* och *klimatfaktorer*.

Det finns mycket få siffror avseende friluftslivets klimatpåverkan. Det finns däremot forskning som studerat friluftslivets ekonomiska betydelse och hur befolkningens omsättning på friluftsliv fördelas på olika utgiftsposter. Exempelvis lägger en genomsnittlig vuxen person ca 1 500 kr per år på drivmedel kopplat till friluftslivet. Friluftsliv som bygger på motorbåtar, skotrar, terrängfordon eller helikoptertransporter innebär en större klimatpåverkan än friluftsliv som vandring eller skidåkning.

Kollektivtrafiktillgänglighet till och från riksintresseområden kan dock bidra till att minska klimatpåverkan. Tillgänglighet inom området genom vandringsleder, informationsleder, anordningar och tillgänglighet inom området för icke-motoriserad transport innebär också låg klimatpåverkan. Ökad tillgång till säkerställda närliggande friluftslivsområden kan både innebära att befolkningen avstår från utlandsresor, vilket minskar klimatpåverkan. Omvänt kan också Sveriges attraktion som turistdestination öka, vilket kan öka det långväga personresandet.

Eftersom skydd av friluftsliv också innebär skydd av naturmiljöer innebär utpekande av större ytor riksintresse att man också stärker ekosystemtjänster inom områdena. Naturområden som skyddas för friluftsliv kan alltså även bidra med ett flertal reglerande ekosystemtjänster, bland annat avseende hydrologi, stabilare mikroklimat etc. som kan minska negativa effekter av framtida klimatpåverkan. Effekterna är emellertid indirekta och det är osäkert i vilken grad själva utpekandet har någon betydelse.





2.4 Metod för miljöbedömning

Som påpekats inledningsvis i detta kapitel är det nu första gången en miljöbedömning genomförs av utpekande av riksintresseområden enligt 3 kap. 6 § miljöbalken och det har varit nödvändigt med ett visst mått av metodutveckling vid genomförandet av denna miljöbedömning. Den metod som tillämpats för bedömningen beskrivs därför ingående i detta avsnitt. Alla delar av miljöbedömningen som ska genomföras enligt 6 kap. 11-16 §§ miljöbalken har inkommerats i den nu valda bedömningsmetoden.



Figur 2 Schematisk skiss över bedömningsmetoden. De ytor som föreslås bli riksintressen för friluftslivet jämförs geografiskt med nollalternativet. I jämförelsen får man fram skillnader i de olika påverkansfaktorerna. 6 cirklar illustrerar de identifierade påverkansfaktorerna och den förändring av dessa som syns vid en jämförelse mellan förslaget och nollalternativet. Den följande blåa cirkeln illustrerar vilken påverkan som de analyserade skillnaderna får på de olika temaområdena.

Betydande miljöpåverkan kan uppstå på ett temaområde genom att friluftslivet förstärks eller på andra sätt förändras. Ett exempel är om besöksstrycket ökar i ett område (jämfört med nollalternativet), eller att det skapas förbättrade förutsättningarna att idka friluftsliv i området och att det därigenom påverkar olika temaområden.



2.4.1 Utpekande av riksintresse som ger skydd mot exploatering

Detaljplaner, översiktsplaner och riksintresseområden för vindbruk är alla exempel på planering som *skapar förutsättningar för fysiska förändringar av landskapet*. Riksintresse friluftsliv är däremot ett planeringsunderlag som syftar till att främja friluftslivet genom att *skydda områden från åtgärder som kan påtagligt skada områdenas natur- eller kulturvärden*.

Eftersom det är fråga om att bedöma den betydande miljöpåverkan av att ett område *skyddas* och inte av att det skapas förutsättningar för exploatering – som annars är ett vanligare scenario vid miljöbedömning av planer och program – har det varit nödvändigt med ett visst mått av metodutveckling vid genomförandet av denna miljöbedömning. Den behöver utföras på ett sådant sätt att den positiva eller negativa miljöpåverkan som utpekandet ger upphov till kan identifieras och beskrivas på ett systematiskt sätt. Metoden behöver också kunna användas på en övergripande, nationell nivå.

Denna miljöbedömning har därför utgått från en metod där miljöpåverkan av utpekande som riksintresseområde för friluftsliv analyseras utifrån så kallade *påverkansfaktorer*. Påverkansfaktorer kan beskrivas som indikatorer eller variabler på hur stor betydelse ett riksintresseområde har för friluftslivet och därigenom vilken miljöpåverkan som uppstår på de fem olika temaområdena.⁴² För att operationalisera denna analysmetod krävs också att man identifierar lämpliga och mätbara måttenheter för påverkansfaktorerna som på bästa sätt beskriver den miljöpåverkan som utpekandet har.

Den analys som genomförts av Naturvårdsverkets förslag till riksintresseområden består främst av en geografisk analys av de utpekade ytorna i förslaget (jämfört med nollalternativet). De utpekade områdena har analyserats geografiskt per påverkansfaktor när detta varit möjligt och jämförts mellan nollalternativet och förslaget. Analysen består även av en översiktlig analys av värdebeskrivningarna – denna utgår dock inte från påverkansfaktorerna utan avser endast en jämförelse med tidigare, motsvarande värdebeskrivningar. Resultaten av dessa analyser presenteras i 3 kapitlet.



⁴² Temaområdena består, som beskrivits i avsnitt 2.2.2 ovan, av olika miljöaspekter och nationella mål som grupperats.





2.4.2 Påverkansfaktorer utifrån vissa grundantaganden

Påverkansfaktorerna har identifierats och valts ut baserat på vissa grundantaganden. Grundantagandena handlar om hur riksintresseområden för friluftsliv påverkar friluftslivets förutsättningar i ett lokalt eller övergripande perspektiv. Stärkta förutsättningar för friluftslivet har nämligen en betydelse för vilken miljöpåverkan utpekandet får. Ett enkelt exempel på detta är antalet besökare. Fler besökare i ett område inverkar t.ex. på slitaget av området, men skapar också möjligheter för t.ex. landsbygdsutveckling. De grundantaganden som gjorts baseras på litteratur kring vad som är avgörande faktorer för ett högkvalitativt friluftsliv⁴³ och logiska resonemang som utvecklas nedan.

För den geografiska analysen har följande grundantaganden gjorts:

- **Utpekande av ett område som riksintresse för friluftslivet innebär förbättrade förutsättningar för friluftslivet** jämfört med om området inte pekades ut då en större areal, allt annat lika, ger bättre förutsättningar att genomföra friluftslivsaktiviteter.
- Ett riksintresseområde får **större betydelse** för friluftslivet om området **är tillgängligt för en större befolkning**, då detta möjliggör att fler människor kan nyttja dessa områden för friluftsliv. Det bedöms därför finnas en korrelation mellan tillgänglighet och betydelse för friluftslivet.
- Ett riksintresseområde får **större betydelse för att bevara områden för friluftslivet om näromgivningen karakteriseras av högt förändringstryck**, avseende befolkningsökning, bebyggelseutveckling och näringslivsutveckling. Detta eftersom naturområden möter ett större hot från exploatering i områden med högt förändringstryck.
- Ett riksintresseområde får **större betydelse** för friluftslivet om området sedan tidigare **inte omfattas av andra lagstadgade skydd som har liknande syfte**. Exempelvis på sådana lagstadgade skydd är riksintresse för naturvården eller kulturmiljövården, riksintresse för rörligt friluftsliv enligt 4 kap. miljöbalken, naturreservat, nationalparker eller Natura 2000.
- Ett riksintresseområde får **större betydelse för friluftslivet om området omfattas av skydd som avser konkurrerande markanvändning**, exempelvis riksintresse för mineralutvinning, energiproduktion, kommunikationer eller totalförsvaret, eftersom friluftsliv då blir ett intresse som ska beaktas i kommande prövningar och planering som rör dessa områden. Rättstillämpningen har emellertid visat att dessa riksintressen i flera fall kan kombineras, varför olika markanvändning inte alltid kan sägas konkurrera.

43 Exempelvis Fredman et al (ekonomiska värden) (2008), Fredman & Hansson Tyresta (2003) och Sandell (2008).





Med beaktande av dessa grundantaganden har sedan nedanstående påverkansfaktorer identifierats.

PÅVERKANSFAKTORER MED MÄTBARA MÅTTENHETER

Vid utpekande av riksintresse för friluftslivet ska behovet av grönområden i och i närheten av tätorter särskilt beaktas. Riksintresseområdets närhet till tätorter och möjligheten att ta sig till området har en betydelse för hur mycket området kan användas av friluftsutövare. *Tillgänglighet* bör därför vara en påverkansfaktor. Det mått på tillgänglighet som valts i miljöbedömningen är *indexerad tillgänglighet*, som utarbetats av Tillväxtanalys för att visa tillgänglighet (i vägnätet) till landets tätorter.

Områden av riksintresse för friluftsliv kan vara områden attraktiva för t.ex. semesterboende eller turism. I dessa områden finns en efterfrågan på marken som en resurs för såväl friluftsliv som bebyggelse. Olika efterfrågan på marken kan ha betydelse för vilken påverkan ett riksintresseområde för friluftsliv har på t.ex. temaområdet landskap eller utveckling. Därför bör *förändringstryck* vara en påverkansfaktor. Att enbart titta på befolkningstal eller förändring av detta är dock inte tillräckligt för att identifiera ett tryck på markutnyttjande, eftersom förändringar i markexploateringsstryck inte nödvändigtvis hänger samma med förändrade befolkningstal. Ett sätt att bedöma efterfrågan på markresurser är därför att ta hänsyn till faktorer som bebyggelseutveckling, förändringar i taxeringsvärde och befolkningsökning. Dessa faktorer har av Riksantikvarieämbetet sammanvägts till ett index benämnt *förvaltningsindex*. Förvaltningsindexet visar, enkelt uttryckt, vilket tryck det är på marken som resurs och fångar därför upp områden där det kan antas finnas stor mänsklig aktivitet, även om befolkningstalen säger annat. *Förvaltningsindex* används därför som mått på påverkansfaktorn marktryck.

Hur stor påverkan ett utpekande som just riksintresse för friluftsliv får på olika temaområden hänger också ihop med om det finns andra överlappande skyddsformer. Ett annat områdesskydd kan såväl förstärka som motverka den påverkan som ett utpekande som just riksintresse för friluftsliv får. Det bedöms därför som relevant att identifiera och beskriva hur överlappande skydd inverkar på de olika temaområdena. Därför bör *andra områdesskydd* vara en påverkansfaktor. GIS-analyser används för att ta fram data på detta och yta blir det mått som används för att analysera andra områdesskydd.

PÅVERKANSFAKTORER UTAN MÄTBARA MÅTTENHETER

Det finns områden som är särskilt viktiga för besöksnäring och friluftsliv. Detta är specifika områden som t.ex. nationalparker, nationellt intressanta leder såsom Kungleden, Vasaloppsleden eller särskilda turistattraktioner som Göta kanal eller Dalslands kanal. Riksintresseområden för friluftsliv kan i olika omfattning påverka sådana specifika områden, genom att t.ex. skydda områden från exploatering (vilket kan vara såväl positivt som negativt beroende på ansats). Motsatsvis kan dessa specifika områden inverka på hur riksintresseområdet för friluftsliv påverkar temaområdena, t.ex. kan en turistattraktion bidra till att skapa tillgänglig natur samtidigt som det kan innebära en belastning på naturen i området. Därför bör *särskilt viktiga områden för besöksnäringen* vara en påverkansfaktor. Måttenheter för denna påverkansfaktor skulle kunna vara t.ex. antalet gästnätter i förhållande till befolkningstal. På det nationella planet saknas det dock underlag för en sådan, eller motsvarande måttenheter som fångar vilka områden som är särskilt viktiga för besöksnäringen. Det har därför inte varit möjligt att med en mått-





tenhet mäta påverkan på temaområdena utifrån denna påverkansfaktor. Trots detta används påverkansfaktorn i denna miljökonsekvensbeskrivning eftersom den får anses vara viktig för vilken betydelse ett riksintresseområde har för förutsättningarna för friluftslivet och betydelsen för temaområden som framförallt landskap och utveckling.

Olika naturtyper och kvaliteter på naturen har också betydelse för hur attraktivt ett område är för friluftsliv.⁴⁴ Eftersom de naturtyper som är attraktiva för friluftslivet också kan innebära ett större nyttjande av riksintresseområdet, kan naturtypen sägas hänga ihop med vilken miljöpåverkan ett riksintresseområde får på de olika temaområdena. Därför bör *naturtyp* vara en påverkansfaktor. Inte heller för denna påverkansfaktor har det dock varit möjligt att finna lämplig, mätbar måttenhet som är tillgänglig på en nationell nivå. I underlaget till utpekande av riksintresseområden finns förvisso naturtyper angivna i respektive värdebeskrivning för områdena. Denna information är dock inte tillräckligt kopplad till områdets kvaliteter för att kunna användas som underlag vid denna analys. Ett beskrivande exempel på denna problematik är naturtypen skog. Skogliga miljöer tillhör de viktigaste miljöerna för friluftslivet, men det är givetvis inte så att all typ av skog är attraktiv för alla typer av friluftaktiviteter. Äldre skog, särskilt äldre och öppen lövskog, tillhör de mest attraktiva naturtyperna.⁴⁵ I princip alla (189 av 190) de förslag till riksintresseområden för friluftslivet som Naturvårdsverket avser att fatta beslut om beskrivs också innehålla skog. Det saknas dock underlag och information som knyter naturtypen till kvalitet på skogen. Det går därmed inte att få fram ett lämpligt mått som knyter angiven naturtyp till en grad av attraktivitet för friluftslivet.

På motsvarande sätt som för naturtyper har möjligheten till friluftaktiviteter en betydelse för vilken påverkan ett riksintresseområde har på de olika temaområdena. Därför bör *friluftaktiviteter* vara en påverkansfaktor. Friluftaktiviteterna har förändrats och moderniserats sedan riksintresseområdena pekades ut först, på 1980-talet, och de nya benämningarna gör det svårt att jämföra förslaget till riksintresseområden med nollalternativet. Aktiviteterna är heller inte kopplade till en kvalitativ analys av hur aktiviteten påverkar förutsättningarna för friluftslivet. Sammantaget medför detta att det inte varit möjligt att finna lämpliga, mätbara mått för en jämförelse mellan förslaget och nollalternativet.



44 Naturvårdsverket, 2015. *Friluftsliv 2014 Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor*, s. 15-18. Rapport 6691.

45 Naturvårdsverket, 2015. *Friluftsliv 2014 Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor*, s. 16. Rapport 6691.





2.4.3 Betydande miljöpåverkan och bedömningsgrunder

Inför bedömningen av förslaget miljöpåverkan har följande antaganden gjorts av vad som ska betraktas som en betydande miljöpåverkan:

- Betydande miljöpåverkan (både positiv och negativ) innebär en **mätbar bestående inverkan** på det aktuella intresset eller som **tillfälligt kan ha mycket stor inverkan** på detta och på de ingående miljöaspekterna i respektive temaområde och möjligheten att uppfylla de tillhörande nationella målen.

Utifrån analyserna av de identifierade påverkansfaktorerna och av värdebeskrivningarna har en bedömning gjorts av betydande miljöpåverkan på respektive temaområde, klassificerat i tre nivåer samt möjligen positiv/negativ.

Positiv miljöpåverkan	Markeras med en grön bakgrund.
Ingen eller liten miljöpåverkan	Markeras med en gul bakgrund.
Både positiv och negativ miljöpåverkan	Markeras med ljusblå bakgrund.
Negativ miljöpåverkan	Markeras med orange bakgrund.

Det bedöms inte rimligt att gradera miljöpåverkan i fler nivåer än dessa fyra. Den genomförda miljöbedömningen har gjorts på summerade underlag och flera av de förväntade orsakssambanden är av indirekt karaktär. Detta gör att den identifierade miljöpåverkan i vissa avseenden är svag eller att det varit svårt att ha en hög grad av precision i påverkansbedömningarna (se vidare i 4 kap. om svårigheter i processen och osäkerheter i analysen). Att utöka graderingen hade därför bidragit till en högre grad av osäkerhet i bedömningarna och svagare orsakssamband.





3 Bedömning av betydande miljöpåverkan

I detta avsnitt beskrivs bedömning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma vid utpekande av de 190 områdena av riksintresse för friluftsliv som Naturvårdsverket avser att fatta beslut om. Läsaren bör notera att bedömningen med avseende på de miljöaspekter som anges i 6 kap. 12 § 6 punkten miljöbalken här sker utifrån den gruppering i så kallade temaområden som skett i avsnitt 2.2.2.

3.1 Konsekvenser av total utpekad areal

Förslaget innebär att arealen riksintresse för friluftslivet ökar med ca 1 260 km² till 115 430 km² (jämfört med 114 170 km² i nollalternativet).

De regionala skillnaderna mellan länen är fortsatt stora (se tabell 3). I Norrbottens län, som ännu ej kommit med något nytt förslag till utpekade områden, är ca 40 % av arealen riksintresse för friluftslivet, medan endast 2,6 % av Västernorrlands län är riksintresse i förslaget (mot 9,6 % i nollalternativet).

Totalt sett innebär förslaget att ca 7 240 km² ny areal tillkommer, dvs. ytor som inte tidigare var utpekade som riksintressanta för friluftslivet. 5 980 km² tas bort (se tabell 3). Minskningen sker i huvudsak genom att riksintresseområden till havs blivit mindre. Största ökningen av skyddad areal sker med förslaget i Västra Götalands län (+1 990 km²) och Örebro län (+1 450 km²). Största minskningen sker i Västernorrlands län (-1 760 km²), Östergötlands län (-1 000 km²) och Stockholms län (-750 km²).

Sammantaget innebär detta ett ökat utbud av utpekade områden för friluftslivet och därmed också förbättrade förutsättningar för friluftslivet.

De arealer som tillkommer eller faller bort genom förslaget påverkar temaområdena dels genom påverkan på friluftslivets möjligheter och dels genom att förutsättningarna för annan markanvändning förändras. De tillkommande arealerna innebär att möjligheterna för friluftsliv stärks och de arealer som faller bort innebär att friluftslivet i vissa fall försvagas. Översynen innebär emellertid att områdena har preciserats bättre och därmed har områdesavgränsningarna blivit mer relevanta. Detta kan i sig stärka riksintresseområdenas status, även i de fall ytan minskar.

Enligt 6 kap. 12 § 6 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.

Enligt 2 och 3 punkten ska en miljökonsekvensbeskrivning även innehålla en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen inte genomförs, samt en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt.

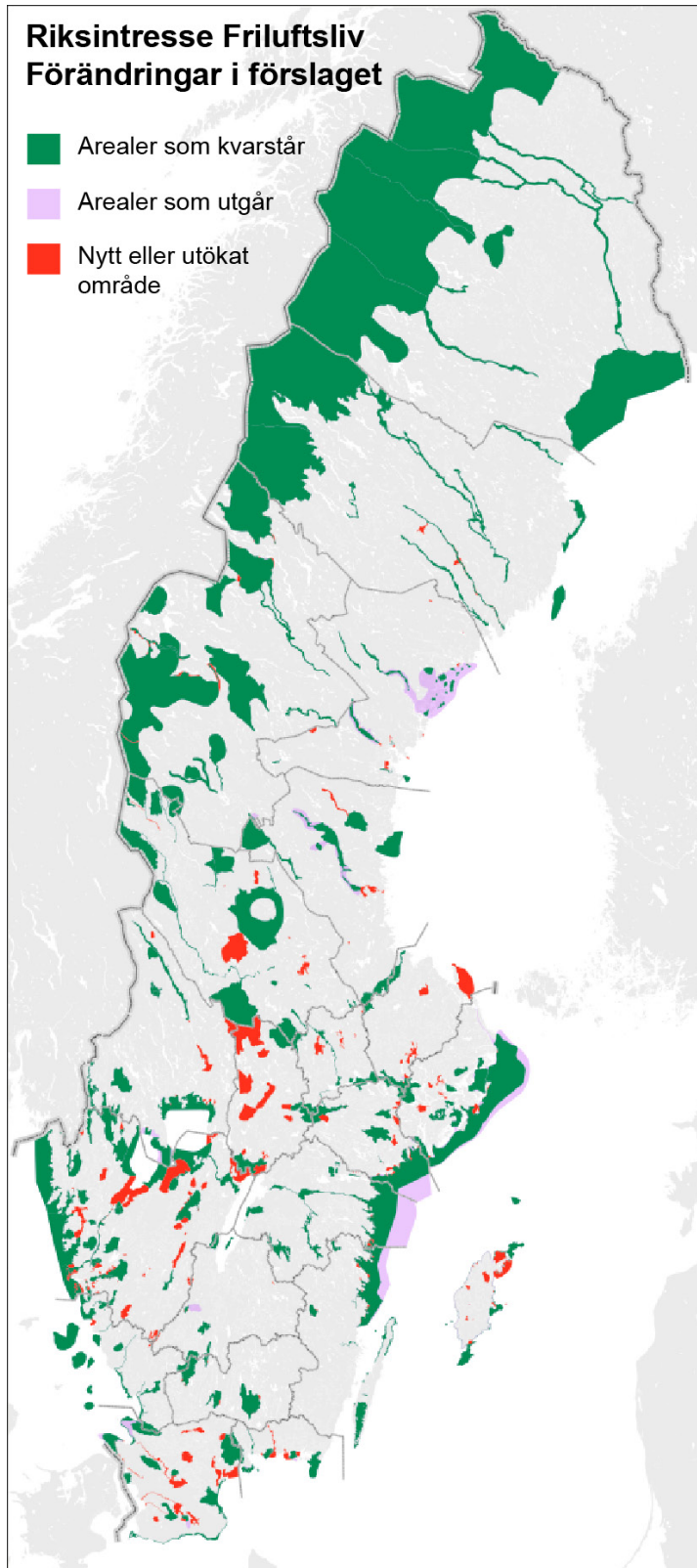




I Tabell 34 sammanfattas den miljöpåverkan som den förändrade arealen ger på respektive temaområde. I följande avsnitt preciseras detta ytterligare avseende arealernas olika påverkan på temaområdena utifrån de olika påverkansfaktorerna.

Tabell 3 Förändring av areal riksintresse för friluftslivet per län genom förslaget

Län	Land- och vattenareal	Areal RI Befintliga		Areal RI Förslag		Förändring	
	km ²	km ²	Andel	km ²	Andel	km ²	%
Stockholms län	16 541	4 810	29,1%	4 064	24,6%	-746	-16%
Uppsala län	11 940	414	3,5%	923	7,7%	+509	+123%
Södermanlands län	8 696	2 424	27,9%	2 022	23,3%	-402	-17%
Östergötlands län	14 577	3 111	21,3%	2 115	14,5%	-995	-32%
Jönköpings län	11 693	384	3,3%	339	2,9%	-44	-12%
Kronobergs län	9 385	770	8,2%	780	8,3%	+11	+1%
Kalmar län	20 496	2 057	10,0%	1 611	7,9%	-446	-22%
Gotlands län	15 241	567	3,7%	805	5,3%	+239	+42%
Blekinge län	6 932	492	7,1%	581	8,4%	+89	+18%
Skåne län	17 034	1 853	10,9%	2 388	14,0%	+536	+29%
Hallands län	8 712	1 449	16,6%	1 479	17,0%	+30	+2%
Västra Götalands län	34 335	6 318	18,4%	8 305	24,2%	+1 987	+31%
Värmlands län	21 789	2 068	9,5%	2 189	10,0%	+121	+6%
Örebro län	9 633	744	7,7%	2 198	22,8%	+1 454	+195%
Västmanlands län	5 659	479	8,5%	603	10,7%	+125	+26%
Dalarnas län	30 223	6 185	20,5%	6 882	22,8%	+698	+11%
Gävleborgs län	24 999	2 635	10,5%	2 320	9,3%	-315	-12%
Västernorrlands län	27 996	2 485	8,9%	721	2,6%	-1 764	-71%
Jämtlands län	53 753	15 098	28,1%	15 196	28,3%	+98	+1%
Västerbottens län	66 733	14 913	22,3%	14 991	22,5%	+79	+1%
Norbottens län	112 082	44 918	40,1%	44 916	40,1%	-	-
Riket totalt	528 450	114 171	21,6%	115 430	21,8%	+1 259	+1%



Figur 3 Arealer riksintresse friluftsliv som tillkommer (röda) eller utgår (ljusgröna) genom förslaget. De utökade arealerna tillkommer i huvudsak i södra och mellersta Sverige och de arealer som utgår berör främst havsområden längs ostkusten



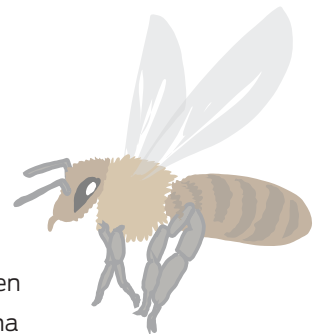
Tabell 4 Bedömning av hur den förändrade totala arealen påverkar respektive temaområde

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. De större utpekade arealerna i förslaget innebär stärkta möjligheter till utövande av friluftsliv, vilket stimulerar allmänhälsan och välbefinnandet. Ökad tillgänglighet till skyddade miljöer för friluftslivet nära de större befolkningskoncentrationerna stärker även befolkningens boendemiljöer.
Biologisk mångfald	Positiv miljöpåverkan. Utpekandet innebär att större arealer pekas ut och värnas utifrån kriterier som förutsätter resurser som biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten.
Landskap	Positiv miljöpåverkan. Utpekandet innebär att större arealer pekas ut och värnas utifrån kriterier som förutsätter attraktiva miljöer för natur- och kulturupplevelser.
Utveckling	Både positiv och negativ miljöpåverkan. Utpekandet av större areal riksintresse för friluftsliv innebär att friluftslivet värnas i större områden, vilket skapar långsiktiga förutsättningar för besöksnäringen som är beroende av friluftsliv. I vissa fall kan ett större utpekande försvåra utvinning av materiella tillgångar eller bebyggelseutveckling.
Klimat	Ingen eller liten miljöpåverkan. Utpekandet av större areal riksintresse innebär i sig ingen förändring av markanvändningen. Förslaget bedöms därför inte innebära en betydande påverkan på luftkvalitet eller klimatfaktorer.

3.2 Förnyade värdebeskrivningar

En viktig del i översynen har också varit att förtydliga och aktualisera värdebeskrivningarna. Denna ökade tydlighet kan komma visa sig vara än mer betydelsefullt än de förändringar av geografiska områden som förslaget innebär.

Värdebeskrivningarna har gått igenom på en övergripande nivå. Utöver detta har även de riktlinjer, kriterier och dokumentmallar som legat till grund för värdebeskrivningarna studerats. I de nu framtagna värdebeskrivningarna anges naturtyper, aktiviteter och vilka av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens kriterier som legat till grund för utpekandet. Tidigare beskrevs varje riksintresseområde på ett mycket summariskt sätt i så kallade registerblad. I dessa identifierades varje riksintresseområde mycket kortfattat. Skillnaderna mellan registerbladen och värdebeskrivningarna är så stora att det inte varit relevant att jämföra de olika dokumenten på en detaljerad nivå. Övergripande går det dock att konstatera att de föreslagna värdebeskrivningar både är mer uppdaterade och mer omfattande än de tidigare registerbladen. De är också uppbyggda på ett systematiskt och harmoniserat sätt som förbättrar möjligheterna att enkelt identifiera respektive områdes kärnvärden. Att kärnvärdena beskrivs tydligt och lätt kan identifieras är av stor betydelse i kommande beslutsprocesser där olika intressen ska vägas mot varandra. Att friluftslivets intressen och kärnvärdena för ett specifikt område finns tydligt beskrivet bidrar till att utpekandet blir mer kraftfullt, såtillvida att detta intresse nu identifierats och kan vägas mot andra identifierade intressen.





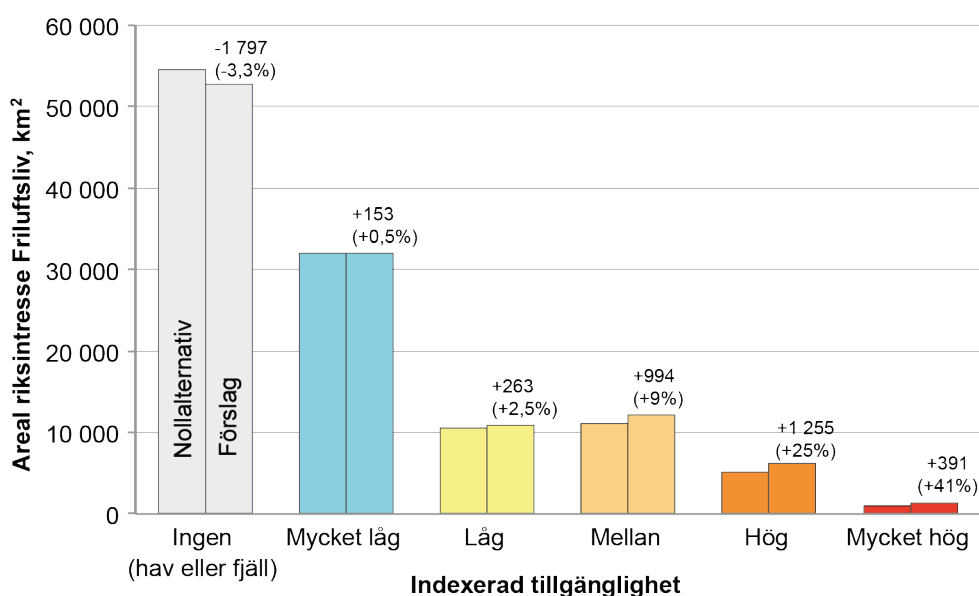
3.3 Miljöbedömning utifrån tillgänglighet

Utpekande av riksintresse för friluftslivet innebär i sig inte några aktiva åtgärder för att öka tillgängligheten till eller inom specifika områden. I riktlinjerna för översynen anges att tillgänglighet är en förutsättning för att ett område ska kunna pekas ut. Även genom begreppet *tätortsnära naturområden* framgår betydelsen av tillgänglighet.

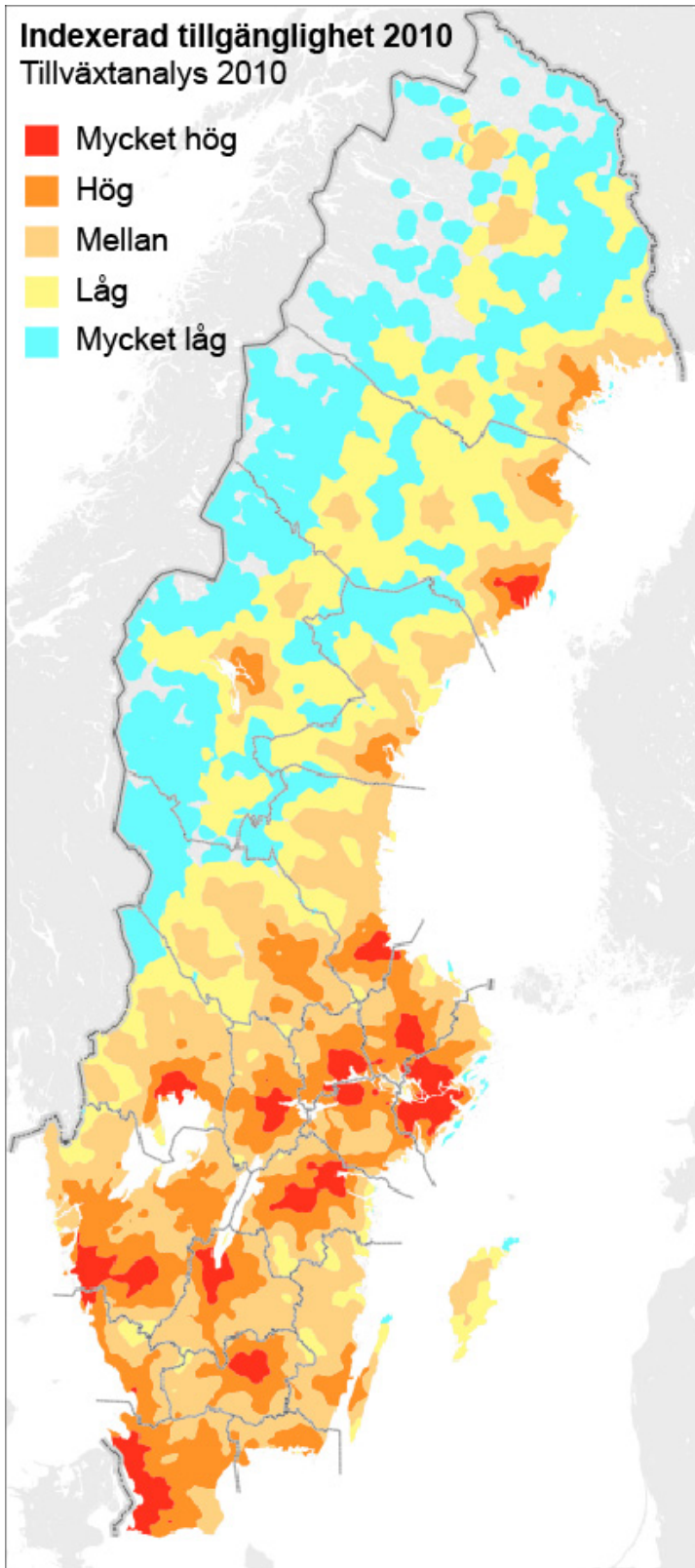
Som måttenhet för att bedöma tillgängligheten till de utpekade områdena valdes *indexerad tillgänglighet* i miljöbedömningen. Måttet togs fram 2010 av myndigheten Tillväxtanalys och beskriver graden av närhet till olika stora tätorter. Syfte med måttet var att identifiera områden med liknande förutsättningar vad gäller tillgänglighet, definierat som avstånd i vägnätet.

Förslaget som helhet innebär att arealen riksintresse friluftsliv ökar inom samtliga tillgänglighetsklasser, medan arealen minskar inom det område som inte har någon tillgänglighetsklass (se Figur 4). De områden som saknar tillgänglighetsklass är i huvudsak havs- och fjällområden.

Förslaget sett som helhet innebär att mer ytor pekas ut inom de delar av landet som har relativt god tillgänglighet från de större tätorterna. Detta innebär att fler människor får tillgång till områden där friluftslivet ska värnas och på ett nära avstånd från bostaden. Att områden lämpliga för friluftslivet finns nära områden med stor befolkning innebär att det totala utbudet av friluftslivsområden har större potential att påverka fler antal människors hälsa och välbefinnande på ett positivt sätt.



Figur 4 Areal per tillgänglighetsklass enligt indexerad tillgänglighet. Jämförelse mellan förslaget och nollalternativet.



Figur 5 Översiktlig karta som anger indexerad tillgänglighet i olika delar av Sverige enligt Tillväxtanalys (2010).



Sett till de specifika områdena har länsstyrelserna i många av värdebeskrivningarna för de nya och reviderade områdena lyft fram åtgärder för kollektivtrafiktillgänglighet och anpassningar för funktionshindrade. Exempel på detta är anslutande kollektivtrafikstråk, vandringsleder, informationsleder och andra anordningar. De tydligare värdebeskrivningarna i förslaget innebär att det blir möjligt att skydda även tillgänglighetsaspekter i kommande prövningar och planering. Att lyfta fram tillgänglighetsaspekter innebär på det viset en större positiv effekt på folkhälsan för personer som annars inte har tillgång till områdena, genom att de t.ex. saknar bil, har funktionsnedsättningar eller kanske har begränsade ekonomiska resurser att resa.

I Tabell 5 sammanfattas den miljöpåverkan som den generellt sett ökade tillgängligheten ger på respektive temaområde.



Tabell 5 Bedömning av hur den ökade tillgängligheten till utpekade områden påverkar respektive temaområde.

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Större utpekade arealer i områden nära de större befolkningskoncentrationerna stärker befolkningens boendemiljöer och ger fler människor tillgång till friluftslivsområden. Utpekande av områden med bättre kollektivtrafiktillgänglighet och tillgänglighet inom områdena förbättrar möjligheter att använda riksintresseområdena, vilket är positivt för hälsa och välfärd och kunskapen om friluftsliv och natur.
Biologisk mångfald	Ingen eller liten miljöpåverkan. Att utpekandet i högre grad avser tillgängliga arealer medför att friluftslivet kan öka i områdena. Detta kan innebära en belastning på biologisk mångfald men sammantaget bedöms förslaget innebära en obetydlig påverkan på biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten.
Landskap	Ingen eller liten miljöpåverkan. Utpekandet av mer tillgängliga arealer, som innebär ett större nyttjande, kan indirekt medföra att kulturmiljöer används och utvecklas. Sammantaget innebär dock utpekandet ingen eller liten påverkan på landskap, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv.
Utveckling	Både positiv och negativ miljöpåverkan. Utpekandet av mer tillgängliga arealer som riksintresse innebär positiv påverkan på besöksnäring och annan näring som knyter an till friluftsliv. Utpekandet innebär också att befintlig bebyggelse för tillgång till områden för friluftsliv, vilket skapar bra boendemiljöer. Förslaget kan innebära negativ påverkan på materiella tillgångar och bebyggelse när större områden nära tätorter pekas ut i högre grad, eftersom det kan begränsa möjligheterna till bebyggelseutveckling eller resursutvinning i samma områden.
Klimat	Positiv miljöpåverkan. Utpekandet av mer tillgängliga arealer som riksintresse innebär en liten till positiv påverkan på luft och klimatfaktorer eftersom utpekande av tillgängliga områden gör att persontransporter till friluftslivsaktiviteter inom utpekade områden i större grad kan göras med kollektivtrafik.



3.4 Miljöbedömning utifrån grad av förändringstryck

Som måttenhet för förändringstryck har vi i analysen valt att använda måttet *förvaltningsindex*, som initialt utvecklades 2011 av Riksantikvarieämbetet och beräknades av SCB. Indexet utvecklades 2015 av SCB⁴⁶, som då analyserade skillnaderna i tre variabler mellan årtalen 2000 och 2013:

- förändring av befolkning
- förändring av antalet byggnader
- förändring av taxeringsvärde

Utifrån detta beräkningssätt kan områden klassas som heta, varma, neutrala respektive svala.

- *Hett* innebär en ökning för en eller flera variabler där värde kan saknas för subindex men inte minska.
- *Varmt* innebär att två variabler ökar och en variabel minskar.
- *Neutralt* innebär att alla tre variabler är neutrala eller att en variabel ökar, en minskar och den tredje är neutral eller saknar värde.
- *Svalt* innebär att en eller flera variabler minskar utan att någon ökar.

I kartan i Figur 6 redovisas förändringstrycket per kvadratkilometer i landet som förvaltningsindex beräknat 2015 av SCB baserat på data på förändringen mellan 2010 och 2013. Områdena med högt förändringstryck sammanfaller i hög grad med områden med hög tillgänglighet (se avsnitt 3.3), men medan tillgänglighetsmåttet speglar den potentiella nyttan med ett friluftsområde visar graden av förändringstryck hur angeläget det är att skydda ett område mot annan markanvändning.

I områden redovisas som svala på kartan sker ingen större förändring av markanvändningen, med vissa undantag, exempelvis areella näringar.

Förslaget att ytterligare 7 - 10 % av de ytor som har neutralt till hett förändringstryck omfattas av riksintresse för friluftslivet, se Figur 7. I och nära de områden som är hetast kan det finnas en konkurrens mellan friluftslivet och bebyggelseutvecklingen om samma markområde och här är skyddet av särskilt stor betydelse för friluftslivet.

Sammantaget innebär förslaget ett starkare skydd för friluftslivet i områden med högt förändringstryck. I Tabell 6 sammanfattas hur detta bedöms påverka respektive temaområde.



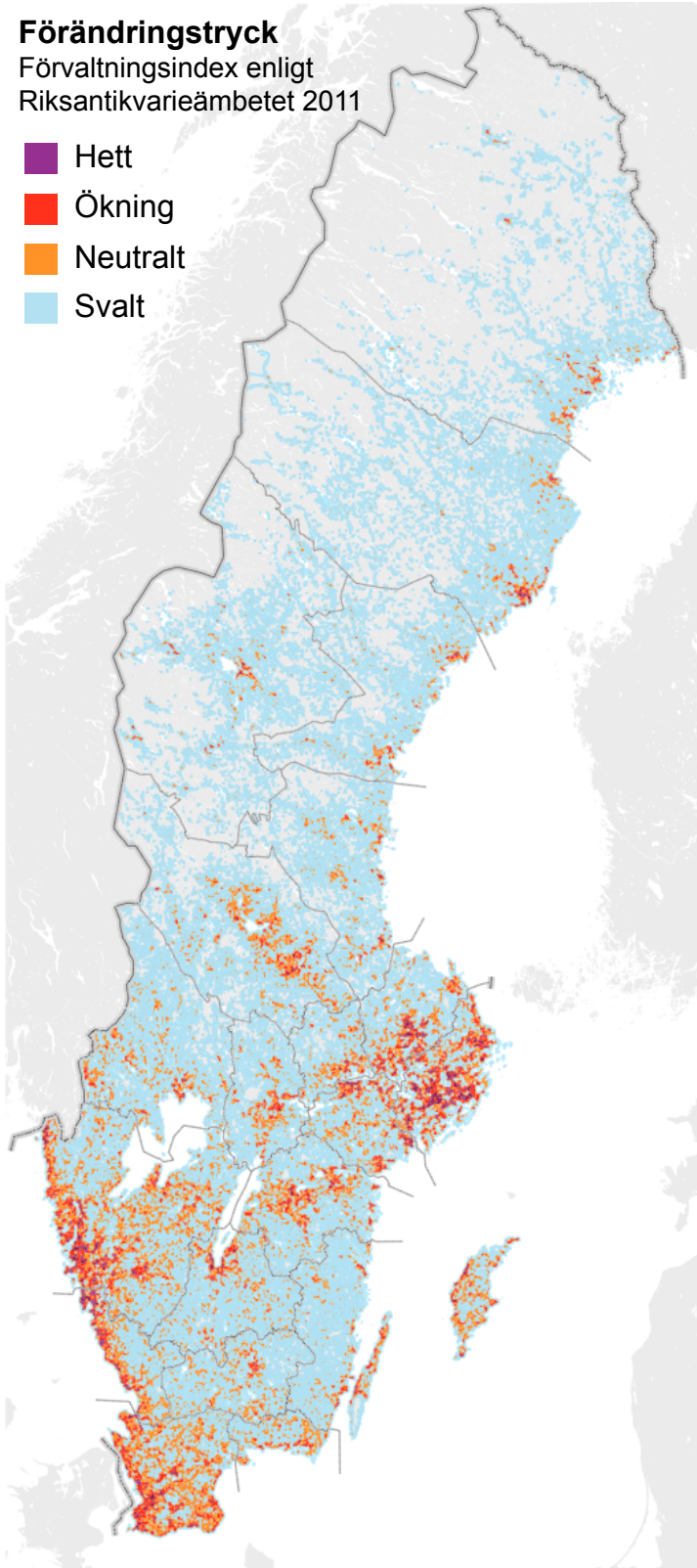
46 På uppdrag av Strandskyddsdelegationen (SOU 2015:108).



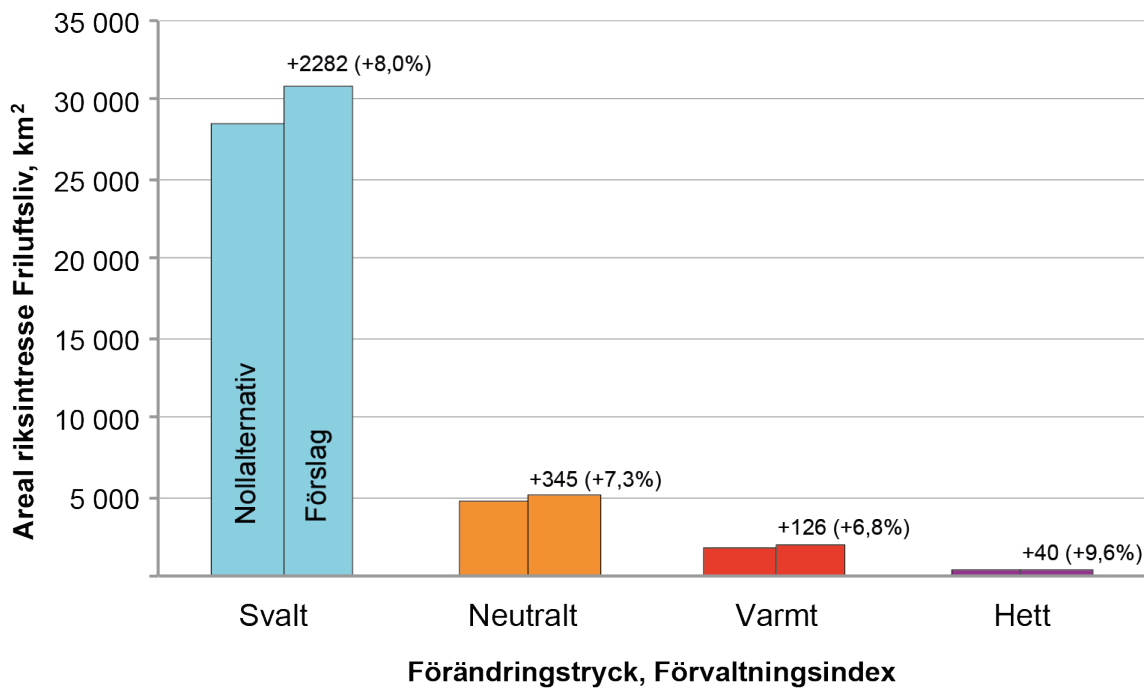


Förändringstryck
Förvaltningsindex enligt
Riksantikvarieämbetet 2011

-  Hett
-  Ökning
-  Neutralt
-  Svält



Figur 6 Översiktlig karta som visar förändringstryck per kvadratkilometer i Sverige, enligt måttet förvaltningsindex.



Figur 7 Areal riksintresseområde per grad av förändringstryck, enligt måttet förvaltningsindex, som jämförelse mellan nollalternativet och förslaget till nya och reviderade områden.

Tabell 6 Bedömning av hur större arealer riksintresse friluftsliv pekats ut i områden med högt förändringstryck påverkar respektive temaområde.nativet och förslaget till nya och reviderade områden.

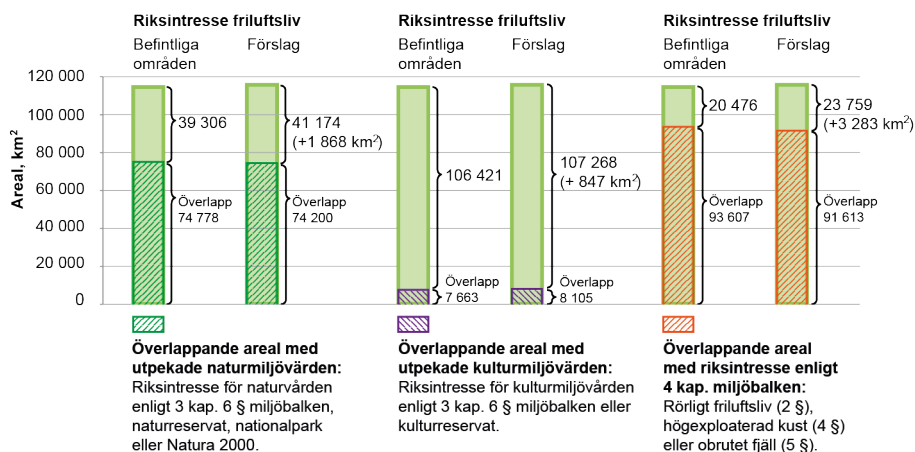
Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Att större arealer pekats ut i områden med högre förändringstryck innebär att områdena är viktiga för många människor. Att tillgängliggöra och bevara områden viktiga för många nyttjare är positivt för hälsa och välfärd.
Biologisk mångfald	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att grönstrukturer skyddas i högre grad i områden med stort förändringstryck. Det är positivt för att bevara gröna samband och biologisk mångfald.
Landskap	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att landskap och kulturvärden värnas i områden med stort förändringstryck. Det gör att nuvarande, attraktiva områden kan bevaras och befintliga kulturmiljövärden kan användas och bevaras.
Utveckling	Både positiv och negativ miljöpåverkan. Större arealer som värnas för friluftslivet i områden med stort förändringstryck bidrar till att bevara långsiktigt goda förutsättningar för turism och attraktivitet för orten genom tillgängligt friluftsliv. Förslaget kan dock få negativa påverkan på resursutvinning och bebyggelseutveckling som kan försvåras genom det ökade hänsynstagande för friluftsliv som krävs.
Klimat	Ingen eller liten miljöpåverkan. Förslaget innebär en liten positivt påverkan på klimat, genom att områden som kan bidra med ekosystemtjänster och klimatutjämnande tjänster bevaras. Sammantaget är dock påverkan liten eller ingen.

3.5 Miljöbedömning utifrån överlappande utpekanden av liknande värden

Av de gällande riksintresseområdena för friluftslivet (nollalternativet) omfattas merparten, ca 61 % av ytan, också utpekad som riksintresse för naturvärden, som till stor del värnar samma värden. Om också naturreservat, nationalparker och Natura 2000 inkluderas i beräkningen är 66 % av ytan utpekad för naturvärden, se figur 13. Förslaget innebär sammantaget att arealen riksintresse friluftsliv som inte omfattas av utpekanden för naturvärden ökar med ca 1 900 km² eller 4,8 %. Förslaget innebär därmed att friluftslivet, som ett allmänt intresse, stärks i områden som inte redan har utpekade naturvärden.

Av de gällande riksintresseområdena för friluftslivet (nollalternativet) omfattas en mindre del, ca 6,7 % av ytan, också av riksintresse för kulturmiljövården eller kulturresevat. Förslaget innebär sammantaget att arealen riksintresse friluftsliv som inte omfattas av utpekanden för kulturmiljövården ökar med ca 850 km² eller 0,8 %. Förslaget innebär därmed att friluftslivet, som ett allmänt intresse, stärks i områden som inte redan har utpekade kulturmiljövården.

Av de gällande riksintresseområdena för friluftslivet (nollalternativet) omfattas merparten, 80 % av ytan, också av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Detta gäller riksintressen för rörligt friluftsliv (2 §), högexploaterad kust (4 §) eller obrutet fjäll (5 §). Detta är utpekanden som till stor del värnar samma eller motsvarande värden som riksintressen friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Förslaget innebär sammantaget att arealen riksintresse friluftsliv som inte omfattas av något av riksintresserna med motsvarande syfte ökar med ca 3 300 km² eller 16 %. Förslaget innebär därmed att friluftslivet, som allmänt intresse, stärks i områden som inte redan är utpekade som riksintresse av liknande karaktär enligt 4 kap. miljöbalken.



Figur 8 Areal riksintresseområde för friluftslivet som också omfattas av samverkande skydd för naturmiljön, kulturmiljö respektive riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Jämförelse mellan förslaget med nya och reviderade områden och nollalternativet. Arealen riksintresse friluftsliv som inte omfattas av överlappande skydd ökar med förslaget i alla tre jämförelserna. temaområde.nativet och förslaget till nya och reviderade områden.



Sammanfattningsvis kan riksintresseområden som även omfattas av utpekanden med liknande syfte (naturmiljö, kulturmiljö eller rörligt friluftsliv) sägas ha ett redan starkt skydd för de värden som också är en förutsättning för friluftslivet. Ett ytterligare utpekande för friluftslivet i dessa områden ger därför ett svagare mervärde för friluftslivets förutsättningar än i områden som idag varken pekats ut för naturmiljön, kulturmiljön eller det rörliga friluftslivet. Förslaget innebär alltså utpekande av fler områden som saknar andra samverkande områdesskydd och därför stärks friluftslivet med förslaget och därmed även den positiva miljöpåverkan på hälsa och välfärd som följer av friluftslivet. Att det i mindre grad är redan skyddad natur som nu pekas ut kan även tyda på att områden som inte ansetts hysa tillräckligt stora biologiska värden för att uppbära ett naturvårdsskydd, har bedömts som tillräckligt attraktiva för friluftslivet för att skydda området utifrån detta syfte. Det visar på att områden kan vara attraktiva för friluftslivet av andra skäl än bara det gröna eller blåa.

Tabell 7 Bedömning av hur den större arealen utpekade riksintresseområden för friluftsliv utan liknande områdesskydd påverkar respektive temaområde.

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att större arealer utan liknande skydd värnas för friluftslivet. Det är positivt för befolkningens tillgång till områden för friluftslivet, vilket är bra för hälsa och välbefinnande.
Biologisk mångfald	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär ett tillskott av utpekade områden som ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada friluftslivets värden, i områden som annars inte haft något skydd. Detta ökade hänsyn innebär ett visst skydd mot omvandling av grön- och blåstrukturer.
Landskap	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär ett tillskott av utpekade områden som ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada friluftslivets värden, i områden som annars inte haft något skydd, vilket gör att landskapets värden och kulturmiljöer kan bevaras.
Utveckling	Både positiv och negativ miljöpåverkan. Större områden som skyddas i friluftslivssyfte skapar långsiktiga förutsättningar för besöksnäringen. Det ökade hänsynstagande som utpekandet innebär kan dock innebära en negativ påverkan för konkurrerande markanvändning.
Klimat	Ingen eller liten miljöpåverkan. De större utpekade arealerna på land innebär en liten positiv påverkan på klimat, genom att områden som kan bidra med ekosystemtjänster och klimatutjämnande tjänster bevaras.





3.6 Miljöbedömning utifrån överlappande utpekanden av intressen för konkurrerande markanvändning

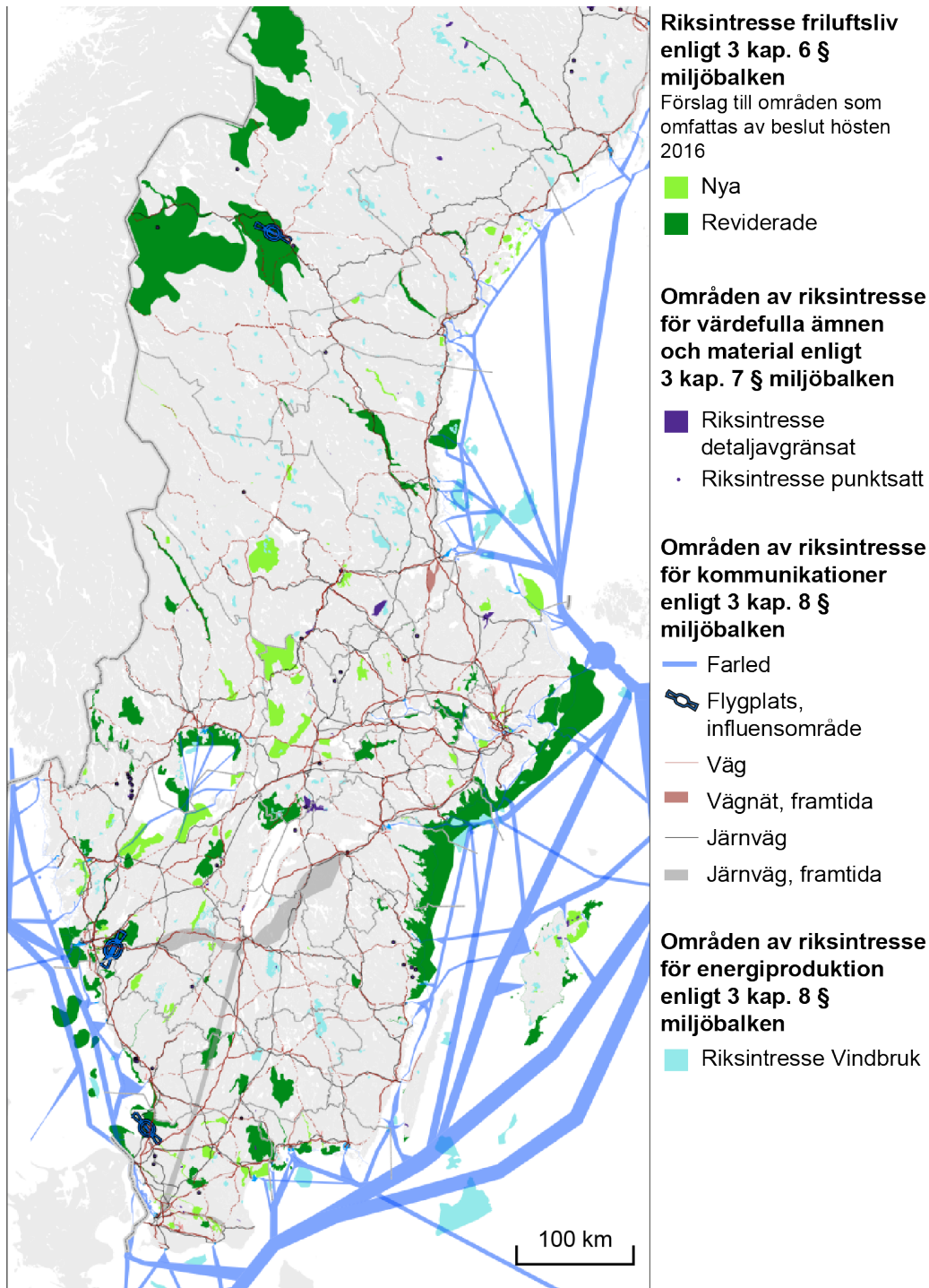
Om ett område är utpekade som riksintresse för flera oförenliga ändamål enligt 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken, behöver det i kommande beslut och prövningar göras en avvägning mellan de olika intressena om de bedöms vara oförenliga. Företräde ska då ges till det intresse som främjar en långsiktig resurs-hushållning. Det är på förhand inte möjligt att göra en bedömning av vilket intresse som kommer att väga tyngst, utan det är en prövning som ska göras i det enskilda fallet. Undantaget är riksintressen för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken, som ska ges företräde framför andra riksintressen.

Genom förslaget kommer riksintresse för rennäringen enligt 3 kap. 5 § miljöbalken i högre grad än vid nollalternativet att även omfattas av riksintresse för friluftsliv. Förslaget innebär att fyra nya och fem reviderade riksintresseområden för friluftslivet också kommer att beröra riksintresseområden för rennäringen. I Dalarna ligger de nya områdena Grövland (beteckning FW 21) och Österdalälven (FW 24) delvis inom riksintesseområde för rennäringen för Idre sameby. I Västernorrland ligger Jämtgaveln (FY 12) och Vändåtberget (FY 32) inom riksintesseområde för rennäringen för Jovnevaerie respektive Vilhelmina Norra samebyar.

I Figur 9 redovisas de nya och reviderade riksintesseområdena för friluftsliv i jämförelse med nollalternativet och riksintesseområden för konkurrerande markanvändning enligt 3 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken (materialutvinning respektive industriell produktion och kommunikation). Beroende på att avvägningen mellan dessa riksintressen sker utifrån olika influenszoner har det inte varit motiverat med en arealberäkning för överlappande områden, men förslaget innebär att fler utpekade områden kommer att omfattas även av riksintesse för friluftslivet. De nya (ljusgröna i kartan) riksintesseområdena i förslaget sammanfaller i vissa fall (norra Gotland och nordöstra Skåne) med riksintesse för materialutvinning och ett par nya havsområden sammanfaller med riksintesse för vindbruk.

Vad som dock kan sägas är att flera utpekande riksintressen i samma område ställer större krav på den utredning som behöver föregå kommande beslut, prövningar och planering. För de områden som i nollalternativet inte varit utpekade för friluftslivssyften, innebär nytillkomna riksintesseområden för friluftslivet dessutom att förslaget ger ett stärkt skydd för friluftslivet i områden med andra skydd för konkurrerande markanvändning – detta eftersom friluftslivet blir ett nytt intresse att ta hänsyn till och utreda i kommande processer för dessa områden.



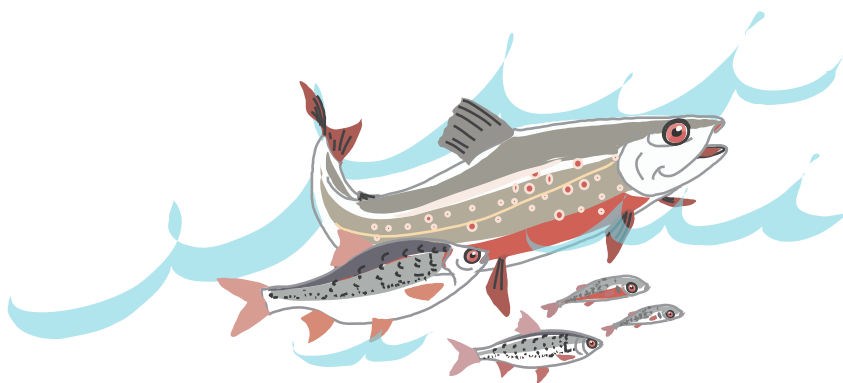


Figur 9 Nya och reviderade områden i förslaget, samt andra riksintesseområden enligt 3 kap. 7-8 §§ miljöbalken. Där nya (ljusgröna) riksintesseområden för friluftsliv sammanfaller med något av de konkurrerande riksintesserna innebär det ett stärkt skydd för friluftslivet i dessa områden.



Tabell 8 Bedömning av hur den större arealen utpekade områden med utpekade värden för konkurrerande markanvändning påverkar miljöaspekterna inom respektive temaområde.

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att en större areal pekas ut som riksintresse för friluftsliv i områden med konkurrerande riksintressen. Det innebär att friluftslivet stärks i dessa områden, vilket är positivt för den långsiktiga tillgången till områden för friluftsliv, vilket är positivt för hälsa och välbefinnande.
Biologisk mångfald	Ingen eller liten miljöpåverkan. Att riksintresse för friluftslivet i större grad pekas ut inom områden som också är utpekade som riksintresse för annan, konkurrerande markanvändning kan genom att friluftslivets intressen värnas innebära en liten positiv påverkan på biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten i dessa områden.
Landskap	Ingen eller liten miljöpåverkan. Att riksintresse för friluftslivet i större grad pekas ut inom områden som också är utpekade som riksintresse för annan, konkurrerande markanvändning kan genom att friluftslivets intressen värnas innebära en liten positiv påverkan på landskap, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv.
Utveckling	Negativ miljöpåverkan. Förslaget innebär att en större areal pekas ut som riksintresse för friluftsliv i områden med konkurrerande riksintressen. Det innebär ett ökat hänsynstagande till friluftsliv i dessa områden. Det kan försvåra för konkurrerande markanvändning och det kan bli svårare att använda områdena för andra riksintressen för exv. materialutvinning, energiproduktion eller infrastrukturutbyggnad och kommunikationer.
Klimat	Ingen eller liten miljöpåverkan. Att en större areal pekas ut som riksintresse för friluftslivet inom områden som också är utpekade för annan, konkurrerande markanvändning bedöms inte innebära någon påverkan på luftkvalitet och klimatfaktorer.





3.7 Miljöbedömning utifrån områden med särskild attraktion för besöksnäring

Områden som är särskilt attraktiva för besöksnäring och turism är också till stor del attraktiva för olika typer av friluftsliv. Att peka sådana områden som riksintresse för friluftsliv kan då bidra till att friluftslivet stärks i förhållande till risker för överexploatering i särskilt attraktiva områden, eftersom detta kan leda till att friluftslivets intressen skadas. Det kan därigenom också bidra till att skapa långsiktiga förutsättningar och långsiktig hållbarhet för besöksnäringen.

För denna påverkansfaktor var avsikten att använda en måttenhet som på ett nationellt plan kunde identifiera områden som är särskilt viktiga för besöksnäringen och turismen. Ett sådant mått skulle kunna vara gästnätter per invånare på t.ex. kommunnivå. Det har dock inte funnits tillgång till denna typ av nationell kvantifiering varför det inte varit möjligt att göra en fullständig, kvantitativ analys av denna påverkansfaktor. Istället har analysen fått ske utifrån en översiktlig exemplifiering utifrån värdebeskrivningarna. Den slutsats som därigenom kan dras är att flera nya områden av riksintresse för friluftslivet är utpekade med anledning av områdenas särskilda betydelse för besöksnäringen eller deras stora nyttjande av besökare. Exempel på detta är Vasaloppsspåret, Klarälvleden, Högakustenleden, m.fl.

I Tabell 9 sammanfattas hur utpekande av riksintresseområden för friluftsliv i områden av särskilt betydelse för besöksnäring och turism påverkar respektive temaområde.

Tabell 9 Bedömning av hur fler utpekade riksintresseområden för friluftslivet i områden med särskild attraktion för besöksnäringen och turism påverkar respektive temaområde.

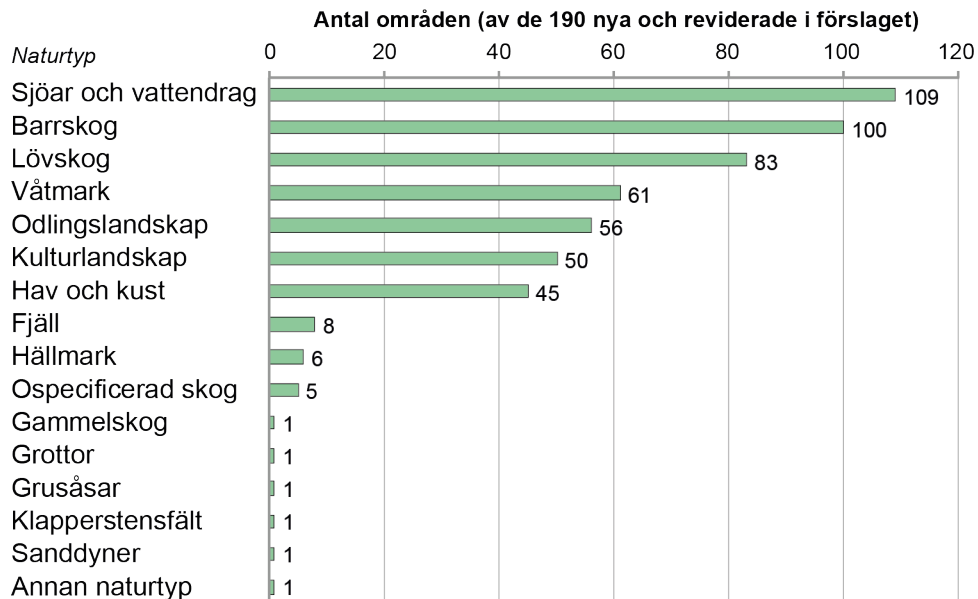
Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att viktiga leder och områden i landskapet som många besöker nu värnas. Det stora nyttjandet i dessa områden stärker hälsa och välfärd utifrån flera hälsoaspekter.
Biologisk mångfald	Ingen eller liten miljöpåverkan. Områden som är attraktiva för besöksnäringen och friluftslivet och som har ett högt nyttjande innebär inte alltid att de biologiska värdena eller naturvärden förbättras. Ett stort slitage kan tvärtom vara negativt för de olika områdena. Den negativa påverkan som förslaget innebär kan dock sammanfattningsvis sägas bli liten för biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten.
Landskap	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att tillstånds- och planärenden behöver ta större hänsyn till landskapets värden för friluftslivet i områden som är attraktiva för många människor. Det är positivt för ett långsiktigt bevarande av landskapet, som i sig bidrar till attraktion för friluftslivet.
Utveckling	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att områden i landskapet som många besöker och som är viktiga även för den lokala och regionala utvecklingen nu värnas. Det skapar långsiktiga förutsättningar för lokal och regional utveckling genom besöksnäring och turism, där landskapets attraktion inte överexploateras.
Klimat	Både positiv och negativ miljöpåverkan. Förslaget innebär att områden i landskapet som många besöker. Om områdena är tillgängliga genom kollektivtrafik kan ett värnande om friluftslivet leda till att fler fortsätter besöka områdena och då har möjlighet att resa klimatsmart. Ett stort resande till dessa områden kan dock även vara negativt för klimataspekter.





3.8 Miljöbedömning utifrån naturtyp i utpekade områden

I värdebeskrivningarna för de 190 nya och reviderade områden som Naturvårdsverket avser att fatta beslut om hösten 2016, så beskrivs områdenas ingående naturtyper. Eftersom vissa naturtyper är mer attraktiva än andra för friluftslivet,⁴⁷ så påverkar förändringar i sammansättningen av skyddade naturtyper också miljöbedömningen. Det finns emellertid ingen möjlighet att jämföra förslaget med nollalternativet då värdebeskrivningarna och de tidigare registerbladen inte är jämförbara i detta avseende.



Figur 10 I värdebeskrivningarna för de nya och reviderade riksintresseområdena har områdenas naturtyper angetts. Varje område har upp till tre naturtyper angivna i värdebeskrivningarna.

I Figur 10 redovisas de naturtyper som angetts i värdebeskrivningarna för de 190 nya och reviderade områdena. För varje område anges flera naturtyper, men inte vilken areal av respektive naturtyp som ingår. I de flesta områden finns det någon typ av skog – vilket stämmer överens med att det är just skogliga områden som är mest attraktiva för friluftslivsutövare. Attraktiviteten hänger dock nära samman med naturtypens kvalitet och alla skogar är t.ex. inte lika attraktiva. Det är särskilt äldre, mer öppna skogar som är attraktiva för friluftslivet.⁴⁸ En hypotes är att det är äldre och tillgängliga skogar, tidlösa landskap, orörd eller storslagna naturtyper som ger upplevelsevärden för friluftslivet. Värdebeskrivningarna anger dock inte vilken kvalitet som de olika naturtyperna håller – det gör det svårt att analysera samband mellan naturtyp och påverkan på temaområdena. Denna svårighet kan i sig säga oss något: att relationen till naturtypernas kvalitet för friluftslivets upplevelsevärden inte har knutits tydligt till utpekandena.

⁴⁷ Naturvårdsverket, 2015. *Friluftsliv 2014 Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor, rapport 6691*, s. 15-18.

⁴⁸ Som föregående.





Tabell 10 Bedömning av hur naturtyper påverkar respektive temaområde.

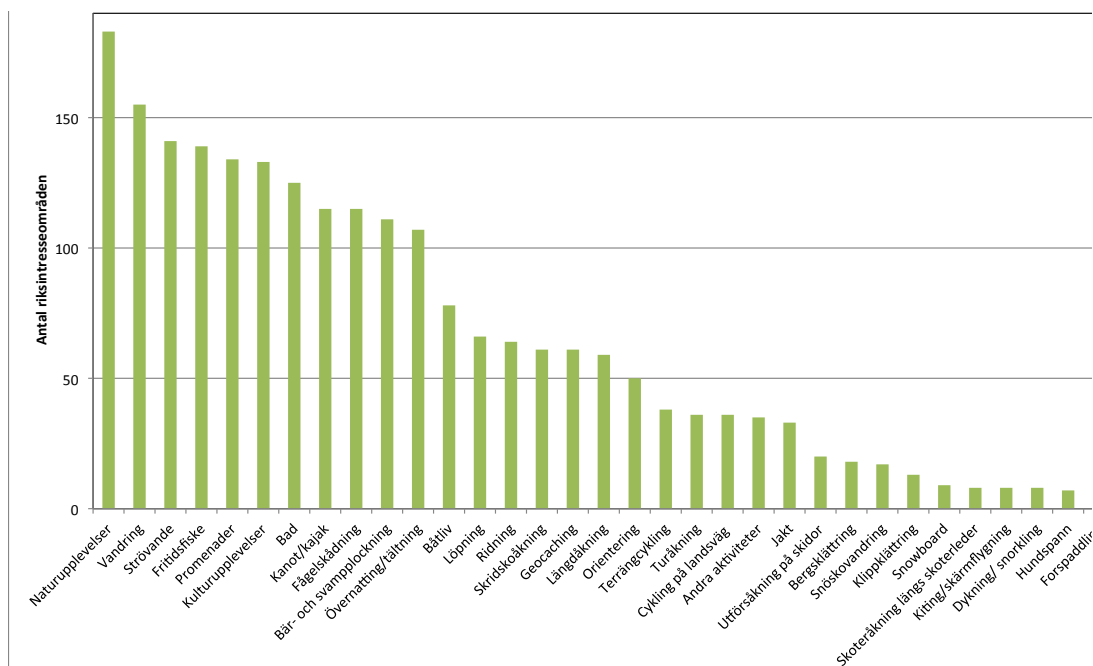
Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Ingen eller liten miljöpåverkan. Att peka ut attraktiva naturtyper som riksintresse kan skapa bättre förutsättningar för att fler utövar friluftsliv. Men eftersom det genom underlaget inte är möjligt att bedöma kvalitén på naturtyperna i de utpekade områdena så är det inte möjligt att dra några slutsatser avseende utpekandenas påverkan på hälsa och välfärd.
Biologisk mångfald	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att stora områden med biologiska värden nu värnas. Det är positivt för biologisk mångfald.
Landskap	Ingen eller liten miljöpåverkan. Förslaget innebär en liten positiv påverkan på landskap genom att områden som kan hysa kulturmiljövärden nu värnas. Eftersom kvalitén på naturtyperna inte redovisats kan en gradering av denna påverkan dock inte göras.
Utveckling	Ingen eller liten miljöpåverkan. Förslaget innebär en liten positiv påverkan på besöksnäring som är beroende av attraktiva naturområden. Eftersom kvalitén på naturtyperna inte redovisats kan en gradering av denna påverkan dock inte göras.
Klimat	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att stora områden nu värnas utifrån ett bevarande för friluftslivets syften. Områdena kan också bidra med grön- och blåstruktur som kan leverera ekosystemtjänster, som reglerande tjänster och binda växthusgaser. I detta avseende är det positivt att mycket skog pekats ut. Skogsbruket omfattas emellertid inte av riksintressebestämmelserna.

3.9 Miljöbedömning utifrån friluftaktiviteter i utpekade områden

I värdebeskrivningarna har det angetts vilka friluftslivsaktiviteter som respektive område lämpar sig för, se Figur 11. Att värdebeskrivningarna har aktualiserats och uppdaterats innebär att områdena nu beskrivs med aktiviteter utifrån nutida friluftsliv. Geocaching är ett sådant exempel. Vandring, promenader och strövande är den dominerande aktiviteten – aktiviteter som inte kan sägas ha en någon större miljöpåverkan. Däremot skulle ett fordonsbaserat friluftsliv i vissa områden kunna ha en negativ miljöpåverkan. Det är dock i få av de utpekade områdena som det fordonsbaserade friluftslivet ansetts vara en lämplig aktivitet.

Vid en samlad bedömning kan få av de angivna aktiviteterna sägas ha en betydande miljöpåverkan. I enstaka fall kan påverkan bli betydande, men vid en bedömning på en nationellt övergripande nivå är det inte möjligt att dra en sådan slutsats. I Tabell 11 sammanfattas hur friluftaktiviteterna i de utpekade områdena påverkar respektive temaområde.





Figur 11 Antal nya och reviderade riksintresseområden per beskriven friluftsjaktivitet. Varje område har mellan 3 och 27 aktiviteter i värdebeskrivningen. Naturupplevelser är den dominerande aktiviteten, följt av vandring, promenader eller strövande, medan fordonsrelaterade aktiviteter endast anges i några få områden.

Tabell 11 Bedömning av hur beskrivna friluftsjaktiviteter i utpekade områden påverkar respektive temaområde.

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet
Hälsa och välfärd	Positiv miljöpåverkan. Förslaget innebär att områden lämpliga för aktivitet som exempelvis vandring, strövande, geocaching m.m. pekas ut. Många av aktiviteterna kan betraktas som en del av vardagsmotion som är tillgänglig för många och där ingen eller lite utrustning krävs. Aktivitet som beskrivs i värdebeskrivningarna är sammantaget positiva för hälsa och välbefinnande.
Biologisk mångfald	Ingen eller liten miljöpåverkan. De aktiviteter som anges i förslaget kan i enstaka fall påverka växt- och djurliv och mark och vatten, främst det fordonsbaserade friluftslivet. På ett övergripande plan kan en sådan påverkan dock inte ses eftersom det är få områden där sådana aktiviteter ansetts lämpliga.
Landskap	Ingen eller liten miljöpåverkan. De aktiviteter som anges i förslaget bedöms ge en liten påverkan på landskapet. Landskapet kan i enstaka fall påverkas, främst utifrån fordonsbaserat friluftsliv. På ett övergripande plan kan en sådan påverkan dock inte ses eftersom det är få områden där sådana aktiviteter ansetts lämpliga.
Utveckling	Positiv miljöpåverkan. Att förslaget uppdaterats utifrån det nutida friluftslivet säkerställer att en stor variation av aktiviteter täcks in av förslaget. En variation i friluftslivet bidrar också till att värna besöksnärsattraktiva områden, vilket också beaktats i viss utsträckning i värdebeskrivningarna. I områden med konkurrenadsintressen kan ett ökat friluftsliv dock vara negativt i förhållande till det konkurrerande intresset.
Klimat	Ingen eller liten miljöpåverkan. Vissa av de aktiviteter som anges i förslaget kan ge en negativ klimatpåverkan, främst genom utsläpp av växthusgaser och tillverkning av utrustning. Det är dock oklart vad alternativet varit. Därför är det svårt att dra någon slutsats av dessa aktiviteter påverkan på temaområdet utifrån förslaget i förhållande till nollalternativet.





3.10 Samlad bedömning

Ovan redovisade analyser visar att förslaget skapar förutsättningar för ett stärkt skydd för friluftslivet på flera sätt jämfört med nollalternativet:

1. Förslaget innebär en totalt sett att en nettoareal på ytterligare 1 200 km² utpekade som riksintresse för friluftslivet. Yta har tillkommit på land och tagits bort till havs.
2. Förslaget innebär att riksintresseområdena tillkommit i regioner med högre tillgänglighet och minskat i områden utan angiven tillgänglighet.
3. Förslaget innebär att områdena tillkommit i regioner med högt förändringstryck i större utsträckning än i områden med lägre förändringstryck.
4. Förslaget innebär att riksintresseområdena tillkommit i områden som inte redan är utpekade för att värna samma eller motsvarande värden.
5. Förslaget innebär att riksintresseområdena tillkommit i områden som också är utpekade för att värna konkurrerande markanvändning, exempelvis mineralbrytning.
6. Förslaget innebär generellt tydligare och mer aktuella värdebeskrivningar och geografiska avgränsningar och därmed stärkt skydd för friluftslivet.

I Tabell 12 sammanställs de ovanstående bedömningarna av den miljöpåverkan ett friluftsliv med ovanstående förutsättningar kan ha på respektive temaområde om riksintresseområdena pekas ut enligt förslaget. Sammanställningen i tabellen omvandlas sedan till en samlad bedömning av den miljöpåverkan som ett utpekande enligt förslaget kan ha på respektive temaområde, se Tabell 13.

Sammantaget bedöms förslaget alltså innebära en positiv påverkan på de grupperade miljöaspekterna inom temaområdena Hälsa och välfärd, biologisk mångfald och landskap. Förslaget bedöms också innebära både positiv och negativ påverkan på temaområdet utveckling och ingen eller liten påverkan på temaområdet klimat.





Tabell 12 Sammanställning av miljöbedömning av respektive temaområde utifrån de genomförda analyserna per påverkansfaktor. Temaområden är listade i fem kolumner och bedömning utifrån analyserade påverkansfaktorer anges på respektive rad. Motiv till respektive bedömning finns i bedömningstabellerna i avsnitt 3.1 - 3.9.

	Hälsa & välfärd	Biologisk mångfald	Landskap	Utveckling	Klimat
Total areal (Avsnitt 3.1)	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Både positiv och negativ miljöpåverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.
Tillgänglighet (Avsnitt 3.3)	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Både positiv och negativ miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.
Förändringstryck (Avsnitt 3.4)	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Både positiv och negativ miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.
Liknande skydd (Avsnitt 3.5)	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Både positiv och negativ miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.
Skydd för annan markanvändning (Avsnitt 3.6)	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Negativ miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.
Områden för besöksnäring (Avsnitt 3.7)	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Både positiv och negativ miljö-påverkan.
Naturtyper (Avsnitt 3.8)	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.
Friluftaktiviteter (Avsnitt 3.9)	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.	Positiv miljö-påverkan.	Ingen eller liten miljö-påverkan.



Tabell 13 Den samlade bedömningen av den miljöpåverkan som ett utpekande enligt förslaget kan ha på respektive temaområde..

Tema	Konsekvenser av förslaget jämfört med nollalternativet	Kommentar
Hälsa och välfärd	Positiv påverkan på folkhälsa och befolkning	Förslaget innebär stärkta möjligheter till utövande av friluftsliv, vilket stärker allmänhälsan och välbefinnandet. Ökad tillgänglighet till skyddade miljöer för friluftslivet nära de större befolkningskoncentrationerna stärker befolkningens boendemiljöer. Informationsinsatser avseende utpekandet och åtgärder som föreslås i värdebeskrivningarna bidrar till att stärka denna påverkan.
Biologisk mångfald	Positiv påverkan på biologisk mångfald, djurliv, växtliv, mark och vatten	Förslaget innebär att större arealer än tidigare pekas ut som riksintresse med hänvisning till friluftaktiviteter som förutsätter biologisk mångfald, växtliv, djurliv. Åtgärder som skadar dessa värden skadar också friluftslivet. Utpekandet av riksintresse för friluftslivet stärker därmed det långsiktiga hänsynstagandet till den biologiska mångfalden. Förslaget ger en positiv men indirekt påverkan på biologisk mångfald. Att större arealer pekas ut i områden med många människor säkerställer att fler personer ges möjlighet att uppleva naturmiljön. Detta kan bidra till att öka intresset för och kunskapen om biologisk mångfald. Friluftslivet kan också genom besöksnäringen och turismnäringen tillföra ett ekonomiskt värde som kan öka resurserna för att bevara och utveckla naturmiljöerna i området.
Landskap	Positiv påverkan landskap, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv	Förslaget innebär att större arealer än tidigare skyddas avseende aktiviteter som förutsätter attraktiva miljöer för natur- och kulturupplevelser. Åtgärder som skadar dessa värden skadar också friluftslivet. Det hänsynstagande som ett riksintresseutpekande ger omfattar därför också landskapsaspekterna. Utpekandet av riksintresse för friluftslivet stärker därmed landskapsbilden i stort och dess kulturmiljövärden.
Utveckling	Både positiv och negativ påverkan på materiella tillgångar och bebyggelse.	Förslaget innebär att områden med relativt god tillgänglighet och med relativt hög besöksfrekvens skyddas i högre grad. Utpekande för friluftslivet skapar långsiktiga förutsättningar för naturturism. Förslaget får därmed en positiv påverkan på naturkapital, ekosystemtjänster, bebyggelsemiljöer. Förslaget kan i vissa fall innebära hinder för utvinning av materiella tillgångar som energi eller mineraler, eller infrastrukturutbyggnad eller bebyggelseutveckling.
Klimat	Ingen till liten påverkan på klimatfaktorer.	Förslaget bedöms påverka klimatet främst genom persontransporter till och från de utpekade områdena. Säkerställd tillgänglighet till skyddade miljöer för friluftslivet innebär kortare resor och bättre kollektivtrafiktillgänglighet och därmed en lägre klimatpåverkan per besökare.





4 Svårigheter i processen och osäkerhet i resultaten

Översynen och det aktuella förslaget till utpekade områden av riksintresse för friluftslivet innebär en stor förbättring av underlaget för den fysiska planeringen i Sverige. Samtidigt innebär ett utpekande som riksintresse inte ett absolut skydd av områden. Utpekanden utgör istället en presumtion för ett ökat hänsynstagande till de intressen som utpekandena ska skydda, t.ex. friluftslivet, i kommande planering och prövningar.

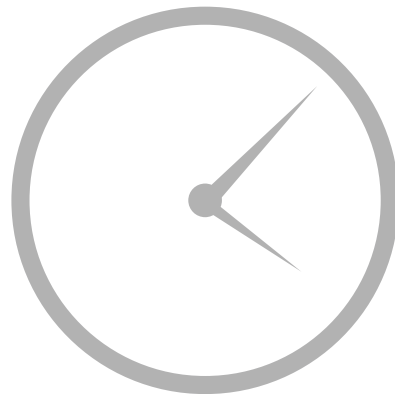
Friluftslivets intressen kan därför komma att vägas mot andra intressen i samma område – i denna avvägning är det inte säkert att friluftslivet ges ett skydd. Utpekandena är därför ett förhållandevis svagt och indirekt skydd som gör att konsekvenserna blir mycket osäkra. Översynens arealmässiga omfattning tillsammans med riksintresseinstrumentets indirekta funktion innebär att det varit mycket svårt att bedöma förslagets konsekvenser med någon större precision.

I miljökonsekvensbeskrivningen beskrivs skillnaderna i miljöpåverkan mellan en utveckling i enlighet med de förslagna nya och reviderade riksintresseområdena för friluftsliv, med utvecklingen i nollalternativet. I flera av analyserna har denna jämförelse kunnat göras geografiskt på ett övergripande plan. Men det finns också analyser som utgår från de nu föreslagna värdebeskrivningarna. Motsvarande handling i nollalternativet är så kallade registerblad för respektive område. Eftersom registerbladen är inaktuella, i vissa fall även otydliga och inte uppbyggda på samma sätt som värdebeskrivningarna, har det varit svårt att jämföra den sannolika utvecklingen av respektive område mellan alternativen. Jämförelsen har istället behövt ske på en nationellt övergripande nivå.

Utöver ovanstående svårigheter har det även funnits skillnader mellan länens processer, framförallt rent tidsmässigt, så att översynen inte varit tidsmässigt samordnad. Ett exempel på denna otakt i processen är att det under våren 2016 fattades beslut om att uppdatera vissa riksintresseområden. Dessa revideringar ingår då i nollalternativet, eftersom de fick betraktas som en del av de befintliga områdena när miljöbedömningen inleddes. Det ledde dock till att vissa befintliga områden redan var uppdaterade. Detta gör givetvis att jämförelsen mellan nollalternativet och förslaget blir sämre.

Sammanfattningsvis är den största svårigheten med miljöbedömningen att miljöbedömningen beslutats om och genomförts i ett sent skede och inte blivit en så iterativ och integrerad del av översynen som kan önskas.

Enligt 6 kap. 12 § 8 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. innehålla en sammanfattande redogörelse för eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes.





5 Åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan

Av de analyser och bedömningar som nu genomförts framkommer inget som tyder på att förslaget om utpekande av 190 områden av riksintresse för friluftsliv skulle medföra en betydande negativ miljöpåverkan. Utifrån detta bedöms det inte relevant att utreda behovet av och lämpliga åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan.

Enligt 6 kap. 12 § 7 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan.





6 Åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning

Utpekande av riksintresseområden för friluftsliv är i sig ett levande planeringsunderlag som ska vara uppdaterat och som ska utvecklas i takt med hur friluftslivet utvecklas. Denna miljökonsekvensbeskrivning kan i sig ses som en del av att utveckla allt bättre avvägningar i kommande prövningar och planer. Detta då miljöpåverkan från utpekandena nu för första gången analyseras och bedöms genom den genomförda miljöbedömning och sen också beskrivs på ett systematiskt sätt i denna miljökonsekvensbeskrivning.

Enligt 6 kap. 12 § 9 punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

Någon uppföljning av utpekandenas betydande miljöpåverkan är dock inte planerad i nuläget. Om en uppföljning framöver ska genomföras bör den innehålla en bedömning av tillämpningen av de utpekade områdena. En sådan analys av tillämpningen kan genomföras som en utvärdering av hur respektive riksintresseområde vägts mot andra intressen i kommunala planer, i prövningar och planer på kommunal nivå och i domstolar enligt plan- och bygglagen och miljöbalken. Det bör då analyseras om t.ex. de förtydligade värdebeskrivningarna inneburit att friluftslivets intressen stärkts i förhållande till andra intressen.



Källförteckning

- Bäck, L. & Hedblom, M. 1991. *Svensk planering av riksobjekt för naturvård och friluftsliv*. Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift, No. 13, s. 53-59
- Bolin och Lindgren. 2006. *Fysisk inaktivitet - produktionsbortfall och sjukvårdskostnader*. <http://svensktfriluftsliv.se/wp-content/uploads/2012/12/Fysisk-inaktivitet.pdf>
- Guteland (red.). 1975. *Ett folks biografi: befolkning och samhälle från historia till framtid*. Liber Förlag, Stockholm.
- Fredman, P.; Karlsson, S-E; Romild, U; Sandell, K. 2008. *Vad är friluftsliv?* Forskningsprogrammet Friluftsliv i förändring. Rapport nr 4
- Godfrey, G. 2009. *Outdoor Recreation, Health and Wellness. Understanding and Enhancing the Relationship*. Resources For the Future. Background study. Washington.
- Hägerstrand, T. 1965. *Metodik för naturvårdsplanering*. Plan, No. 6, s. 208-211.
- 1994/95:230 s. 80.
- Hörnsten, L & Fredman, P. 2000. *On the distance to recreational forests in Sweden*. Landscape and Urban Planning: 51(1) 1-10
- Länsstyrelsen i Östergötland. 2004. *Miljöprövningsdelegationen*. Beslutsdatum 2004-06-16, dnr 551-6685-03
- Mark- och miljödomstolen i Växjö. *Dom i mål nr 1295-11*. Beslutsdatum 2011-11-09,
- Mark- och miljödomstolen. *Dom i mål nr M3528-04 Beslutsdatum 2005-03-22*
- Miljööverdomstolen. 2001. *Dom i mål nr M 9540-99*. Tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) att anlägga vindkraftverk på fastigheten Orust Tången 4:40 i Orust kommun. Beslutsdatum 2001-10-31.
- Miljööverdomstolen. 2004. *Dom i mål nr M 9120-03*. Ansökan om tillstånd till kraftverk. Beslutsdatum 2004-10-29.
- Miljööverdomstolen. 2007. *Dom i mål nr M 8867-06*. Ansökan om tillstånd att uppföra ett vattenkraftverk m.m. i Oreälven vid Stackmora i Orsa kommun, Dalarnas län. Beslutsdatum 2007-11-20
- Miljööverdomstolen. *Dom i mål nr M 244-07*. Beslutsdatum 2008-06-03
- Naturvårdsverket. 2004. *Yttrande till Miljödomstolen i Växjö*. Dnr 382-4582-04. 2004-09-13.
- Naturvårdsverket. 1990. *Områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv*. Rapport 3771.
- Naturvårdsverket. 2005. *Skyddad natur – en motor för regional utveckling- En främjande utvärdering av arbetet för hållbar regional utveckling genom skötsel och nyttjande av skyddade områden*. Rapport 5504.
- Naturvårdsverket. 2005. *Riksintresse för naturvård och friluftsliv*. Handbok 2005:5.
- Naturvårdsverket. 2009. *Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program*. Handbok 2009:1. ISBN 978-91-620-0159-9
- Naturvårdsverket. 2011. *Allemansrätten och dess framtid*. Rapport 6470. ISBN 978-91-620-6470-9.
- Naturvårdsverket. 2013. *Friluftsliv i förändring - Resultat från ett forskningsprogram*. Naturvårdsverket Rapport 6547. ISBN 978-91-620-6547-8. Elektronisk publikation.
- Naturvårdsverket. 2014. *Redovisning av regeringsuppdrag om översyn av områden av riksintresse för friluftslivet*. Skrivelse 2014-06-16
- Naturvårdsverket, 2015. *Friluftsliv 2014 Nationell undersökning om svenska folkets friluftsvanor*. Rapport 6691.



- Regeringen. 1985. *Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
Prop. 1985/86:3. 19 juni 1985.
- Regeringen. 1995. *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* Prop. 1994/95:230. 24 maj 1995.
- Regeringen. 1997. *Miljöbalk.* Prop. 1997/98:45. 4 december 1997.
- Regeringen. 2003. Prop. 2003/04 s. 65
- Regeringen. 2010. *Framtidens friluftsliv.* Prop. 2009/10:238. 8 juli 2010.
- Regeringen. 2012. *Mål för friluftspolitiken.* Skr. 2012/13:51. 20 december 2012.
- Riksantikvarieämbetet. 2011. *Förvaltningsindex som metod för att mäta förändringstryck.*
- Sandell, K. 2004. *Friluftslivets värden. En internationell forskningsutblick.* Arbetsrapport 2004:20. Karlstad
- SFS 1998:808. *Miljöbalk*
- SFS 1998:896. *Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden.*
- SFS 1998:905. *Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar.*
- SOU 2015:108. *Strandskyddet i praktiken.*
- SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen. Delbetänkande av Riksintresseutredningen.*
- Tillväxtverket. 2015. Wiklund, T. 1995. *Det tillgjorda landskapet: En undersökning av förutsättningarna för urban kultur i Norden (The Artificial Landscape: An Investigation of the Prerequisites for Urban Culture in the Nordic Countries).* Korpen, Göteborg.
- Tyrväinen, L.& Miettinen, A. 2000 *Property prices and urban forest amenities*, Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 39, pp. 205-223.





enetjärn
natur ab