

Alternativa former för lokal samförvaltning av Kosterhavets nationalpark



Laura Píríz
Peter Westman

Tyresta, januari 2008

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
SAMMANFATTNING	4
1 INLEDNING	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Uppdraget, utredningen och denna rapport	7
2 LOKAL FÖRVALTNING - VAD MENAS?	9
2.1 Olika förvaltningsregimer	9
2.1 Begrepp	12
3 EN INTERNATIONELL ÖVERBLICK	16
3.1 Lokalt deltagande i internationella överenskommelser och konventioner	16
3.2 Erfarenheter från andra länder	20
4 NATIONALPARKER I SVERIGE	29
4.1 Vad säger den nationella politiken?	30
4.2 Vad säger det juridiska ramverket?	31
4.3 Vad säger den vägledande handboken?	35
4.4 Hur förvaltas Sveriges nationalparker i praktiken?	39
4.5 2007 Nationalparksplan	45
5 KOSTERHAVETS KOMPLEXITET	47
5.1 Geografiskt läge och naturmiljön	47
5.2 Naturbruket i Kosterhavet	50
5.3 Hot, bevarande och naturvård	56
5.4 Den institutionella och sociala komplexiteten	58
6 KOSTERHAVETS NATIONALPARK	73
6.1 Historik och bildandeprocess	73
6.2 Kosterhavets nationalpark och dess syften	76
6.3 Kosterhavets förvaltningsorganisation - uppgifter och funktioner	78
6.4 Kosterhavet - kritiska frågor	81
7 MOTIVERING OCH ORGANISATORISKA FORMER FÖR LOKALT DELTAGANDE	92
7.1 Allmän motivering för lokalt deltagande	92
7.2 Vad anser remissinstanserna?	94
7.3 Lokal samförvaltning när, vilka och hur?	95
8. UTREDNINGENS FÖRSLAG	103
8.1 Samrådsförfarandet: Förslag till ändring av § 4 nationalparksförordningen	104
8.2 Viktiga funktioner och samverkansdelar	106
8.3 Alternativa förslag till organisation för Kosterhavets Nationalpark	112
8.4 Kapacitetsuppbyggnad	122
Bilaga 1: ToR för uppdraget	123
Bilaga 2: Intervjulist och metod	124
Bilaga 3: Remissinstansernas synpunkter på förvaltnings och skötsel frågor	126
KONSULTERADE PUBLIKATIONER	130

Denna rapport är skriven av Laura Píriz och Peter Westman genom Stiftelsen Tyrestaskogen och på uppdrag av Naturvårdsverket. Beskrivningen, analysen och rekommendationer i rapporten är författarnas egna och återspeglar inte nödvändigtvis Naturvårdsverkets åsikter.

En stor del av rapporten hade inte varit möjlig utan de intervjuades bidrag, tid och engagemang. Till dem vill vi framföra ett stort tack!

Merparten av bilderna i rapporten har ställts till förfogande av Bengt Frizell, Länsstyrelsen i Västra Götaland. Ett stort tack till Bengt för detta.

Laura Píriz & Peter Westman

SAMMANFATTNING

Efter en nästan trettio år lång process planeras nu för invigningen av Kosterhavets nationalpark år 2009.

I början var det lokala intresset för en nationalparksbildning i området begränsat. En markant attitydförändring har skett under de senaste åren och lokalt motstånd till idén har övergått till ny tänkande, acceptans och stöd. En nationalparksbildning uppfattas idag av många som en garant för att kunna bevara de fantastiska natur- och kulturvärden som finns i området och som en potentiell motor för lokal hållbar utveckling. Inte minst för att utveckla den betydelsefulla lokalt baserade turist- och upplevelsenäringen och att en aktiv nationalparksförvaltning kan bidra till att skapa lokala fasta arbetstillfällen.

Ett starkt krav från den lokala- och kommunala nivån i dialogen med de naturvårdande myndigheterna Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland har varit att förvaltningen och skötseln av Kosterhavet måste ske med lokalt deltagande och inflytande.

En respons från Naturvårdsverket på dessa önskemål var att uppdra till Stiftelsen Tyrestaskogen att utreda förutsättningarna och presentera några alternativa former för en lokalt baserad samförvaltning av Kosterhavet – Sveriges första marina nationalpark. Uppdraget har genomförts av Laura Piriz och Peter Westman. Arbetsmetoden har bestått av genomgång av dokumentation och erfarenheter från andra relevanta initiativ i Sverige och utomlands samt möten och en serie intervjuer.

I föreliggande rapport presenteras internationella och nationella erfarenheter av lokal förvaltning av skyddade områden och naturresurser. Rapporten identifierar nationalparkens viktigaste intressenter, förvaltningsfrågor och funktioner samt utvecklar tre alternativa modeller för hur en samförvaltning av Kosterhavets nationalpark med stärkt lokalt deltagande skulle kunna operationaliseras. Dessa är:

- *Länsstyrelsemodellen:* Länsstyrelsen fungerar som nationalparksförvaltare och driver nationalparksorganisationen men öppnar för ökat lokalt deltagande genom rådgivande forum och samråds/beredningsgrupper. Den lokala nivån ges en rådgivande roll till förvaltaren genom att ett förvaltningsråd tillsätts. I ett förvaltningsråd, bestående av representanter från den kommunala och lokala nivån samt intresseorganisationer, diskuteras policyfrågor, verksamhetsplaner, budget m.m. Ett särskilt skötselråd tillsätts som ger råd till den operativa skötselorganisationen angående det praktiska operativa arbetet. Samrådsgrupper tillsätts för att diskutera/bereda specifika frågor t.ex. jakt, turism etc.
- *Delegationsmodellen:* En delegation, ”Kosterhavetsdelegationen” inrättas vid Länsstyrelsen i Västra Götaland. Delegationen består av representanter från de naturvårdande myndigheterna, kommunerna, samhällsföreningarna i området, representanter från turism, fisket och ideella naturvärden. Denna delegation tar beslut om verksamhetsplaner, budget, verksamhetsberättelser, naturvårds och förvaltnings politik och riktlinjer för förvaltning och skötselorganisationens operativa arbete. Delegationen består av representanter från statliga myndigheter, berörda kommuner, intresseorganisationer och lokal samhällsföreningar. Samrådsgrupper tillsätts för att diskutera specifika frågor. Länsstyrelsen är formell förvaltare men besluten om

verksamhetsinriktning m.m. fattas av den brett sammansatta delegationen. Länsstyrelsen är arbetsgivare för skötselorganisationen och upphandlande enhet.

- *Stiftelsemodellen:* En stiftelse, Kosterhavsstiftelsen, inrättas med ändamål att långsiktig förvalta Kosterhavet. Instiftare bör vara Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och berörda kommuner. Styrelsen har dock en bredare sammansättning och består förutom av instiftarna av intresseorganisationer, Kosternämnden och samhällsföreningar och fattar beslut om verksamhetsinriktning, policies, budget m.m. Stiftelsen utses till nationalparksförvaltare av regeringen, är arbetsgivare och upphandlande enhet. Ett stiftelsekapital om minst 30-60 miljoner bör säkerställas.

Oavsätt vilken modell som väljs som förvaltningsform rekommenderas att den operativa skötselorganisationen förläggs i anslutning till *naturum* på Sydkoster. Detta utesluter dock inte att personal kan utgå från eller vara bosatta i andra delar av Kosterhavsområdet.

Det är vidare viktigt att utveckla ett nära samarbete och samverkansformer med förvaltningen och skötselorganisationen i den planerade norska nationalparken Ytre Hvaler som ligger i direkt anslutning till Kosterhavet. Det är också viktigt att oavsett förvaltningsmodell skapa förutsättningar för dialog mellan de många olika myndigheter som är aktiva i området som Naturvårdsverk, Länsstyrelsen, Fiskeriverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Polismyndigheten, Riksantikvarieämbetet m.fl.

Utredningen har inte haft som uppdrag att rekommendera någon särskild förvaltningsmodell utan bara att skissa på och diskutera alternativa möjligheter. De olika modellerna kommer att sedan utgöra ett diskussionsunderlag för fortsatt dialog mellan de naturvårdande myndigheterna och lokala intressenter om utformningen av den framtida förvaltningen av Kosterhavet.

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland påbörjade under 2004 ett beredningsarbete för att bilda en Nationalpark i Kosterhavet. Under denna beredningsfas har det genomförts olika förstudier och lokala konsultationer. Vid de samråd som hållits lokalt med kommunerna, representanter för de lokala samhällen och andra intressenter har de framkommit önskemål om möjligheter att kunna delta i och påverka den framtida förvaltningen och utvecklingen i nationalparksområdet.

Utifrån den konsultationsprocess som förts har Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland utarbetat ett förslag till inrättande av Sveriges första marina nationalpark. Kosterhavets nationalpark, vars invigning planeras ske i september 2009. I förslaget som har skickats på remiss föreslås följande syfte för nationalparken: *Att bevara ett särpräglat och artrikt havs- och skärgårdsområde samt angränsande landområden i väsentligen oförändrat skick.*

I syftet ingår att:

- ✓ Långsiktigt skydda och bevara områdets naturligt förekommande marina biotoper och arter samtidigt som ett hållbart nyttjande kan ske av områdets biologiska resurser.
- ✓ Skydda och vårda områdets naturliga och kulturpräglade landmiljöer med tillhörande värdefulla växt- och djurliv.
- ✓ Underlätta för besökare att uppleva och få kunskap om områdets natur- och kulturvärden samt hur dessa kan nyttjas på ett hållbart sätt.
- ✓ Främja forskning och utbildning kring bevarande och hållbart nyttjande av marina och landbaserade ekosystem.

För att kunna uppnå dessa syften och möta de önskemål som framförts lokalt föreslår Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland att en lokal förvaltningsorganisation byggs upp runt nationalparken. Ett sådant angreppssätt ligger väl i linje med såväl internationella åtagande som den nationella naturvårdspolitiken.

Internationellt betonas ofta kopplingen mellan lokalt inflytande över naturresurser, framgångsrik naturvård och långsiktigt hållbar utveckling. I Sverige har såväl regeringen som riksdagen belyst vikten av lokal dialog och deltagande i naturvårdsarbetet. Både från svensk och europeisk horisont söker man nu efter nya lösningar för naturvårdsförvaltningen i allmänhet och för gemensamma resurser som havet i synnerhet. Lösningarna söks ofta i en nära dialog med berörda lokala aktörer och de som brukar naturen. Denna utredning, som har beställts av Naturvårdsverket är ett led i denna process. Den utgör en del av förarbetet inför nationalparksbildande och syftar till att ge stöd i bildandeprocessen. Utredning diskuterar alternativa former för en lokalbaserad samförvaltning av Kosterhavets Nationalpark. Utredningen söker svar på frågan hur Sveriges första marina national park skulle kunna organiseras så att den möjliggör ett lokal inflytande som tryggar syftena.

1.2 Uppdraget, utredningen och denna rapport

Uppdraget

Syfte med uppdraget (Bilaga 1) är i första hand att diskutera och utforma förslag till alternativa former för en lokalt baserad förvaltning av den föreslagna nationalparken. Uppdraget har tillkommit på initiativ av Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland och är ett inslag i den konsultationsprocessen som pågår runt bildande av nationalparken Kosterhavet. Visionen är att det samarbete och den dialogprocess som har påbörjats mellan Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland och olika aktörer på lokal nivå ska vidareutvecklas och formaliseras så att lokalt deltagande kan säkras i skötsel och förvaltning efter inrättandet av nationalparken. Detta anses av alla inblandade parter utgöra en förutsättning för en hållbar och effektiv förvaltning av området.

Uppdragsbeskrivningen har varit bredare än att föreslå förvaltningsorganisationsmodeller för Kosterhavet. Det har även ingått att beskriva några intressanta internationella exempel på lokalt deltagande i marin nationalparksförvaltning samt att förtydliga den begreppsapparat som vuxit fram på svenska kring lokal- och samförvaltning i naturvårds- och naturresurssammanhang. Om det bedöms finnas behov av författningsförändringar för att underlätta arbetet med ökad lokalt deltagande i naturvårdsarbetet så skall dessa identifieras.

Uppdraget har utförts av Stiftelsen Tyrestaskogen på uppdrag av Naturvårdsverket genom Laura Píriz och Peter Westman. Laura Píriz har ansvarat för samordning av samförvaltningsinitiativet på Fiskeriverket. Peter Westman arbetar i Tyresta Nationalpark.

Utredningen

Utredningsarbetet har genomförts på deltidsbasis under perioden juli-november 2007. Arbetsmetoden har bestått av genomgång av dokumentation och erfarenheter från andra relevanta initiativ i Sverige och utomlands samt möten och en serie intervjuer. Totalt har 52 intervjuer genomförts med geografisk fokus på Kosterarkipelagen, Strömstad och Tanum. Fakta om dessa intervjuer finns i bilaga 2.

De frågor som utredningen försöker besvara är följande:

- Vad menas med lokal förvaltning och deltagande i ett naturförvaltningssammanhang?
- Vilka intressanta erfarenheter finns det?
- Hur förvaltas nationalparker i Sverige?
- Vad karakteriserar Kosterhavet?
- Vad motiverar lokalt deltagande i förvaltningen av Kosterhavet?
- Hur kan lokalt deltagande säkras i Kosterhavets organisation?

Rapporten

Rapporten består av 8 kapitel samt tre bilagor. Efter inledningen där bakgrunden och utgångspunkterna för uppdraget presenterats följer ett kapitel som klargör vad som menas med lokal förvaltning och deltagande och ytterligare ett antal begrepp som idag används i samband med förvaltning av skyddade områden. Kapitel 3 berättar kort hur man har förhållit sig till lokalt

deltagande på det internationella planet för att sedan beskriva hur några marina nationalparker har organiserats för att säkerställa lokalt deltagande.

I kapitel 4 ges en överblick över de politiska och juridiska förutsättningar som omger nationalparker och marint skyddade områden i Sverige. Tre olika organisatoriska modeller för dagens nationalparksförvaltning beskrivs. I kapitel 5 karakteriseras Kosterhavet, dess natur och den sociala-institutionella kontexten. I kapitel 6 behandlas nationalparken Kosterhavets syfte och vad som kan tänkas bli nationalparkens viktiga funktioner. I detta kapitel diskuteras viktiga förvaltningsfrågor utifrån de lokala aktörernas perspektiv.

I kapitel 7 diskuteras mer i detalj aspekter på lokalt deltagande och förvaltning i Kosterhavets nationalpark. Avslutningsvis i kapitel 8 presenteras tre förslag på alternativa former för en lokalt baserad samförvaltning av nationalparken. Detta kapitel ger några förslag på hur det framtida planeringsarbetet kan läggas upp för att bättre stödja en institutionell utveckling mot lokal samförvaltning av Kosterhavet. Ett förslag till förändringar av nationalparksförordningen föreslås också.

I bilaga 1 presenteras ett sammandrag av uppdraget, i bilaga 2 ges mer detaljer om intervjuarbetet och i bilaga 3 sammanfattas kort vad remissinstanserna framfört kring skötsel och förvaltningsfrågor.

2 LOKAL FÖRVALTNING - VAD MENAS?

2.1 Olika förvaltningsregimer

Under de senaste decennierna har frågan om sambandet mellan de institutionella ramarna (dvs. organisationsformer, lagar, formella och informella regler, olika kunskapsformer och kulturer, samarbetsformer och beslutsprocesser) och en framgångsrik naturresursförvaltning, varit centrala teman i den internationella debatten.

Skyddet av ett område kan organiseras och fungera på olika sätt. Tre vanliga förvaltningsregimer som ofta nämns i litteraturen är:

- *Central förvaltning*, myndighetsstyrd modell där myndigheter beslutar och förvaltar.
- *Lokal självförvaltning*, där den privata ägaren, det lokala samhället eller en grupp brukare har en beslutande roll över förvaltning av ett område eller en naturresurs.
- *Samförvaltning*, där myndigheten, det lokala samhället och berörda intressenter delar på ansvar för beslut och förvaltning.

I den centrala, myndighetsstyrda modellen (ofta kallad den konventionella modellen) finns det en tendens att begränsa deltagande av såväl det lokala samhället som andra intressenter. För att leverera effektiva resultat utifrån ett naturvårdsperspektiv brukar denna modell förutsätta tydliga förvaltningsgränser och uteslutande av brukare från ett område eller resurs. Såväl nationellt som internationellt söker man sig idag ifrån denna myndighetsstyrda modell. Men de facto så är detta fortfarande den vanligaste förvaltningsmodellen åtminstone när det gäller nationalparker.

När man förhåller sig till äganderätten som en avgörande faktor som definierar förvaltningsformen brukar man tala i termer av ägarförvaltning. När det handlar om marina resurser kan äganderätten inte direkt användas som en styrande faktor för att definiera förvaltningen. Den marina miljön låter sig inte delas i enskilda bitar.

Den självförvaltande modellen kännetecknas av att medborgarna har beslutmakt och tar fullt ansvar. Ett sådant ansvar kan delegeras till den som äger resursen (enskilt eller samfällt), det lokala samhället eller en grupp brukare. För att denna modell ska vara framgångsrikt utifrån ett naturvårdsperspektiv förutsätts någon form av koncession av ett avgränsat området och resurser till ett lokalt kollektiv, kraftfullt organisationsförmåga, samt såväl lokal som extern (juridisk) legitimering. Öppna ekosystem och komplexa gemensamma resurser som brukas av många heterogena brukare med olika syften kan sällan självförvaltas framgångsrikt. Stora delar av den svenska skogen och flertalet mindre insjöar i Sverige förvaltas av skogsägarna och vattenägarna i olika former av själv- och samförvaltning.

I den samförvaltande modellen delar de olika aktörerna auktoritet (legitimerad makt) och ansvar. En förutsättning för att samförvaltning ska vara framgångsrikt utifrån ett naturvårdsperspektiv är att de olika aktörerna vet vilka roller de har, ser någon nytta med deltagandet och vill/kan samarbeta inbördes, dvs. de kan komma överens och agera kollektivt. Denna modell kan vara mer eller mindre pluralistiskt och ta olika organisatoriska former och involvera den lokala nivån och intressenterna på olika sätt och under olika typ av beslut, faser eller aktiviteter.

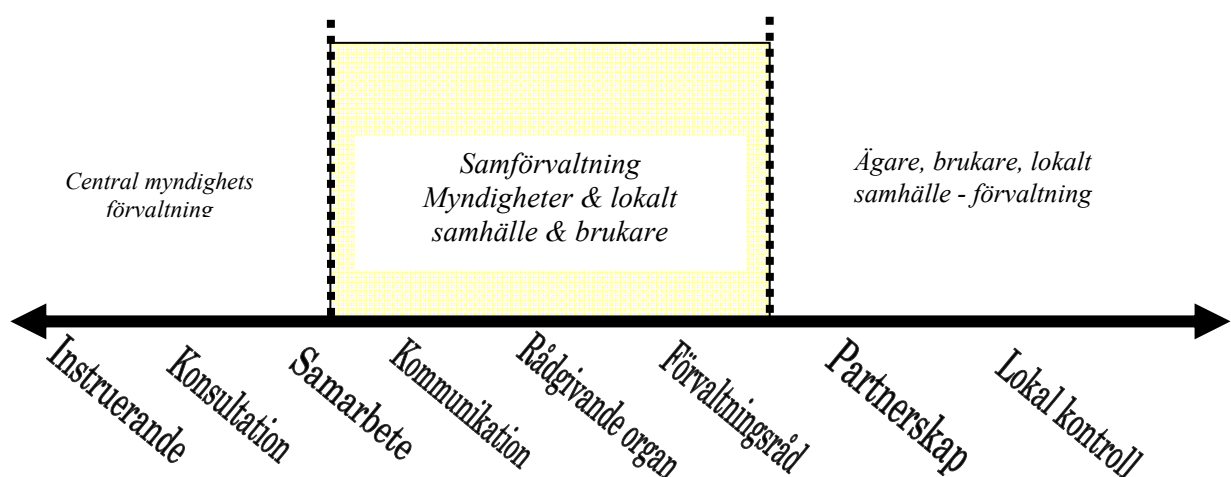
I ett samförvaltad skyddat område bör man klargöra skillnaden mellan myndighetsuppgifter och de uppgifter eller funktioner som de samförvaltande intressenter ska sköta och den typ av frågor de samförvaltande intressenter ska förhålla sig till. Samförvaltning av fisket i Koster-Väderöområdet är ett exempel på samförvaltning i Sverige.

En lång rad av studier visar att naturresursens eller i detta fall det skyddade områdets karaktär har direkt avgörande betydelse för hur dess förvaltning och skötsel bör organiseras, vem som bör delta i beslutsprocessen om organiserade lösningar och hur man ska lösa konflikter mellan olika anspråk.

I Kosterhavet handlar det främst om skydd och bruk av den marina miljön. Här finns Sveriges artrikaste havsområde och alla de naturtyper, djur och växter som förknippas med västkusten. Här finns också miljöer och arter som inte förekommer någon annanstans i svenska hav. Som många andra marina ekosystem har Kosterhavet hög biologisk mångfald (diversitet), är naturligt föränderligt (dynamisk) med hög interaktion (komplex).

Belastningar och påverkan på ekosystemen varierar i takt med olika mänskliga verksamheter men också med variationer i till exempel klimat. De marina ekosystemen binder aktörer, intressenter och brukare samman och utfallet vad gäller ekosystemens status blir den samlade effekten av mångas påverkan. De som brukar det marina ekosystemet interagerar ekologiskt, ekonomiskt och politiskt, i den meningen att den enes anspråk kan påverka den andras möjlighet att tillgodose sina anspråk. Marina ekosystem är *komplexa gemensamma resurser*.

Marina skyddade område lämpar sig därför särskilt väl för någon form av gemensam förvaltning eller samförvaltning. Utmaningen är att bygga upp en väl fungerande samförvaltningsregim som klarar av att möta ständigt återkommande förändringar och nya förutsättningar i såväl det sociala som det ekologiska systemet. Förvaltning av socio-ekologiska system kan ses som en *lärande process* där förvaltningen successivt anpassas till ständigt skiftande förutsättningar. Skyddet av den marina miljön bör följaktligen vara flexibelt och anpassningsbart. Det bör därför föreskrivas att en skötselplan för en marin park uppdateras regelbundet.



Figur 1 Olika grader av brukare/lokalt deltagande och inflyttande i en NP:s förvaltningsregim. Källa: Modifierad från Sandström E, och Tivell, A (2005)

Förvaltningsregimer som bygger på samförvaltning som används i andra länder har visat att brukarnas inflytande kan ta olika form. De olika former som deltagande kan ta har presenterats i litteraturen på olika sätt och behöver inte utesluta varandra. Vi har valt att presentera den kategorisering som har diskuterats av Sandström och Tivell (2005) i en studie om förutsättningar för lokal naturresursförvaltning i Västerbottenslän (Box 1). Avsikten med presentationen är inte att fastlägga kategoriseringen och de begrepp som man har valt att använda utan att indikera att samförvaltning är en elastisk och dynamiskt arbetsform med syfte att tillförsäkra deltagande och inflytande i olika uppgifter men inte nödvändigtvis när det gäller alla beslut.

Lokal samhällets och brukares grad av deltagande/inflytande

1. *Instruerande.* Information används ofta som en mekanism mellan myndigheterna och lokala intressenter, men processen innebär vanligen att myndigheterna informerar om sina beslut och talar om vad som bör göras för att dessa ska verkställas.
2. *Konsultation.* Även om alla beslut formellt tas av myndigheten finns det mekanismer för myndigheten att konsultera lokala intressenter. Konsultationen innebär att ansvarig myndighet lyssnar till olika anspråk som kan förekomma genom till exempel hearing eller ett remissförfarande. Inflytandet begränsas ofta av att det är myndighetens behov som definierar agendan och de som formulerar problemen.
3. *Samarbete.* Lokala aktörer har visst inflytande över åtgärder. Samarbetet är instrumentellt och sker enbart då myndigheterna identifierar att det finns behov. Lokal kunskap efterfrågas men inflytande begränsas ofta av myndigheternas agenda.
4. *Kommunikation.* Vid genuin kommunikation sker informationsutbytet åt båda hållen. Det kan medföra att lokala anspråk börjar få genomslag i nya förslag, förvaltningsplaner, mm. Problem och lösningar börjar identifieras gemensamt.
5. *Rådgivande organ.* Det lokala samhället och intressegruppernas medverkan ges en formell funktion. Myndigheten inhämtar och beaktar deras råd, men de råd man ger behöver inte nödvändigtvis omvandlas fullt ut till myndighetsbeslut.
6. *Förvaltningsråd.* Lokala aktörer deltar i problemidentifiering och utvecklande av planer och är med i genomförandet av arbetet. Lokala anspråk spelar mer än en rådgivande roll.
7. *Partnerskap.* Den gemensamma beslutanderätten blir formell erkänd. Beslutsrätt delegeras av myndigheten till lokala aktörer där det bedöms lämpligt. Typiska beslut som delegeras är utformningen av operativa regler för hur naturbruk ska se ut i ett område.
8. *Lokal kontroll eller självförvaltning.* Lokal kontroll eller självförvaltning innebär att de lokala aktörerna fattar beslut om hur lokalsamhället ska interagera med naturen i området oberoende av de centrala myndigheterna eller med mycket begränsad myndighetsmedverkan. Såväl genomförande och kontroll vilar på de lokala aktörerna.

Box 1 Lokala intressenters och brukares grad av deltagande/inflytande

Källa: Modifierad från Sandström E, och Tivell, A (2005)

Samförvaltning som arbetsform handlar om en internt och externt legitimerad samverkan mellan de olika intressenterna. Den interna legitimeringen av samförvaltning kan till exempel stärkas genom transparenta processer och fritt utbyte av information, arbete kring gemensamma intressen, jämlik spridning av fördelar och tydliga regler och skriftliga överenskommelser.

Former för en extern legitimering/formalisering kan variera men dess syfte är ofta att:

- definiera kriterier för bildande av ett samförvaltningsorgan
- institutionalisera samförvaltningsorganen, dvs. erkänna inför omvärlden att den samförvaltande strukturen finns och har en roll

2.1 Begrepp

I denna rapport och andra skrifter som under de senaste åren behandlat frågor kring lokalt deltagande och förvaltning i ett naturvårdsperspektiv används ett antal begrepp som är centrala för förståelsen av diskussionen.

Det finns olika föreställningar om vad flera av dessa begrepp betyder, de används och uppfattas på olika sätt av olika aktörer och personer. Det finns således en uppenbar risk för missförstånd. I uppdraget har det därför ingått att beskriva hur de vanligaste begreppen använts i Sverige som rör deltagande och deltagande processer. Denna sammanställning gör inte anspråk på att vara komplett utan har bara som syfte att klargöra de vanligaste begreppen som används i naturvårdssammanhang. Begreppen presenteras i en logisk ordning och börjar med resursen.

Gemensam komplex resurs. De marina ekosystemen är öppna och dynamiska ekosystem med hög mobilitet och interaktion bland ekosystemets beståndsdelar. Systemets karaktär gör att det blir svårt och kostsamt att utestänga olika brukare och att den enes skörd kan lätt påverkas av den andres bruk i såväl kvalitativa som kvantitativa termer. Fiskare som fiskar i ett område är till exempel socialt och ekonomisk beroende av varandras agerande. Systemet brukas av många och på olika sätt och utfallet utifrån ett ekosystemperspektiv är den samlade effekten av mångas olika påverkan, och därför svårt att förutse. Sådana system klassas som en komplex gemensam resurs (*complex common pool resources*).

Deltagande: Utifrån ett naturvårdsperspektiv kan deltagande definieras som involvering av individer och grupper utanför den formella statliga och kommunala beslutsapparaten i utformanden och genomförande av naturvårdspolitiken (problemidentifiering, beslut, genomförande, utvärdering). I den internationella litteraturen innebär *lokalt deltagande* tidig involvering och aktiv handling av människor som bor och verkar i ett område.

Förankring/lokal förankring: Naturvårdsverkets rapport om *lokal förankring* av naturvård (2003) konstateras att begreppen lokal förankring och lokalt deltagande ofta används som synonymer. I en förankringsprocess är det ofta någon utomstående (extern) till det lokala samhället som är aktivt i sökande av acceptans från det lokala samhället. Förankring sker ofta när problemen är identifierad och i många fall när beslut redan är utformat eller taget. Utifrån det lokala samhällets perspektiv kan man säga att medan deltagande är en aktiv handling är *förankring* ett tillstånd där någon försöker förankra färdiga idéer/beslut.

Förvaltningsregim: För att fånga den institutionella komplexiteten som styr utfallet i det sociala och det ekologiska systemen använder man i den internationella litteraturen numera begreppet *governance*. Begreppet "governance" markerar att när det handlar om komplexa socio-ekologiska system finns beslutsmakten/utfallet inte i händerna på staten "government". Vi har inte kunna hitta motsvarande begrepp i den nationella normativa dokumentationen. Då begreppet är svårt att översätta kommer vi att använda oss av begreppet förvaltningsregim för att fånga den institutionella ordningen som styr och reglerar naturresursnyttjandet i nationalparken. Begreppet *regim* brukar användas som en samlande beteckning för de specifika institutionella regler,

procedurer och organisatoriska arrangemang som omger, påverkar eller styr handlandet hos aktörer och intressenter i relation till naturresurser eller ett geografiskt område.

En nationalparks förvaltningsregim blir den uppsättning av processer, praxis, mål, policys, lagar och institutioner som påverkar det som sker i en nationalpark. D.v.s. hur människans interaktion med naturen styrs och hur själva parken administreras och kontrolleras.

Begreppet inkluderar även relationen mellan de aktörer, intressenter och naturresursbrukare som verkar eller påverkar nationalparken.

På ett generellt och abstrakt plan kan man förutse att en nationalparks organisation kommer att stå inför följande typ av uppgifter: förvaltning, administration och genomförande (verkställande).

Intressenter och aktörer. Intressenter är individer eller grupper som tydligt påverkas av förvaltningens utformning eller frånvaron av förvaltning. Människor vars liv direkt berörs av en resurs är alltid intressenter men de är inte alltid involverade i förvaltningen. Om de ska ha en möjlighet att påverka måste de även agera genom att delta i förvaltningsprocessen, dvs. bli **aktörer**. En intressent blir aktör när denne har och utnyttjar sin förmåga och kapacitet att handla eller agera strategiskt. Detta beror i stor utsträckning på förmågan att organisera sig.

Förvaltning: Enligt nationalencyklopedin innebär förvaltning att sköta eller administrera någonting för någon annans räkning. Speciellt används termen för att beteckna den organisation, offentlig förvaltning som har till uppgift att bereda och verkställa de politiska besluten. Med *förvaltning* avses här de processer som leder till utformning och fastställande av planer, regler och policy som ska gälla för området (till exempel processen för identifiering av en tyst zon i området). Förhandlingar och andra processer för beredning av ärenden och beslut som ska avgöras inom nationalparken är en del förvaltningen.

All förvaltning formas runt tre nivåer av beslut och regler. Dessa gäller oavsett om förvaltningen sker på lokal, nationell eller internationell nivå.

Konstitutionella beslut/regler bestämmer vem eller vilka som deltar i utformning av förvaltningsregimen. Det handlar om vilka aktörer som skall vara med i beslutsfattande kring nationalparken samt definiera hur beslut skall tas.

Kollektiva beslut/regler bestämmer villkor som är policyskapande och fastställer hur ett kollektiv (till exempel de som bor i och brukar ett nationalparksområde) ska förhålla sig till den gemensamma resursen som ska skyddas. En förvaltningsplan för fisket eller för markskötsel i nationalparken är kollektiva beslut.

Operativa beslut/regler bestämmer på vilka villkor man deltar i det dagliga genomförandet eller naturresursbruket. Operativa regler talar t.ex. om när och var man t.ex. får tälta, jaga eller fiska, i en nationalpark.

Skötsel: Är den praktiska och operativa omvårdnaden av ett område t.ex. att sköta och underhålla friluftslivsanläggningar, hävda en äng, röja ett förbuskat landskap eller att rensa ett vattendrag. Ibland förväxlas begreppen skötsel och förvaltning.

Förvaltaren och dess uppgift har inte definierats juridiskt i nationalparksförordningen eller områdesskyddsförordningen. Enligt NV bör förvaltare av reservat ”definieras som den som är huvudman för skötseln av reservat och som har ansvar för att upphandla eller genomföra åtgärder enligt skötselplanen och stå för kostnaden för förvaltningen”.

Denna definition uppfattas här som begränsande både med tanke på den breddare definitionen på förvaltning som tidigare diskuterat men särskilt med tanke på det marina ekosystemets öppna karaktär och dess multipla bruk och komplexa institutionella system.

Naturvårdare: Vi vill här göra en skillnad mellan förvaltaren och *naturvårdaren* som praktiskt vårdar naturen i enlighet med det man kommit överens med förvaltaren ifråga om den praktiska naturvården

Förvaltningsråd: Ett organisatoriskt arrangemang för deltagande av intressenter i förvaltningen genom framförallt rådgivning i policy frågor, planer och beslut. Ett förvaltningsråd kan bestå av lokala intressenter och rådets roll kan variera. I ett förvaltningsråd kan de lokala aktörerna delta i utvecklandet av verksamhetsplaner, skötselplaner, regler och andra förvaltningsbeslut.

Skötselråd: På motsvarande som förvaltningsråd kan ett skötselråd definieras som: Ett organisatoriskt arrangemang för deltagande av intressenter i skötseln, genom framförallt rådgivning. En del svenska nationalparker har skötselråd. De består ofta av representanter från kommuner, lokala naturskyddsföreningar, byggdeorganisationer eller olika universitet. Deras roll är att ge råd till förvaltningsorganisationen i skötselfrågor. Som i fallet förvaltningsråd har ett skötselråd ingen beslutande utan endast en rådgivande funktion.

Fastighetsförvaltning: Verksamhet som är förknippad med upplåtelse, drift och underhåll av fastigheter. I fastighetsförvaltningen ingår skötsel av byggnader, vägar och andra fasta anläggningar. Till fastighetsförvaltningen hör även upplåtelser av jordbruksarrenden, jakt- och fiskeupplåtelser och hyresavtal.

Brukarförvaltning: En auktoriserad brukare förvaltar naturresursen oavsett vem som i realiteten är ägare av fastigheten eller fisket. Samebyarnas förvaltning av renbetesresurserna på statens marker i fjällområdet är ett exempel på brukarförvaltning. Älgförvaltningen över större områden kan också betraktas som en brukarförvaltning. D.v.s. att "jägarna" över ett större område gemensamt förvaltar älgresursen. Brukarförvaltning kontrasteras mot *ägarförvaltning* där förvaltarätten och ansvar följer med ägandet av till exempel mark eller vatten.

Ägarförvaltning: Den förvaltning som sker av ägarna till en bestämd naturresurs. Detta är den vanligaste förvaltningsformen av naturresurser i Sverige. Praktiskt taget all skogs- och odlingsmark i landet förvaltas av den enskilde ägaren till skogen, betes- eller odlingsmarken. Enskilt vatten i kustområden och merparten av insjöarna i landet förvaltas också av ägarna själva eller i någon samförvaltningsform. De marina ekosystemens karaktär och mångsidigt bruk undergräver möjligheten att tydlig definiera ett ägandeskap till vilket kopplas ett förvaltningsansvar.

Samförvaltning. I myndigheternas instruktion finns bestämmelser som bl.a. reglerar vilka arbetsuppgifter en myndighet skall svara för och hur dessa skall utföras. I förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion ges till exempel instruktioner om *samråd* inför beslut som syftar till en konsultation eller inhämtande av synpunkter under beslutsprocessen. Samförvaltning (collaborative management or co-management) är mer än samråd vid beslut. Det handlar i praktiken om att myndigheter och berörda intressenter samarbetar och delar på förvaltningsansvaret för en resurs, ett resurssystem eller ett geografiskt område. Begreppet samförvaltning finns inte i det svenska juridiska ramverket. Även om företeelsen förekommer. För att samförvaltning som arbetsform skall formaliseras (legitimeras) inom de berörda naturvårdsmyndigheterna behövs en komplettering av deras instruktioner. Fiskeriverket har efter

ett pilotprojekt föreslagit en vidareutveckling av de juridiska ramarna inom fiskets område. Samförvaltning av resursen fisk och fisket (Fiskeriverket 2007) handlar om ett organiserat samarbete där ingående aktörer i detta fall staten och brukare men även enskilda organisationer och forskare genom ömsesidiga åtaganden tillsammans arbetar för att uppnå mål kring en komplex gemensam resurs. Samförvaltning kan ske mellan myndigheter och en eller flera intressegrupper.

En **pluralistisk samförvaltning** är den som involverar representanter från många intressentgrupper och andra intressenter som forskare och miljöorganisationer.

Byggande av samförvaltning handlar om de processer och relationer genom vilka olika intressenter gemensamt formar de regler som styr t.ex. fisket och interaktioner mellan de fiskande och övriga intressenter. Myndigheter, brukare, forskare och andra aktörer kan samförvalta på central nivå genom till exempel representation.

En **lokal samförvaltning** söker engagera och dela ansvar med resursbrukarna och andra aktörer på lokal nivå. D.v.s. utformning av förvaltningen ska ske så nära det lokala samhället och det natur- och sociala förutsättningar som styr deras agerande som det är möjligt. Vad som är möjligt kan påverkas av de problemen som skall lösas och ekosystemens karaktär.

Transaktionskostnader syftar i rapporten på de merkostnader som aktörerna får för att delta i samförvaltning och för att åstadkomma överenskommelser. Detta kan vara kostnaderna för att samla information, delta på möten, svara på remisser, utvärdera alternativ med mera. När det handlar om allmänna resurser kännetecknas dessa av höga transaktionskostnader. Brukarna är många och det handlar om beslutsprocesser som tar mycket tid och engagemang.

3 EN INTERNATIONELL ÖVERBLICK

3.1 Lokalt deltagande i internationella överenskommelser och konventioner

”Yellowstone National Park” i USA som inrättades redan 1872, var den första nationalparken i världen. Idag finns det mer än tusen nationalparker spridda runt om i världen. Det totala antalet nationalparker, naturreservat och andra skyddade områden uppgår till ca 12 % av jordens yta. Naturvården är således i dag i ett globalt perspektiv en betydande ”markutnyttjare” som direkt och indirekt berör många miljoner människor.

Under de senaste årtiondena har en stark trend i det internationella naturvårdsarbetet varit att arbeta genom deltagande processer och skyddet syftar främst till att bevara ekologiska processer, viktiga habitat och landskap mer än att bevara specifika arter.

Den internationella debatten om lokalt deltagande i naturvårdsförvaltningen har kontinuerligt utvecklats under de senaste 40 åren. Till för inte så länge sedan dominerade ett synsätt om att naturvård var synonymt med skyddade områden av främst orörd natur, utan människor. Människan ansågs snarare vara ett problem än en del av lösningen. De flesta skyddade områden och särskilt nationalparker handlade till stor del om att skapa ”vitrinobjekt inom stängsel”. Denna syn på naturvården har med åren fått ge vika för ett mer integrerat synsätt, där människan ses som en del av naturen.

Under de senaste decennierna har ett centralt tema i den internationella naturvårdsdebatten varit frågan om hur sambandet mellan de institutionella ramarna och deltagandets aspekter bör se ut för att nå en framgångsrik naturresursförvaltning. Den internationella trenden går mot att söka och utveckla olika former av lokalt deltagande i naturvården. Lokalt deltagande och lokal kunskap samt traditionellt naturbruk uppfattas idag som en alltmer viktig förutsättning för att främja både bevarandet av biologisk mångfald och en utveckling mot ett hållbart samhälle.

Generellt, har naturvårdsarbetet främst utvecklats på land och stort fokus har lagts på skydd av olika skogsområden. Där ser man en klar tendens mot både samförvaltning och decentralisering av skötsel av naturreservat, nationalparker och skogsområden, från statliga myndigheter till olika former av lokala organisationer. Denna trend och dess betydelse har diskuterats av Sandström och Tivell (2005) som menar att idag förvaltas (och i en del fall ägs) uppskattningsvis tjugotvå procent av all skog i utvecklingsländerna av olika ursprungsbefolkningar eller lokala skogsberoende bygdeggrupper. Sverige har genom internationellt utvecklingsbistånd under många år bidragit till att stödja många sådana processer.

På det internationella planet ställs krav på lokalt deltagande i flera legat bindande konventioner och icke bindande men undertecknade överenskommelser.

Agenda 21, som antogs på FN:s konferens om miljö och utvecklingsfrågor (UNCED) i Rio de Janeiro 1992 är ett icke bindande dokument som uppmanar till effektivt deltagande i all utvecklingsplanering och uppmanar till utvecklingen av nya deltagandeformer. Agenda 21 erkänner individens och grupperns rätt att delta i beslut som kan påverka de samhällen där de bor och verkar. Agenda 21 uppmanar staterna att beakta traditionell kunskap och intressen hos

lokalsamhällen och nyttjandegrupper som till exempel fiskare som bedriver småskaligt fiske och ursprungsbefolkningar i program för utveckling och förvaltning.

2002:års ***världstoppmöte om hållbar utveckling*** (WSSD) i Johannesburg bekräftade många av de principer som mötet i Rio hade antagit. WSSD lade tonvikten på samverkan med industrin och satte begreppet partnerskap i centrum. WSSD:s budskap om betydelsen att få med alla aktörer i förvaltningsprocessen mot en hållbar utveckling är i en strikt mening inte annorlunda från samförvaltningstankarna.

En av de viktigaste normativa och legalt bindande dokumenten på det internationella planet är utan tvekan konventionen om biologisk mångfald (CBD). Artikel 8 j i CBD behandlar skydd av traditionell kunskap och lokal- och ursprungsbefolkningars roll för bevarandet av biologisk mångfald. Artikel 10 anger att parterna skall, om så är lämpligt och möjligt skall:

”...c) skydda och uppmuntra sedvanligt nyttjande av biologiska resurser i enlighet med traditionella kulturella sedvänjor som är förenliga med kraven för bevarande och hållbart nyttjande;

d) stödja lokalbefolkningar i att utveckla och genomföra restaurerings åtgärder i skadade områden där biologisk mångfald har minskats;

e) uppmuntra samarbete mellan egna statliga myndigheter och den egna privata sektorn om att utveckla metoder för hållbart nyttjande av biologiska resurser.”

Konventionens partkonferens (COP) har antagit operativa riktlinjer för genomförandet av Konventionen genom 12 principer för en ekosystemansats. Dessa principer belyser samhällets val, decentraliserade förvaltningsformer, balans mellan bevarande och nyttjande, beaktande av vetenskaplig och lokal kunskap och involvering av alla relevanta aktörer (box 2). Generellt bör dessa principer vara vägledande i allt naturvårdsarbetet och även i en modern nationalpark. Principerna för konventionens ekosystemansats är relevanta för Kosterhavet och sätter denna utredning i ett större sammanhang.

Konventionen om biologisk mångfald har också, med Sverige som en strakt pådrivande part, tagit fram ett arbetsprogram för skyddade områden.

Konventionen om biologisk mångfalds 12 principer för en ekosystemansats

1. Syften bakom förvaltningen av mark, vatten och levande resurser är ett samhälleligt val
2. Förvaltningen bör vara decentraliserad till den lägsta lämpliga nivån.
3. Ekosystemförvaltare bör beakta effekterna (verkliga eller tänkbara) på närliggande eller andra länkade ekosystem.
4. Det är grundläggande att förstå ekosystemets värde ur ett ekonomiskt perspektiv.
Ekosystemförvaltning bör bland annat:
 - Reducera subventioner som leder till utarmning av den biologiska mångfalden.
 - Skapa incitament som främjar biologisk mångfald och uthålligt nyttjande.
 - Internalisera kostnader och vinster för ett givet ekosystem så långt möjligt.
5. Bevarande av ekosystemens struktur och funktion bör vara ett prioriterat mål, då ett fungerande ekosystem har en förmåga att motstå förändringar.
6. Ekosystem måste förvaltas inom ramen för dess funktioner.
7. Ekosystemansatsen bör tillämpas på lämplig skala i tid och rum.
8. Kunskap om tidsfördröjningar av påverkan på ekosystemen innebär att förvaltningen kräver ett tidsperspektiv där långsiktiga förvaltningsplaner prioriteras.
9. Förvaltningen måste acceptera att förändring är oundviklig.
10. Ekosystemansatsen bör söka en balans mellan bevarande och nyttjande av resurser.
11. Ekosystemansatsen bör beakta all typ av relevant information, inklusive vetenskaplig och lokal kunskap, innovationer och tillämpningar.
12. Ekosystemansatsen bör involvera alla relevanta sektorer i samhället och vetenskapliga discipliner.

Box 2 Ekosystemansatsen enligt konventionen om biologisk mångfald

Arbetet med havsmiljöfrågorna styrs framförallt genom regionala havskonventioner och bilaterala avtal. Kosterhavet berörs av **Oslo- och Pariskonventionen (OSPAR)** som täcker Nordostatlanten inklusive Kattegatt och Skagerak. Inom OSPAR-konventionen samarbetar 15 stater och EU-kommissionen för att förbättra miljön i Nordostatlanten och Västerhavet. Konventionen hanterar frågor om övergödning, farliga ämnen, radioaktiva ämnen, offshoreverksamhet i olje- och gasindustrin, marin biodiversitet, samt övervakning och bedömning av tillståndet i den marina miljön. I linje med WSSD (2010) har OSPAR antagit ett arbetsprogram för att säkerställa bildandet av ett nätverk av skyddade områden Nordostatlanten.

Efter Sveriges inträde i EU har Sverige genom **Art- och habitatdirektivet** och **Natura 2000**, ett nätverk för skyddsvärda naturtyper inom EU, också ett formellt ansvar för att följa upp huruvida gynnsam bevarandestatus råder för ett stort antal naturtyper ("habitat") och arter som bedöms vara skyddsvärda i ett europeiskt perspektiv. Avsikten med områdena är att bevara speciella, i EU direktiven bestämda naturtyper och arter.

Ett Natura 2000-område har juridisk bindande status och medför tillståndsprövning i enlighet med miljöbalken. För att inte skada Natura 2000-områdenas värden krävs tillstånd för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Detta gäller även åtgärder utanför Natura 2000-området som kan tänkas skada den naturtyp eller de arter som ska skyddas.

Till varje Natura 2000-område finns en bevarandeplan. Bevarandeplanen ger en beskrivning av det aktuella Natura 2000-området och dess naturvärden, vad som kan skada eller påverka naturvärdena, samt anger förutsättningar för skötsel. Den skall också underlätta beslut vid eventuella tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Länsstyrelsen är ansvarig för att ta fram bevarandeplanerna. Stora delar av den föreslagna nationalparken har av regeringen, efter förslag

från Länsstyrelsen i Västra Götaland och Naturvårdsverket, anmälts till den Europeiska kommissionen som ett svenskt Natura 2000-område.

Dessa internationella överenskommelser betonar ofta kopplingen mellan lokalt deltagande och inflytande över naturresursanvändning som ett viktigt medel för att uppnå en hållbar utveckling.

IUCN– The World Conservation Union – är en världsomspännande organisation för natur- och miljövård som har en stark policyformande roll på den internationella arenan.

Sveriges regering är medlem i organisationen genom Miljödepartementet. IUCN har på global basis samlat naturvårdsförvaltningserfarenheter och har en normativ roll för skyddade områden inklusive marina sådana. Organisationen har producerat vägledande dokumentat för förvaltning och skötsel av skyddade områden, där frågor om lokalt deltagande, lokal förvaltning och ”good governance” eller bra samhällsstyrning har varit centrala.

IUCN har i samarbete med programmet Man and Biosphere inom av UNESCO och UNEP:s havsmiljö- program bland annat verkat för internationell enhetlighet vad gäller kriterier för skyddade områden. IUCN kategoriseringssystem för skyddade områden omfattar sex (6) kategorier.

Kategoriseringen bygger i första hand på syftet med det skyddade området och graden av mänsklig påverkan eller skötsel men också ägandet. Kategorierna är inte uteslutande utan ett skyddade område kan bestå av en kombination av skyddsformer eller kategorier.

I den svenska litteraturen finner man ofta hänvisningar till IUCN:s kategorisering och vilka krav den ställer på till exempel en national park. Den föreslagna nationalparken Kosterhavet låter sig inte genomgående klassas enbart utifrån en av IUCN:s kategorier. Förslaget involverar olika grader av skydd och därmed fler av IUCN:s kategorier från II till VI.

IUCN kategoriseringssystem för skyddade områden	
Ia	Strikt naturreservat (<i>Strict Nature Reserve</i>). Område skyddat huvudsakligen för forskningssyfte
Ib	Vildmarksområde (<i>Wilderness Area</i>). Område skyddat huvudsakligen för att bevara vildmark
II	Nationalpark (<i>National Park</i>). Bevarande av ekosystem och för rekreation
III	Naturmonument (<i>Natural Monument</i>). Bevarande av naturföreteelser
IV	Habitat/Artskyddsområde (<i>Habitat/Species Management Area</i>). Bevarande främst genom aktiv skötsel
V	Skyddat landskap/havsområde (<i>Protected Landscape/Seascape</i>). Bevarande av landskap/havsområde och för rekreation
VI	Skyddat naturresursområde (<i>Managed Resource Protected Area</i>). Bevarande främst för hållbart nyttjande av naturliga ekosystem

Box 3 IUCN kategoriseringssystem för skyddade områden

Mindre ofta finner man i Sverige hänvisningar till IUCN:s vägledning vad gäller lokalt deltagandet. Detta trots IUCN har lagt stor vikt på temat och tagit fram riktlinjer för utvecklandet av lokala samförvaltningslösningar. Organisationen har producerat vägledande dokument som rör

förvaltning och skötsel av skyddade områden, där frågor om lokalt deltagande, lokal förvaltning och ”good governance” eller bra samhällstyrning har varit centrala. IUCN har tagit till sig de principer som United Nations Development Programme (UNDP 1997) har utvecklat och som lyfter fram centrala frågor om förvaltning med tonvikt på den representativa legitimiteten, långsiktiga utvecklingsvisioner, medborgarnas intresse, transparens, effektiva och ändamålsenliga institutioner, ansvar och redovisningsskyldighet.

IUCN har i sina riktlinjer utgått från att det är en myndighet som är initiativtagare och driver processen för utvecklandet av en lokal samförvaltningslösning. Borrini-Feyerabend, G., et al (2004) har beskrivit hur en ”bra process” kan läggas upp och flöda för att involvera lokalbefolkningen i förvaltningen av ett skyddat område. Sandström och Tivell (2005) har anpassat deras beskrivning och presenterat det i en trestegsmodell:

Steg 1: Förberedelser och organisering

- En arbetsgrupp tillsätts.
- Kartläggning av områdets naturförutsättningar, resursanvändare och eventuella naturresurskonflikter.
- Vid behov ges stöd åt de lokala aktörerna för att organisera sig mm.

Steg 2: Förhandling och utveckling av överenskommelser

- Vid behov utses en oberoende processledare.
- Utvecklande av gemensamma målbilder, visioner samt tydliggörande av olika aktörers perspektiv.
- Konsenssökande processer som leder till överenskommelser om åtgärder, regler, förvaltningsorganisation mm.
- Överenskommelser skrivs ner i ett gemensamt avtal.

Steg 3: Genomförandefas – genomförande och uppföljning

- En förvaltningsorganisation etableras.
- Skötselaktiviteter genomförs.
- Uppföljning av aktiviteter och resultat.
- Utveckling av mer komplexa skötsel- och förvaltningssystem.
- Utvärdering av tidigare målbilder/visioner och överenskommelser. Överenskommelser revideras vid behov, dvs. gå tillbaka till steg 2.

3.2 Erfarenheter från andra länder

Globalt sett är skyddet av marina miljöer i form av marina nationalparker eller marina reservat en relativt ny företeelse jämfört med naturvård på land. Det finns således bara begränsade erfarenheter av hur förvaltningen av marina områden bäst organiseras och genomförs för att svara mot de specifika förhållandena i havets öppna ekosystem och ofta komplexa socioekonomiska miljö. Nedan redovisas några erfarenheter av hur man försökt säkra och formalisera det lokala deltagandet från marina nationalparker i Ecuador, Holland och Tyskland.

Galápagos Nationalpark

En av världens mest kända marina nationalparker är Galápagos utanför Ecuador som har en yta på 133.000 km². Utvecklingen och naturvården i Galápagos provinsen styrs av en specifik lag för bevarande och hållbar utveckling. Lagen fastställer att nationalparken – Parque Nacional Galápagos (PNG) – ansvarar för administration och förvaltning av nationalparken och dess marina naturreservatet i provinsen Galápagos. Syftet är att skydda, bevara och förvalta arkipelagens

ekosystem, dess biologiska mångfald och dess lokala samhällen. PNG ansvarar även för forskning och utbildning. Det marina naturreservatet i nationalparken innefattar vattenpelaren, havets botten och dess grund.

Parkens förvaltningsregim och den lagstiftning som reglerar dess styrning har nyligen moderniserats och utgör ett gott exempel på hur en lokal förvaltning kan institutionaliseras.

Lagen föreskriver att ledningen för nationalparken har jurisdiktion och auktoritet att förvalta ekosystemen och naturresurserna i området dvs. i hela Galapagosprovinsen.

Genom denna lag kan PNG reglera till exempel turismen i området. Detta sker under vägledning av miljöministeriet som genom att PNG deltar i planeringen och uppföljning av turismens utveckling och anger kvalitetsmål för turistsektorn.

Styrningen av det som slutligen sker i området (the *governance* of the area) vilar inte enbart på parkens ledning utan på en serie statliga myndigheter som har sektoriell kompetens inom området och en lång rad andra organisationer aktiva inom den privata sektorn, forskning och miljöförhållanden.

PNG finansieras med hjälp av besöks- och licensavgifter, böter, donationer och via statsbudgeten.

Nationalparksledningen handlägger all tillståndsgivning i området. Tillstånd behövs för olika former av exploatering men även för forskning i området. Riktlinjer fastställs i en förvaltningsplan -Plan de Manejo (PM)- för hur området ska skötas och brukas.

I lagen introduceras två viktiga principer för förvaltningen av området:

1. deltagande förvaltning (*manejo participativo*)
2. adaptiv förvaltning (*manejo adaptivo*) .

Förvaltningsplanen som har tagits fram genom en deltagande process och med hjälp av det inom svenskt bistånd väl kända angreppssättet ”logical framework” utvecklar dessa två principer vidare.

Samförvaltning av Galápagos

Förvaltningsplanen använder även begreppet samförvaltning (co-manejo). Förvaltningen är strukturerad i tre delar: en beslutande, en rådgivande och en verkställande del. Detta speglas i en organisatorisk struktur i ett trekants-arrangemang där delarna samverkar:

1. Intersektoriell förvaltningsmyndighet (Autoridad Interinstitucional de Manejo, AIM),
2. Styrelsen för deltagande förvaltning (Junta de Manejo Participativo, JMP),
3. Galapagos Nationalpark (Parque Nacional Galápagos, PNG)

1. **AIM** utgör den beslutande nivån: Den intersektoriella förvaltningsmyndigheten består av representanter från alla relevanta ministerier, (miljö, turism, fiske, försvar, osv.) representanter från regionens planinstitut, provins- och kommunledning samt representanter för de ekonomiska intressen som verkar i området. Miljöministeriet är den ledande myndigheten. Hur denna intersektoriella förvaltningsmyndighet är konstituerad regleras i lagen. Myndigheten fastställer parkens policy och förvaltningsplan, antar budget och godkänner avtal och kontrakt som överstiger en viss summa, samt godkänner eller avslår ansökningar om tillstånd och dispenser inom sitt kompetensområde.

2. **JMP** utgör den rådgivande nivån: Styrelsen för deltagande förvaltning består av 16 representanter med tjänstemän från relevanta myndigheter, forskning, och en lång rad brukarorganisationer. Här finns de direkta intressenterna representerade från fiske, turism, naturturism, lantbruk men också provinsens ledning och en representant från alla kommuner i

provinsen, ansvariga tjänstemän för skyddade område, den lokala polisen, fiskerimyndigheten, forskningen och universitetet. Styrelsen har som syfte att säkra ett effektivt deltagande av lokal samhällena och brukarna i beslut, förvaltning och skötsel. Parkens direktör kallar och är ordförande i denna styrelse.

3. **PNG** utgör den verkställande nivån: Galapagos Nationalpark är den som har ansvaret för administration och genomförandet av förvaltning och skötsel inom området.

Lagen om parkens administration fastställer att PNG måste säkerställa att följande funktioner sköts effektivt:

- a) skydd och bevarande av de terrestra ekosystemen,
- b) skydd och bevarande av de marina ekosystemen,
- c) tillgänglighet för allmänheten
- d) kontroll;
- e) hållbart nyttjande av naturresurserna;
- f) miljöutbildning;
- g) kommunikation.

PNG har i sin egen administrativa struktur en ledning, en verkställande nivå, ett externt rådgivande forum som utgörs av JMP (ovan) och en intern teknisk rådgivande grupp, en operativ del (som genomför skötsel och tillsyn och uppföljning av miljöstatusen) och administrativ stödpersonal (personal, ekonomi, IT, osv.).

Alla beslut som tas inom området bör ha sin utgångspunkt i de syften som har definierats i förvaltningsplanen. Alla beslut som innebär en förändring i förvaltningsplanen bör beredas av JMP.

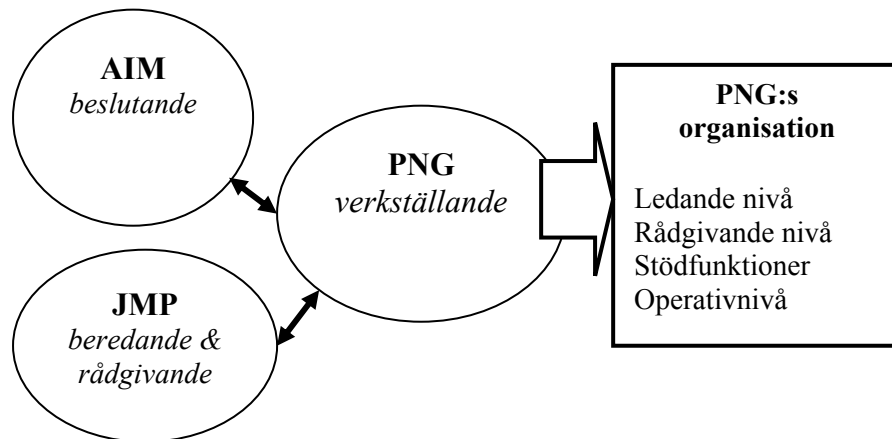
De förslag som JMP tar fram följer följande beslutsflöde:

- 1 En sektor förslår
- 2 JMP analyserar förslaget och dess genomförbarhet och i konsensus beslutar om att föra det vidare genom PNG till den beslutande nivån AIM.
- 3 AIM antar föreslaget, begär modifieringar eller avfärdar.

Då frågor bereds och diskuteras inom ramen för JMP kan de olika sektorerna ta med sig experter men vid beslut kan enbart de som av sektorerna blivit utsedda till rådgivare delta.

Om man inte finner konsensus i en fråga går man in i en andra diskussions/beslutsrunda där man frågar den som har föreslagit om den vill omformulera föreslaget. Ett andra steg är att man organiserar ett möte med hjälp av en moderator/förhandlingsledare och senare går till beslut. Om man inte finner konsensus då överlämnar man förslaget till AIM för övervägande.

Styrelsen för deltagande förvaltning (JMP) kan ta egna beslut om frågor som inte faller inom den inter-sektoriella förvaltningsmyndighetens (AIM) eller Nationalparkens (PNG) kompetens områden. Som tidigare nämnts har både AIM och PNG vissa förutbestämda beslutsmandat och funktioner. PNG kan inom ramen för sitt mandat också ta egna beslut och ta till sig rekommendationer från JMP men dessa måste kommuniceras till AIM till nästkommande möte. PNG kan till exempel ge ut licenser för fiske och turismverksamhet i området. De som ansöker bör presentera en projektbeskrivning som hanteras som ett anbud och utvärderas med hjälp av ett poängsystem. Att den som ansöker om licens för turismverksamhet lämnar till exempel viss mindre miljövänligt fiskeverksamhet ger höga poäng och höga poäng ger också en bra genomförd miljökonsekvensbedömning.



Figur 2 Schematisk beskrivning av Galapagos nationalparksorganisation

Oosterschelde National Park

I Holland finns det 21 nationalparker. Oosterschelde Nationalpark (ONP) är den största av alla. I denna park är det akvatiska ekosystemet, i detta fall både marint och bräckt, det centrala förvaltningsobjektet.

I Holland förvaltas nationalparker i vanliga fall av myndigheter på regional nivå och en NGO kontrakteras oftast för att genomföra skötselarbetet.

I fallet ONP, har man valt en annorlunda förvaltningsmodell i syfte att öka det lokala deltagandet. Den lokala opinionen var ursprungligen emot parken. ONP bildades 2002 och skiljer sig från andra NP i Holland just med avseende på hur den styrs. Motsvarande process som nu genomförs i Kosterhavet har man gått igenom i detta område. Zeeland Province dvs. motsvarigheten till en svensk länsstyrelse ledde processen. ONP styrs med hjälp av ett rådgivande organ som består av en oberoende ordförande (oftast en politiker) och representanter för 20 organisationer. Vilka organisationer som deltar i detta organ kom man överens genom ett fåtal lokala hearings.

ONP:s syfte är att skapa och bevara naturtyper samt öka allmänhetens medvetande. Inom parkens område pågår en del habitatrestaurering där privat mark köpts upp. Det finns en markplan som möjliggör kontinuerligt uppköp av mark från jordbrukarna. Markägaren kan välja att stanna i sitt boende eller att med ekonomiskt stöd flytta till andra jordbruksområde. Det finns också möjlighet till enskilt skötselavtal med markägaren. Bruksformerna hade reglerats innan ONP kom till ONP har inte inneburit någon märkbar förändring i bruksformerna.

Liksom i Kosterhavet finns det även här skyddade områden för fåglar och sälar där motordrivna fordon är förbjudna eller hastigheten begränsad. Tillträde till de skyddade markområdena är öppna för cyklister och fotgängare och på vissa sträckor även för bilar och bussar. Ansvaret för

skötselarbetet har lagts på NGO:s som vid behov i sin tur anlitar folk lokalt. Guidade turer och kurser organiseras också av dessa organisationer vilka också driver EU finansierade projekt.

Parken uppfattas som en möjlighet för att utveckla den lokala turismen, att öka kunskapen om området i stort, att utgöra en bas för utbildning och för att attrahera ekonomiska resurser och lösa lokala konflikter.

Placeringen av informationscenter (besökscenter) har varit tema för debatt mellan de 7 olika kommunerna i området. Då frågan inte kunde lösas inom det rådgivande organ för ONP fick den lösas genom ett myndighetsbeslut om att informationscentrat skulle kopplas till en befintlig anläggning som redan var en turistisk attraktion, i detta fall Hollands största damm.

ONP:s organisation

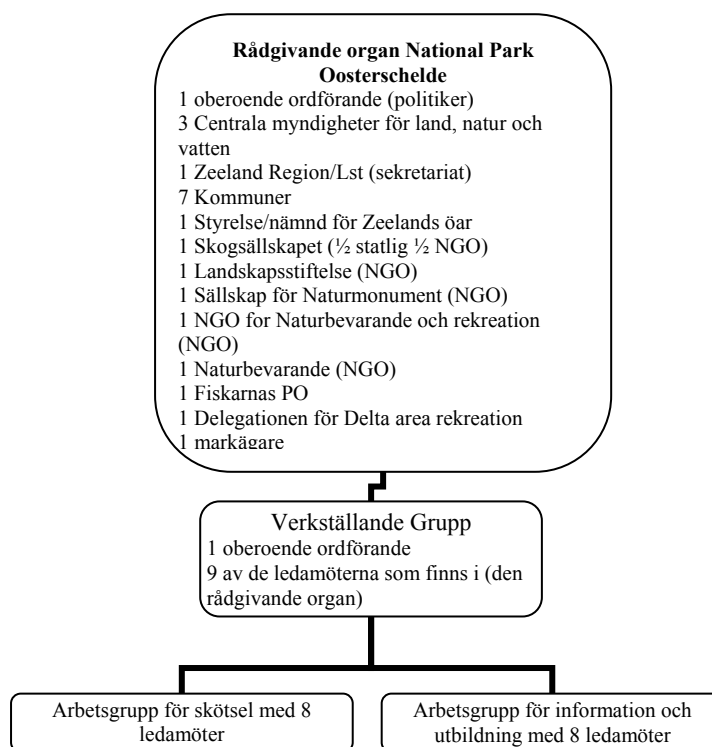
Figur 3 beskriver ONP:s organisation. Organisationsformen påminner om stiftelseformen (non profit). Sekretariatet har säte i Zeeland Province. 7 Kommuner berörs av ONP. NP finansieras till 100% med centrala medel. Budgeten är lika stor för alla NP. I fallet ONP föreslår det rådgivande organet hur den fastställda budgeten skall användas. Beslut fattas enligt konsensus och om man uppnår en gemensam syn omvandlas detta till beslut.

Den oberoende ordföranden nomineras av ”miljöministern” och är oftast en lokal politiker. Representerarna för de olika 20 organisationerna godkänns av ministern själv (Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality).

Det rådgivande organet får ge råd till ministern och brukarna, men stiftar ej några bindande regler. Bildandet av nationalparken har inte fört med sig någon ändring i det juridiska ramverket som styr nyttjandet av området. Allt nyttjande av ONP har reglerats separat genom sektoriell lagstiftning eller med hjälp av EU direktiv (Natura 2000).

Antalet ledamöter uppfattas vara för stort, sammansättningen för heterogent och engagemanget för lågt. Detta anges vara anledningen till att det rådgivande organet för ONP hittills inte har tagit några intressanta eller ”kontroversiella” beslut. Viktiga eller kontroversiella frågor fortsätter att lösas genom den konventionella vägen dvs. genom myndighet – ministerievägen. Nationalparken anses inte ha fört med sig något mervärde avseende det lokala samhällets möjlighet att besluta om naturbruket i området.

Problematiken speglas i fördelning av budgeten. För att undvika konflikter väljer det rådgivande organet att prioritera teman och aktiviteter som det finns konsensus om. Därför läggs oftast fokus på medvetandegörande och utbildning. Forskning och övervakning av områdets miljöstatus görs med hjälp av flygbilder och uppfattas som bristande. Nationalparkens naturvårdande intentioner kan därför inte mätas och parken kritiserar av de engagerade miljöorganisationerna för att ha som huvudsyfte att attrahera turister och pengar till området.



Figur 3 Rådgivande instanser i National Park Oosterschelde

Nationalpark The Schleswig-Holstein Wadden Sea

Schleswig-Holstein Wadden Sea National Park i Tyskland inrättades 1985 inom ramen för ett internationellt avtal mellan Tyskland, Holland och Danmark om Wadden Sea. Nationalparken Schleswig-Holstein är alltså gränsöverskridande och täcker en area av 441,500 ha. Området sträcker sig över två län i Tyskland. Miljön karakteriseras av sandbanker sanddynor, saltängar, lerstränder och öar som exponeras av tidvatten. Området utgör lek- och födaområde för många fågelarter vilka livnär sig på den rika bottenfauna. Sälar är också vanliga i området. Parken är indelad i två zoner, zon 1 i vilken det ingår "zero-use" zoner som allmänheten inte har tillträde till och zon 2 där vissa aktiviteter är begränsade men man stimulerar friluftsliv och naturturism.

Efter en flerårig och omfattande kartläggning av naturmiljön och en serie naturresurskonflikter påbörjades en process för revision av lagen som rör nationalparken. Efter en genomgång av parkens bevarandesyften, de traditionella ekonomiska intressena i området och förutsättningarna för utveckling av turismen antogs den nya lagen 1999 efter en två-årig deltagandeprocess med mer än 200 allmänna möten (hearings) och 20 möten med parkens rådgivande kommittéer.

Parkens funktioner genomförs genom två organisationer: (1) National Parks Office som är mer policyformande och ansvarar för naturvården, samt genomförande av The Wadden Sea Plan som avtalas mellan de tre länderna. (2) National Park Service gGmbH utgör den operativa delen som inriktar sig främst på information och fälttjänster.

National Park Office (NPO) ansvarar för skydd och förvaltning av Schleswig-Holstein Wadden Sea och måste säkerställa att de syften som anges i lagen tas om hand i den lokala planeringen.

NPO är organiserad i 4 enheter med olika funktioner:

1. *organisation och förvaltning*: där sitter ledningen som ansvarar för att driva själva organisationen, budget, och personal
2. *naturskydd*: som arbetar med processen med framtagande av regler, genomför övervakning och kontroll, utvecklar naturvårdsmetoder, träffar avtal och kontrakterar ut verksamhet
3. *relationer med allmänheten och utbildning*: som utformar och genomför folkbildningsarbete, tar fram material och utformar det som förmedlas i de olika informationscentra, organiserar seminarier och kurser, ansvarar för kommunikation och mediakontakter.
4. *Övervakning och forskning*: Deltar i det nationella övervakningsprogrammet, GIS, och internationell samverkan.

Miljöorganisationer och frivilliga är aktiva i parken, dessa deltar till exempel på frivillig basis i själva övervakningsprogrammet och andra liknande aktiviteter.

Nationalparken har inte medfört någon förändring i det sektoriella ansvaret och rollfördelningen, inte heller i det kommunala ansvaret. Fiskerimyndigheten och sjöfartsmyndigheten ansvarar för reglering av fiske och sjöfart, fast regleringen sker i samråd med nationalparken eller på initiativ av densamma. De sektoriella myndigheterna finns representerade i Nationalparkens struktur men nationalparken har egna ansvariga handläggare för till exempel fiske och sjöfartsfrågor, kommunikation och samarbete sker dagligen med ansvariga sektorsmyndigheter.

1999:s lag legitimerade lokalt deltagande genom inrättandet av rådgivande kommittéer med förtroendemän/kvinnor för nationalparken. Med lagen följer en föreskrift som klargör hur kommittéerna ska utformas och fungera. Föreskriften reglerar också representation utifrån ett genusperspektiv. I kommittéerna finns representanter (n=24) från viktiga sektorer som turism, sport, fiske, jordbruk, enskilda miljöorganisationer, forskare, handelskammaren och representanter från kommunerna och länet - vars representant är ordförande. Den ansvariga naturvårdsmyndigheten sitter också i kommittéerna. Då det finns tydliga kulturella skillnader mellan länen har man valt att ha en kommitté för varje län. De rådgivande kommittéerna träffas normalt var för sig och nationalparkstjänstemän agerar förbindelselänk och överför budskap mellan dem vid behov. Vid behov har kommittéerna träffats och haft gemensam diskussion. Konsensus måste nås mellan NPO och de rådgivande kommittéerna, om en gemensam syn inte uppnås förs frågan vidare till Miljöministeriet som får lösa eventuella konflikter.

Ett separat och till stor del statsägd bolag som heter National Park Service gGmbH genomför arbetet i fält som främst består av underhåll av infrastruktur, PR, information till allmänheten samt drift och underhåll av två informationscentra.

National Park Service gGmbH är organiserad i fyra enheter:

1. *organisation och förvaltning*: ansvarar för att driva själva organisationen, budget, och personal
2. *Förvaltning och tjänster till allmänheten*: som inbegriper underhåll av all infrastruktur för besökare, all nödvändig information, uppföljning i fält och insamling av data
3. *Naturupplevelse och vård*: förvaltning av olika informationscentra (*naturum*), guide turer, utformade av naturupplevelseformer, planering och organisation av olika events
4. *Internet & Utställningar*: driva Internetbaserat forum, vidareutveckla informationscentren.

National Park Service gGmbH har till sitt förfogande en rådgivande kommitté. gGmbH kommer i framtiden att läggas ner och dess funktioner integreras under NPO.

Inom Nationalparken har det utvecklats ett nätverk med ”nationalparkspartners” som består av företagare som är aktiva inom parkens område och använder parkens logo. För att kunna driva ekonomisk verksamhet inom parkens gränser måste man vara godkänd av parken, ingå i nätverket och använda parkens logo. Logon kan man använda efter att man genomgått en ettårig kurs och antagit en uppförande kod genom personlig underskrift. Parken ses som en tillgång särskilt för turistnäringen. Dagsbesökarna uppgår ca 4 miljoner per år och rekordet för antal övernattningar är sjutton miljoner under ett år. I parkens område finns 150 000 övernattningsplatser (sängar) och det uppskattas att en tredje del av den lokala befolkning har inkomster som är direkt relaterade till det som sker inom parken.

Parken har en årsbudget på 10 miljoner euro. Finansieringen delas mellan staten och den regionala nivån. Medan den första bekostar forskning och övervakning finansierar den regionala nivån själva skötseln av parken. Det finns också andra intäkter t.ex. via sponsring och besöksavgift till utställningscentrer.

Gränsöverskridande samordning

De mål som är uttryckta i visionen för Wadden Sea ska speglas i de tre ländernas förvaltning. Dessa är:

- En hälsosam miljö som upprätthåller mångfalden av habitat, arter och deras ekologiska integritet och resiliens som ett globalt ansvar.
- Ett hållbart bruk
- Upprätthållande och utveckling av ekologiska, ekonomiska, kulturhistoriska, sociala och kusteräkerhetsmässiga värderingar, som tillfredsställer boende och brukares aspirationer.
- En integrerad förvaltning av mänskliga aktiviteter, som tar hänsyn till samhällsekonomiska och ekologiska samspel mellan Wadden Sea området och närliggande områden.
- Ett välinformerat och engagerat lokalsamhälle.

Schleswig-Holstein Wadden Sea National Park deltar aktivt i det arbete som samordnas av Sekretariatet för Wadden Sea vilket har ansvaret för den transnationella överenskommelsen. De funktioner som samordnas genom sekretariatet är främst kartläggning och uppföljningen av statusen på miljön, genomförandet av förvaltningsplanen för sälarna och genomförandet av Wadden Seas aktionsplan samt Esbjergdeklarationen och andra gemensamma projekt.

Deklarationerna och aktionsplanen definierar gemensamma mål och standards för vad länderna bör göra. Länderna har till exempel kommit överens om att inga fler fördämningar ska byggas; att havsbaserad vindkraft inte ska byggas; att hastigheten ska begränsas till 12 respektive 8 knop beroende på var man befinner sig; att den ekologiska effekten av fisket efter musslor ska begränsas genom att stänga detta fiske i större delar av området och att känsliga zoner bör inrättas där rekreation och friluftsliv är förbjudet. Det som länderna kommer överens om på denna internationella nivå måste sedan inkorporeras i den nationella lagstiftningen.

De tre länderna har kommit överens om åtta gemensamma förvaltningsprinciper:

1. att beslut ska grundas på bästa tillgängliga kunskap (*principle of careful decision making*)
2. att aktiviteter som potentiellt kan skada havet skall undvikas (*principle of avoidance*)
3. att åtgärder mot skadliga aktiviteter bör tas av försiktighetsskäl även då det inte finns fulla bevis på orsak-verkan (*precautionary principle*)

4. att förflytta aktiviteter som skadar havet till andra områden där de kan orsaka mindre skada (*principle of translocation*)
5. att negativa effekter av aktiviteter som inte kan undvikas bör kompenseras med andra åtgärder (*principle of compensation*)
6. att man vid behov ska restaurera miljöer (*principle of restoration*)
7. att tillämpa bästa tillgängliga teknik med syfte att minska utsläpp, bifångst, utkast, osv. (*principle of best available technique*)
8. att tillämpa den mest lämpliga kombination av metoder/ åtgärder med syfte att begränsa påverkan på miljön (*principle of best environmental practice*)

Samordning av genomförandearbetet mellan länderna sker främst runt ett havsmiljö-övervakningsprogram vars syfte är att generera vetenskapligt underlag och övervaka statusen på havsmiljön. Inom ramen för programmet har man kommit överens om mål, indikatorer och metoder (se tabell 1).

Chemical Parameters • Nutrients • Metals in sediment • Contaminants in Blue Mussels, Flounders and birds eggs • TBT in water and sediment	Biological Parameters • Phytoplankton • Macroalgae • Eelgrass • Macrozoobenthos • Breeding birds • Migratory birds • Beached Birds Survey • Common Seals	Human Use Parameters • Fishery • Recreational activities (boats at sea, number of guided tours) • Agriculture • Coastal protection • Air traffic
Habitat Parameters • Blue Mussel beds • Salt marshes • Beaches and Dunes		General Parameters • Geomorphology • Flooding • Land use • Weather conditions • Hydrology

Tabell 1 Wadden Seas nationalparker harmoniserade övervakningsprogram

4 NATIONALPARKER I SVERIGE

Upptäcktsresande A E Nordenskiöld började driva tanken på att inrätta svenska nationalparker redan i slutet på 1800-talet efter inspiration från USA. Sverige blev det första landet i Europa att använda sig av nationalparksinstrumentet för att skydda natur genom att Riksdagen 1909 beslutade om att 9 nationalparker skulle inrättas.

En nationalpark är en typ av områdesskydd för att bevara ett större sammanhängande område av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd, eller i väsentligt oförändrat skick. Ett mark eller vattenområde som tillhör staten kan avsättas till nationalpark.

Parkerna har betydelse inte bara som naturlandskap med höga värden utan även som besöksmål för den naturintresserade allmänheten. De är även viktiga noder för information och kunskapsspridning om landets natur. I den nationella politiken (se 4.1) betonas vikten av lokalt deltagande i naturvårdsarbetet. I vilken omfattning nationalparkerna har fått och/eller arbetat med att skapa förutsättningar för lokal hållbar utveckling är en frågeställning som få studerat i Sverige.



Figur 4 Sveriges befintliga och planerade nationalparker.

Idag finns det 28 nationalparker i Sverige varav mer än hälften inrättades i början av 1900-talet. Sex av dessa nationalparker inkluderar marina områden, men huvudskälet till skyddet är värdena på land. Detta problematiserades i regeringens skrivelse ”En samlad naturvårdspolitik” (2001/02:173). Skrivelsen identifierade behovet av en översyn av Naturvårdsverkets nationalparksplan från 1989 och bedömde att arbetet bör utföras med utgångspunkt i de internationella kriterier som har fastställts av IUCN. Den nya nationalparksplanen som har tagits fram av Naturvårdsverket (Naturvårdsverket, 2007) presenterar 13 nya förslag på områden som enligt fastställda kriterier är lämpliga att ingå i Sveriges nationalparksnät. Planen har uppmärksammat att limniska och marina miljöer med höga kvalitéer och sprickdalslandskapets unika urbergsskärgårdar saknas i det nationella nationalparksnätverket. För att råda bot på detta föreslår nu Naturvårdsverket att tre sådana områden skall få nationalparksstatus. Dessa områden är Kosterhavet, Nämndöskärgården i Stockholms skärgård och St. Annas skärgård i Östergötland. Planen föreslår vidare en utvidgning av den befintliga nationalparken Gotska Sandön med marina miljöer.

4.1 Vad säger den nationella politiken?

Under senare tid har Regeringens viljeförklaring vad gäller ökat lokalt deltagande i genomförande av naturvårdspolitik bekräftats i olika dokument och konkreta instruktioner. I regeringsskrivelsen (2001/02:173) ”En samlad naturvårdspolitik” som behandlats av Riksdagen betonas vikten av lokal deltagande i naturvårdsarbetet (se vidare avsnitt 7.1). Regeringen för fram att:

- Dialogen med medborgarna bör stärkas i naturvården.
- Naturvårdens arbetsformer bör utvecklas.
- Planering och genomförande av naturvårdsåtgärder bör ske i dialog med berörda.
- Lokala aktörer bör anlitas i högre utsträckning vid genomförande av naturvården.
- Förvaltningen av skyddade områden bör förstärkas.
- Vid förvaltning och skötsel bör eftersträvas att arbetsformerna präglas av öppenhet, bra dialoger och deltagande av olika intressenter samt av god information tidigt i processen
- Innovativa lokala förvaltningsformer bör prövas.
- Naturturism och naturvård bör länkas.

I den samlade naturvårdspolitik betonas vikten av ökat deltagande på lokal nivå:

”Planering och genomförande av naturvårdsåtgärder bör ske i dialog med berörda aktörer i såväl skydd, förvaltning och restaurering som informationsinsatser Lokala aktörer bör anlitas i högre utsträckning vid genomförandet av praktiska naturvårdsåtgärder.” (Sid. 31-32)

I samma skrivelse poängteras att:

”Förvaltningen av skyddade områden bör förstärkas. Även vid förvaltning och skötsel bör eftersträvas att arbetsformerna präglas av öppenhet, bra dialoger och deltagande av olika intressenter samt av god information mycket tidigt i processen. Innovativa lokala förvaltningsformer bör prövas” (sid. 85).

I den av Riksdagen antagna miljömålspropositionen ”Svenska Miljömål – ett gemensamt uppdrag” (2004/05:10) bekräftas återigen att regeringen anser att det är angeläget att fortsätta att utveckla

naturvårdens arbetsformer mot ökad deltagande och bra dialog. Det betonas att ökad deltagande kan optimera värdet av naturvårdsinsatserna för inblandade intressenter och inte minst att kraften hos lokala aktörer kan mobiliseras och aktivt bidra till genomförandet och måluppfyllelsen.

Redan hösten 2002 startade Naturvårdsverket ett projekt med tyngdpunkt på frågor om lokal dialog kring bildandet av nya naturreservat och nationalparker. I naturvårdsverkets rapport om "Lokal förankring av naturvård" (2003) lyfts det fram att lokalt deltagande och förankring är en förutsättning för framgångsrik och hållbar naturvård.

I Regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Naturvårdsverket beställde regeringen ett program för kompetensutveckling om dialog, lokal deltagande och lokal förvaltning. I förslaget till statsbudget för 2008 står att läsa: "*...Regeringen bedömer att skötselarbetet nu måste vidareutvecklas med det lokala engagemanget som en av de viktigaste utgångspunkterna...*" (PROP. 2007/08:1 Utgiftsområde 20, sida 53).

Det är inte bara inom naturvårdsområdet som behovet att utveckla lokalt deltagande och deltagande i naturresursförvaltningen betonats av Regeringen. Inom Fiskesektorn har Fiskeriverket på Regeringens uppdrag utvecklat sex samförvaltningsinitiativ för fisket. Ett av dessa är samförvaltningsinitiativet kring Koster- och Väderöarna.

Sammanfattningsvis kan slutsatsen således dras att det inte bara finns ett mycket starkt politiskt stöd utan även ett betydande tryck från den politiska nivån i regering och riksdag på naturvården att utveckla sina arbetsformer i en riktning mot ökat lokalt deltagande.

4.2 Vad säger det juridiska ramverket?

I den historiska analysen som görs av Naturvårdsverket i Nationalparksplanen menar Naturvårdsverket att kunskapsbristen om landets natur, oklarheter i lagstiftningen och i synen på vad som är orörd natur ledde till ett ojämnt urval av de första nationalparkerna (Naturvårdsverket, 2007). 1909:års lagstiftning angav inte på vilka grunder eller för vilket ändamål nationalparker skulle avsättas men förarbeten lyfter fram att området ska lämnas orörda så att man kan bibehålla dess naturliga beskaffenhet, dess växt- och djurliv och dess naturskönhet.

På den tiden sågs nationalparkerna framförallt som forskningsobjekt och åskådningsmaterial där friluftsliv och turism kunde utvecklas. Naturbruk var inte en integrerad del av naturvården även om renskötsel tilläts i fjällens nationalparker. Det historiska perspektivet är av betydelse för att förstå dagens förändringsprocess och det framtida arbetet med nationalparker.

Ordet "national" i nationalpark bedömdes då vara viktigt för att antyda ändamålet med skyddet: att vara ett "för folket avsett fosterländskt åskådningsmaterial". (Naturvårdsverket, 2007)

Senare lagstiftning (Naturskyddslagen från 1952 och Naturvårdslagen från 1964) förtydligade syftet med nationalparkerna. Dessa skulle bevara större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligen oförändrat skick. Tillträde till och bruk av naturen i parkerna var inte på något sätt självklar och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fick därför meddela föreskrifter beträffande "*rätten att färdas över nationalparken eller annars vistas där*".

Naturvårdsförvaltningskommittén avgav 1986 ett betänkande "Våra Naturvårdsobjekt", Förvaltning, skötsel och ekonomi". Man förslog att Domänverkets och Skogsstyrelsens särställning som förvaltare av skyddade områden skulle tas bort. I stället angavs att utöver

kompetens och kostnader även behovet av samordning av naturvårdsinsatser skulle beaktas. För första gången slog man således fast att det var kompetens och kostnader som var styrande för valet av förvaltare. I och med miljöbalkens införande 1999 ändrades begreppet naturvårdsförvaltare till enbart förvaltare samtidigt som det i områdesskyddsförordningen klargjordes att det är länsstyrelsen som är förvaltare för skyddade områden om inte någon annan utses (Bergquist).

Det juridiska ramverk som omringar nationalparker och naturreservat utgörs idag av Miljöbalkens 7 kapitel, Skydd av områden (se Box 3), Nationalparksförordningen (1987:938) och Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252) den s.k. områdesskyddsförordning. Även andra lagstiftningar som Lagen om Offentlig Upphandling kan ha beröring på förvaltningen av skyddade områden. Utöver detta finns internationella- och nationella kriterier för inrättande av nationalparker (Naturvårdsverket, 2007) . Box 4 ger en sammanfattning av de kriterier som gäller.

I handboken ”Bildande och förvaltning av naturreservat” (Naturvårdsverket 2003) utvecklar naturvårdsverket hur man ser på förvaltning, ansvar och organisation av naturreservat. De resonemang som förs i handboken bör i stora drag kunna betraktas som Naturvårdsverkets syn även på dagens förvaltning av nationalparker.

Miljöbalken (MB)

I Miljöbalkens (1998) 7 kap 2:a § slås det fast att ”Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick”.

I den 3:e § MB behandlas frågan om Nationalparkernas vård och förvaltning. ”Föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer”. Naturvårdsverket har detta bemyndigande av Regeringen.

Miljöbalken innebar inte någon förändring av syftet för inrättandet av nationalparker i förhållande till den tidigare gällande Naturvårdslagen. Balken förklarar dock att vattenområden kan avsättas som nationalpark och erinrar om att regeringens beslut om nationalpark förutsätter svenska folkets samtycke genom riksdagens medgivande (se Box 4). Miljöbalken fastställer att inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Att förbjuda användning av mark eller vatten betraktas således inte som en självklarhet för att uppnå bevarandesyftena. Vilka inskränkningar i resursutnyttjandet som kan krävas bestäms från område till område i förhållande till syftet med parken. Miljöbalkens bestämmelser ger således en öppning för hållbart bruk i nationalparker.

I förarbetena till miljöbalken (SOU 1998:35) definieras förvaltare som den som har ”...ansvaret för genomförande av de skötselåtgärder som framgår av skötselplanen och som berörda sakägare förpliktas tåla”.

Bestämmelser om nationalparker

7 kap. Skydd av områden

Nationalpark

2 § Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten får efter riksdagens medgivande av regeringen förklaras som nationalpark i syfte att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.

3 § Föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Box 3 Bestämmelser om nationalparker enligt Miljöbalken (1988:808)

Nationalparksförordningen

I nationalparksförordningen konstateras att nationalparker är belägna på mark som ägs av staten (2:a §). De skall vårdas och förvaltas i enlighet med de syften de har bildats för och de förvaltas av länsstyrelsen om inte annat anges (§ 3).

Regeringen pekar i förordningen ut Naturvårdsverket som den myndighet som efter samråd med berörd/a länsstyrelser meddelar föreskrifter.

I dag finns endast ett undantag från regeln att länsstyrelsen är nationalparksförvaltare. Det är Tyresta nationalpark som förvaltas av Stiftelsen Tyrestaskogen.

Därutöver finns två nationalparker som omfattar flera län. Det är Tiveden och Färnebofjärden. I dessa nationalparker är en länsstyrelse utpekad i förordningen av regeringen som förvaltare.

Naturvårdsverket meddelar föreskrifter:

1. om vård och förvaltning av nationalparker genom att fastställa skötselplan
2. om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken och
3. om rätten att färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom nationalparken (§ 4).

Detaljerna kring föreskrifter, vård, förvaltning och inskränkningar i rätt att använda mark och vatten fastställs i den skötselplan som Naturvårdsverket antar.

Enligt 4 § i nationalparksförordningen fastställer Naturvårdsverket föreskrifter och skötselplan efter samråd med länsstyrelsen.

I samband med beredningsprocessen för att inrätta den marina nationalparken för Kosterhavet har Naturvårdsverket gjort en hemställan till regeringen om ändring i nationalparksförordningen (1987:938). Med syfte att markera vikten av lokal deltagande i nationalparksarbetet föreslår Naturvårdsverket att föreskrifter och skötselplan fastställs efter samråd med länsstyrelsen **och berörd kommun**.

Länsstyrelsen är den myndighet som, om det finns särskilda skäl, kan meddela dispens från föreskrifterna. Om länsstyrelsen lämnar dispens skall förvaltaren av nationalparken snarast möjligt underrättas om beslutet (§ 8).

Områdesskyddsförordningen

I flera svenska nationalparker är kärnområdet avsatt som nationalpark och kringliggande områden är skyddade som naturreservat. Denna metod att arbeta med kompletterande skyddsformer har använts bl.a. för att åstadkomma en zonerings där vissa aktiviteter som ridning, orientering och jakt är tillåtet i naturreservatet men inte i nationalparken. Ett annat skäl kan vara att det är lämpligt att markägarna behåller äganderätten till området men att man vill säkra ett långsiktigt skydd av naturvärdena genom reservatsbildning i stället för att inkludera området i den statligt ägda nationalparken. I Kosterhavet gränsar den föreslagna nationalparken direkt till ett flertal naturreservat och naturreservaten på Kosteröarna ligger insprängda som öar i nationalparken. Bestämmelser om naturreservat behandlas i områdesskyddsförordningen.

Merparten av innehållet i förordningen berör naturreservat, kulturresevat m.m. För bestämmelser om nationalparker hänvisas till nationalparksförordningen. Men det finns dock delar som rör även nationalparker t.ex. det som berör ”Särskilt skyddade områden”, d.v.s. Natura 2000 områden. De flesta nationalparker är även av regeringen utpekade Natura 2000-områden. I vissa fall behövs regeringens tillåtelse när det gäller ingrepp i Natura 2000-områden. Detta gäller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i området.

Enligt 16§ i områdesskyddsförordningen skall myndigheterna:

- Vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till de skyddsintressen som föranlett att ett område förtecknats som Natura 2000.
- Myndigheterna skall särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda arter eller livsmiljöer. Särskild prioritet skall ges till prioriterade arter och livsmiljöer.

Länsstyrelsen skall upprätta beskrivningar av bevarandesyftet samt de livsmiljöer och arter som finns i Natura 2000-områdena s.k. bevarandeplaner. Dessa skall vara tillgängliga för allmänheten.

Myndigheterna skall göra en bedömning av konsekvenserna av åtgärder som kan påverka miljön i ett Natura 2000 område och skall särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området (§ 19).

Om en tillåtlighetsprövning finner att en verksamhet kan påverka miljön i området som innehåller en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljö får vid en prövning endast beaktas sådana omständigheter som rör (§ 20):

1. människors hälsa
2. den allmänna säkerheten
3. väsentliga miljöskyddsintressen
4. andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet medan Länsstyrelsen har ansvar i sitt län. Kommunen ansvarar dock för de natur- och kulturresevat som den har förordnat om.

I § 21 fastslås att Länsstyrelsen eller kommunen får besluta att en annan myndighet, juridisk person, eller markägare som har förutsättningar för att ta ett sådant ansvar skall förvalta ett naturreservat, kulturresevat, naturminne eller djur- och växtskyddsområde. Länsstyrelsen eller kommunen får återkalla ett sådant förordnande som de själva har meddelat.

En överlåtelse av förvaltningen kan ske på två sätt. Antingen genom att länsstyrelsen fattar ett sådant beslut eller att man upprättar ett samarbetsavtal som t.ex. reglerar verksamhet, organisation, finansiering och återrapportering. Det är också Länsstyrelsen som å statens vägnar träffar uppgörelse med sakägare om ersättning eller inlösen av fastigheter.

I fråga om nationalparker beslutar regeringen om vem som förvaltar ett givet område och detta anges i nationalparksförordningens § 3.

4.3 Vad säger den vägledande handboken?

Handboken 2003:3 om bildande och förvaltning av naturreservat behandlar bildande och förvaltning av naturreservat enligt 7 kapitlet i Miljöbalken, områdesskyddsförordningen samt övrig lagstiftning som påverkar hanteringen av naturreservat. Syftet med handboken är att ge länsstyrelser och kommuner som arbetar med områdesskydd vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om naturreservat och skyddade områden i miljöbalken och

Kriterier och beslutsordning för bildande av en nationalpark

Äganderätt

Nationalparkerna kan bara avsättas på statens mark (och vatten).

Beslutsordning

Regeringen föreslår att ett område skall bli nationalpark
Riksdagen ger medgivande om nationalparksbildning
Regeringen beslutar om inrättande av nationalparken
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker.
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken.
Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet.
Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet.

Kriterier

Naturvårdsverket har föreslagit följande kriterier vid urval av nya nationalparker:

- Skall bestå av representativa eller unika svenska landskapstyper
- Skall ha en minimistorlek som kan variera med hänsyn till landformernas och ekosystemens skala. Omfattar hela landskapsavsnitt på normalt minst 1000 ha.
- Skall i sina grunddrag utgöras av landskap som kan bibehållas i naturligt eller väsentligen naturligt skick.
- Skall innehålla landformer eller naturmiljöer som är storslagna eller särpräglade
- Skall väljas ut inom hela landet
- Skall i lämplig omfattning kunna utnyttjas för friluftsliv, naturstudier, forskning och turism.

Operativt genomförande

Ansvaret för genomförande av den operativa förvaltningen eller skötseln av en nationalpark kan ges till en annan organisation än länsstyrelsen.

Finansiering

I huvudsak kommer finansiering över statsbudgetens Anslag för biologisk mångfald genom Naturvårdsverket till Länsstyrelsen. Vissa intäkter kan komma genom upplåtelser, försäljning i *naturum* etc.

områdesskyddsförordningen men även att ge vägledning för bildande och förvaltning av naturreservat.

De allmänna råden som finns i handboken är inte rättsligt bindande utan uttrycker Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetets rekommendationer till de beslutande myndigheterna, som inrättar natur- eller kulturresevat och hur de kan eller bör göra när de tillämpar lagar och andra författningar.

I handbokens inledning betonas vikten av öppenhet, kommunikation och dialog med medborgarna i resevatsarbetet och vikten av att god information ges i olika sammanhang.

De råd och rekommendationer som ges i handboken ifråga om förvaltning, ansvar och organisation är inriktade på natur- och kulturresevat men ger en vägledning även om hur Naturvårdsverket ser på förvaltningsfrågor när det gäller nationalparker.

Förvaltarens uppgifter och befogenheter

Förvaltarens uppgift har inte definierats i nationalparksförordningen eller områdesskyddsförordningen. Enligt NV bör förvaltare av resevat "...definieras som den som är huvudman för skötseln av resevat och som har ansvar för att upphandla eller genomföra åtgärder enligt skötselplanen och står för kostnaden för förvaltningen".

Länsstyrelsen kan alltså överlåta huvudmannaskapet av vården och skötseln av ett resevat.

Förvaltarens huvuduppgift är att:

- Ansvara för att upphandla eller genomföra de åtgärder som framgår av skötselplanen.
- Utifrån bevarandemål och skötselplanen prioritera skötselåtgärder inom de ekonomiska ramar som förvaltningen förfogar över.
- Representera resevatet i gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen t.ex. vägföreningar.
- Ta initiativ som behövs för att åstadkomma lämplig skötsel eller/och föreslå ändringar i skötselplanen.
- Genomföra vad markägaren förpliktigas tåla.

Några ytterligare befogenheter anser Naturvårdsverket inte ligga i förvaltarskapet.

Myndighetsutövning såsom prövning av tillstånd och dispenser ligger alltid på beslutsmyndigheten d.v.s. länsstyrelsen när det gäller en nationalpark.

Tillsyn i miljöbalkens mening kan inte heller överlåtas till förvaltaren utan är en uppgift för tillsynsmyndigheten (Länsstyrelsen). Detta framgår av en bilaga till tillsynsförordningen. I ett skyddat område kan även andra tillsynsmyndigheter vara inkopplade t.ex. Fiskeriverket, Kustbevakningen och Generalläkaren.

Den operativa tillsynen i resevatet består i att övervaka att föreskrifterna som gäller området följs. Tillsynen består också i att kontrollera att tillstånd och dispenser efterlevs.

Förvaltarens genomförande av vad som står i skötselplanen är inte operativ tillsyn enligt 3 § i förordningen om tillsyn enligt miljöbalken. Om förvaltaren ser att föreskrifterna för resevatet/nationalparken bryts så skall Länsstyrelsen meddelas.

För att samordna förvaltningen och tillsynen så kan förvaltaren:

- Informera om vad som gäller i området genom direktkontakt med besökarna.
- Låta fältpersonalen genomgå utbildning och förordnas som naturvårdsvakt (26 kap.23 § MB) vilket ger vissa rättsliga befogenheter.
- Inrapportera överträdelser till Länsstyrelsen så att de kan vidta åtgärder t.ex. förelägganden, åtalsanmälningar, osv.

Tillsyn med hjälp av naturvårdsvakter

För nationalparker och andra skyddade områden gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i de flesta fall Länsstyrelsen, får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter. Dessa förordnanden ges till naturvårdare som genomgått en 1 veckas utbildning på polishögskolan.

Paragrafen § 23 i Miljöbalken innehåller föreskrifter om tillsynsmän för naturvårdsobjekt, dvs. *naturvårdsvakter*. Naturvårdsvakter kan utses för tillsynen av områden som nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden, eller naturföremål som omfattas av förordnande enligt 7 kap. En Naturvårdsvakt får avvisa den som vistas inom ett naturvårdsobjekt utan att vara berättigad till det. Bestämmelsen är tillämplig om tillträdesförbud gäller för ett område t.ex. ett fågel- eller salskyddsområde. När det gäller möjligheten att använda våld för att genomföra en avvisning finns bestämmelser i 10 § polislagen (1984:387) som enligt 23 § samma lag blir tillämpliga på naturvårdsvakter. Våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt om den som skall genomföra åtgärden möts av motstånd. Föremål får tas i beslag men enbart i utredningssyfte.

Överlåtelse av förvaltning

Enligt § 21 i områdesskyddsförordningen får Länsstyrelsen överlåta förvaltningen på annan förvaltare¹. En sådan förvaltare kan enligt förordningen vara en annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar att ta ett sådant ansvar. Det är Länsstyrelsen som bedömer om förvaltaren uppfyller förutsättningarna.

I Naturvårdsverkets Allmänna råd till 21 § i områdesskyddsförordningen anges att:

” Vid överlåtelse av förvaltning av reservat enligt 21 § FOM bör den nya förvaltaren till övervägande del ansvara för finansieringen av reservatsförvaltningen. Vidare bör förvaltaren ha tillräcklig kompetens för att kunna fullgöra uppgiften att förvalta reservatet ”

NV anför som skäl för detta att:

- Det är väsentligt att den nya förvaltaren till övervägande del kan finansiera förvaltningen.
- Om förvalterskapet överlåts till en part som inte tar ett sådant finansiellt ansvar innebär det att bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling kringgås.

Möjligheten att förordna annan förvaltare bör alltså inte användas när Länsstyrelsen svarar för finansieringen av förvaltningen.

¹ Det är viktigt att markera här att begreppet förvaltning i områdesskyddsförordningen syftar till det som i denna rapport kallas skötsel. Dvs. det operativa genomförande av det som fastställts av förvaltaren.

När förvaltningen överläts bör det klargöras för förvaltaren att denna företräder ett allmänt intresse i sin roll som förvaltare. Länsstyrelsen bör vid behov sörja för att förvaltaren kan få nödvändig utbildning för att fullgöra förvaltningsuppgiften.

Förvaltarrollen vid samfinansiering

I vissa fall kan det vara lämpligt att samfinansiera förvaltningsverksamheten för en nationalpark eller reservat. Exempel på sådana samfinansieringslösningar är nationalparkerna Gotska Sandön och Tyresta.

Normalt anser NV att man bör sträva efter att finansiering, kompetens och förvaltarroll finns i en och samma organisation men att samfinansiering ibland är det bästa alternativet. Ett sådant konkret exempel är Gotska Sandön där en rad olika myndigheter gemensamt har bidragit till finansieringen av förvaltningspersonalen på ön. Personalen har sedan inom ramen för sitt arbete utfört naturvårdsarbete och samtidigt tjänster åt SMHI, Kustbevakningen, Polismyndigheten och Sjöfartsverket som har bidragit till finansieringen.

NV har utfärdat följande allmänna råd angående samfinansiering av förvaltning:

”Samfinansiering av förvaltning bör normalt regleras genom fleråriga samarbetsavtal som reglerar verksamhet, organisation och finansiering. Riktlinjerna för dokumentation och återsrapportering bör också anges i sådana avtal”.

I avtalet bör också regleras vem som skall vara huvudman för verksamheten och därmed ansvarig som arbetsgivare och/eller upphandlande enhet. Det bör också övervägas om förvaltningsansvaret kan överlätas på denna aktör med stöd av 21§ FOM. Beslutet att utse förvaltare bör normalt vara tidsbegränsat och omfatta den period som samarbetsavtalet omfattar.

Lagen om offentlig upphandling

För förvaltare som är länsstyrelser, landsting, allmänna stiftelser, kommuner eller offentliga organ gäller lagen om offentlig upphandling. En myndighet får inte sätta lagen om offentlig upphandling ur spel genom att överlåta förvaltningen av ett reservat och sedan använda detta som grund för att undvika upphandling och direktupphandla tjänster av den utsedda förvaltaren.

Om Länsstyrelsen väljer att överlåta förvaltningen till en juridisk person att förvalta ett reservat bör detta således göras efter offentlig upphandling. De anbud som då kommer in skall bedömas efter bästa förvaltningsnytta till lägsta pris. Naturvårdsverket påpekar att priset inte skall vara den enda avgörande faktorn utan även andra kvalitetsfaktorer bör vägas in. Ett sådant skulle kunna vara lokala arbetstillfällen och lokal kompetensutveckling i närmiljön och naturvård som både skapar en positiv inställning till natur- och kulturmiljövård hos folk som bor i trakten men också bidrar till en levande landsbygd.

Enligt Sandström och Tivell² kan det finnas utrymme att göra en alternativ tolkning av regelverket som gör det möjligt för en länsstyrelse eller kommun att överlåta förvaltningen till en juridisk

² Vi vill uppmärksamma att när Sandström och Tivell diskuterar frågan om delegering av förvaltningsuppgifter till lokala organisationer gör de det utifrån det begreppsapparat som naturvårdsverket har utvecklat, vilket innebär att de i våra termer talar om en delegering av genomförande av skötselplanen. D.v.s. att praktiskt sköta och vårda naturen. Enligt NV bör förvaltare av reservat ”definieras som den som är huvudman för skötseln av reservat och som har ansvar för att upphandla eller genomföra åtgärder enligt skötselplanen och stå för kostnaden för förvaltningen”

person eller markägare utan att detta föregås av offentlig upphandling. Detta skulle enligt dem bero på hur en delegering av förvaltningen görs. Skiljelinjen går mellan en situation där det sker en överföring av förvaltningsuppgifter och en situation där en tjänst skall utföras där parterna ingår ett kontrakt där flera parter kan ha intresse av möjligheten att tjäna pengar. I den sistnämnda situationen gäller lagen om offentlig upphandling. I den förstnämnda så skulle enligt Sandström och Tivell tolkningen kunna göras att länsstyrelsen kan utse en förvaltare som har förutsättningar att åta sig uppgiften att förvalta området. Bland förutsättningarna skulle då lokal närvaro kunna vara en viktig aspekt att väga in. Detta skulle innebära att en länsstyrelse kan utse en markägare eller annan juridisk person t.ex. en lokal stiftelse som verkar i området som förvaltare utan offentlig upphandling.

Någon auktoritativ tolkning av om myndigheterna har legal möjlighet att överlåta förvaltningen och/eller genomförande av skötselplaner av ett naturreservat/nationalpark utan offentlig upphandling har vad vi känner till ännu inte gjorts.

Fastighetsförvaltning

Fastighetsförvaltning som är kopplad till det skyddade området bedrivs ofta av reservatsförvaltaren. Fastighetsförvaltningen inbegriper skötsel och underhåll av fastigheter, vägar, bryggor och friluftslivsanordningar men även hantering av jordbruksarrenden, jaktupplåtelser, uthyrning av fastigheter etc.

4.4 Hur förvaltas Sveriges nationalparker i praktiken?

Generellt kan man säga att den förvaltningsregim som dominerar i Sverige är den konventionella, dvs. myndigheterna har en dominerande roll i beslut och genomförande med svagt inslag av lokalt deltagande.

Det centrala ansvaret för nationalparker vilar på Naturvårdsverket. Allmänt gäller att det regionala och lokala förvaltningsansvaret utövas av länsstyrelserna. Det finns dock några alternativa förvaltningsformer under framväxt. I Tyresta nationalpark vilar förvaltningen på en stiftelse med starkt kommunalt inflytande. I världsarvet Laponia pågår en inkluderande process för bildande av nya samförvaltningsformer. Medvetandet om behovet av lokalt deltagande i naturresursbruk- och naturvårdsförvaltning har ökat under senare år.

Nationalparkernas praktiska förvaltning, organisation och det operativa genomförandet ser naturligtvis olika ut i olika delar av landet. Stora fjällområden som Sarek och Padjelanta kräver en form av förvaltning medan små nationalparker som Ängsö och Stenshuvud kan behöva en annan form.

Nedan beskrivs hur förvaltningen generellt går till rent praktiskt i nationalparker som har en konventionell förvaltningsregim med Länsstyrelsen som förvaltare och Tyresta nationalpark där Stiftelsen Tyrestaskogen i nationalparksförordningen har utsetts till förvaltare.

Länsstyrelsemodellen

I de 27 nationalparker där regeringen utsett Länsstyrelsen som nationalparksförvaltare kan förvaltningsmodellen beskrivas på ett generellt sätt. Parkerna har dock bildats under olika epoker och präglats av sin tid. Medan Ängsö nationalpark som inrättades redan 1909 kan beskrivas som

en konventionell förvaltningsregim får Söderåsens nationalpark som inrättades år 2001 representera en modernare form av den konventionella förvaltningsregimen där man öppnat för institutionaliserat lokalt deltagande.

Förvaltarens huvuduppgift

Förvaltarens uppgift är förenklat att vara huvudman för skötseln av nationalparken och att ansvara för att genomföra eller upphandla åtgärder enligt den skötselplan som Naturvårdsverket fattat beslut om. Länsstyrelsen har också ansvar för att se till att nationalparkens föreskrifter efterlevs.

Länsstyrelsen har det administrativa och ekonomiska ansvaret för förvaltningen samt ansvarar för de praktiska åtgärder som skall utföras enligt fastställd skötselplan. Förvaltaren ansvarar också för att byggnader och anläggningar är i gott skick samt för renhållning och information.

Förvaltarna i Söderåsen och Ängsö sköter också om verksamheten i de *naturum* som finns i nationalparkerna på uppdrag av Naturvårdsverket och den guide- och programverksamhet som bedrivs.

Förvaltaren skall föra naturvårdsdagbok över alla viktiga iakttagelser.

Förvaltaren skall märka ut nationalparkens gränser i terrängen.

Förvaltaren skall stå för viss fastighetsförvaltning enligt en särskild delegationslista som finns upprättad för varje nationalpark. I detta uppdrag ingår att sköta de friluftslivsanläggningar och fastigheter som ägs av naturvårdsverket i Nationalparken, administrera upplåtelser av fastigheter, jakt, hyresavtal, osv. Förvaltaren skall upprätta rullande femårsplaner för byggnads- och fastighetsunderhåll, osv.

Förvaltaren ansvarar för tillsynen av nationalparken och kontroll av att föreskrifterna för nationalparken efterlevs och hålla uppsikt över störningskänsliga djurarter.

Förvaltningsorganisation

Länsstyrelsen som är utsedd till förvaltare av en nationalpark har huvudmannaskapet för förvaltningen av parken. Länsstyrelsen kan dock välja om man vill genomföra den praktiska förvaltningen med egen anställd personal eller lägga ut hela förvaltningsuppdraget på entreprenad. I de flesta fall är det en mix av anställd personal och entreprenörer som står för den löpande skötseln. Under senare år är tendensen att entreprenörer står för större och större del av det praktiska arbetet och skötseln.

Ängsö nationalpark har en platsbunden operativ förvaltningsorganisation med två tillsvidareanställda naturvårdare/tillsynsman som är bofasta på Ängsö. Vid större jobb anlitas entreprenörer. Företrädaren till dagens naturvårdare var dock entreprenör och hade fått uppdraget efter ett formellt upphandlingsförfarande i konkurrens med bl.a. Skärgårdsstiftelsen, Skogsstyrelsen och andra aktörer. Länsstyrelsen har dock funnit att det är långsiktigt bättre att driva den operativa skötseln av nationalparken i egen regi i stället för att behöva upphandla skötselåtgärderna vart femte år. Detta bedöms ge en bättre och säkrare kontinuitet i skötsel och förvaltningsarbetet.

Även Söderåsen har en platsbunden nationalparksorganisation som består av 1 nationalparksföreståndare, 2 naturvårdare och 1 *naturum* föreståndare samt ett antal deltids/timanställda guider.



Figur 5 Söderåsens nationalpark

Det är flera nationalparker i landet som inte har en permanent platsbaserad personal.

I Norrbotten har Länsstyrelsen en särskild Fjällenhet som är baserad i Jokkmokk. Därifrån utgår naturbevakarna med ansvar för t.ex. Sarek.

På Gotska Sandön som förvaltas av Länsstyrelsen på Gotland är tillsynsmännen bosatta på Gotland och pendlar till Sandön. De bor och arbetar på Sandön i 14 dagar och är sedan lediga i 14 dagar.

Lokalt deltagande

De senaste nationalparksbildningarna har föregåtts av olika lokala förankrings- och deltagande processer och särskilda projekt för att säkra lokal deltagande och lokal acceptans inför nationalparksbildningen. Det s.k. "omlandsprojektet" i Fulufjället kan nämnas som ett exempel där det inledningsvis fanns en stark lokal opposition mot bildande av nationalparken och processen hade gått i stå. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket engagerade då en konsult, som knackade dörr och lyssnade på vad lokalbefolkningen ville, både innanför och utanför den tilltänkta nationalparken. Först senare kom frågan upp om hur detta kunde kopplas till en ev. nationalpark. Alltså processen omstartades, de lokala utvecklingsambitionerna togs om hand och för lokalbefolkningen blev nationalparken ett verktyg för lokal utveckling.

Skötselplanen för Söderåsen slår fast att det skall finnas ett skötselråd knutet till nationalparken. Länsstyrelsen skall utse ordförande och är sammankallande i rådet. I skötselrådet skall det ingå representanter från Svalövs och Klippans kommuner samt ideella föreningar. Andra intressenter i nationalparken samt experter på särskilda ämnen kan adjungeras till rådet. Rådet bör träffas 1 – 2 gånger. Ett särskilt samrådsorgan bör inrättas för aktiviteter i Nacakarpsdalen. I detta råd skall det ingå representanter för föreningar i Röstånga och Svalövs kommun. Om Länsstyrelsen anser det befogat kan ett liknande råd inrättas för Skäralid.

Syftet med skötselråden anges vara att det skall utgöra forum för diskussion och utbyte av information. Det bör behandla aktuella löpande frågor som rör nationalparkens skötsel. Det anges dock explicit i skötselplanen att rådet inte har någon beslutande funktion.

Det finns också några ideella föreningar som är aktiva och noga följer arbetet i vissa nationalparker och även genomför praktiska skötselinsatser. Exempel på detta är Hembygdsföreningen på Gotska Sandön som är djupt engagerad både i fastighetsförvaltningen på ön och i lobbyarbete för att bevara året runt bemanningen på ön.

Det finns en särskild ”vänförening” knuten till Store Mosse nationalpark som är en ideell förening som driver en omfattande exkursionsverksamhet och även bidrar till det praktiska skötselarbetet.

Finansiering

Finansieringen av nationalparksförvaltningen och den operativa skötseln sker genom statsbudgetens anslag för biologisk mångfald. Naturvårdsverket beslutar på årlig basis om hur hela anslaget om ca 2000 miljoner skall fördelas. Ungefär 200 miljoner avsattes för skötsel av skyddade områden år 2007 d.v.s. ca 10 % av anslaget.

Investeringar i anläggningar för information, friluftsliv och byggnader liksom skötsel och underhåll av dessa samt naturbevakning, drift av *naturum* och restaureringskostnader bekostas av staten genom naturvårdsverkets anslag samt intäkter från förvaltningen

Åtgärdsplaner

I skötselplanen finns ofta en åtgärdsplan som behandlar vad som skall genomföras inom den kommande 5-årsperioden. Det ankommer sedan på förvaltande länsstyrelse att göra en detaljplan för respektive åtgärd och genomföra samråd.

Skötselplanen

Skötselplanerna gäller tillsvidare. Men de bör ses över ungefär vart 10:e år eller vid behov om Naturvårdsverket och förvaltaren är ense om det!

Tyresta nationalpark – En stiftelsebaserad förvaltning

Tyresta nationalpark är idag den enda nationalpark i Sverige som har en annan förvaltare än länsstyrelsen. Stiftelsen Tyresta skogen utsågs till nationalparksförvaltare med egen budget för förvaltning och skötsel i samband med nationalparksbildningen 1993.. På uppdrag av Länsstyrelsen förvaltar och sköter Stiftelsen även Tyresta- och Hammarbergets naturreservat som gränsar till nationalparken.

Innan Tyresta blev nationalpark var området naturreservat. Vid förvaltningen av reservatet hade det uppkommit svårigheter att få till en bra långsiktig förvaltningsform. Ansvarsförhållandena var komplicerade genom att reservatet ägdes av Stockholms stad men var beläget i Haninge- och Tyresö kommuner. Dessutom fanns länsstyrelsen med som intressent genom att området var avsatt som statligt reservat. Problematiken som myndigheterna upplevde var frågan om vem som hade det ekonomiska ansvaret för driften av ett Stockholmsägt, regionalt värdefullt område som dagligen användes av många Haninge- och Tyresöbor och där staten hade ett intresse att skydda och bevara den nationellt värdefulla ”urskogen”. En arbetsgrupp inrättades bestående av

Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, berörda kommuner och senare representanter från de lokala Naturskyddsföreningarna. Idén om att bilda en stiftelse och investera i en bärkraftig fond som skulle undanröja behovet av årliga anslag för förvaltningen växte fram. När nationalparken inrättades utsågs den nybildade Stiftelsen Tyrestaskogen till förvaltare av regeringen efter förslag från Naturvårdsverket.

Stiftelsens instiftare, ändamål och sammansättning

Stiftelsen Tyrestaskogen är instiftad av Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Haninge- Stockholms- och Tyresö kommuner. Stiftelsen bildades officiellt under våren 1993. D.v.s. innan nationalparken invigdes i september samma år.

Stiftelsens ändamål är fastlagt i stiftelseurkunden och stiftelsens stadgar. Det är att:

- På uppdrag av Naturvårdsverket svara för viss fastighetsförvaltning av Tyresta nationalpark enligt gällande delegation
- På uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län förvalta Tyresta nationalpark och Tyresta naturreservat enligt fastställd skötselplan och meddelade föreskrifter
- Fördjupa kunskapen, informera och genomföra utbildningar om natur och kultur i nationalparken och naturreservatet genom inventeringar, utställningar trycksaker och föreläsningar, naturguidningar m.m.
- Svara för att byggnader och anläggningar i området används på bästa sätt varvid byggnadernas kulturvärden beaktas.
- I övrigt underhålla, sköta och vid behov utveckla anläggningar och verksamheter till gagn för nationalparken och naturreservatet.

Styrelsens sammansättning regleras i stadgarna och består av:

- 2 representanter från Naturvårdsverket
- 2 representanter från Länsstyrelsen
- 2 representanter från Haninge kommun
- 2 representanter från Stockholms kommun
- 1 representant från Tyresö kommun.

Naturvårdsverket utser ordföranden i styrelsen. Det kan noteras att styrelsens sammansättning är sådan att statens representeras av 4 ledamöter och den lokala politiska nivån har majoritet i styrelsen genom sina fem representanter.

Stiftelsens styrelse beslutar om verksamhetsplan, verksamhetsberättelse och budget för förvaltning och skötsel och har fullt ekonomiskt ansvar för verksamheten.

Styrelsens sammansättning säkrar lokal deltagande på kommunalnivå i förvaltningen av nationalparken genom att politiskt utnämnda styrelseledamöter deltar i beslut om den övergripande verksamhetsinriktningen, budget, strategi och vägledningsdokument. Lokala intressegrupper eller aktörer har dock inget direkt inflytande i Stiftelsens formella beslutsprocesser.

Den operativa nationalparksorganisationen

Stiftelsen Tyrestaskogen har en platsbaserad skötselorganisation i Tyresta by.

Nationalparksorganisationens huvuduppgift är att sköta nationalparken och omgivande reservat i enlighet med den av Naturvårdsverket beslutade skötselplanen och de meddelade föreskrifterna, genomföra den verksamhetsplan som styrelsen på årlig basis fattar beslut om samt att driva *naturum* verksamheten i Nationalparkernas hus.

Nationalparksorganisationen består idag av:

1 VD för Stiftelsen Tyrestaskogen och föreståndare för förvaltningen

1 Nationalparksföreståndare

0,8 Personal- och ekonomi administratör

1 *Naturum* föreståndare

1 Naturvägledare

3 Naturvårdare

1,2 Timanställda guider och naturvägledare.

På årsbasis motsvarar personalstyrkan ca 9 årsarbetskrafter. Tyresta är idag den bäst bemannade nationalparken i Sverige. Merparten av personalen bor i anslutning till Tyrestaområdet.

Stiftelsen har som princip att hålla en liten egen personalstyrka. De uppgifter som kan genomföras av entreprenörer läggs ut på uppdrag . Stiftelsen är en självständig upphandlande enhet och upphandlingen sker enligt LOU . I största möjliga utsträckning genomförs uppdrag genom lokala entreprenörer.

På senare tid har nationalparksorganisationen inrättat ett programråd för verksamheten i *naturum* och ett stort antal olika samrådsgrupper diskuterar olika sakfrågor, t.ex. jakt, fiske, orientering, ridverksamhet och naturvård. I dessa grupper sker samråd, diskussioner och planering kring aktiviteter och policyfrågor av intresse för gruppen. Samrådsgrupperna har ingen formell beslutsmyndighet men många frågor löses ut eller förbereds för beslut i samrådsgrupperna. Genom samrådsgrupperna har de lokala intressenternas idéer och förslag i ökad omfattning kunnat tas om hand av skötselorganisationen.

Skötselorganisationens uppgifter

De praktiska skötseluppgifterna skiljer sig inte från en Länsstyrelsebaserad skötselorganisation utan utgörs i stort av samma uppgifter bl.a.

- Fastighetsförvaltning och löpande underhåll
- Naturvårdsförvaltning
- Vägförvaltning
- Djurhållning och betesdrift
- Underhåll av friluftsanläggningar
- Naturvägledning med Nationalparkernas hus som bas
- Ta hand om besökare och besöksgrupper
- Informationsverksamhet
- ”Tillsyn”
- Upphandling av entreprenörer
- Genomförande av skötselplanen och tillsyn av föreskrifter
- Uthyrningsverksamhet
- Upplåtelser av jaktarrenden, arrenden av jordbruksmark, uthyrning av lokaler
- Dokumentation av området
- Stöd till forsknings- och undersökningsverksamhet



Figur 6 Naturvägledning är en viktig uppgift för nationalparksorganisationen i Tyresta.

Finansiering

Stiftelsen förfogar över en fond som vid grundandet uppgick till 39 miljoner. Naturvårdsverket bidrog med 22 miljoner, Haninge kommun med 8 miljoner, Stockholms stad med 6 mkr och Tyresö med 3 mkr. Fondkapitalet har idag ökat till lite mer än 40 mkr. Den årliga avkastningen på ca 2 mkr går primärt till skötselsåtgärder.

I övrigt får stiftelsen inkomster i form av bidrag för att bedriva *naturum* verksamhet och bidrag från Naturvårdsverket och länsstyrelsen i Stockholms län för bl.a. viss fastighetsförvaltning, investeringar i naturvårdsverkets fastigheter samt mindre intäkter från försäljning, djurhållning, hyror, upplåtelseavtal m.m.

Merparten av uppdragsverksamheten finansieras således över statsbudgeten och Anslaget för biologisk mångfald 34:3.

Budgeten uppgick till ca 6 mkr år 2006 och närmare 10 mkr under år 2007.

4.5 2007 Nationalparksplan

En viktig faktor i nationalparksplaneringen är den representativa aspekten. Av Miljöbalken framgår att nationalparker skall utgöras av större sammanhängande områden av viss landskapstyp. Nationalparkerna skall väljas ut så att de på bästa sätt representerar de olika landskapstyperna och deras variationer i fråga om naturtyper, klimat, vegetation mm.

Förutsättningarna att finna områden som motsvarar kraven och i övrigt är lämpade som nationalparker varierar dock inom landet och mellan olika naturtyper. Medan man i den artiska regionen och i högfjällregionen kan finna orörd natur med höga biologiska värden är det svårt att hitta lika opåverkade landskap i södra Sverige. Här har bebyggelse, odling och skogsbruk förändrat naturen.

Det kan konstateras att det nuvarande nätet av nationalparker är ojämnt spritt över Sverige med en stark fokus på land och koncentration till Norrbottens län och fjällen. Av specifika naturtyper som är svagt representerade i förhållande till sin utbredning märks främst marina och limniska miljöer samt myrmarker och skärgårdar.

Den nya planen kategoriserar landskapstyperna enligt ett nytt system och lyfter fram skärgårdar och den marina landskap på ett tydligare sätt än i den tidigare planen. Under landskapstypen skärgårdar/ marina landskap föreslås i den nya planen tre nya nationalparker: Nämndöskärgården och Sankt Anna på östkusten och Kosterhavet på västkusten.

Kosterhavet, vars invigning planeras till 2009, blir Sveriges första marina nationalpark. Dess syfte är att bevara Sveriges mest artrikt havs- och skärgårdsområde under hållbart bruk.

För att kunna uppnå dessa syften och möta de önskemål som framförts lokalt föreslår Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland att en lokal förvaltningsorganisation byggs upp runt nationalparken. En sådan angreppssätt ligger väl i linje med de internationella åtagande och den nationella politiken som har redovisats i rapporten hittills.



Figur 7 Förslag till nya nationalparker i nationalparksplanen.

5 KOSTERHAVETS KOMPLEXITET

Detta avsnitt karakteriserar Kosterhavet som en arena för utveckling av Sveriges första marina nationalpark.

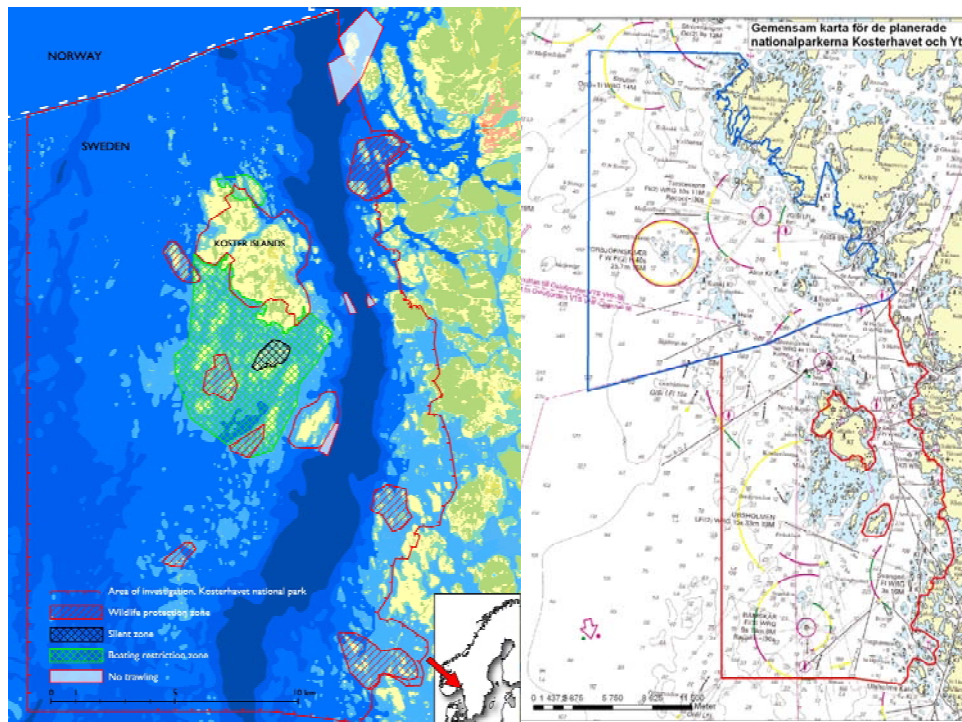
5.1 Geografiskt läge och naturmiljön

Området som föreslås bli nationalpark täcker havet och större delen av den obebodda övärlden i Strömstads kommun och norra Tanums kommun, Västra Götalands län. Områdets södra gräns går vid Långeskär vid Havstenssund i Tanum. Områdets norra avgränsning ansluter mot gränsen till Norge. Även i Norge planeras en nationalpark, Ytre Hvaler nationalpark. Den marina miljön är till sitt väsen gränsöverskridande och kan inte inordnas efter befintliga geopolitiska gränser. Dess förvaltning förutsätter engagemang och insatser på olika skalor och internationellt samarbete. Den föreslagna nationalparken blir Sveriges första gränsöverskridande nationalpark.



Figur 8 Kosterhavet är beläget i Norra Bohuslän och gränsar till Norge.

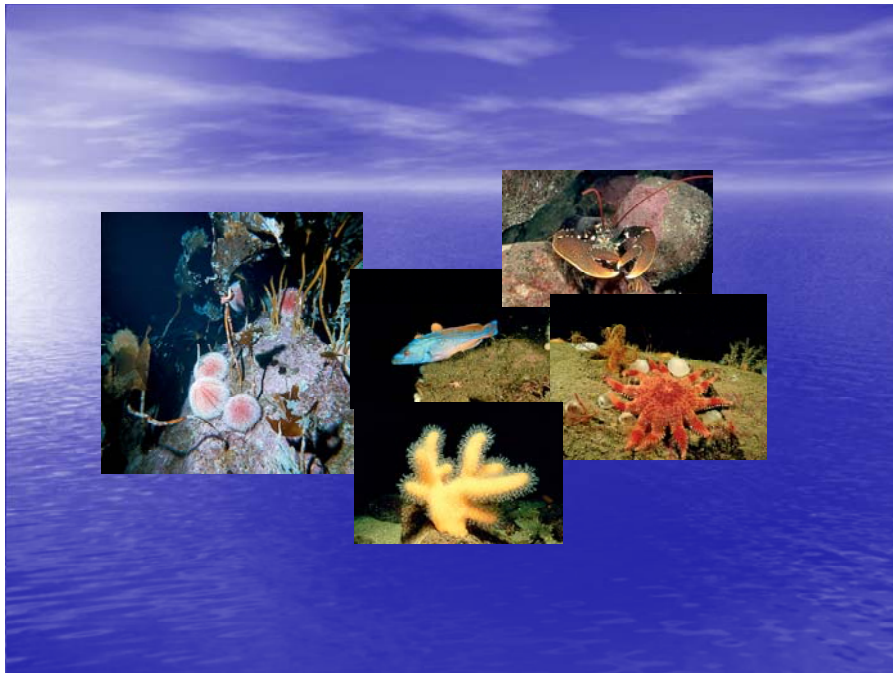
Även delar av bebodda öar, Nordkoster, Sydkoster och Saltö omfattas av förslaget. Här är floran och faunan inte så väl känd. Inventeringar gjorda 2005 visade på 36 nya rödlistade arter. Den totala arealen på den svenska sidan är ca 36 500 ha varav ca 1 200 ha är land. På den norska sidan föreslås ett nästan lika stort område bli nationalpark. Det är 35 400 ha varav 1 400 ha ligger på land. Den totala arealen för de gränsöverskridande marina nationalparkerna blir 71 900 ha varav bara 2 600 ha ligger på land.



Figur 9 Förslag till avgränsning av Kosterhavet nationalpark och zonering inom parken.

Kosteröarna i Skagerrack i norra Bohuslän är Sveriges västligaste landområde. De två huvudöarna, Nord- och Sydkoster, omges av enstaka mindre öar och en större arkipelag i sydväst. Hela ögruppen skiljs från fastlandet och de fastlandsnära öarna av den mer än 200 meter djupa Kosterrännan. Kosterhavets främsta naturvärden är knutna till den marina miljön. Här finns Sveriges artrikaste havsområde och alla de naturtyper, djur och växter som förknippas med västkusten.

Här finns också miljöer och arter som inte förekommer någon annanstans i svenska hav. I Kosterfjordens djuprädda råder oceaniska förhållanden med hög salthalt och låg temperatur. De branta klippbottenarna i fjorden är särskilt rika på marina organismer och här finns armfotingar, svampdjur och revbildande koraller som annars bara hittas ute i Atlanten. I den exponerade ytterskärgården växer frodiga och artrika tångskogar. Den grunda och produktiva innerskärgården är vidare uppväxtplats och näringsställe för många fiskar och fåglar. Cirka 200 djurarter och 9 algarter har sin enda kända förekomst i Kosterområdet. Dessutom finns många sällsynta djur och växter som här har sin största utbredning i Sverige. Det totala antalet marina arter har uppskattats till mellan 5 000 och 6 000.



Figur 10 Det marina livet i Kosterhavet är unikt i ett svenskt perspektiv med 5000 – 6000 arter.

Områdets mest omfattande arkipelag ligger sydväst om Sydkoster och omfattar ca 300 öar, kobbar och skär. De små öarnas vegetation är sparsam och består mest av gräs och örter i skrevor och låga partier samt av lavar på hållarna. På Nord- och Sydkoster ingår även delar med busk- och skogsvegetation och betade strandängar och på Saltö ett större tallskogsområde. Små öar och skär i Kosterarkipelagen utgör viktiga reproduktionslokaler för knubbsäl. Framförallt skärgården i sydväst har ett rikt djurliv med stora populationer av sjöfågel och knubbsäl. Bland häckande arter märks silltrut och andra vitfåglar samt ejder, strandskata, tobisgrissla, småskrak och labb. Vid de yttre skären finns vintertid stora flockar av främst ejder men även av arter som alfågel, storskarv och sjöorre. Här förekommer också ofta ett inslag av atlantiska arter vid blåsig väder, t ex stormfågel och havssula.



Figur 11 Sveriges talrikaste knubbsälspopulation finns söder om Kosteröarna

5.2 Naturbruket i Kosterhavet

Strömstad kommun har ca 11 500 invånare och Tanums kommun ca 12 200. I anslutning till nationalparken finns en mellanstor stad, handelstaden Strömstad, med ca 6 000 invånare. Tätorterna Grebbestad och Tanumshede följer med ca 1500 invånare vardera. En stor del av befolkningen bor utanför tätorterna i mindre byar. Innesluten i nationalparksområdet finns Kosteröarna med en fast åretruntbefolkning på ca 320 personer. På Tjärnö, Saltö, Råssö och Galtö finns andra mindre lokala samhällen som direkt berörs av en blivande nationalpark i området.

Turism och friluftsliv

Området är mycket attraktivt för turism och friluftsliv. Det gäller både Kosteröarna, öarna längs fastlandet och i det yttersta havsbandet. Området utgör ett av västkustens mest frekventerade område vad avser fritidsbåtar. På flera delområden har det båtburna friluftslivet utvecklats på ett sådant sätt att det kan ses som ett problem under sommarmånaderna med trängsel och störningar. Bilburna besökare kan uppleva vacker och intressant natur på de norra och södra spetsarna av huvudöarna och på Saltö.

Turismens utredningsinstitut har genomfört en utredning om Kosterhavets besöksnäring 2006, med fokus på Kosteröarna och Strömstad Kommun. Utredningen rapporterar att Strömstad har en god mottagningskapacitet och att turismen, som idag är till stor del beroende av inhemska och norska gäster, är betydande både för kommunen och ur ett nationellt svenskt perspektiv. Turismen är starkt säsongsbetonad med en koncentration av besöken till juli månad följt av juni och augusti. Besöksnäring har en inriktning på handel, marin naturupplevelse, konferens och hälsa (spa). Större passagerarefärjor trafikerar går i linjetrafik mellan Strömstad-Norge. Det finns i området ett flertal farleder som utgör maritima handelskanaler med Norge.

Turism som bygger på natur- och kulturupplevelser är en växande verksamhet i området. På Kosteröarna erbjuds idag turer och utfärder för att skåda sälar, fiska hummer med påföljande hummersupé, fiska krabba och makrill, dyka, fotvandra och lyssna till den lokala kulturhistorien.



Figur 12 Kajakpaddling är en populär aktivitet i Kosterområdet.

Utredningen visar att friluftsliv och naturupplevelse med fokus på sol och bad är en drivande faktor vid val av Kosteröarna som besöksmål. Kosteröarna har goda och varierande övernattningsmöjligheter genom lägenhetshotell, pensionat, stugbyar och tältplats. En stor del av besöken utgörs av dagsbesökare eller besökare till släkt och vänner. Till Kosteröarna transporteras besökarna med färja eller egen båt men gästhamnarna är delvis eftersatta och kan utvecklas.. Kosterfärjorna transporterar årligen ca 250 000 passagerare mellan Koster och Strömstad. Bilism är inte tillåten på Kosteröarna. Cykel är det mest populära sättet att ta sig fram på Kosteröarna. Turismens utredningsinstitutsrapport (2006) visar att det på Kosteröarna finns ett behov av förbättrad service i form av väl försedda gästhamnar, sophantering, sanitet och information.



Figur 13 Kosterhavet är idag framförallt ett "sommarbesöksmål" men har potential att locka fler besökare under andra delar av året.

Skogs och jordbruk

Mångsyssleri har alltid präglat skärgårdens befolkning. Någon omfattande skogsbruk förekommer inte i området men det finns uppväxande lövskogsbestånd och äldre tallplantager. Gamla åkermark avslöjar att jordbruk tidigare varit viktigt på de större skärgårdsöarna. Öarna inom den blivande nationalparken är präglade av äldre tiders skärgårdsjordbruk. Dagens jordbruk är främst naturvårdsinriktat.



Figur 14 Flygbild över Sydskosters kulturlandskap.

Fisket

Både yrkesfisket och fritidsfisket är omfattande i Kosterområdet. I Tanums kommun finns det 94 st licensierade fiskare med en medelålder på 54 år. I Strömstad kommun finns det 58 st licensierade fiskare med en medelålder på 57 år. Kosterfjorden och dess djupränna ligger innanför trålgränsen och trålfiske är därför förbjudet men för nordhavsräka har ett villkorat undantag gjorts. Räkfisket i området har pågått sedan början av 1900-talet och är idag det ekonomiskt viktigaste fisket i området. De svenska fångsterna av räka i området har varit stabila under de senaste 20 åren och beståndet bedöms vara inom säkra biologiska gränser. Andra arter som fiskas kommersiellt är hummer, havskräfta, pigghaj, ål och makrill (se box 5). Trots att fisket i generella termer är betydelsefullt för området har antalet trålare och större fiskefartyg minskat drastiskt under de senaste åren. Detta kan illustreras med utvecklingen på Koster där idag finns bara en aktiv trålare på Sydskoster och 2 på Nordkoster.



Figur 15 En av de två återstående aktiva räktrålarna på Kosteröarna

Fiske och fångstmetoder i Kosterhavet

Nordhavsräka och havskräfta är de dominerande och viktigaste arterna för yrkesfisket i Norra Bohuslän (NB). Trålfiske är den vanligaste fångstmetoden men burfiske av havskräfta har blivit allt vanligare. I Grebbestad är ca 30 % av den landade fångsten av kräfta fiskad med burar, en balans som för närvarande anses rimlig. Räka och kräfta är de viktigaste produkterna för fiskeauktionen i Strömstad samt för mottagningsfunktionen i Grebbestad. Alla trålar är idag selektiva genom att de är försedda med en rist som sorterar bort fisk (som tidigare var en betydande inkomstkälla). Trålarnas maskstorlek har också ändrats så att de idag selekterar bort en stor del av småräkorna. Burfiske kombineras ofta med trålfiske av kräfta eller räka, och garnfiske av **pigghaj**.

Makrill fiskas med vad, krok och garn. Garnfisket bedrivs huvudsakligen utanför tänkta förvaltningsgränser.

Hummer är viktig för de yrkesfiskare som har mindre båtar, men det kommersiella fisket har fått ökad konkurrens av fritidsfisket. "Hummersafari" turism håller på att utvecklas i mindre skala.

Krabba fiskas som kompletteringsfiske och har stort värde för enskilda fiskare. Krabban i norra Bohuslän är dock ofta dåligt matad vilket ger kvalitetsförluster.

Torsk och **plattfisk** fiskas med garn och ryssja, men detta fiske är idag marginellt med undantag för ett visst fiske av **rödspotta** i Säckan nära norska gränsen.

Ål fiskas med både ryssjor och tinor och har ett stort värde för enskilda fiskare. Ålfiskets framtid är dock oviss eftersom hårdare reglering förväntas som en följd av att Europas gemensamma ålbestånd är kraftigt försvagat.

Box 5 Fiske och fiskemetoder i Kosterhavet (Källa: SFI-Norra Bohuslän, 2007)

Fritidsfiske är också vanligt förekommande i området. Fritidsfiske kan delas in i fiske med fasta redskap eller fiske med spö. En fritidsfiskestudie med fokus på husbehovsfiske i Bohuslän som genomförts av fiskeriverket visar på en dominans av makrill, hummer, krabba och torsk i fångsten (Stig Thörnquist per.com). Fritidsfiske efter hummer är väldigt populär i området och engagerar även icke fastboende. På Rossös hemsida kan man läsa:

"Hummerfisket är heligt på Rossö. Gå upp på berget Oxefjäll timmarna efter hummerpremiären den där måndagen i månadsskiftet september-oktober. Blicka ut över Kosterfjorden i väster och allt klarnar med ens. Vattnen på Rossös västsida är fullständigt prickiga av nyutsatta bojar och vakare. Varje hummertina är fylld med både omsorgsfullt saltat bete och laddad med stora förhoppningar om goda fångster. Det är vanligt att hummerfisket bedrivs som en del av ett kustfiske där krabba och ål, makrill och plattfisk ingår. Bland hummerfiskarna finns både rutinerade yrkesfiskare och mer lycksökande fritidsfiskare."

Det finns ingen data tillgänglig om spöfiske i området men det finns ingen anledning att tro att det skulle skilja sig från spöfiske generellt i Skagerack. Det handlar främst om öring och makrill. Öring fiskas på grunda områden, under vår och höst, och i skärgården under sommaren. Makrill fiskas från maj-september lite varstans. En del fiske efter torsk och vitling med agnad krok förekommer också.

Vattenbruk är inte en framträdande bruksform i Sverige. I området förekommer i mindre skala odling av blåmusslor och ostron.

Jakt

I Kosterområdet jagas sjöfågel i mindre omfattning, främst ejder och knipa främst på allmänt vatten. Här bedrivs även viss skydds jakt på mink, storskarv och säl.



Figur 16 Ejder i Kosterarkiplagen

Medan jakttillstånd på öar och fastigheter i övriga delar av Bohuslän har varit möjligt genom att köpa tillstånd av ägaren Statens Fastighetsverk (SFV) har detta inte varit möjligt i Tanums och Strömstads kommuner. Här drog SFVs arbete med att lista lämpliga jaktområden ut på tiden, vilket i praktiken ledde till att möjligheterna till traditionell kustjakt stoppades. Delvis orsakades detta av de kommande planerna på en nationalpark i norra Bohuslän, där SFV skulle komma att överlåta markägandet till Naturvårdsverket, vilket gjorde att SFV inte ansåg det vara mödan värt att lägga ner tid och arbete på jaktfrågor.

Andra former av naturbruk som förekommer är givetvis det bruk som relaterar till samhällsutveckling och boende, hamnar, bryggor, och i mindre skala är grus och sandtänkt.

5.3 Hot, bevarande och naturvård

En stor del av nationalparksområdet är Natura 2000 område. Inom ramen för natura 2000 processen har man identifierat hot mot naturtyper och arter i området.

Orsakssamband är svåra att fånga i den marina miljön och områdets ekologi påverkas även av det som händer utanför. Slitage och nedsmutsning av den marina miljön behöver inte nödvändigtvis ha sitt ursprung lokalt.

Övergödning, sedimentation och kemikalier

För de marina naturtyperna identifieras övergödning och en ökad sedimentation som ett allvarligt hot. Sedimentation utgör en fysisk påverkan (igenslamning) på bland annat revbildandeorganismer och deras förkalkade strukturer som utgör fundament för andra livsformer, sedimentationen kan också medföra en ökad tillförsel av tungmetaller och organiska miljögifter. Skador på bottensubstrat och bottenorganismer genom påverkan orsakad av fiskeredskap med bottenkontakt, ankring/ uppläggning av fartyg, muddringar, deponering av muddermassor m.m. är också ett påtagligt miljöhot.

Sjöfart

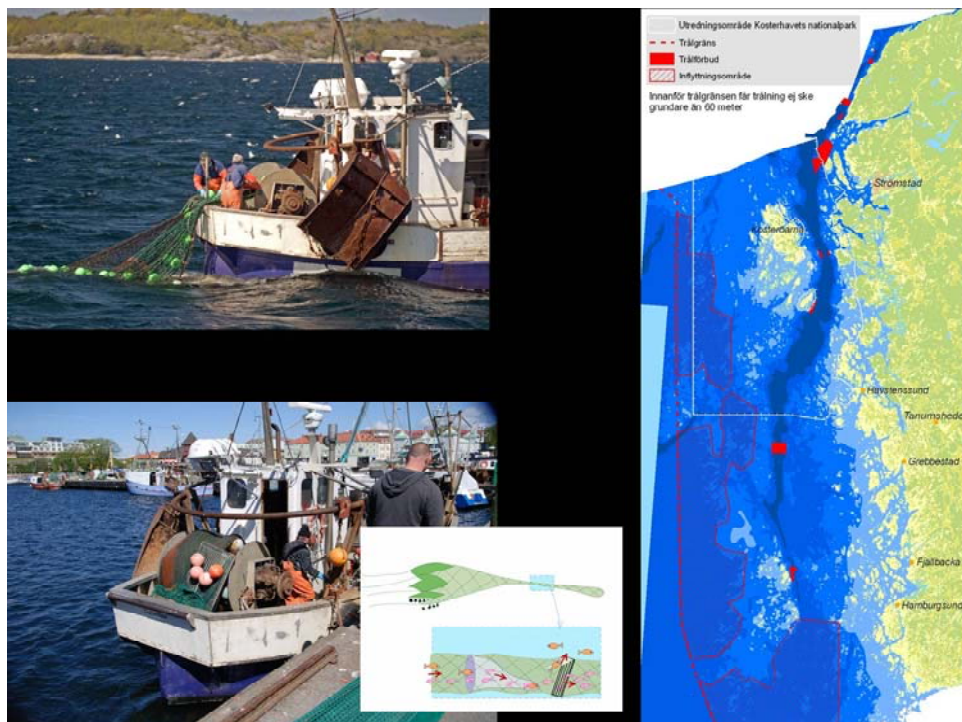
Sjöfarten är ett relativt miljövänligt transportmedel, men den för med sig en ökad risk för utsläpp av olja eller andra kemikalier, främmande organismer, giftiga båtbottnfärger och luftföroreningar. Kosteröarna har under senare år varit utsatta för viss förorening med olja.

Statistiken över trafik med fartyg i området (SCB 2001) visar på trafik av råolja och oljeprodukter till och från Norge. Detta kan utgöra risk för nedsmutsning och förorening av de känsliga ekosystemen. Sjöfartverket erfarenhet är att frekvensen av olyckor inte är märkbart hög i detta område (Sten Andersson, pers.com.). Under perioden 1985-2007 har 52 incidenter (mindre olyckor) registrerats i området (N 58° 35' - N 58° 58' E 010° 05' - 011° 15'). Grundstötningar verkar vara den vanligaste orsak till incidenter och olyckor (n=29) följt av maskinhaveri (n=9). Inblandade har varit såväl fiskefartyg (n=30) som passagerarfartyg (n=13). Under de senaste tolv åren har två större olyckor, dock utan allvarliga miljökonsekvenser, rapporterats av Sjöfartsverket (www.sjöfartsverket.se).

Sjöfartsverkets föreskrifter (lotsningsregler) är också viktiga i området, för att förhindra fartygsolyckor.

Fiske

Området berörs också av Fiskeriverkets föreskrifter om fisket i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön (FIFS 2004:36). De viktigaste reglerna i området för att skydda känsliga botten är trålgränsen och trålningsfria zoner samt utformningen av redskap hos de trålar som används i området. Hösten 2000 träffades en överenskommelse mellan myndigheter och yrkesfiskarna om räkfishet i området. Det innebär bland annat att de mest värdefulla och känsligaste bottenarna inte ska trålas och att redskapen modifierats med lättare trålbord och selektionspaneler som minskar mängden bifångst.



Figur 17 Inom ramen för Koster-Väderöprocessen har frivilliga överenskommelser fattats om områden med trålförbud och fiskebegränsningar.

Skräp längs med stränderna

Nedskräpning av stränderna är ett stort problem i området. För den svenska Bohuslänskusten är kostnaderna för strandstädning ca 10 miljoner SEK per år, men till detta tillkommer de kostnaderna som bärs av bl.a. för fiske- och turismnäringarna. Miljögifter kan vara direkta utsläpp från exempelvis industrier och reningsverk eller annan verksamhet, avrinning från land eller också komma via havsströmmar och/eller atmosfäriskt nedfall.



Figur 18 Den marina nedskräpningen är ett stort och kostsamt problem i Kosterhavet.

Övrig verksamhet

Annan verksamhet som kan utgöra en negativ påverkan på den marina miljön är:

- En omfattande skörd av makroalger (*Ascophyllum*, *Laminaria* m.fl.) eller musslor.
- Akut påverkan av giftiga algblomningar.
- Påverkan från introducerade arter, t.ex. Sargassosnärlj (*Sargassum muticum*) och amerikansk hummer (*Homarus americanus*).
- Vindkraftsanläggningar.
- Störande friluftsliv.

För naturtyperna på land består hoten framför allt av igenväxning av gamla kulturmarker, nedskräpning av stränderna från yrkessjöfart och fritidsbåtar samt slitage och störningar orsakade av det rörliga friluftslivet. Störningar från friluftslivet och småbåtstrafiken är ett hot mot knubbsälarna särskilt under juni då de föder sina ungar samt under andra halvan av augusti då de byter päls.

Ögrupper som har betydelse för säl- och fågellivet är skyddade som fågel- och salskyddsområden, med föreskrifter som reglerar allmänhetens tillträde till öarna och vattenområdet runt dessa.

Kosterområdets värdefulla landmiljöer är till stor del skyddade som naturreservat. I Kosterhavet och dess angränsning finns en grupp naturreservater i vilka bruket av naturen delvis redan är reglerad såsom: Halle-vagnaren, Capri, Långön Norra, Kosteröarna, Saltö, Kockholmen, Ursholmarna, Tråsö-Kalvö-Lindö, Tjurpannan, Otterö och Veddö. Dessa reservat har förvaltats sedan många år tillbaka av Västkuststiftelsen. Skötseln av naturreservaten i området har lidit av alldeles för små ekonomiska anslag för att kunna skötas på bästa sätt. Skötseln har släpat efter med en kraftig igenväxning som följd. På många ställen har enbuskarna fått breda ut sig fritt och kväva all undervegetation. I syfte att förhindra igenväxning och hålla landskapet öppet har en mer aktiv gallring och röjningsarbete påbörjats speciellt i Kosterområdet. De djur som betar på öarna har en avgörande roll för den rika växtligheten och för landskapets estetiska och kulturella värden.

Området utgör riksintresse för naturvården och friluftslivet enligt 3 kap 6 § MB. Samtliga öar och skär omfattas av strandskydd (minst 100 meter upp på land samt vattenområdet 300 meter runt dessa) vilket ger skydd för nybyggnation i den känsliga strandmiljön.

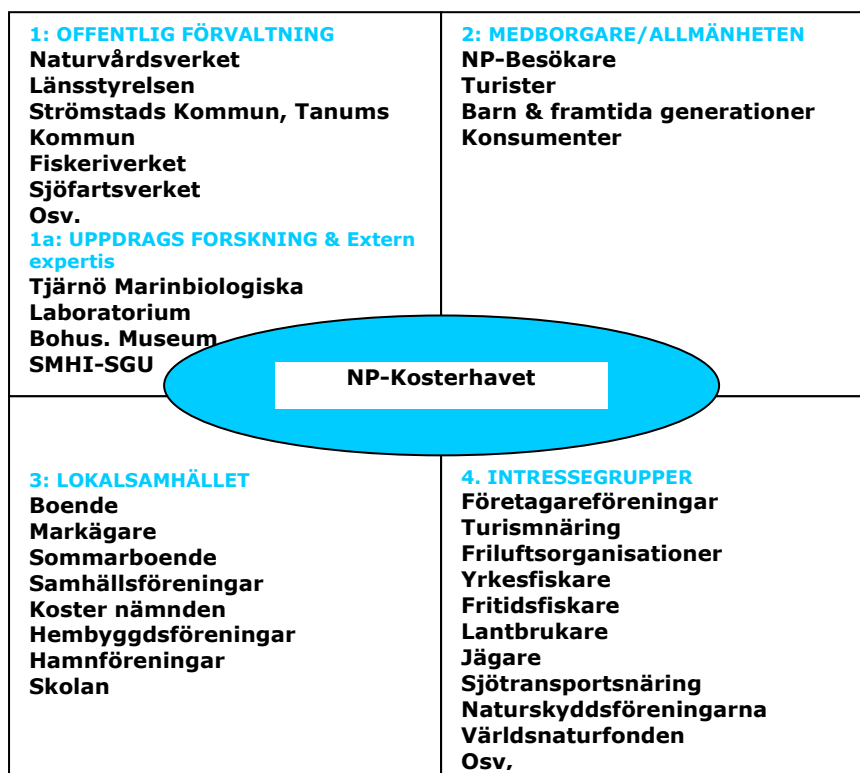
5.4 Den institutionella och sociala komplexiteten

Vi har tidigare sett att det finns ett lager av bevarande- och naturvårdande skyddsformer i området. De karakteristiska som – hög diversitet, hög dynamik och hög komplexitet – som använts för att på ett generellt sätt beskriva Kosterhavet som ett marint ekosystem, kan också användas för att beskriva det institutionella, sociala systemet. Förvaltning av öppna marina ekosystem med dynamiska, mobila resurser och ekologiska tjänster förutsätter en komplex institutionell apparat eller förvaltningsregim. Komplexiteten och även det samarbetssvårigheter som kan förekomma förstärks och förklaras av en myndighetsstruktur som bygger på sektorer med egna prioriteringar och utgångspunkter om havsmiljö och förvaltningsfrågor.

I fallet Kosterhavet handlar det sociala systemet om en väv av engagerade enskilda medborgare, markägare, lokala organisationer, grupper av olika näringsidkare och intressegrupper,

miljöorganisationer, forskare, politiker och representanter för den offentliga förvaltningen på lokal, regional och central nivå.

Figur 19 ger en översikt av aktörer som berörs av Nationalparken- Kosterhavet. Bilden är inte uttömmande utan har som syfte att presentera en form att kategorisera de olika aktörerna på.



Figur 19 En kategorisering av aktörer som berörs av NP- Kosterhavet.

Den offentliga apparaten

Den centrala nivån

Nedan har vi valt att lista en grupp av myndigheter som mer eller mindre direkt och permanent kan komma att beröras av de syften som föreslagits för Kosterhavet. Dessa grupperas i tre kategorier, beroende på deras relevans i förhållande till syften och problemställningar som förekommer i området. En mer komplett bild av de myndigheterna som på ett eller annat sätt förhåller sig till havsfrågor ges av Naturvårdsverkets rapport "Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet" (Morf 2007).

Grupp 1 Statliga myndigheter av permanent relevans för Kosterhavet

Naturvårdsverket

Huvudansvar för verkställandet av miljö-, naturvårds- och friluftslivspolitik. Fastställer föreskrifter och skötselplan för nationalparken och svarar för stor del av finansiering av skötsel och förvaltning.

Fiskeriverket	Verket har sektorsansvaret för fisk som resurs och fiskevård men även för olika typer av fiskeriverksamhet (professionellt, husbehovs- och fritidsfiske). Verket har ett sektorsansvar för sina miljöfrågor. Fiskeriverkets myndighetsutövning framgår av förordning (1996:145) om instruktioner till Fiskeriverket.
Sjöfartsverket	Har ansvar för sjöfart, sjöfartsolyckor, oljeutsläpp och främmande arter i havsmiljön. Sjöfartsverket är också ansvarig för att sjöfart följer internationella konventioner och minskar den marina transportssektorns miljöpåverkan. Ansvarar även för förvaltning av sjöfartens infrastruktur i form av leder, sjösäkerhet m.
Kustbevakning	KVB genomför tillsyn inom fiske och sjöfart arbetar med kontroll, utredning och målföring av brott till havs Kustbevakningens centrala uppgift är dock att rädda liv och miljön till sjöss.
Riksantikvarieämbetet	Riksantikvarieämbetet ansvarar för frågor som rör kulturmiljö och kulturarv. Att skydda, dokumentera och vårda kulturmiljön är en viktig del av arbetet, liksom att verka för att kulturarvets värden tas tillvara i utvecklingen mot ett hållbart samhälle.
Grupp 2	Statliga myndigheter av hög relevans för arbetet inom Kosterhavet dock ej kontinuerligt, utan vid behov.
Vägverket	Svarar för förvaltningen av vägnätet på Kosteröarna och på väg-systemet öster om Kosterrännan till Saltö, Tjärnö, Resö, Rossö m.fl. platser längs kusten
Räddningsverket	Bistår vid olje- eller kemikalieolycka på strand.
Grupp 3	Statliga myndigheter som kan bistå med data och information av hög relevans för arbetet inom Kosterhavet
Sveriges Geologiska Undersökning	Har myndighetsansvar för berg, jord (inkl. havsbotten) och grundvatten. Kan bistå med geologisk information vid hantering av t.ex. miljöproblem, fysisk planering, risker och säkerhet.
Lantmäteriverket	Kan bistå med geografisk information om markanvändning och satellit-information av värde för miljöövervakning.
Försvaret	Innehåller information av relevans för havsmiljöförvaltning och genomför verksamhet i egen regi.
Boverket	Har ett policyansvar för byggande och boende samt för den fysiska planeringen och hushållningen med mark och vattenområden. Verket utför dock ingen egen fysisk planering, utan den ligger helt på kommunal nivå och övervakas av Länsstyrelserna.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut Har ingen myndighetsutövning, men kan bistå med meteorologiska och oceanografiska data och information av hög relevans för så väl kust - och havsmiljöplanering som förvaltning.

Den regionala nivån

Länsstyrelsen i Västra Götaland

I förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion definieras Länsstyrelsens ansvar och uppgifter. Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet och ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn skall tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen är Naturvårdsverkets förlängda arm i Västra Götaland och i Kosterhavetsområdet. Länsstyrelsen är förvaltare av naturreservat och Trestickla nationalpark, beslutande om naturvårdande åtgärder som strandskydd, tillståndsgivning och dispenser. Länsstyrelsen har bland sina uppgifter även andra områden som är av relevans för Kosterhavet förutom naturvård. Bland dessa märks: miljöskydd, lantbruk, fiske, kulturmiljö, kommunikationer, regional utveckling, hållbar samhällsplanering och boende. Länsstyrelsens huvuduppgift är att samordna statlig och kommunal verksamhet i länet efter de övergripande miljö- och regeringspolitiska målen. Länsstyrelsen har en viktig roll i verkställandet av miljöbalken, naturvården och hushållning med naturresurserna. Länsstyrelserna har en tillsynsfunktion över kommunerna. Länsstyrelsen är den myndighet som, om det finns särskilda skäl, kan meddela dispens från föreskrifterna i nationalparker och naturreservat.

Västkoststiftelsen: Västkoststiftelsen bildades under tidigt 1960-tal med syfte att främja friluftsliv genom att införskaffa mark för friluftslivsändamål. Idag är stiftelsens huvudmän Västra Götalandsregionen, Landstinget i Halland och Göteborgsregionens kommunalförbund. Stiftelsen äger markområde och är naturvårdsförvaltare för närmare 200 naturreservat. De flesta naturreservaten i området har skötts med ekonomiska resurser som långt underskridit behoven och på ett mer eller mindre effektivt sätt av Västkoststiftelsen. Västkoststiftelsen ansvarade tidigare för skötseln av naturreservaten på Koster och Saltö. Västkoststiftelsens personal innehar för Kosterhavet relevant skötsel erfarenhet och kunskap.

Västra Götalandsregionen

Västra Götalandsregionen stödjer och driver många olika projekt som är av relevans för Kosterhavet. Exempel är Samförvaltningsinitiativet, utbyggnad av gästhamn på Rossö och olika INTERREG program.

Tjärnö marinbiologiska laboratorium Tillhör Göteborg och Stockholmsuniversitet. Finns i direkt anslutning till området och bedriver forskning och utbildning som är av extremt stor betydelse för nationalparken. Vid Tjärnö marinbiologiska laboratorium har under de senaste åren utvecklats samverkansprojekt med yrkesfisket. Detta har skett främst genom samförvaltningsinitiativet, gemensamma forskningsprojekt och gemensamma utbildningsinsatser. Laboratoriet är en viktig kompetensresurs för samarbete kring inventering och övervakning av den marina miljön på såväl kort som lång sikt. I labbet finns det ett akvarium som besöks av allmänheten och som utgör en god plattform för att förmedla kunskap. Förutom forskare som kan följa upp havets miljöstatus har laboratoriet olika kategorier av personal (lärare, informatörer, tekniker och vaktmästare) som kan utgöra en resurs för nationalparken och särskilt den verksamheten som kan tänkas drivas från *naturum*.

Den lokala nivån

Strömstad och Tanums Kommun

Kommunen har som uppgift att planera för mark och vattens användning ut till 12 nautiska mil. Kommunerna har ansvar för räddningstjänst, miljö och hälsoskydd ansvarar för tillsyn och viss tillståndsgivning samt renhållning, andra samhällstjänster. En kommun kan också inrätta naturreservat. Frågor som dricksvatten, utsläpp i luft och vatten, buller, renhållning och kontroll av allmän hygienisk standard i till exempel hotellen, restauranger och andra lokaler är en kommunal angelägenhet. Kommunen ansvarar även för grundskolan.

I kommunerna ansvarar Miljö- och byggnämnden för planering, tillsyn och tillståndsgivning inom plan- och byggområdet, samt miljö- och hälsoskyddsområdet, där livsmedelskontroll och djurskyddstillsyn ingår. Miljö- och byggnämnden är tillika räddningsnämnd och har ett lokalt tillsynsansvar samt ger mål och anvisningar för räddningstjänstens skadeavhjälpande och skadeförebyggande verksamhet samt för sotningsverksamheten. Förutom att vara myndighetsnämnd och handlägga bygglov och tillstånd för avloppsanläggningar, har nämnden en viktig uppgift i att ta egna initiativ.

I Tanums kommun finns det en miljöavdelning med en kommunekolog som arbetar med myndighetsutövning, rådgivning och information till allmänheten och företagen i kommunen. Denna avdelning arbetar också delvis med naturvårdsåtgärder och skötselplaner för kommunala naturreservat.

Turismen är en viktig näring för de båda kommunerna som engagerat sig starkt i turismens utveckling samt drift och utveckling av kommunala hamnar. I Tanum sker detta främst genom ett kommunalt ägt bolag Tanums Hamn & Turism AB (THTAB) och i Strömstad genom kommunal deltagande i styrelsen för Strömstad Tourist (ST) som är en ekonomisk förening. Motsvarande ekonomisk förening finns även i Tanum.

Tanums Hamn & Turism AB

Till skillnad från Strömstad Tourist är Tanums Hamn & Turism AB ett kommunalägt bolag. Bolagets uppdrag är att svara för drift och utveckling av kommunala hamnar, ansvara för Turistkontorets och den turistiska hemsidan, ansvara för drift och utveckling av turismanläggningarna Valö, Badholmen, Ranebo, tennisbanan i Grebbestad och tennisbanan/minigolf i Fjällbacka och dessutom ansvara för underhåll av anläggningar vid ett antal besöksmål och sevärdheter i kommunen.

Styrelsen för Tanums Hamn & Turism AB väljs av kommunfullmäktige i Tanums kommun och består av politiskt valda lekmän. Tanums Hamn & Turism AB har en verkställande direktör anställd på deltid och sex anställda. De anställda ansvarar för information, sköter båtplatsuthyrning, utarrendering och kundkontakter samt svarar för tekniskt underhåll av anläggningar samt teknisk beställarkompetens i bolaget. För ombyggnationer och större underhållsarbeten anlitas entreprenörer. Genom särskilda avtal med Tanums Kommun köper bolaget ekonomi- och administrativa tjänster.

Skolan

Såväl grundskolan som gymnasium i Tanum och Strömstads kommun är en resurs och bör utgöra en grundläggande del i nationalparkens nätverk.

Det lokala samhället

När man inom naturvården diskuterar ökat *deltagande* brukar man främst avse involvering av individer och grupper utanför den formella statliga och kommunala beslutsapparaten dvs. kategorierna medborgare/allmänhet, lokalt samhälle och intressegrupper enligt rutorna 2, 3 och 4 i figur 5.

Som vi tidigare nämnt finns medborgarnas/ allmänhetens perspektiv tydligt inkorporerat i inrättandet av en nationalpark genom att det är Sveriges folk genom riksdagen som måste ge sitt samtycke till nationalparksbildning.

Detaljplaner och översiktsplaner tas fram av kommunen genom en samrådsprocess och går ut på remiss till samhällsföreningar. Enskilda medborgare kan också yttra sig genom den kommunala beslutsapparaten och svara på remiss.

När man diskuterar ökat *lokalt deltagande* brukar man därför främst avse involvering av organiserade individer som har en kontinuerlig, ofta långsiktig relation till området och hur naturen där brukas. De som bor och verkar lokalt brukar organisera sig enligt olika kriterier, boplat, ålder, kön, yrke, skola, fritidsintresse, religion och för att driva olika frågor som upplevs som viktiga.

Det finns många intressanta målgrupper för deltagande i nationalparken bland de platsbundna (territoriella) grupperingarna i form av samhällsföreningar och lokala företagareföreningar och bland funktionella grupperingar runt om verksamhet som turism, fiske, jakt, naturvård, hamnar o.s.v.

Föreningslivet i området är traditionellt mycket omfattande med engagerade fastboende som driver större och mindre projekt. De lokala föreningarna visar på ett starkt engagemang, kärlek till bygden och goda demokratiska seder.

Att kartlägga och beskriva allt relevant föreningsliv i område som på ett eller annat sätt kopplar till nationalparksbildningen hade förutsatt mer tid och ett annat metodologisk angreppssätt. Vi har valt att här presentera ett urval av samhällsföreningar och grupperingar som oftast nämnts av de intervjuade och som vi funnit vara extra relevanta för Kosterhavets framtida verksamhet. Alla dessa kan ha ett intresse i nationalparkens framtid och vara instrumentella för att uppnå parkens syften. Den höga organisationsgraden i lokalsamhällena kring och i Kosterhavet borgar för att det finns mycket goda förutsättningar för ett framgångsrikt lokalt deltagande.

Några viktiga territoriella grupperingar

Kosternämnden

Kosternämnden är ett partipolitiskt obundet forum, genom vilken Kosterborna på ett demokratiskt vedertaget sätt kan uttrycka en majoritetsuppfattning i viktiga frågor. Nämnden består av 9 ledamöter. Alla mantalsskrivna kosterbor fyllda 16 år är röstberättigade. Valet till nämnden skall

ske vid samma tillfälle som kommunalvalen. För att nämnden skall fortsätta finnas måste mer än 50% av röstberättigade kosterbor avge sin röst annars har den enligt stadgarna förlorat sin demokratiska legitimitet. Valdeltagandet i Kosternämndensvalet den 17 september 2006 var 70%. Vilket var högre än deltagandet i riksdagsvalet.

Nämndens syfte är:

- att bilda sig en uppfattning om majoritetens vilja i viktiga frågor, med betydelse för Kosterbors framtid och att efter förankring hos kosterborna t ex genom allmänt möte framföra detta till berörd instans,
- att vara ett stöd för de föreningar som gentemot myndigheter och andra har svårt att hävda sin legitimitet,
- att på uppmaning medla och försöka ena när någon fråga är av det slaget att olika uppfattningar finns och grupperingar bildats på Koster.

Nämndens uppgift är inte att själv driva frågor, frågor drivs av de politiskt valda Kosterbor som sitter i kommunfullmäktige eller i olika kommunala politiskt valda nämnder. Nämndens uppgift är inte heller att genomföra aktiviteterna dessa genomförs av samhällsföreningen, företagarföreningen, idrottsklubben, hembygdsföreningen, hamnföreningarna, vägföreningarna, etc. Nämndens uppgift är att stärka föreningars och enskilda personers arbete. När de vill ha stöd för en åsikt eller ett förslag, kan de vända sig till Kosternämnden. Nämndens uppgift blir då att undersöka och skaffa sig en uppfattning om huruvida de olika förslag som förs fram av föreningar eller enskilda verkligen representerar en majoritetsuppfattning. Det görs bland annat genom de Ö-rådsmöten som hålls minst två gånger per år och som alla på Koster kan delta i. Den majoritetsuppfattning som råder skall nämnden sedan föra fram till kommunen eller annan berörd myndighet. Nämnden har arbetat med förbindelsen mellan Nord- och Sydkoster, genom att klargöra majoritetens uppfattningar och deltagit i planeringsarbetet. Kosternämnden arbetar aktivt med bildandet av nationalparken.

Kosterbors Samhällsförening

Kosterbornas samhällsförenings uppgift är att behandla direkta samhällsfrågor rörande det vardagliga livet på öarna som skola, förskola, vägar, äldreboende och andra boendefrågor, post, passagerartrafiken m.m. Samhällsföreningen deltar i arbetet med en ny översiktsplan över Koster och är delägare i investeringsprojekt så som bredbandsnätet och äldreboendet men också i Stiftelsen Kosterhälsan.

Stiftelsen Kosterhälsan

Stiftelsen Kosterhälsan bildades år 1992 av Bohuslandstinget, Kosterbors samhällsförening, Strömstads kommun och Utvecklingsfonden i Göteborg. Dess ändamål var att stödja tvärvetenskaplig forskning om sambanden mellan miljö, livsstil och hälsa. Stiftelsen hade som mål att, i samverkan med forskarna från Göteborgs universitet och Chalmers, utforma modeller för praktiskt folkhälsoarbete. Studierna pågick fram till 2004 utifrån ett utbildningscentrum på Kilesandsgården på Sydkoster som numera är såld.

Stiftelsen fick 2006 en ny inriktning och verksamhet genom att organisera, lokalanställa och driva naturvårdsarbete på Koster. Tidigare ansvarade Västkoststiftelsen för skötseln av naturreservaten på öarna. För att kunna öppna för aktivt deltagande av Kosterborna sade Länsstyrelsen upp förvaltningsavtalet med Västkoststiftelsen och träffade en överenskommelse med Stiftelsen Kosterhälsan som nu genomför skötsel och restaureringsarbeten inom naturreservaten på Koster under namnet Kosterstiftelsen.

Stiftelsen har anlitat en kvalificerad koordinator som är ansvarig (75%) för verksamheten och som har administrativt stöd (50%) i form av fakturering, leverantörsfakturor, personaladministration och diverse kontorsgöromål. Därutöver har stiftelsen ca 10 st. helårs arbetskrafter för skötsel- och restaureringsarbetet fördelade på mellan 16 och 22 personer. Arbetslagen på Nord- respektive Syd-Koster har var sin arbetsledare. De lokala naturvårdarna på Koster har gått igenom en del praktiskt utbildning och får handledning av Naturcentrum AB, ett konsultföretag som arbetar med inventeringar på öarna och som tagit fram preliminära skötsel- och restaureringsplaner för Nord- och Sydkoster. Verksamheten har genererat nya arbetstillfällen för såväl fastboende som nyinflyttade i varierande ålder och bidragit till en positiv känsla för praktisk naturvård som har stärkt såväl Kosterborna som processen för bildande av nationalparken.

Stiftelsen har en budget på 5 miljoner kr/år för skötsel- och restaurering av naturreservatet på Kosteröarna. För åtgärder utanför reservatet fakturerar Stiftelsen Länsstyrelsen till självkostnadspris. Vid enstaka tillfällen har stiftelsen utfört uppdrag åt kommunen, enskilda eller organisationer och då fakturerat till självkostnad.

Det naturvårdsarbete som hittills genomförs av de lokala naturvårdarna bedöms av Länsstyrelsen som mycket väl utförda med en god känsla för landskapsbilden.

Kosters Företagareförening

Kosters Företagareförening arbetar med närings- och etableringsfrågor på Koster. Föreningen har ett 60-tal medlemmar många av dem enmansföretag och har varit aktiva i en serie samhälls- och utvecklingsprojekt på Kosteröarna. Föreningen är aktivt i ett antal lokala arbetsgrupper som arbetar med nationalparksfrågor.

Kosters Hembygdsförening

Kosters Hembygdsförening har till uppgift att "väcka intresse för hembygden, dess kulturhistoria och natur. Föreningen driver hembygdsmuseet i "Sibirien" vid Långegärdes brygga som bevarar folkminnen, föremål, fotografier och arkivhandlingar. En stor del av materialet har kopplingar till naturbruket och fisket på öarna.

Samhällsföreningen Resö Galtö ekonomisk förening

Samhällsföreningen arbetar med samhälls- och utvecklingsfrågor för bygden. Föreningen har visat på starkt socialt kapital med stor handlingskraft och startat egen kooperativ skola och byggt ett vandrarhem med restaurang. Även gästhamnen och affären på Resö drivs av föreningen. Val av ledamöter görs även i detta fall som ett vanligt politiska val. Valbara är myndiga personer boende på Resö och Galtö som är eller har för avsikt att bli medlemmar i föreningen. Föreningen har valt att vika en styrelseplats i föreningen till en representant för sommargästernas förening.

Rossö samhällsförening

Rossö samhällsförening är mycket aktiv och arbetar för att bibehålla och utveckla Rossös kvaliteter i form av natur- och kulturmiljö samt samhällsservice. Föreningen är remissinstans för Strömstads kommun och stöder på olika sätt öns skola samt butik och verkar för goda kommunikationer.

Föreningen deltar aktivt i ett lokalt naturvårdande betesprojekt (LONA) på Backelerans strandängar, Kilens våtmark och omgivande hagmarker på södra Rossö. Rossö skola är en viktig aktör i projektet som genomförs i samarbete med markägare, Rossös skola, Strömstad kommun, Västkuststiftelsen och övriga föreningar på Rossö.

Föreningen visar på ett exemplariskt sätt hur det lokala samhället och skolan kan spela en operativ roll i naturvården och hur detta kan användas i utbildningssyfte.



Figur 20

Rossö hembygdsförening

Rossö hembygdsförening värnar Rossös historia. Föreningen förfogar över ett rikligt antal skrifter och ett omfattande bildmaterial om livet förr. Föreningens lördagscaféer i Rossö skola är populärt bland medlemmarna. I föreningens regi drivs ett fiskemuseum i Rossö hamn. Det finns önskemål att detta museum ses som en besöksnod i nationalparken. Föreningen samlar också in pengar för restaurering av fyren Albert vid inloppet till Rossö.

Hamnföreningar

Det finns många hamnföreningar i området. Bara på Koster finns fem föreningar som driver och förvaltar verksamheten i olika hamnar. Hamnföreningarna har oftast sitt ursprung i en fiskhamnsförening som inte direkt är anpassade till dagens verksamhet som framförallt består i att upplåta hamnplatser för fritidsbåtar.



Figur 21 Under sommaren är ofta hamnanläggningarna fullbelagda.

Några viktiga funktionella grupperingar

Organisationsgraden och platsberoendet varierar från bruksform till bruksform något som påverkar de olika brukarnas möjligheter och intresse att aktivt på ett organiserat sätt delta och utöva inflyttande (tabell 2). Tabellen inkluderar inte de territoriella grupperna då dessa har utvecklats runt en geografisk plats och därför har goda förutsättningar att organisera sig. En brukare som utnyttjar en resurs i ett område dagligen för sitt levebröd har av naturliga skäl ett större incitament att engagera sig i dess förvaltning än någon som bara nyttjar resursen någon enstaka gång. Vissa bruksformer (som fritidsfiske och segling) återkommer i tiden och är bundna till platser (så kallad kommunikationsnoder i tabell 2) vilket kan förenkla informationsförmedling. Det är oftast den lokala befolkningen som har kunskap och kan upplysa om dessa mönster.

Strömstad Tourist ekonomiska förening

Strömstad Tourist är en ekonomisk förening med 240 medlemmar, huvudsakligen företag som är verksamma i besöksnäringen men också banker, vanliga affärer och föreningar. Strömstad Tourist har ett välbesökt informationscentra med två heltidsanställda samt en person som på deltid driver gästhamnen. Föreningen hanterar en budget på 700 000 kr per år. Huvuddelen av inkomsterna kommer från medlemsavgifter och kommunala uppdrag. Såväl Strömstad kommun som affärsidkare från Kosteröarna är aktiva i föreningens styrelse. Strömstad Tourist har en välutvecklad webbsida och ett utmärkt nätverk av aktiva företag i området. Föreningen är en resurs med erfarenhet av informationsförmedling till turisterna. Inom ramen för Strömstad Tourist har man diskuterat behovet av en utökad information om Kosteröarna och den framtida

nationalparken. Strömstad Tourist ser goda möjligheter för samarbete kring den växande ekonomisk verksamhet som bygger på naturupplevelse och med *naturum* på Koster. Enligt Strömstad Tourist bör *naturum* förutom kunskap om området även kunna förmedla annan typ av information som begärs av turister.

Tanums Turist ekonomisk förening

Tanum Turist är en ekonomisk förening som till största delen ägs av Tanums Näringsliv med 220 medlemmar. Styrelsen består av representanter från näringsliv och kommun. Tanums Hamn & Turism AB finns representerad i styrelsen.

I korta drag arbetar föreningen med att:

- stödja destinationsutveckling och utveckling av enskilda företag
- samverka i samhällsutveckling och turistfrågor
- samordna kommunens marknadsföring; lokal karta, turistbroschyrer, mässor
- ansvara för fem lokala turistinformationslokaler i kommunen samt för lokala turistutbildningar

Grundplåten i föreningen är medlemsavgiften och den är helt avgörande för det fortsatta turistarbetet

Föreningen har ett intressant nätverk av företag inom besöksnäring i Tanum och är intresserad av ett samarbete med nationalparken men har hittills inte deltagit i diskussionen kring nationalparksprocessen.

Njord – Norra Bohusläns, Ekonomisk Förening

Yrkesfiskarna i norra Bohuslän är initiativtagare till denna nya förening och varumärke som är tänkt ska förena företagare från Tanum och Strömstad som erbjuder varor och tjänster som är närproducerade och "sprungna ur det marina". Närfångade räkor, hummer, makrill, havskräftor, tångbröd, skaldjursrestauranger, guidade havsturer och fiskeupplevelse samt varma havsbad är produkter som idag ingår i Njords sortiment. På sikt är det meningen att även andra verksamheter inom området skall kunna använda sig av varumärket.

Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) Avdelning 26: Norra Bohuslän

SFR är den gemensamma organisationen för Sveriges yrkesfiskare. Avd 26 i Norra Bohuslän har ca 150 medlemmar, i huvudsak skaldjursfiskare. Inom SFR avdelning Norra Bohuslän finns en lång erfarenhet av kollektiv förvaltning med självreglering inom vilken bl.a. selektiva redskap, tidsbegränsningar och ransonering tillämpas. Den så kallade Koster/Väderööverenskommelsen är en bra erfarenhet av lokal samverkan mellan yrkesfiskare, forskare och myndigheter främst i avseendet miljöanpassning av fisket i Kosterrännan. Genom överenskommelsen finns tio trålningsfria zoner i området. Ett fortsatt samarbete kring redskapsutveckling, kunskapsinhämtning, utbildning och särskilda skyddsområden har inneburit att trålningens effekter på känsliga miljöer minskat avsevärt.

Samförvaltningsinitiativet för fiske Norra Bohuslän

Arbetet inom Samförvaltningsinitiativet för Fiske i sin helhet har beskrivits av Fiskeriverket i en rapport till regeringen där man från verkets redogör för erfarenheterna och föreslår bl.a. formalisering av samförvaltningsorgan (Fiskeriverket 2007). Ett formellt erkännande från myndigheten av dessa organ är en förutsättning för att lokala resursbrukare och intresseorganisationer ska vidmakthålla sitt engagemang. I sin rapport föreslår Fiskeriverket en komplettering av såväl Fiskeriverkets som länsstyrelsernas instruktioner. Fiskeriverket anser det viktigt att bildandet av särskilda organ för samverkan mellan olika kategorier fiskande och andra berörda intressenter i frågor som berör fisket i ett fiskeområde formaliseras. Detta skulle utan

tvekan ge SFI-Norra Bohuslän en tydligare roll i frågor som rör nationalparken och stimulera till större engagemang i förvaltningen av fisket i området.

Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän (SFI-NB) är en samarbetsplattform utifrån vilken många av de instanserna som nämnts ovan samarbetar kring yrkesfiskefrågor i området. SFI-NB:s arbete har avgränsats till kustvattnet utanför Tanum och Strömstad fram till 4 nautiska mil. Yrkesfisket har varit drivande i SFI-NB:s arbete. Styrgruppen består av fyra representanter från SFR Avd 26, en representant från varje kommun - Tanum och Strömstad, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium och Fiskeriverket som deltar som aktiv observatör. Styrgruppen adjungerar andra personer efter frågeställning och kompetensbehov

Exempel på deltagare som inte är ordinarie medlemmar är bland andra Västra Götalandsregionen, marknadsföringskonsulter, turistentreprenörer, och kockar. Perifert finns också andra intressen, exempelvis miljöorganisationer och sportfisket. SFI Norra Bohuslän har varit framgångsrikt med att mobilisera finansiering och genomföra varierande aktiviteter med tonvikt på utbildning för såväl fiskare som tjänstemän, politiker och forskare. Man har bl.a. påbörjat forskningsprojekt, testat redskap, egenkontroll, infört ett lokalt varumärke (Njord) och utvecklat tankar inför framtiden.

SFI-Norra Bohuslän har begränsat sin verksamhet till yrkesfiske utifrån det mandat som fastställdes i ansökan till Fiskeriverket.

Fritidsfiskare

Bland fritidsfiskare varierar ursprung och graden av organisation mycket. Det gör att fritidsfiskarna till en kategori människor som är relativt svåra att nå eftersom merparten av dem är oorganiserade (se tabell 2). De organisationer som arbetar med fritidsfiske i regionen och lokalt är Strömstads Sportfiskeklubb, Sportfiskarna Väst, Västkustens Husbehovsfiskares förening och Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation (SKIFO).

Kosterhavets jaktvårdsförening

Kosterhavets Jaktvårdsförening är en ideell förening som verkar för, i Strömstads och Tanums kommuner, kustboendes möjligheter till att bedriva traditionell jakt i kustområdet. Föreningen bildades 2006 och är i huvudsak öppen för alla som fram till 2005 innehade jakträtt i området eller som är bosatta väster om väg E6 i Hogdal, Strömstad, Skee, Tjärnö, Lur och Tanum församling. Föreningen har i nuläget 26 medlemmar. Det finns inget krav på organisatorisk hemvist hos medlemmarna, utan föreningen är öppen såväl för medlemmar i Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund som för oorganiserade jägare. Bildandet av Kosterhavets jaktvårdsförening är ett resultat av den lokala mobiliseringen runt den traditionella kustjaktsrätten och nationalparksbildningen. Så som samförvaltningsinitiativet har denna förening blivit en förhandlingspart för Länsstyrelsen med avseende på jaktutnyttjande i den planerade nationalparken.

Båttrafiken

Som framgår av tabell 2 är organisationsgraden inom det båtburna friluftslivet lågt, något som försvårar deras förmåga att delta på ett organiserat sätt eller genom representation i olika fora. Men det finns noder eller platser där denna grupp människor kan nås för till exempel förmedling av information. Den yrkesmässiga persontrafik som opererar i området verkar inte vara funktionellt organiserad, men de flesta företag som utgår från Strömstad eller Tanum är medlemmar i de lokala ekonomiska föreningar Strömstad Tourist eller Tanum Turist och företagarföreningarna.



Figur 22 Kosterfärjan på väg mellan Nord- och Sydkoster.

Naturskyddsförening

Det finns en Naturskyddsförening i Strömstad och en i Tanum. De lokala naturskyddsföreningarna var tidigare mycket aktiva att driva frågan om att inrätta "Ranrikets nationalpark". Ett betydligt större område, som omfattar Kosterarkiplagen, Väderöarkiplagen, Koster-Väderöfjorden, Kustområdet från Idefjordens mynning till Dynekilen, Fjällbacka skärgård, Soteskär och samtliga kronholmar i kustområdet från Idefjorden till Soteskär. Efter det att Länsstyrelsen och Naturvårdsverket börjat driva själva nationalparksprocessen har naturskyddsföreningarna till synes tagit ett steg tillbaka i processen.

Världsnaturfonden

Världsnaturfonden har inga lokalavdelningar som Svenska naturskyddsföreningen. De har dock varit engagerade i processen och dialogen kring arbetet med den föreslagna nationalparken från central nivå. WWF har god kunskap om nationalparks arbete i såväl Sverige som i andra länder.

Tabell 2 Grad av social organisation och möjliga kontaktnoder för olika funktionella grupper

Verksamhet	Grad av organisation	Kontakt noder
Besöksnäring/turism		
Fjärranrekreation	Medium	Färjorna; Strömsta Tourist; Tanum Turist; Kosterbooking; Hotel & Restauranger; Mataffärer/Systembolaget
Närrekreation	Låg	Färjorna; Restauranger
Friluftslivet	Låg	Naturresevaterna; Väst kuststiftelsen; lokala guider; NSF; lokala ungdomsföreningar
Båttrafiken		
Yrkesmässig trafik	Medium	Hamnarna, Strömstad Tourist, Tanum Turist, Koster företagareförening
Fritidstrafik	Mycket låg	Hamnarna; Segelsällskapet; bensinmack
Fiske		
Yrkesfiske	Hög	SFI-Norra Bohuslän; SFR-Norra Bohuslän; Auktionen; Hamnar
Kommersiellt fritidsfiske	Låg	Företagareföreningar; hamnar
Närfritidsfiske	Medium	Norra B husbehovsfiskareförening; hamnar; Samhällsföreningar/Hamnarna/Mataffärer
Lokal sportfiske	Medium	Sportfiskarna; Strömstad Sportfiskeklubb; affär
Fjärrfritidsfiske	Låg	Hamnar/Mataffärer; Sportfiskarna
Vattenbruk	Medium	Vattenbrukarnas Riks Förbund; samhällsföreningar
Jakt efter sjöfågel	Medium	Jaktförening; samhällsförening
Dykning	Låg	Dykarklubb; Dykarguider; hamnar; TMBL
Turer, safaris, naturguiding (säl, hummer, osv)	Hög	Företagareföreningar, Strömsta Tourist, Tanum Turist; Hamnar; Naturresevat; Väst kuststiftelsen

Aktörer på den norska sidan av nationalparken – Ytre Hvaler Nationalpark

Nationalparken Kosterhavet måste förhålla sig även till det som händer på andra sidan nationsgränsen. På norsk sida planeras för inrättandet av Ytre Hvalers nationalpark. Där föreslås ett område som är 35 450 ha varav 1 400 ha är landareal (4,2 %) ingå i nationalparken. Kosterhavet/Ytre Hvaler kommer således inte bara bli Sveriges första marina nationalpark utan även den första gränsöverskridande nationalparken som sträcker sig över ett område på närmare 80 000 ha. Eftersom människorna redan idag brukar havet och färdas mellan de föreslagna nationalparkerna i området är det lämpligt att angreppssättet, regler och arbetet samordnas så långt det är lämpligt för att regelverk och praxis i förvaltningen ska skilja sig så lite som möjligt inom området.

De viktigaste aktörerna, från svensk sida att förhålla sig till, torde på myndighetssidan vara Ostfolds fylke. Förvaltningen av nationalparker i Norge sorterar traditionellt under Fylkesmannen (Landshövdingen/Länsstyrelsen) som är förvaltningsmyndighet. I Norge precis som i Sverige är det möjligt att överföra förvaltningsansvaret över skyddade områden till någon annan part. För nationalparker har man initierat försök med lokal förvaltning i några utvalda nationalparker. Dessa försök är ännu inte utvärderade och man har beslutat att innan dessa utvärderingar är klara så kommer Fylkesmannen att fortsatt vara förvaltare för övriga nationalparker. Operativt kommer förvaltningen att sortera under SNO, Fylkesmannens miljöavdelning.

Andra viktiga aktörer i förvaltningssammanhang är Hvaler- och Fredrikstads kommuner som berörs av nationalparken. Av landområdet ligger 94% i Hvalers kommun och 6 % i Fredrikstads kommun. Kommunerna driver tillsammans med Oslofjordens Friluftsråd och Østfolds Fylkeskommun Skjaergårdstjenten. Skaergårdstjensten kommer troligtvis att ha en nyckelroll i skötseln av den planerade nationalparken såväl som i fråga om naturvägledning till allmänheten som brukar nationalparken för friluftssändamål.

6

KOSTERHAVETS NATIONALPARK

6.1 Historik och bildandeprocess

Tanken på ett skydd av Kosterfjordens marina miljöer är inte ny. I box 6 nedan presenteras en lista med viktiga händelser under de senaste 28 åren som har lett processen fram till dagens förslag till nationalparksbildning. Nationalparken Kosterhavet har en lång, rätt så konfliktfylld historia med stundtals starka motsättningar mellan olika intressegrupper. Processen tog fart på allvar när man väl hade gjort en omfattande kartläggning av områdets naturförutsättningar. Under hela denna period har kunskapen om Kosterhavets biologiska värden ökat och förmedlats. Samtidigt har förslaget att bilda nationalpark öppnat för nya tankar om hållbart lokalt utveckling och med tiden fått ett ökande lokalt stöd från nya intressegrupper och lokalsamhällen inklusive Kosteröarna.

Om vi ser på Kosterhavets nuvarande process och vad man hittills hunnit med i ljuset av IUCN: riktlinjer enligt kapitel 3 kan vi placera den någonstans i steg 2.

Steg 1: Förberedelser och organisering

- ☺ ☺ ☺ En projektledning har tillsatts och flera arbetsgrupper har bildats.
- ☺ ☺ ☺ Kartläggning av områdets naturförutsättningar, resursanvändare och eventuella naturresurskonflikter.
- ☺ ☺ Vid behov ges stöd åt de lokala aktörerna för att organisera sig mm.

Steg 2: Förhandling och utveckling av överenskommelser

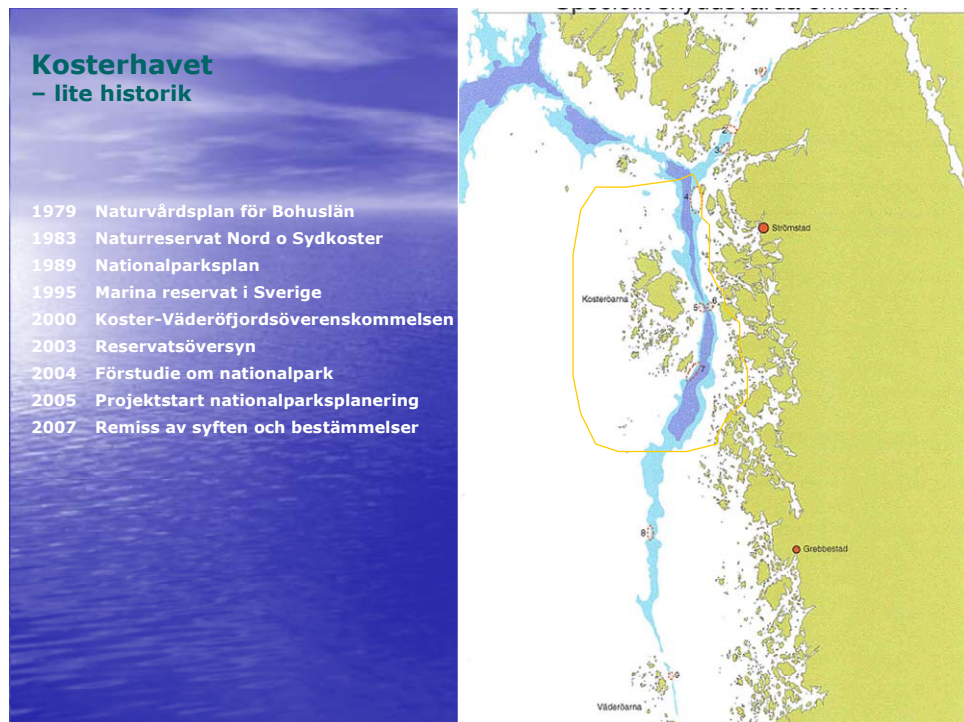
- Vid behov utses en oberoende processledare.
- ☺ ☺ Utvecklande av gemensamma målbilder, visioner samt tydliggörande av olika aktörers perspektiv.
- ☺ ☺ Konsensusökande processer som leder till överenskommelser om åtgärder, regler, förvaltningsorganisation mm.
- Överenskommelser skrivs ner i ett gemensamt avtal.

Steg 3: Genomförandefas – genomförande och uppföljning

- En förvaltningsorganisation etableras.
- ☺ ☺ Skötselaktiviteter genomförs.
- Uppföljning av aktiviteter och resultat.
- Utveckling av mer komplexa skötsel- och förvaltningssystem.
- Utvärdering av tidigare målbilder/visioner och överenskommelser. Överenskommelser revideras vid behov, dvs. gå tillbaka till steg 2.

20 års process bakom bildande av nationalparken Kosterhavet

- 1979 Området utpekades i naturvårdsplanen för Göteborgs och Bohus län som skyddsvärt.
- 1980 Redovisas Kosterfjorden i Naturvårdsverkets rapport "Marina reservat i Sverige" (SNV PM 1297). Rapporten upptog ett hundratal kust- och skärgårdsområden vilka bedömdes i behov av ett långsiktigt skydd.
- 1987 Naturvårdsverket presenterar 16 marina naturområden som bedöms vara särskilt värdefulla att skydda, Kosterfjorden är ett av dem.
- 1987 Naturskyddsföreningen föreslår att Ranrike nationalpark skall inrättas som innefattar Södra delen av Kosterarkipelagen i norr via Väderöarna till Soteskären i Sotenäs. Förslaget fångas upp av tjänstemännen på Naturvårdsverket.
- 1989 Naturvårdsverket redovisar Kosterarkipelagen i "Nationalparksplan för Sverige" som en av 20 föreslagna nya nationalparker. Förslaget omfattade Sydkosters sydligaste del och utanförliggande skärgård. Alltså ett mindre område än vad som föreslagits av SNF.
- 1992 UNCED – Rio – Agenda 21 präglar miljöpolitiken och arbetet.
- 1994-97 Naturskyddsförening återupptar tankarna på NP-bildning och det skrivs mycket i den lokala Pressen.
Tjärnö Marinbiologiska inbjuder lokala yrkesfiskare till diskussionsmöte.
Lokal motstånd på Koster. Missnöje framförs på olika möten.
- 1997 Publiceras Naturvårdsverket rapport "Marina reservat i Sverige" (Rapport 4693). Där föreslås ytterligare inventeringar av Kosterfjorden innan en reservatsbildning påbörjas. Fiskarena organiserar sig runt den så kallad Kosterfjordgruppen.
- 1998 Fiskarena demonstrerar på kajerna mot tanke på marinreservat/nationalpark. Möten avlöser varandra. Länsstyrelsen påbörjar förhandlingar med räkfiskarena.
- 2000 Presenteras den första mer omfattande undervattensinventering av Kosterfjorden. Tredimensionella undervattensbilder förenklar dialogen med nyttjarna av området. En överenskommelse träffas mellan myndigheterna och yrkesfiskarna om långtgående anpassningar av räktrålningen i Koster-Väderöfjorden (skyddsområden, redskapsbegränsningar, selektionspanel, utbildning m.m.). Naturskyddsföreningen föreslår återigen Regeringen, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen att "Ranrikes marina nationalpark skall inrättas.
- 2003 Länsstyrelsen tar initiativ till en översyn av Kosteröarnas naturreservat. Arbetet inleds med dialog med Kosters lokalsamhälle representerade genom den så kallade Kosternämnden.
- 2004 Redovisar Kosternämnden ett program för öarnas utveckling där bevarandet finns med som en viktig förutsättning. I programmet behandlas även möjligheten att bilda en nationalpark för den marina miljön. Man tänker sig att en nationalpark kan bidra till utvecklingen av en besöksnäring baserad på hållbart nyttjande av öarnas och havets resurser.
- 2005 Genomför länsstyrelsen efter överenskommelse med Naturvårdsverket en förstudie rörande bildande av en marin nationalpark i Kosterområdet. Under året växer det fram ett samförvaltnings-initiativ för lokal kustfiskeförvaltning i norra Bohuslän (SFI-NB) där flera partner samarbetar. Inom SFI-NB diskuteras frågan om hållbart fiske i nationalparken intensivt.
- 2006 *Naturums* byggprojekt offentliggörs och skapar motstånd och blir fokus i debatten. Lokala arbetsgrupper bildas. Naturvårdsmedel investeras på Kosteröarna. Kosterstiftelse/hälsa får i uppdrag att genomföra praktiskt skötsel på Kosteröarna samt ansvara för strandstädning.
Informationsbladet KH1 kommer ut till alla medborgare i Strömstad kommun.
- 2007 Kommunerna ställer krav på medbestämmande. Kostersdag bjuder in allmänheten. Förslag över Kosterhavets nationalpark skickas på remiss. Informationskampanj intensifieras.
- 2007 En serie förstudier har beställts. Bland en studie om alternativa förvaltningsformer. Informationsbladet KH 2 om ett hållbart fiske och KH 3 om *naturum* kommer ut.



Figur 23 Kosterhavet kort historik.

6.2 Kosterhavets nationalpark och dess syften

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland föreslår följande syfte för Kosterhavets nationalpark:

Att bevara ett särpräglat och artrikt havs- och skärgårdsområde samt angränsande landområden i väsentligen oförändrat skick.

I syftet ingår att:

- Långsiktigt skydda och bevara områdets naturligt förekommande marina biotoper och arter samtidigt som ett hållbart nyttjande kan ske av områdets biologiska resurser.
- Skydda och vårda områdets naturliga och kulturpräglade landmiljöer med tillhörande värdefulla växt- och djurliv.
- Underlätta för besökare att uppleva och få kunskap om områdets natur- och kulturvärden samt hur dessa kan nyttjas på ett hållbart sätt.
- Främja forskning och utbildning kring bevarande och hållbart nyttjande av marina och landbaserade ekosystem.

Syftet föreslås tryggas genom att:

1. Yrkesfisket regleras enligt Fiskerilagstiftningen och är förenligt med den föreslagna nationalparkens syfte. Trålning efter räka bedrivs i enlighet med den så kallade Koster/Väderöfjordsmodellen (överenskommelse daterad 2000-10-26). Inom nationalparken bedrivs fritidsfiske efter bland annat hummer. Fritidsfisket är hållbart och är förenligt med den föreslagna nationalparkens syfte.
2. Nyttillkommande verksamhet som tar mark eller vatten i anspråk eller innebär skador på mark, vegetation eller den marina miljön och som förändrar landskapets orörda karaktär tillåts inte.
3. Vattenbruk bedrivs på ett sätt som inte skadar den föreslagna nationalparkens marina miljö.
4. Besöksnäringen bedrivs och utvecklas på ett sätt som är anpassat till områdets höga natur- och kulturmiljövärden.
5. Yrkesmässig trafik bedrivs i enlighet med sjötrafikförordningen. Fritidsbåttrafiken bedrivs på ett sätt som inte påverkar områdets vattenkvalitet negativt eller orsakar störningar på djurlivet eller människors behov av stillhet och tystnad. Tysta zoner avsätts där hastighetsbegränsningar införs.
6. Jakt efter sjöfågel begränsas till fast boende inom församlingar som gränsar till den föreslagna nationalparken.
7. Friluftslivet kanaliseras genom zoner för att undvika störningar på känsligt djurliv och slitage på känslig vegetation samtidigt som behovet av goda naturupplevelser med stillhet, avskildhet och tystnad erbjuds.
8. Naturinformation och naturvägledning byggs ut.
9. En lokal förvaltningsorganisation byggs upp.
10. Den föreslagna nationalparkens syfte beaktas vid tillämpning av Miljöbalken och sektorslagstiftning i och i nära anslutning till den föreslagna nationalparken.

Ungefär 75 % av marken på huvudöarna Nord- och Sydkoster utgörs av naturreservat som kommer att utgöra ”öar” inne i nationalparken.

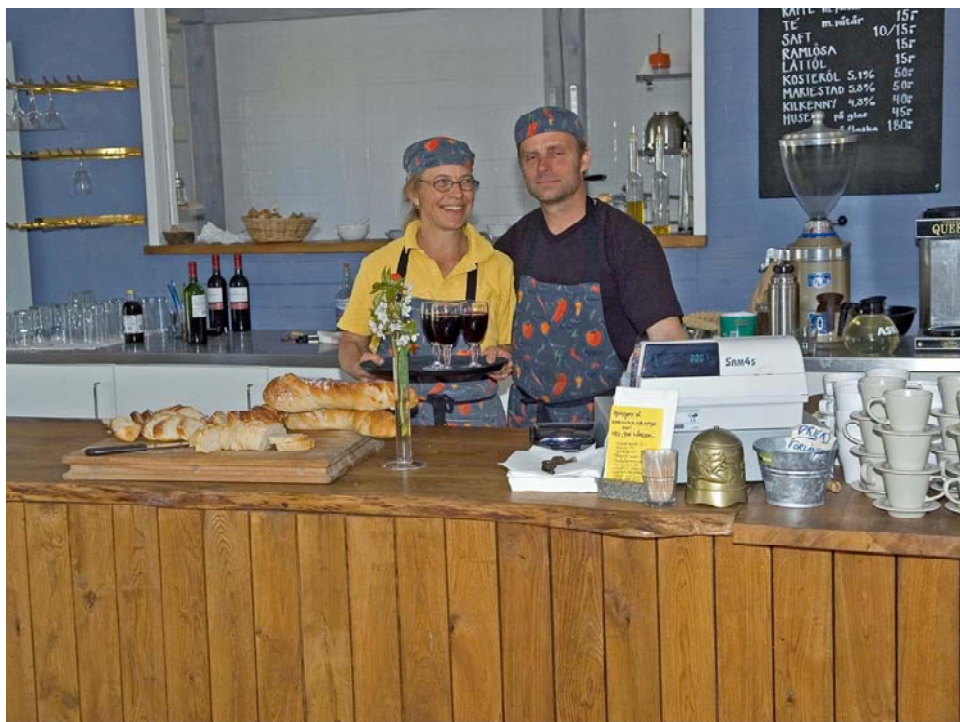
Naturvårdsverket och Länsstyrelsen vill även se att landmiljön och de naturreservat som finns där sköts effektivt och på ett ändamålsenligt sätt för att nå bevarandemålen. Skötsel och information i området ska ha samma standard, oavsett om det är nationalpark eller naturreservat. Den som

besöker Kosterhavet ska inte märka någon skillnad. Såväl bestämmelser som gränsdragningar i befintliga reservat kommer därför att ses över.

De lokala aktörernas syn på nationalparkens syften

Det av myndigheternas föreslagna syftet kan jämföras med hur de intervjuade såg på nationalparken. Flertalet intervjuade såg positivt på idén att skydda naturen i området och säkra ett hållbart naturbruk i området. En bärande tanke bakom Kosterhavets nationalpark är att bevarandet skall ske samtidigt som området kan brukas på ett hållbart sätt. Detta har hög acceptans i området såväl bland brukare som bland personer med naturvårdsinriktning. Huruvida bevarande under bruk lämpligast ordnas genom en nationalpark eller inte fanns det delade meningar om. Majoriteten av de intervjuade ställde sig positiva till bildandet av nationalparken men denna sågs oftast som ett medel för att uppnå följande:

- nya lokala arbetstillfällen
- ökad betydelse för området ("en plats på kartan")
- ökat flöde av pengar till området (statliga & privata)
- säkerställande av samhällstjänster för de lokala fastboende (hantering av sopor, vatten, parkering, hamn, skola, etc.)
- bidra till att vända en nedåtgående befolkningsutveckling
- utveckling av besöksmottagningskapacitet, bättre organiserad verksamhet för besökare, av högre kvalité som ger ökad inkomst per besökare
- effektiv skötsel av naturreservaten och ett öppnare landskap



Figur 24 En nationalpark skulle kunna stärka den lokala turist- och näringsverksamheten i området.

Flera av de intervjuade påpekade att syftes paragrafen för nationalparken skulle stärkas om det förs in att parken skall bidra till lokal hållbar utveckling. Detta skulle föra in alla tre dimensionerna av hållbar utveckling d.v.s. ekologisk, social och ekonomisk hållbar utveckling vilket upplevdes som viktigt för många som kommer att leva sina liv inneslutna i nationalparken. En medvetenhet om att de lokala motiven för att ställa sig positiv till nationalparksbildning är helt annorlunda än de syften som de naturvårdande myndigheterna har är viktigt att ha. Detta eftersom motiven speglar vilka förväntningar som finns i det lokala samhället avseende de funktioner som nationalparken ska leverera. Det ger också en bild av vad som driver deras engagemang och deltagande i det pågående och framtida arbetet.

6.3 Kosterhavets förvaltningsorganisation - uppgifter och funktioner

På ett generellt och kanske abstrakt plan kan man förutse att nationalparksorganisationen i Kosterhavet kommer att stå inför följande typ av uppgifter: förvaltning, administration och praktiskt genomförande av skötsel m.m. (verkställande).

Med förvaltningsuppgifter avses här de processer som leder till utformning och fastställande av policy, planer och regler som ska gälla för området (till exempel processen för identifiering av och beslut om en tyst zon i området). Beredning av ärenden och beslut är en förvaltningsuppgift.

Med genomförandepgifter avses operativt verkställande av beslut genom konkreta aktiviteter, som till exempel vattenprovtagning, naturvårdande aktiviteter som restaurering av vikar, markskötsel, ev. djurhållning, och röjning, programverksamhet, produktion och utdelning av informationsmaterial eller praktiskt underhåll av en fastighet som *naturum*.

Med administrativa uppgifter avses allt det stödarbete som behövs för att såväl förvaltningsuppgifterna som genomförandet ska utföras på ett korrekt och effektivt sätt dagligen.

Tabell 3 presenterar en lista på konkreta aktiviteter som kan ingå i de olika typerna av uppgifter. Tabellen är central i denna rapport då den speglar den funktionella komplexiteten i Kosterhavet och dess förvaltning. Tabellen är strukturerad så att den vänstra kolumnen presenterar det som är vanliga uppgifter i de svenska land-baserade nationalparkerna och som också blir aktuellt i Kosterhavet som integrerar naturreservat på land. Den högra kolumnen presenterar additionella eller meruppgifter som vi anser Kosterhavet med dess specifika karaktärsdrag bör kunna leverera. Dessa har utvecklats ur en analys av de syften som formellt uttrycks i förslaget om bildande av Kosterhavet, den ekologiska och sociala kontexten, frågor som problematiserades genom intervjuerna, erfarenheter från andra nationalparker samt internationella riktlinjer för marina skyddade område.

Tabell 3 Exempel på uppgifter som normalt ingår i en landbaserad nationalpark och det mer uppgifter som en marin transnationell nationalpark kan medföra

En landbaserad nationalpark

1. Förvaltningsuppgifter

Genomföra nationell policy
Mål och problem identifiering
Kartläggning och samordning av forskning
Kartläggning och samordning av relevanta aktörer

Samråd

Analys externa & interna faktorer
Upplägg arbetsstrategi
Beredning och utformning av beslut
Framtagande av verksamhetsplaner och budget
Säkerställa en lämplig organisation, ledningsstil, uppföljning av administrativ och genomförande verksamhet
Säkerställande av finansiering
Riskbedömning & säkerställning av tillsyn
Nationella och Internationella kontakter
Kommunicera med markägare
Mobilisera externt finansiering och sponsring för nationalparken

2. Administrativa uppgifter

Rekrytering och ledning av personal
Bemannning av *naturum*
Verksamhetsplanering och budgetering
Mobilisering av finansiering
Projektering och projektledning
Löner & Ekonomi uppföljning
Upphandling, Avtal & Kontrakt
Inköp & Inventeringar
Fakturerings och utbetalningar
Upplåtelseavtal för jakt, uthyrning m.m.

3. Genomförande uppgifter

3.1 Skötsel/ operativ naturvårdsförvaltning

Genomföra skötselplanen
Inventering fauna & flora
Kommunicera med markägare
Gränsmarkering
Röjning Slätter, gallring
Skyltning
Bete och betesavtal
Stigar och stigmarkeringar
Stängsel
Soppantering

Meruppgifter i Kosterhavets nationalpark

1. Förvaltningsuppgifter

Genomföra nationell och internationell policy
Gränsöverskridande frågor och internationellt institutionell samordning
Säkerställa en god anpassningsförmåga –adaptiv förvaltning
Följa upp utvecklingen i turistnäringen, fiske, sjöfart, jordbruk, osv och dess inverkan miljön
Samordningsinstans för sektorsmyndigheter i området avseende undersökning, övervakning, reglering och tillsyn
Åtgärdsprogram för god miljö tillstånd
Miljökonsekvensbedömningar och remisser
Säkerställa skärgårdskulturen lever vidare
Kommunicera med och säkerställa deltagande av det lokala samhället och brukarna
Samordning och stöd till naturvård i närliggande naturreservat

Medling och Konfliktlösning

Stödja nätverk av brukare och andra verksamhetsutövare
Licensiering/ uppförande kod för brukare och verksamhetsutövare
Följa upp den internationella utvecklingen och lära från andra marina parker

2. Administrativa uppgifter

Bemannning av de olika entréerna
Organisation internationella möten
Utbetalning av mötesarvode

3. Genomförande uppgifter

3.1 Skötsel /operativ naturvårdsförvaltning

Underhålla gränsmarkeringar i havsmiljön
Leda och organisera naturvårdande lokal befolkning
Samordna arbetet i naturreservaten
Stötta arbetet i närliggande naturreservaten
Kontinuerlig uppsikt över stränderna
Uppsamling, sortering, borttransport av marint avfall
Ordna förtöjningsalternativ, öglor, bojar.
Beredskap inför extrema väderlek, seldöd, algblomningar och andra ”kriser”
Beredskap inför sjöolyckor
Beredskap för strandsanering vid utsläpp

Tabell 3 Fortsättning

En landbaserad nationalpark

3. Genomförande uppgifter

3.2 Kunskapsförmedling & information

Mottagning av besök/ grupper

Utställningar i *naturum*

Lokal kunskaps utveckling (möte, infoblad, workshops, vägledning)

Framtagning av material (media, dokument, broschyrer)

Samarbete med skolor

Turer under naturvägledare

Översättningar till andra språk

Programverksamhet

3.3 Uppföljning och tillsyn av Naturbruk

Tillsyn över fritidsfiske (oftast fiskekort baserat) och jakt

Styrning av ridning

Styrning av annan friluftaktivitet

Anmälning av överträdelse

3.4 Fastighetsförvaltning och Underhåll

Underhåll & Reparation av fastigheter

Underhåll & Reparation av utrustning

Säkerhetsåtgärder (brand, olyckor)

Bryggor

P-plats

Städning

Renhållning

Snöröjning

Eldplatser

Handikappanpassning

Toaletter

Friluftsanläggningar (stugor, möbler)

Transporter av olika slag

Vägunderhåll

Mer uppgifter i en marin nationalpark

3. Genomförande uppgifter

3.2 Kunskapsförmedling & information

Utbildning av lokal befolkning som deltar operativt i genomförande av naturvårdsförvaltning och vägledning (så många som möjligt ska bli storyberättare)

Utbildning till skollärare/ brukare som kan tänkas delta operativt i genomförande av övervakningsprogram

Utbildning till brukare/lokala näringar i uppförande kod och inför eventuell licensiering

Samordning med den lokala turistnärings

Akvarium

Informera om fredade område

Bistå och samarbeta med artdatabanken

Vägledning vid naturhamnar, småbåtshamnar, färjor och andra kontaktnoder

Namnge platser, leden, stigen, stenar efter egen lokal identitet/historia

3.3 Naturbruk och tillsyn

Samordning med Fiskeriverket och SFI-NB för:

Uppföljning av effekter av samt åtgärder inom yrkesfisket

Data insamling, uppföljning av effekter och reglering av fritidsfiske

Uppföljning av effekter och reglering av vattenbruk

Samordning med Sjöfartverket för: uppföljning av effekter och reglering av sjöfart

Kontinuerlig uppsikt över småbåtshamnar

Kontinuerlig uppsikt över naturhamnar

3.4 Fastighetsförvaltning och Underhåll

Underhåll av båtar

Underhåll av hamnfaciliteter

Beredskap inför extrema väderlek

Underhåll av fyrplatser och andra kulturmonument

Underhåll gamla sjömärken

Underhåll akvarium

Underhåll andra entréer

3.5 Marinmiljö-övervakningsprogram

Kontinuerlig beskrivning av det aktuella havsmiljötillståndet

Kontinuerlig analys av hotbilder

Rapport miljötillståndet i Kosterhavet

Organisering av brukardeltagande i genomförande av övervakningsprogram

Beredskap inför land- eller havsbaserade utsläpp

3.6 Utvärdering

Analys av nationalparkens effektivitet i relation till måluppfyllelse

Bedömning av nya behov

Tabell 3 gör inte anspråk på att vara heltäckande men visar på att en marinpark under bruk som Kosterhavet kan komma att involverar många fler uppgiftsmoment än som är brukligt i en traditionell nationalpark. Många av dessa arbetsuppgifter är moment som återkommer och som går att planera, andra inte. Ekosystemets karaktär kan lätt försvåra möjligheten att förutse vad som kan uppstå i en marin nationalpark och ökar betydelsen av ett effektivt övervakningsprogram och ett brett nätverk av väl utbildade engagerade människor och personal. Det marina ekosystemets karaktär reser en serie komplexa frågor som utan tvivel påverkar nationalparkens verksamhet, omfattning, behov och kontinuitet av ekonomiska resurser och förmåga att genomföra uppgifterna och funktioner som har listats i tabell 3 på ett effektivt sätt. Dessa komplexa frågor har belysts i intervjuerna och gör också parken annorlunda många andra nationalparker i Sverige. Detta bör speglas i den organisatoriska strukturen.



Figur 25 Fastighetsförvaltning är en av många viktiga uppgifter för skötselorganisationen.

6.4 Kosterhavet - kritiska frågor

Under intervjuerna lyftes några frågor och frågeställningar upp som kritiska frågor för den föreslagna nationalparken. Dessa redovisas nedan.

Äganderätt och nationalparksgränser

Mark och vatten som ska ingå i en nationalpark ska enligt lagen ägas av staten. De gränser som idag föreslås för Kosterhavet har en nära koppling till äganderättsförhållanden och i de flesta fall markägarens önskan att fortsätta vara ägare till sin mark. Det kan handla om områden som redan har skydd i form av naturreservat fast under privat ägo eller annan mark utan skydd men med höga naturvärden.

Regeln om att en nationalpark ska ägas av staten komplicerar avgränsningen av parken öster ut, inåt landet och delvis söder ut, mot Tanum. Många upplever därför den östra och den södra gränsen som irrationellt. Den östra gränsen utelämnar de grunda bottarna i Strömstads och Tanums inre skärgård som utgör viktiga habitat för den marina faunan och floran.

Den södra gränsen uppfattas av många intervjuade som orationell därför den utelämnar Väderöarna, andra menar också att Fjällbackaskärgården borde vara en naturlig del av nationalparken. Fjällbackaskärgården och Väderöarna fanns med i de ursprungliga föreslag som diskuterades på 1980-talet under namnet Ranrike nationalpark. Ägandets villkor har också inneburit att ön Ramsö söder om Koster inte berörs av någon skyddsform i det föreliggande förslaget.

Flera av de intervjuade säger att de har en förståelse för att Länsstyrelsen och Naturvårdsverket inte har orkat med att driva att nationalparken skall täcka hela området från Koster till Soteskären i Sotenäs men menar att framöver bör nationalparken utvidgas till hela området. Bland fiskarna och

markägarna finns det både förståelse och oro för att gränsdragningen diskuteras och kan komma att förändras med tiden.

Gränser och gränsöverskridande problem

Avgränsningen av NP är en fråga som engagerar många intervjuade. Den norra gränsen sammanfaller med den politiska gränsen mot Norge och som sällan ifrågasätts som gräns men väcker frågor om hur man bäst ska hantera gränsöverskridande problem som kan komma med vattenströmmarna eller med båt. Det finns en rädsla att brist på harmonisering av regler och uppförandekoder i nationalparkerna kan leda till en förflyttning av problem och strömmar av besökare söderut, med ökat tryck från Norge i Kosterhavet som följd.

Förflyttning av problem söder ut upplevs inte bara som ett bekymmer i ett Norge-Sverige perspektiv utan något som också bekymrar de som bor i Tanum. De intervjuade befärar att restriktioner inom Kosterhavet och då speciellt de restriktioner på hastighetsbegränsningar och tysta zoner som föreslås i Kosterarkipelagen kan ge ökat tryck på vattnen utanför nationalparken i Tanums kommun.

Problematiken förutsätter ett nära samarbete med Norge som bör speglas i organisationen. De gränsöverskridande nationalparkerna i Wadden Sea har valt att ha ett gemensamt sekretariat och årliga möten och en gemensam aktionsplan med principer och övervakningsprogram som ska styra de nationella skötselplanerna. Utan att behöva överbyråkratisera samarbetet med en gemensam organisation, något som vi tror inte är nödvändigt, skulle man i detta fall a) ge en tjänsteman på varje nationalpark uppgiften att följa upp utvecklingen i grannparken, b) komma överens om gemensamma nämnare i ett övervakningsprogram för Kosterhavet-Ytre Hvaler, c) samarbeta kring övervakning och tillsyn och d) driva gemensamma informationskampanjer och vissa projekt gemensamt.

Institutionell samordning

För Kosterhavet som ett öppet – diverst, dynamiskt och komplext – ekosystem innebär det att vissa frågor som berör området kan, för att de ska kunna angripas effektivt, vara beroende av överenskommelser med andra aktörer som verkar innanför eller utanför området. En lokal förvaltningsansats av ett marint område som Kosterhavet kan och får inte frikopplas från det som händer strax utanför området. I till exempel Skagerrak, eller på andra administrativa nivåer där man utformar regler som kan ha direkt eller indirekt inverkan på områdets miljöstatus eller människornas sätt att interagera med den marina miljön i området. Den sektoriella indelning som fortfarande dominerar förvaltningskulturen i Sverige innebär att ett stort antal centrala myndigheter har ett delat ansvar för hur havets miljö utvecklas och kan komma att beröras av det som ska regleras, planeras och genomföras inom området. För reglering av fisket i området ansvara till exempel Fiskeriverket och för reglering av sjöfarten Sjöfartsverket, osv. (se avsnitt 5.4 om den offentliga apparaten). I dag finns brister i hur dessa olika myndigheter samverkar. Att det finns ett tydligt ökande behov av myndighetssamverkan och integration framgår av den samlade aktionsplan för havsmiljön som nyligen har tagits fram av 16 centrala myndigheter med olika delansvar för havet (Naturvårdsverket 2006).

Samordningsfunktionen innebär att nationalparksorganisationen bör kunna erbjuda en plattform för dialog och samordning mellan ansvariga myndigheter som verkar i området och nationalparken, kommunerna och det lokala samhället.

Hög anpassningsförmåga – Adaptiv förvaltning

I en modern nationalpark ska förvaltningen och genomförandet utformas och organiseras så att de tillåter en viss anpassning till förändringar. Detta gäller även de instrument som vägleder genomförandet som skötselplaner och åtgärdsprogram. Att testa sig fram, utvärdera och vara öppen för att göra kontinuerliga justeringar i styrdokumentet är viktigt för att kunna anpassa sig till förändrade förutsättningar. Såväl skötselplanen som föreskrifter skall vid behov kunna genomgå en översyn i samråd med intressenterna i området. Praxis i dag är att de ses över med 10 – 15 års mellanrum.

Bland de intervjuade finns det tydliga förhoppningar på att ett lokalt inflytande ska kunna säkra en anpassningsförmåga till förändringar. Idéerna om kontinuerlig anpassning och lokalt inflytande kan lätt hamna i kontrovers med en vanlig förekommande tanke bland tjänstemän som arbetar med naturvård nämligen att bestämmelser skall ligga fast i tiden. Det förefaller viktigt att klargöra att det som ligger fast i en nationalpark är syftet med skyddet som slås fast av riksdagen och är av övergripande karaktär och inte vägen att nå målet. Det finns starka skäl till att formulera skötselplanen för Sveriges första marina och transnationella nationalpark på ett sådant sätt att den säkerställer en flexibel adaptiv förvaltning av den marina och terrestra miljön i området.

Det hållbara nyttjandet

Många av de intervjuade upplevde det av Naturvårdsverket och Länsstyrelsen remitterade förslaget till nationalpark om som relativt ”ofärdigt”. I de flestas målbilder av en marin nationalpark fanns till exempel restaurerade grunda bottnar/vikar – och en minskning av eutrofiering. Tre andra teman som engagerade och runt vilka det återkom förslag var tillgänglighet och turismen, sjöfart och fiske.

Tillgänglighet, bärande förmågan och skärgårdskultur

Frågan om tillgänglighet och områdets rekreativa bärande förmåga var en fråga som ofta problematiserades av de intervjuade, framförallt Kosterbor. På flera ställen finns en oro att antal besökare skall öka avsevärt på sommaren och besöksstrycket bli för hårt. De problem som oftast kopplas till ett för högt besöksstryck är brist på vatten, övernattningsmöjligheter och hamnplatser för fritidsbåtar samt ökat antal bilister, cyklister och mer sopor. Det finns en rädsla att ökad tillgänglighet ska locka affärsverksamhet med kulturell inriktning som markant avviker från den som utvecklats lokalt. De som intervjuades vill inte ha en utveckling mot minigolf och hamburgare, billiga souvenirer och marknadsgyckel ”à la Mallorca”.

God tillgänglighet av naturen som är skyddad presenteras av Naturvårdsverket som en demokrati- och välfärdsfråga. Nationalparken ska vara utformad så att den blir tillgänglig för alla medborgare. Frågan om anpassning av antal besökare till naturens och det lokala samhällets förutsättningar och vad besöksnäringen kan absorbera är viktig. Denna frågas dignitet blir automatiskt högre i ett område som Kosterhavet där det bor folk permanent och där det förekommer kommersiell verksamhet.

Kosterhavets nationalpark får en viktig funktion som handlar om att sätta gränser inte bara för vad som naturen men också den lokala skärgårdskulturen tål om den ska överleva och kunna upplevas av framtida generationer. Det handlar inte om att ha ett musealt perspektiv utan låta det lokala samhället avgöra vad som är och inte är deras kultur och arbeta fram principer, uppförande koder och villkor för kommersiell etablering i området. Att genom uppförande koder införa egenkontroll är ett effektivt sätt för att skapa medvetande. Kravet på egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren regelbundet ska kontrollera verksamheten och dess påverkan på miljön (land, luft och hav). Det kan man till exempel göra genom att införa rutiner för till exempel: sänka energiförbrukningen och avfallsproduktion, återvinna, minska buller, minska risken för utsläpp till havet, minska risk för förorening av det som produceras, osv.

Erfarenheter från Schleswig-Holstein i Tyskland visar hur man kan gå tillväga med en nationalparksmärkning. En sådan angreppssätt förutsätter att nationalparksorganisationen möjliggör ett aktivt deltagande av till exempel de lokala företagareföreningarna.

En miljövänligare sjöfart

Ett flertal intervjuade hade förväntningar på ytterligare reglering av båtlivet. Återkommande förslag var till exempel:

- Förbud mot vattenskoteråkning.
- Inför hastighetsbegränsningar i hela nationalparken och vid kusten.
- Installera mottagningsanläggningar för avloppsvatten från fritidsbåtar och förbereda för förbud mot utsläpp.
- Styr trafiken av fraktbåtar från nationalparken.
- Inför försäljning av miljövänligare bränslen.
- Intensifiera tillsyn av ”oönskade beteenden”.
- Inför obligatorisk utbildning och certifiering för alla som driver kommersiell verksamhet inom Kosterhavet.

En nationalparkorganisation kan utveckla olika arbetsformer för att ta vara på mängden av idéer som finns lokalt. Man kan till exempel ordna årliga öppna dialog forum, dela ut förslagskort med betalt porto och/eller ha en interaktiv webbsida.

Ett hållbart fiske

Intervjuerna visar att ett fortsatt fiske i området får mycket starkt stöd och är en förutsättning för mångas positiva syn på en nationalparksbildning. Yrkesfisket ger en tydligt kulturell prägel till hela området. Den socioekonomiska betydelsen av yrkesfisket varierar från att vara vitalt för mindre samhällen som till exempel Resö till att vara ett viktigt inslag i större samhällen som Strömstad och Grebbestad. Färska lokalt fiskade skaldjur (räka, havskräfta, krabba och hummer) är en symbol för området och en vara runt vilken marknadsföringen av besöksnäringen kretsar. En hel del av den naturbaserade rekreation som pågår i området bygger också på fiske. Hummerfiske, krabbfiske, makrillfiske och salsafari erbjuds i en växande naturinriktade turismverksamhet.

Till skillnad från andra nationalparker där kommersiellt inriktat naturbruk är förbjudet eller begränsat förutsätter Kosterhavets nationalpark ett fortsatt lokalt kommersiellt fiske i området. Frågan blir då hur man bäst säkerställer att fisket är hållbart i en nationalpark med starka inslag av lokalt deltagande?

Fiskeriverket har ett förvaltningsansvar för fisket i området och skall liksom andra förvaltningsmyndigheter fatta egna beslut som handlar om myndighetsutövning, dvs. frågor som direkt berör den enskilde. Myndighetsutövningen kan också vara tvingande i form av beslut om regler som den enskilde fiskaren måste följa och där överträdelse kan medföra påföljd och kunna överklagas i en domstol. Fiskeriverket har inte delegationsrätt i dessa frågor och får således inte överlämna sin beslutanderätt till en nationalparksstyrelse eller en annan organisation i frågor som berör fiskerätt, villkor och prövning för yrkesfiskelicens, straffbestämmelser, villkor för fiskets bedrivande, osv.

Inom Samförvaltningsinitiativet i Norra Bohuslän (SFI-NB) pågår ett arbete i den riktningen och initiativet har vunnit respekt och blivit erkänd av Länsstyrelsen som en part med avseende på yrkesfisket i området men saknar idag formell/extern legitimitet.

Det finns inom SFI-NB erfarenheter och tankar som kan vara av intresse för att säkerställa ett hållbart fiske i nationalparken. SFI-NB har föreslagit yrkesfiskets tillträde till området innanför baslinjen ska villkoras till att fiskarna går en obligatorisk kurs om områdets marinekologi på Tjärnö marinbiologiska laboratorium samt att de som fiskar i området tillgodogjort sig samförvaltningens regler och vision. Syftet med utbildningen är att säkerställa att fisket inom förvaltningsområdet bedrivs på ett utifrån förvaltningsöverenskommelsen långsiktigt och hållbart sätt. I samband med utbildningen undertecknar skepparen sitt intygande om tillgodogjord kunskap. På samma sätt har SFI-NB utformat och delat ut en egenkontrollpärm till varje yrkesfiskare med syfte att de ska kunna organisera sina intyg och hålla sig uppdaterade om de regler som gäller i området. Utbildningen och egenkontrollpärmen skulle kunna kompletteras med en uppförandekod för nationalparksområdet. Koden skulle kunna utarbetas gemensamt av SFI-NB, Njords ekonomiska förening och nationalparken för att sedan undertecknas av de som yrkesfiskar i området. Modellen skulle kunna utvecklas vidare så som man gjort i Tyskland dvs. öppna för nyttjande av nationalparken Kosterhavets logo.

SFI-Norra Bohuslän har begränsat sin verksamhet till yrkesfiske utifrån det mandat som fastställdes i ansökan till Fiskeriverket. Initiativet välkomnar i sina dokument andra intressen/partier till att ta initiativet för en samförvaltning av fritidsfisket.

Intervjuerna visar att det också finns intressanta idéer bland de som fritidsfiskar i området men ännu inte organiserat sig. Allt från fångstrapportering, en lokalt baserad och organiserad fritidsfisketurism, till utveckling av en uppförandekod för fritidsfiske diskuteras.

Vidare diskussion om och arbete för ett hållbart fiske i området förutsätter att nationalparksorganisation möjliggör ett samarbete inte enbart med Fiskeriverket som ansvarig myndighet utan också mellan nationalparken och SFI-Norra Bohuslän. Den förutsätter också skapande av och samarbete med en motsvarande samförvaltande plattform för fritidsfiske.



Figur 26 Fisket spelar fortfarande en betydande roll för lokal ekonomi, kultur och identitet.

Skötsel av mark och närliggande naturreservat

Intervjuerna indikerar att markägarnas erfarenheter från processen kring bildandet av naturreservaten på Kosteröarna och Saltö under 1960 och 70-talet inte är goda och väcker till liv en skepticism runt nationalparksbildningen och statens kapacitet att långsiktigt vårda och förvalta det gamla skärgårdskulturlandskapet.

Naturreservaten i området har skötts under Västkoststiftelsens regi med bristande resurser och gamla skötselplaner som underlag. I de intervjuades ögon har genomförandet av naturreservatens skötselplaner brustit. Detta främst p.g.a. brist på resurser men även i brist på platsnärvaro. Det är därför viktigt att skötseln och restaureringen av närliggande naturreservat uppgraderas på det sätt som Länsstyrelsen redan har påbörjat genom Kosterstiftelsen på Nord- och Sydkoster. Nya resurser behöver även komma Västkoststiftelsen och de angränsande reservaten tillgodo. De olika entréerna bör också inbjuda till naturreservaten och stötta planering av naturvägledning där. Detta förutsätter att nationalparksorganisationen utvecklar ett nära samarbete med Västkoststiftelsen som är förvaltare till flera av reservaten i närområdet bl.a. det strategiskt belägna naturreservaten Kalvö, Trossö och Lindö. En strategisk viktig framtidsfråga är naturligtvis också om man kan uppnå synergieffekter och ökad effektivitet genom att ge en organisation det samlade skötselansvaret för samtliga reservat i Kosterhavets närområde.

På Nord- och Sydkoster utgör ca 75% av landarealen naturreservat. Ett noggrant dokumentationsarbete utförs nu som underlag för att revidera de gamla skötselplanerna. Detta arbete görs av Naturcentrum AB som studerar och dokumenterar natur- och kulturlandskapets biologiska värden. På Sydkoster karaktäriseras kulturlandskapet av inre liggande odlingsmarker och en utmark med kalt berg omväxlande med strandängar, torra hållmarker, skogspartier, klapperstensfält och sandstränder. Stora delar av utmarken har använts till bete och vissa strandängar betas fortfarande. På Nordkoster som är kargare har åker och ängsbruket under senare

tid inte haft lika stor betydelse som på Sydkoster. I den dokumentation som görs tas fasta på en målbild för landskapets hävd som är odlingshistoriskt baserad och som efterliknar de förhållanden som rådde på 1930-talet. Det vill säga ett landskap som var betydligt öppnare och mindre beskogat än idag. Flera av de intervjuade lyfte fram att en förutsättning för att kunna återskapa äldre tiders kulturlandskap är att det finns möjligheter att bedriva en rationell betesdrift som kan drivas på ett djuretiskt bra sätt. I dag bedrivs landskapsvård med betande djur på Nordkoster med ca 20 nötkreatur och 30 får. På Sydkoster finns ca 10 nötdjur, 5 hästar och ett hundratal får. Förutsättningarna för ett lokalt slakteri utreds. Genom ett sådant skulle hela kedjan i köttproduktionen finnas lokalt på Koster och långa transporter skulle undvikas. För att få ekonomisk bärkraft för ett lokalt slakteri skulle troligtvis betydligt större volymer behöva slaktas än vad som görs idag.

En strategiskt mycket viktig fråga för den framtida förvaltningen är vem som skall driva den framtida djurhållningen. Det finns två huvudspår. Antingen stimulerar förvaltningen lokala krafter att driva djurhållning i en omfattning som svarar mot skötselbehoven. För att få lönsamhet i verksamheten om den drivs av lokala aktörer får man räkna med att dessa kan komma behöva investeringsbidrag för stängsling, nya ekonomibyggnader etc. och att skötselorganisationen sedan får köpa in betestjänster. Den andra möjligheten är att skötselorganisationen driver djurhållningen i egen regi och köper in de antal djur som behövs. Erfarenheter från andra nationalparker visar att djurhållningen är en personal, tids- och resurskrävande verksamhet som med fördel kan läggas ut på entreprenad om det finns villiga brukare i närområdet. Om det inte gör det så bör skötselorganisationen ta detta ansvar.



Figur 27 Highland Cattle på Nordkoster - en förutsättning för god naturvård.

Genomförande av den operativa skötseln

En nationalpark som bedriver praktisk naturvård och naturskötsel genererar arbetstillfällen. De insatser för att restaurera kulturlandskapet på Kosteröarna som redan initierats av Länsstyrelsen i Kosterstiftelsens regi har mycket konkret visat på potentialen ur ett sysselsättningsperspektiv. Intervjuerna visar att det finns ett stort lokalt intresse för deltagande i det praktiska naturvårdsarbetet/skötseln. Att sådan verksamhet skulle genomföras av människor som inte lever på och känner för platsen uppfattas av många som absurt, omotiverat och ekonomiskt ineffektivt.

Under intervjuerna nämndes flera alternativa platser som lämpliga att förlägga nationalparksförvaltningsorganisationen till. Ditt hörde Strömstad, Tjörnö och Kosteröarna. En platsbunden skötselorganisation som är belägen i området förordas av alla vi pratat med och anses som en självklarhet för att den operativa övervakningen och skötselarbetet skall flyta smidigt.

Att genomförande av skötselarbetet görs av folk från platsen bedöms vara extremt viktigt ur legitimitets synpunkt från den lokala nivån. Kosterstiftelsen/Kosterhälsan har fungerat bra på Koster. Men vilken organisation som står för själva skötseln uppfattar vi att de flesta upplever vara av mindre betydelse, det viktigaste är att den är lokalbaserad och ger fasta arbetstillfällen lokalt och att de som arbetar kan bli nationalparkens ambassadörer. På landsidan skulle detta kunna organiseras av såväl Västkuststiftelsen eller Kosterstiftelsen men, med lokal personal. Att det är just lokal personal bedöms som avgörande och finner stöd hos alla vi har intervjuat.

Havsmiljöövervakning och åtgärdsprogram

I de svenska nationalparkerna brukar man i skötselplanen specificera det miljötillstånd som skall uppnås och formulera detta i mätbara mål och konkreta genomförandeåtgärder.

Skötselplanerna brukas skrivas med ett 10-15 årsperspektiv och med syfte att restaurera och skydda landskapet på land.

I marina sammanhang brukar man inte tala i termer av skötselplaner utan i termer av åtgärdsprogram.

Flera intervjuade lyfte till exempel övergödningen i de kustnära vattnen som ett viktigt problem med flera komplexa källor som skulle behöva adresseras genom särskilda åtgärdsprogram. De döda bottenarna i de inre delarna av skärgårdarna och de syrefria bottenarna längre ut oroar många av de intervjuade, särskilt de i Tanum och Strömstad.

De åtgärdsprogram som genomförs inom en marin nationalpark kommer att ha effekt endast om de bygger på aktuell och god kunskap om den marina miljöns tillstånd i området och de allmänna förhållanden som råder i den marina regionen och Skagerrak. Ett marint åtgärdsprogram förutsätter därför ett kontinuerligt övervakningsprogram.

Ett sådant övervakningsprogram kan utvecklas på basis av den karakterisering av Kosterhavet som Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götaland beställt från Tjörnö Marina Biologiska Laboratoriet (TMBL). I detta sammanhang och utifrån ett perspektiv där man söker institutionell samordning är det lämpligt att se vilka övervakningsmoment som såväl vattendirektivet som förslaget om upprättande av ett europeiskt direktiv om en marin strategi anger som minimikrav.

I förslaget om ett europeiskt direktiv om en marin strategi presenteras två tabeller med grundläggande förteckning över faktorer som bör följas upp. Den första tabellen ger förslag på

grundläggande dock viktiga komponenter i analysen av fysikalisk-kemiska egenskaper, hydromorfologin, omfattande naturtyper, biologiska komponenter. Den andra tabellen ger förslag på faktorer som påverkar förhållanden och miljötillstånd, inklusive mänskliga aktiviteter och som bör följas upp. Dessa tabeller kan användas som utgångspunkt för att utveckla ett övervakningsprogram för Kosterhavet.

En marin övervakningsfunktion skulle ställa krav på vetenskaplig rådgivning inom nationalparksorganisationen och god kompetens för att kunna utforma beställningar och bedöma arbetet. TMBL är en klar och ledande partner för detta arbete som under vissa moment kan involvera sina egna studenter, yrkesfisket och gymnasieelever o.s.v. Förutsättningar för deltagande av gymnasieskolor, resursbrukare och andra lokala verksamhetsutövare i datainsamling och övervakningsprogram förefaller vara goda. För resursbrukare och andra lokala verksamhetsutövare kan detta medföra transaktionskostnader som måste tas med i beräkningen. Ett sätt att ta med det i beräkningen är att inkorporera sådan verksamhet i ett incitamentsprogram med certifiering som ger viss exklusivitet.

Utbildning och naturvägledning

De intervjuade ser att det finns goda förutsättningar att genom TMBL och det lokala samhället kunna uppfylla en roll i såväl den formella utbildning och genom förmedling av kunskap lokalt. Det finns många goda idéer för att vidareutveckla den lokala kompetensen.

- utbilda naturvårdare och företagare i skydd av den marina miljön i området,
- främja utbildning med koppling till skyddet av den marina miljön för skolor och gymnasier,
- anordna kurser för utbildning i bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp, i samarbete till exempel olje- och kemiindustrin,
- anordna riktade korta seminarier och informationskampanjer under sommaren i viktiga kontakt-noder som till exempel småbåtshamnarna.

Generellt ser man att det finns goda möjligheter att bredda basen för kunskapsförmedling. De flesta intervjuade anser att förutom i *naturum* och i de olika entréerna, bör kunskap även förmedlas genom ett intimt samarbete med de lokala skolorna, naturreservaten och Turistkontoren. Transporten till Koster uppfattas av många som dyr, särskilt om man ska locka barn och ungdomar till öarna. Att subventionera resan till Koster för studenter från Tanum och Strömstad under perioden september till maj framförs av många som en bra idé. Medel - stora och större persontransportbåtar och färjor ses av flera som en perfekt plattform för att förmedla kunskap till besökare. Det verkar finnas ett lokalt intresse för att (som i Schleswig-Holstein – Wadden Sea) alla verksamhetsutövare i anslutning till Kosterhavet ska vid sidan av att vara lokala naturguider och historieberättare kunna vara ambassadörer och förklara parkens syften för allmänheten.

Tillsyn

För nationalparker och andra skyddade områden gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (dvs. Länsstyrelsen) får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för området. Dessa skall ha genomgått en formell utbildning om en vecka som anordnas av polisen. En Naturvårdsvakt får avvisa den som vistas inom ett naturvårdsobjekt utan att vara berättigad till det.

Kontrollen av yrkesfiskets och sjöfartens efterlevnad av de formella reglerna sker i samverkan med Kustbevakningen. Nationalparken kommer att med allt säkerhet medföra en ökad närvaro av

kustbevakningen i området. Å andra sidan är det viktigt att inse att Kustbevakningen ska rädda liv och ofta står inför situationer då man måste prioritera andra frågor och problem än de som är av naturvårdskaraktär. När det gäller tillsyn för jakt och fritidsfisket sker det viss kontroll genom jakt- och fisketillsynsmän som förordnas av länsstyrelsen. Lokalt ser man att det finns goda förutsättningar för deltagande i tillsyns och övervakningsfunktionen. Generellt är de intervjuade dock av den åsikten att kontrollen ska genomföras av extern myndighet och inte av den lokala befolkningen. Å andra sidan menar några av de intervjuade att övervakningen blir betydligt effektivare om den bedrivs av folk som har god kännedom om de lokala förhållandena.

Resurser, finansiering och kontinuitet

En fråga som väckts av flera av de intervjuade och speciellt den äldre generationen med erfarenhet av naturreservatsbildningarna på 1960 och -70-talen var om man kan lita på att staten långsiktigt kommer att ha resurser för att klara av skötseln av området.

Detta är naturligtvis en högst berättigad fråga inte minst i ljuset av att flera av de naturreservat som avsatts som skulle ha behövt en intensiv vård och skötsel har lämnats till mer eller mindre fri utveckling med förlust av biologiska naturvärden likväl som estetiska skönhetsvärden. Man efterfrågar garantier för att samma situation inte skall återupprepa sig. D.v.s. att staten tar över ett ansvar från den lokala nivån för att värna något skyddsvärt och vackert och sedan inte klarar av att leva upp till sina löften och intentioner.

Detta är en frågeställning som inte är enkel för naturvårdens tjänstemän att besvara på ett klart tydligt och ärligt sätt. Skötseln av nationalparker finansieras i huvudsak över statsbudgeten. Statsbudgeten är ett-årig med prognoser för ytterligare tre-år framöver. Det innebär att de som driver en nationalparksprocess som den i Kosterhavet inte kommer att kunna ge några bindande löften för hur den finansiella situationen ser ut för mer än ett år i taget.

Nationalparksstatusen i sig är en garant för att skötseln kommer att prioriteras i området i förhållande till de andra tusentals reservaten eftersom nationalparken är av nationellt intresse. Det är viktigt att vara medveten om att nationalparksbildningen lokalt väcker stora, väl motiverade, förväntningar på en aktiv och föredömlig skötsel av området. Skötsel- och förvaltningskostnaderna kommer också att bli relativt stora under en lång tid framöver. De flesta av de intervjuade tycker att inriktningen på de inskränkningar i mark- och vattenutnyttjande som föreslagits från Länsstyrelsen och Naturvårdsverket är bra eller kommer att gå att leva med. Fiske som engagerar många kommer i stort sätt enligt förslaget kunna fortsätta som idag vilket är viktigt för mångas positiva grundsyn. Det finns dock en stark oro bland många för att förutsättningarna snabbt skall kunna ändras. En av de intervjuade uttryckte detta på följande sätt:

” De som jobbar med detta på Länsstyrelsen och Naturvårdsverket idag är bra personer som har lyssnat och tagit till sig vad vi fört fram. Men vad händer sedan!? Det kommer nya tjänstemän, nya politiker och den politiska situationen kan förändras. Då kan också reglerna snabbt förändras och ytterligare inskränkningar införas som vi inte gått med på idag”.

Även detta är en berättigad kritisk fråga. Rent formellt så kan alltså de naturvårdande myndigheterna som lagstiftningen är utformad idag genom ett enkelt myndighetsbeslut, där man bara behöver samråda med varandra, ändra förutsättningarna för vad man får och inte får göra i nationalparken.

Från kommunal sida har man fört fram att en förutsättning för att kommunerna skall ställa sig positiva till nationalparken är att förordningen ändras så att beslut om förändringar i föreskrifter eller skötselplan skall kunna ske först när samråd har skett med kommunen. Naturvårdsverket har hörsammat detta. Naturvårdsverket har hemställt hos regeringen att § 4 i nationalparksförordningen skall ändras så att beslut om föreskrifter och skötselplan skall ske efter samråd med länsstyrelsen och berörda kommuner.

7 MOTIVERING OCH ORGANISATORISKA FORMER FÖR LOKALT DELTAGANDE

7.1 Allmän motivering för lokalt deltagande

Som framgår av Kosterhavets karakterisering har denna nationalpark både en internationell, nationell och lokal dimension.

Kosterhavet kopplar till den internationella arenan genom att nationalparken kommer att vara en gränsöverskridande nationalpark som sträcker sig in i grannlandet Norge. Regeringen har vidare efter förslag från Länsstyrelsen och Naturvårdsverket anmält området till det europeiska nätverket för skyddsvärda områden Natura 2000. Därmed skall aktiviteter i området också prövas i förhållande till EU:s Fågeldirektiv- och Art- och habitat direktivet som är införlivade i svensk lagstiftning.

Den nationella vikten som tillskrivs nationalparkerna markeras genom att svenska folket, genom den folkvalda riksdagen måste ge sitt godkännande till att en nationalpark inrättas. Dessa grundläggande motiv gäller för alla nationalparker och har redovisats utförligt av Naturvårdsverket i Nationalparksplanen för Sverige (Naturvårdsverket 2007).

Den lokala dimensionen har att göra med det som det facto händer på platsen och vad en nationalpark har för betydelse för det lokala samhället socialt, ekonomiskt och kulturellt. I detta fall har samarbetet med Norge och harmoniseringen av normer och regler för aktiviteter på platsen också en lokal dimension.

Det primära syftet för ett ökat deltagande i naturvårdsförvaltning och nationalparksbildning är insikten att ett effektivt naturvårdsarbete bygger på stöd, acceptans och deltagande lokalt, regionalt och nationellt. Deltagande är en fråga om demokrati. I Sverige tillgodoses detta formellt genom att: a) det är riksdagen (i svenska folkets namn) som beslutar om nationalparker, b) parkerna kan bara avsättas på statens mark, c) hela landet tar ansvar för områdets skydd och skötsel d) man lägger tonvikt på allmänhetens tillträde och friluftsliv och sist genom e) vägledande skrivelser.

Som framgår av avsnittet 4.1 har Regeringen och Riksdagen gjort viljeförklaring vad gäller ökat lokalt deltagande i genomförande av naturvårdspolitiken. Detta bekräftats i olika dokument och konkreta instruktioner under senare tid.

I det förslaget till statsbudget för 2008 som nämnts i avsnittet 4.1 står att läsa:

”En fullgod skötsel är en viktig löpande åtgärd för att skapa legitimitet åt det samlade naturvårdsarbetet. Regeringen bedömer att skötselarbetet nu måste vidareutvecklas med det lokala engagemanget som en av de viktigaste utgångspunkterna. Det är av stort värde att skötselarbetet utförs av enskilda markägare och entreprenörer på lokal och regional nivå så att naturvården därmed bidrar till lokal och regional utveckling” (PROP. 2007/08:1 UTGIFTSOMRÅDE 20 Sid. 53).

Exempel på formella deltagandeformer på den lokala nivån är kommunala samrådsmöten och insamlande av åsikter från samhällsföreningar och allmänhet genom remissförfaranden, möten hearings etc. Men det lokala deltagandet och inflyttandet brukar också ske under mer interaktiva former och inte sällan bygga på informell kommunikation och processer. Dessa leder inte sällan till integrering av specifik, ibland omtvistad, lokal kunskap i problemidentifiering och beslut.

Ökat lokalt deltagande kan ses utifrån ett mer instrumentellt perspektiv än att tillförsäkra allmänna demokratiska syften. För den lokala befolkningen kan ökat deltagande ha betydelse för att säkra arbetstillfällen eller få kontroll över vissa för det lokala samhället viktiga överlevnadsfrågor. Inom naturvården kan man se att ökat lokalt deltagande kan vara instrumentellt för att trygga nationalparkens syften.

Det lokala samhället kan spela en viktig roll i säkerställande av bevarande och utvecklingssyften vilka relaterar till varandra. Ett lokalt deltagande kan vara instrumentellt i arbete för ett långsiktigt skydd, ett hållbart nyttjande, förmedling av kunskap till besökare men också för genomförande av specifika aktiviteter och uppföljning av de lokala biotopernas- och miljöns status.

Ur ett naturvårdsperspektiv kan man säga att lokalt deltagande kan vara instrumentellt för att:

- Öka kännedomen om lokala uppfattningar och införliva dessa i beslut.
- Förmedla och integrera vetenskaplig, traditionell och praktisk kunskap i besluten.
- Tydliggöra rollfördelning, beslutsriterier och regler.
- Tydliggöra kommunikationskanalerna.
- Legitimera och sprida kunskap om beslut i nationalparken lokalt.
- Utveckla incitament som stimulerar kollektiva och individuella handlingar som kontinuerligt styr mot ett långsiktigt skydd och ett hållbart nyttjande.
- Exkludera oönskade beteende genom social kontroll och/eller utveckling av lokala rättigheter.
- Förmedla kunskap om områdets natur- och kulturvärden till besökare.
- Ta vara på den lokala observations- och uppföljnings kapacitet.
- Åstadkomma ett effektivare genomförande.
- Hantera och reducera konflikter.
- Få nöjdare medborgare.

Som vi tidigare klarlagt, när det handlar om förvaltning av kust och marina ekosystem, så kallade *komplexa gemensamma resurser*, finns det också deltagandemotiv som har sin grund i resursens karaktär.

Det finns andra positiva effekter av ökat deltagande i beslutsprocessen till exempel att nya perspektiv på problem och bättre lösningar kan komma att utvecklas då man mixar vetenskaplig, traditionell och praktisk kunskap och erfarenheter från myndighetsväsendet och det lokala samhället. Erfarenheter från exempelvis Samförvaltningsinitiativet för fiske (Fiskeriverket 2007) visar på att ökad deltagande kan leda till ökad förståelse och bättre relationer mellan myndigheter och intressegrupper och mellan olika intressegrupper. Det kan också leda till en ökad kapacitet till självkontroll.

Kosterhavets ekologiska särdrag och dess komplexa sociala och institutionella ramverk innebär att en brukad nationalpark i området, enligt vår bedömning, enbart kan förvaltas effektivt under någon form av lokal samförvaltningsregim. En regimen där myndigheter, forskare och de människor som har en nära ekonomisk och kulturell relation till området samarbetar och samverkar.

I tidigare kapitel har vi identifierat för Kosterhavet centrala lokala aktörer och försökt förmedla frågor som dessa anser att nationalparkprocessen bör prioritera. I det som följer kommer vi att fokusera på organisatoriska former för ökat deltagande i ljuset av ett lokalt demokratiperspektiv och ett instrumentellt perspektiv. Det senare gör vi genom att utveckla alternativa förslag till

organisatoriska former för lokal samförvaltning som är anpassade till de uppgifter/funktioner som nationalparken förväntas leverera för att uppnå syftena med parken.

Vad gäller frågan om deltagande i ljust av ett lokalt demokratiskt perspektiv försöker denna rapport svara på frågorna vilken förvaltningsregim anser den lokala nivån vara legitim och i vilka sammanhang är det befogat att de lokala samhällena/intressenterna ska vara med och bestämma?

7.2 Vad anser remissinstanserna?

I mitten på april 2007 skickade Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västra Götalands län ut ett "Förslag till inrättande av Kosterhavets nationalpark" på remiss.

I remissen framhåller Naturvårdsverket och Länsstyrelsen att arbetet med att utreda förutsättningarna för att inrätta en nationalpark i Kosterhavet skall bedrivas med en långtgående lokal deltagande.

Man för vidare fram att en nationalpark ställer stora krav på områdets förvaltning. Grundläggande är att förvaltningen som omfattar den praktiska skötseln av området, uppföljning, information m.m. skall utgå från området samtidigt som relevanta myndigheter, aktörer och brukare inom området tillförsäkras ett inflytande. Det handlar också om att kunna förse förvaltningen med nödvändig kunskap.

En förvaltning av nationalparken som skall klara av den komplexa ekologiska- sociala och ekonomiska miljön i och kring Kosterhavet bör utformas på ett sätt som innebär att förhållandena i parkens miljö följs regelbundet. En sådan förvaltning skall också kunna ge besked om när åtgärder av olika slag måste vidtas och av vem.

I remissen anförs vidare att det efter att regering och riksdag har fattat beslut om att inrätta den föreslagna nationalparken så kommer beslut om föreskrifter och skötselplan att tas av Naturvårdsverket. Samtidigt kommer regeringen att utse vem som skall vara förvaltare för nationalparken. Besluten om föreskrifter och skötselplan kommer att föregås av samråd med Länsstyrelsen berörda kommuner och övriga berörda intressenter. I nationalparksförordningen stipuleras att Naturvårdsverket bara skall samråda med Länsstyrelsen. Verket och Länsstyrelsen föreslår således ett samrådsförfarande som går betydligt över lagstiftningens krav i fråga om samråd detta för att öppna för ökat deltagande i processen

Förvaltaren svarar sedan för de praktiska åtgärder som skall utföras enligt den fastställda skötselplanen. Förvaltaren har också det administrativa och ekonomiska ansvaret för förvaltningen och ansvarar för att byggnader och anläggningar hålls i gott skick och att renhållningen och informationsverksamheten fungerar liksom att nationalparkens gränser markeras.

Sammanfattningsvis föreslår således Naturvårdsverket och Länsstyrelsen följande i remissen som rör frågor om förvaltning av Kosterhavet:

- Att förvaltningen utgår från området
- Att relevanta myndigheter, aktörer och brukare inom området tillförsäkras ett inflytande över förvaltningen.
- Att dessa skall kunna förse förvaltningen med nödvändiga kunskaper.

- Att förvaltningen säkrar att förhållandena i parken följs regelbundet.
- Att en adaptiv förvaltning tillämpas.
- Att Naturvårdsverket kommer att genomföra samråd med Länsstyrelsen, berörda kommuner och övriga intressenter angående skötselplaner och föreskrifter.
- Att förvaltningen har det ekonomiska, administrativa och operativa ansvaret för verksamheten och att skötselplanerna genomförs.

Av de remissinstanser som för fram synpunkter på process- och förvaltningsfrågorna så kan generellt sägas att Naturvårdsverket och länsstyrelsen får beröm för den lyhördhet och öppenhet som har präglat nationalparksprocessen hittills.

Inte en enda remissinstans framför invändningar mot ansatsen om ökat lokalt deltagande och inflytande över nationalparkens förvaltning och skötsel. Det kan dock skönjas en viss gradskillnad i entusiasm. Generellt kan sägas att ju närmare remissinstansen sitter Kosterhavet desto strakare känner man för ökat lokal deltagande i process, förvaltning och skötsel.

Tre nationella organisationer WWF, Naturskyddsföreningen och Fritidsfiskarna tillstyrker ett ökat lokalt inflytande när det gäller förvaltning och skötsel men vill betona att ett ökat lokalt inflytande också innebär ett ansvarstagande – en nationalpark är ett riksintresse och lokala aspekter och synpunkter måste därför underordnas det övergripande syftet om konflikter skulle uppstå.

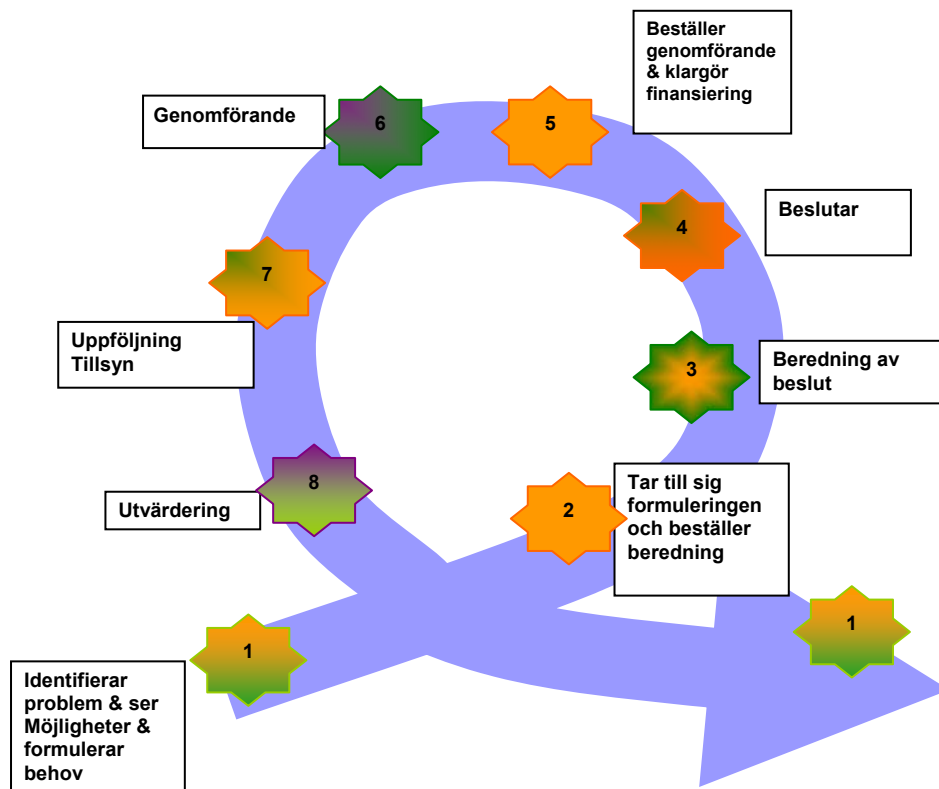
Yrkesfiskarnas Riksförbund, SFR, har i sitt remissyttrande argumenterat för att samrådskyldigheten inte bör sluta på den kommunala nivån utan bör gälla även andra relevanta aktörer.

Den ansats som Naturvårdsverket och länsstyrelsen föreslår för ökad lokal deltagande i förvaltning och skötsel får således ett massivt stöd av remissinstanserna.

En kort sammanfattning av vad remissinstanserna framfört kring skötsel och förvaltningsfrågor återfinns i Bilaga 3.

7.3 Lokal samförvaltning när, vilka och hur?

Ett lokalt deltagande kan teoretiskt säkras för alla steg i en förvaltningscykel, från problem identifiering till utvärdering. Intervjuerna pekar på att det lokala samhället främst är intresserad av att aktivt delta i probleminentifiering, beredning av beslut, genomförande och i viss mån i utvärdering. Detta har indikerats med grön färg i figur 28. I samma figur, indikeras med orange färg behovet av myndighetsutförande och med violett färg behovet av extern kunskap och konsulter. Externa resurser med special kompetens kommer även att behövas för olika uppdrag.

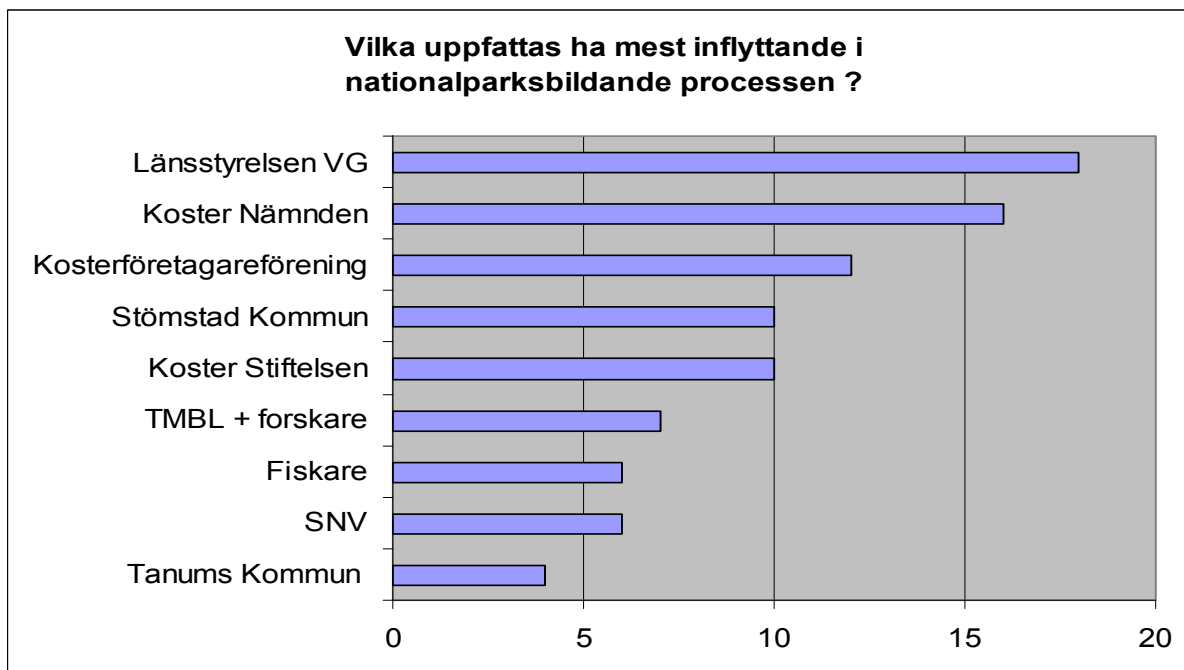


Figur 28 Skiss med steg i en förvaltningscykel.

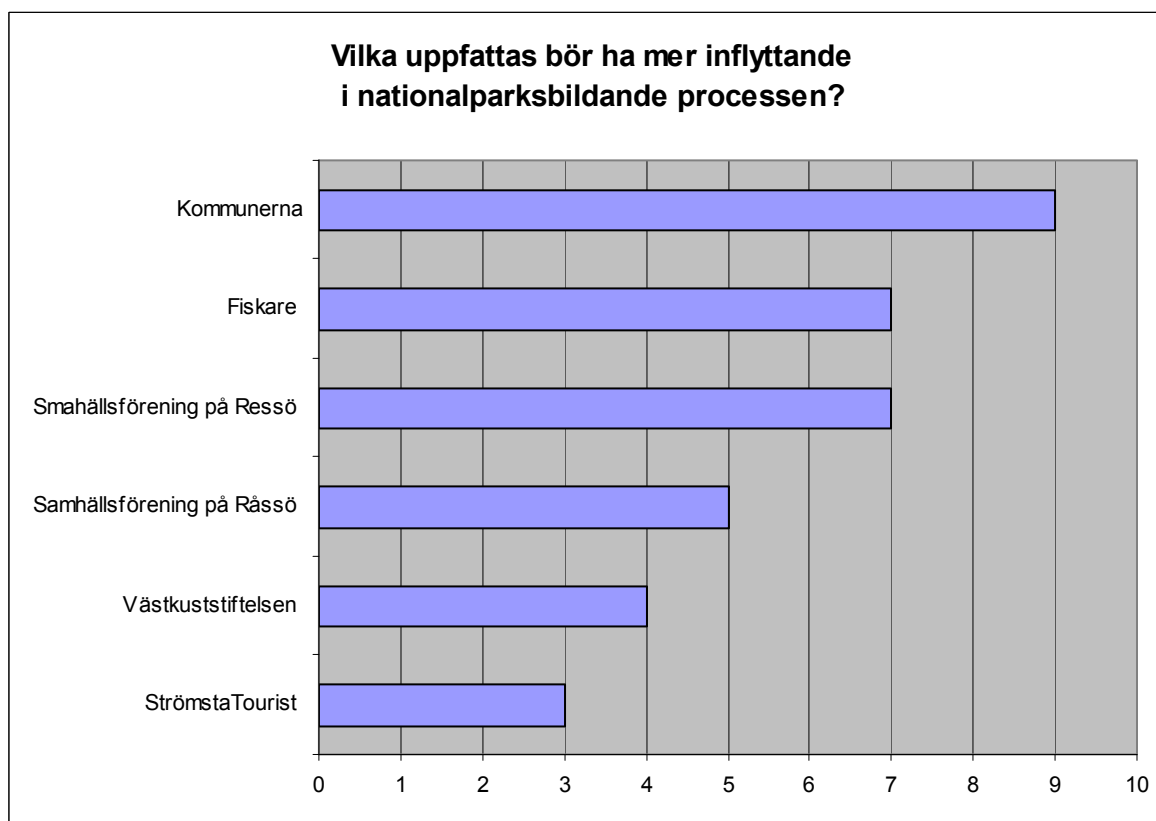
Intervjuerna visade att den intensiva processen som har drivits av Länsstyrelsen och Naturvårdsverket sedan 2005 har gett mycket gott utrymme för det lokala samhället på Kosteröarna att delta i problemidentifiering, formulering av beställningar, utformning av beslut och delvis genomförande.

Figur 29 sammanställer de intervjuades svar på frågan vilka aktörer tycker du har haft mest inflyttande i processen hittills. Figur 30 ger en bild av intressenter som de intervjuade anser borde kunna få större inflyttande i den framtida processen.

Figureerna illustrerar uppfattningar om att fokus lagts på Kosteröarna, något som kanske var nödvändigt för att sätta igång processen och öka det lokala ägandet, men som problematiseras av ledande personer i andra närliggande samhällen. I Tanums kommun finns det en generell uppfattning att Tanum legat efter och varit mindre engagerad för att man har blivit inbjuden sent i processen, då många frågor redan var avklarade. Känslan av en obalanserad maktförskjutning till Koster bland de intervjuade som inte är Kosterbor förstärktes av vissa konkreta aspekter som: nationalparkens namn (Kosterhavet), placering av *naturum*, fördelningen av resurser för skötsel- och restaurering av naturreservat, rykten om nya regler som de inte varit med och diskuterat och sist men kanske inte minst viktigt den framtida placering av nationalparkens huvudkontor (som några intervjuade menar bör placeras centralt i Strömstad och inte på Koster).



Figur 29 Aktörer som uppfattas ha haft inflyttande i processen med bildande av nationalparken (Källa egna intervjuer 2007)



Figur 30 Några intressenter som i framtiden bör få mer inflyttande i processen för bildande av nationalparken (källa egna intervjuer 2007)

Den beslutande nivån

Majoriteten av de intervjuade var av uppfattningen att Kommunen bör vara representerade i förvaltningsorganisationens beslutande nivå dvs. i någon form av ”nationalparksstyrelse”. Att på den beslutande nivån och vid sidan av den centrala och den regionala nivån (Naturvårdsverket och Länsstyrelsen) ha kommunerna bedömdes av de flesta intervjuade tillgodose det lokala deltagande ur ett demokratiskt perspektiv.

Regeringen har möjligheten att delegera förvaltarskapet för en nationalpark till en kommun eller i detta fall två kommuner. Att förvaltningen av nationalparken Kosterhavet skulle ligga helt under kommunalt ansvar förespråkades dock inte lokalt. För kommunens del skulle ett sådant alternativ medföra ett finansiellt ansvar som de dessutom inte bedömer att de kan ta.

Det faktum att Kosterhavet är en nationalpark under bruk, där folk bor medför att kommunerna med deras mångfasetterade funktioner har en speciell ställning. Det är vår bedömning att kommunerna bör finnas med på den beslutande nivån. Det är ytterligare vår bedömning att i denna marina nationalpark har Naturvårdsverket - på internationell och nationell nivå - och Länsstyrelsen - på regional nivå - också viktiga funktioner att spela och bör vara ledande figurer i ”nationalparksstyrelsen”.

På denna beslutande nivån finner vi att följande typ av beslut bör tas.

- Verksamhetsplan och budget
- Anställning av nationalparksledningen
- Policy och arbetsstrategier
- Godkännande av förslag till skötselplan
- Godkännande av havsmiljö-övervakningsprogram
- Godkännande av förslag till eller ändringar i kollektiva regler och förordningar
- Rådgivning avseende hållbart bruk i nationalparksområdet
- Godkännande av ny verksamhet och externt finansierade projekt
- Beställning och granskning av utvärdering

Kosterhavet bör som tidigare påpekat utgöra en plattform för sektoriell myndighetssamordning i området och inhämta vetenskapligt rådgivning. Det förefaller lämpligt att föreslå en grupp för sektoriell samordning- och vetenskaplig rådgivning med till exempel följande sammansättning: Statens Naturvårdsverk (ordförande)

Länsstyrelsen

Fiskeriverket

Sjöfartsverket

Riksantikvarieämbetet

Kustbevakning (Västra)

Strömstad KOM (tjänsteman)

Tanum KOM (tjänsteman)

Tjärnö Marin Biologiska Laboratorium

Nationalpark Ytre Hvaler

Andra myndigheter och institut vid behov

Samordning med den norska nationalparken Ytre Hvaler kan ske direkt via nationalparksledningen och i denna grupp.

Samrådsgrupper för beredning av beslut

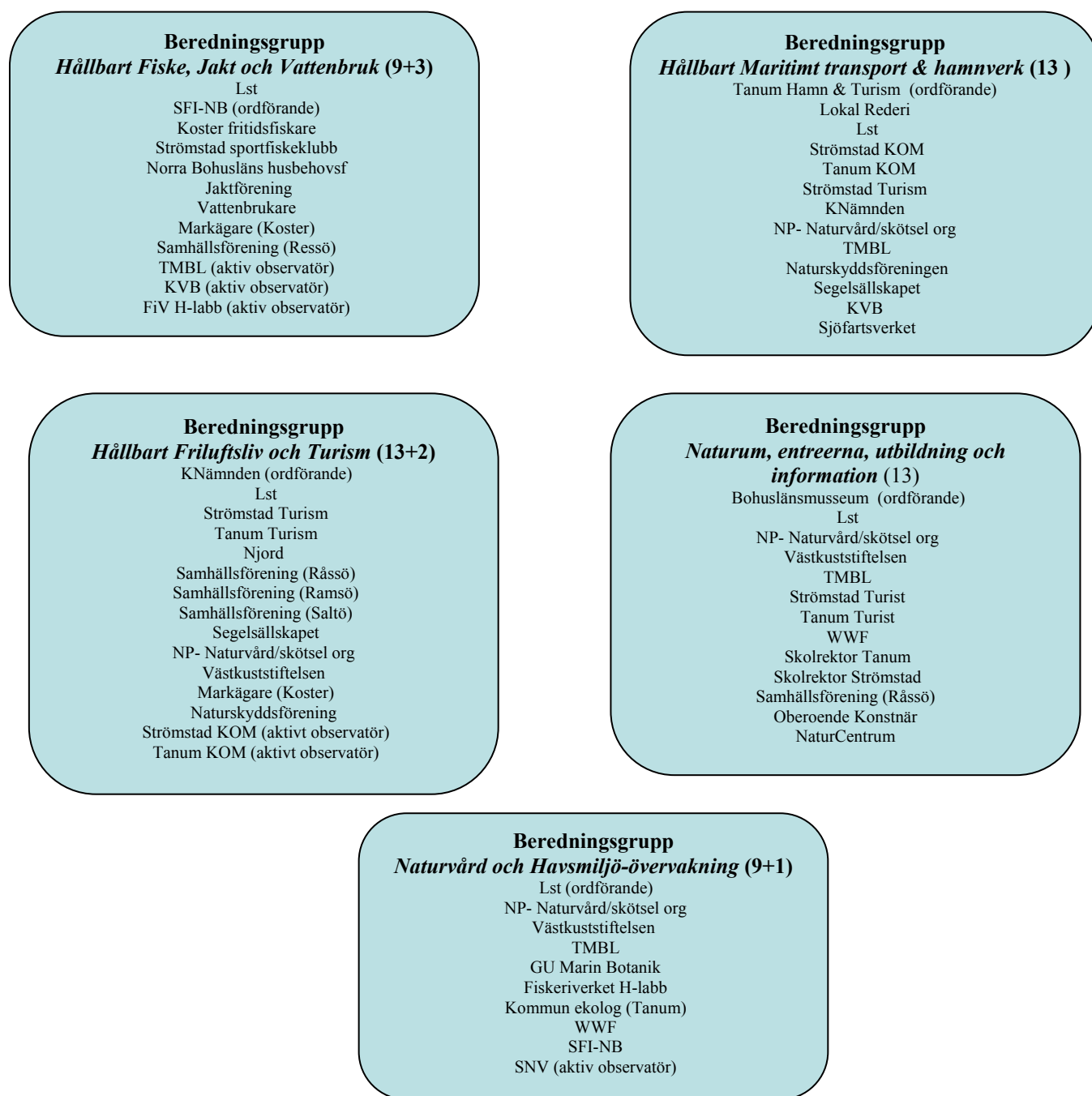
Med beredning av ett ärende menas att ärendet ska förberedas så att de beslut som fattas är grundat på god kunskapsbas bestående av vetenskaplig fakta, lokal kännedom och konsekvensanalys. I beredningsarbetet kan ingå både problemanalys och kartläggning av vilka som berörs, behovs-identifiering i form insamling och bearbetning av data, analys av olika beslutsalternativ och deras konsekvenser, samt förslag till beslut.

I en lokal samförvaltade nationalpark sker en sådan beredning lämpligast i en grupp där olika intresse är representerade. Det kan handla om mer territoriella (lokal-lokal) och/eller funktionella intressen (t.ex. fiske). Exempel på för Kosterhavet lämpliga beredningsgrupper finns i figur 31. Den viktigaste möjligheten som ledamöterna i beredningsgrupperna har är att kanalisera frågor och delta i beredning av beslut. Ett effektivt deltagande av det lokala samhället i beredning av beslut förutsätter att goda färdigheter för konflikthantering kan utvecklas genom att:

- problem och lösningar som de lokala uppfattar som viktiga diskuteras på ett tidigt skede och med öppenhet
- gemensam kunskapsbas utvecklas
- utrymme för förhandling klargörs
- överenskommelse undertecknas, beslut publiceras och deras effekt övervakas

Av figur 31 framgår att deltagandet i de föreslagna beredningsgrupperna för hållbart fiske, jakt och vattenbruk, hållbart maritim transport och naturvård och havsmiljö-övervakning har getts en mer funktionellt deltagande inriktning dvs. de som har med själva verksamhetsutövningen får större utrymme. Som kontrast kan man i samma figur notera att deltagandet i beredningsgrupperna för hållbart friluftsliv och turism och *naturum*, entréerna, utbildning och information har getts en mer territoriellt deltagande inriktning dvs. de som bor på platsen får större utrymme.

På Kosteröarna där medborgarna demokratiskt representeras av Kosternämnden såg man denna nämnd som en viktig aktör att få med i den beslutande nivån eller ”nationalparksstyrelsen”. Vår bedömning är att Kosternämnden är en viktig aktör på Kosteröarna (Syd och Nordkoster) och att nämnden därför har en klar roll att spela i utformande av den verksamhet som kommer att pågå på öarna, men inte nödvändigtvis i hela nationalparksområdet. Därför förespråkar vi en linje där Kosternämnden deltar tillsammans med andra samhällsföreningar i beredning av beslut. Andra, territoriellt eller funktionellt inriktade lokala organisationer, ska likaså få delta i beredning och genomförande av beslut. Vi har valt att utveckla förslag till beredningsgrupper med olika inriktningar och där deltagandet bygger på mer eller mindre territoriell eller funktionell grund beroende på frågorna som ska hanteras.



Figur 31 Kosterhavets möjliga samråds/beredningsgrupper och dess sammansättning

Beslutsflöde

För att organisationen ska fungera för alla som är involverade måste kommunikationskanalerna vara tydliga och kommunikationen öppen. Lika viktigt är att rollfördelning, beslutskriterier och arbetsformerna klargörs. Detta bör klargöras i en arbetsordning men också från fall till fall.

I figur 32 har vi skissat hur flödet kan tänkas gå i en nationalpark med lokalt deltagande från det någon väcker en fråga, genom beredning, sektoriell rådgivning till beslut och genomförande. Av figuren framgår att alla medborgare ska kunna väcka frågor. NP-ledningen ska också kunna initiera frågor och detta gäller även relevanta myndigheter.

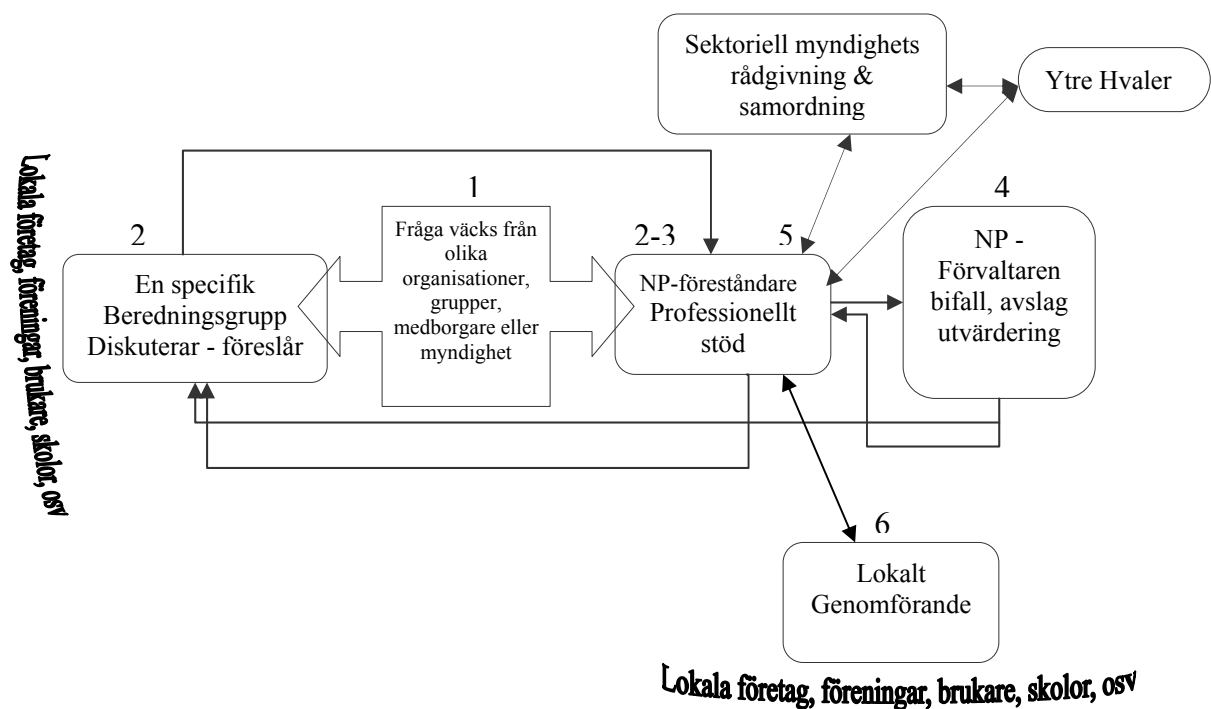


Fig 32 Skiss över beslutsflöde med lokalt deltagande i beredning och genomförande

Lokalt genomförande

Litteraturen rekommenderar genomgående att den lokala befolkningen ska engageras och ges företräde till den sysselsättning som ett skyddade område genererar.

Genomförandet kan organiseras på olika sätt beroende på vad det handlar om. Medan viss operativt arbete som till exempel underhåll av fastigheter kan uträttas med hjälp av direkt anställning eller kontrakteras ut, kan annan verksamhet genomföras som tillfälliga projekt, eller av enskilda miljöorganisationer eller i viss mån genom mobilisering av frivilliga. I andra fall, kan man integrera eller samordna genomförande med vissa kommersiella verksamhet. Detta kan göras antingen genom ett incitament program som ger fördelar till de som tar på sig en viss extra uppgift eller genom att villkora användning av en logo, tillträde till vissa område, bruksrättigheter eller fiskelicenser.

Tabell 3 presenterar en lång lista av uppgifter och aktiviteter som Kosterhavet måste genomföra. De flesta av dessa aktiviteter kan genomföras av en lokal baserad organisation. Typiska exempel är:

- Operativt genomförande av skötselplan
- Operativ genomförande av kusttjänster (båtliv vägledning & mottagning, strandstädning, hamnar, algröjning)
- Naturvägledning
- Underhåll av NP-fastigheter (*Naturum*, entreer, akvarium, konferenscenter)

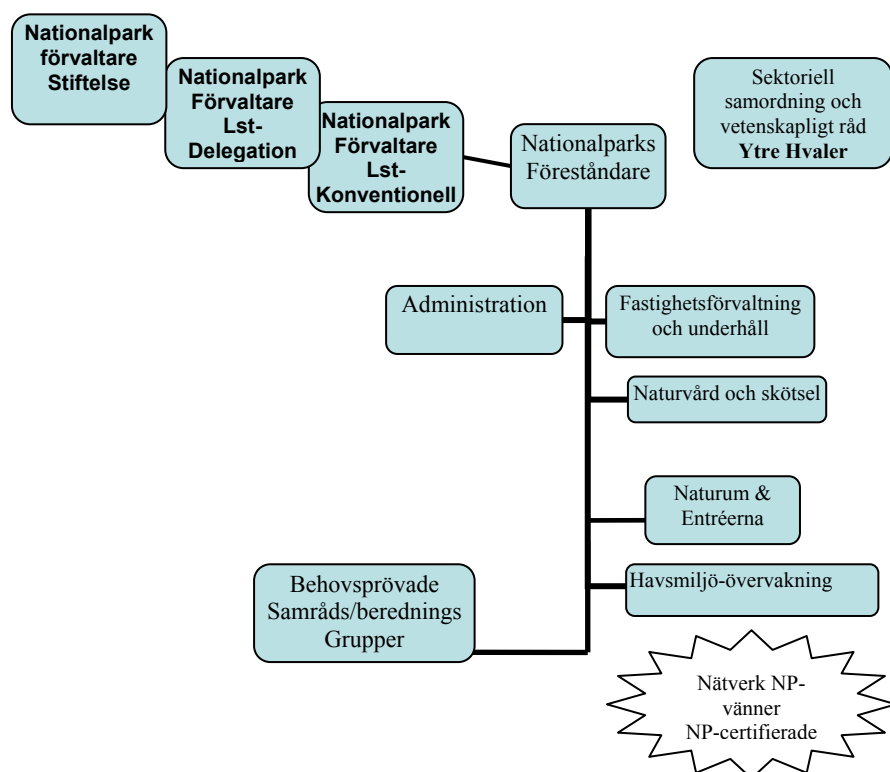
Men som vi tidigare markerat kan det lokala deltagandet även utsträckas till andra uppgifter så som deltagande i havsmiljö-övervakningsprogram, framtagande av utbildningsmaterial, osv.

Organisationsvärd eller tillhörighet

I figur 33 har vi samlat de funktioner och organisatoriska delar som kommer att behövas. När man väl fastställt nationalparkens funktioner och hur lokalt deltagandet bäst kan säkerställas måste man finna en lämplig organisation. Vi har valt här att identifiera tre alternativa organisationsformer:

- En utvecklad form av den konventionella modellen, med Länsstyrelsen som nationalparksförvaltare.
- En delegation i Länsstyrelsen som nationalparksförvaltare
- En stiftelse med Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och Strömstad och Tanums kommun som stiftelsebildare och nationalparksförvaltare.

I kapitel 8 utvecklas dessa olika alternativ och de åtgärder som behövs för deras uppbyggnad och en kort konsekvensbeskrivning av de olika alternativen.



Figur 33 En skiss över de delar som behövs för Kosterhavets organisation.

8. UTREDNINGENS FÖRSLAG

I detta kapitel sammanfattas utredningens förslag till Naturvårdsverket.

Förslagen har grupperats i fyra avsnitt: Samrådsförfarandet, viktiga funktioner och samverkans delar, alternativa organisationsmodeller och kapacitets uppbyggnad.

I avsnittet samrådsförfarandet föreslås en komplettering av nationalparksförordningen. Avsnittet om viktiga funktioner och samverkansdelar lyfter fram funktionella delar som vi anser bör ingå i förvaltningsorganisationen för Kosterhavet oavsett dess form. I detta avsnitt ges även förslag om den operativa skötselorganisationen.

I ett tredje avsnitt presenteras 3 alternativa konkreta förslag till hur en förvaltningsorganisation för ett ökat lokalt deltagande i Kosterhavet kan utformas. Förslagen om kapacitetsuppbyggnad i det fjärde avsnittet är avsedda att underlätta de lokala aktörernas förmåga att samförvalta och bistå förvaltningen att uppnå nationalparkens syften.

8.1 Samrådsförfarandet: Förslag till ändring av § 4 nationalparksförordningen

Utredningens förslag:

- Nuvarande ordning att Naturvårdsverket, som central naturvårdsmyndighet, meddelar föreskrifter och fastställer skötselplaner kvarstår.
- Naturvårdsverket hemställer hos regeringen att § 4 i nationalparksförordningen ändras så att en nationalparks föreskrifter och skötselplan fastställs efter samråd med länsstyrelsen, **berörda kommuner och intressenter**

Förslag till förordning om ändring i nationalparksförordningen (1987:938)

Regeringen föreskriver i fråga om nationalparksförordningen (1987:938) att 4§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

4 § Naturvårdsverket meddelar efter samråd med länsstyrelsen föreskrifter enligt 7 kap. 3 och 30 §§ miljöbalken

1. om vård och förvaltning av nationalparken genom att fastställa en skötselplan,

2. om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken, och

3. om rätten att färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom nationalparken.

Om en sådan föreskrift avser inskränkning i renskötselrätt eller annan enskild rätt gäller vad som sägs i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. om föreläggande till sakägare att yttra sig över förslag till beslut och om kungörande av beslut. Vad som sägs i den förordningen om länsstyrelsen och kommunen skall då i stället gälla Naturvårdsverket. Förordning (1998:1253).

Föreslagen lydelse

4 § Naturvårdsverket meddelar efter samråd med länsstyrelsen, **berörda kommuner och intressenter** föreskrifter enligt 7 kap. 3 och 30 §§ miljöbalken

1. om vård och förvaltning av nationalparken genom att fastställa en skötselplan,

2. om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparken, och

3. om rätten att färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom nationalparken.

Om en sådan föreskrift avser inskränkning i renskötselrätt eller annan enskild rätt gäller vad som sägs i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. om föreläggande till sakägare att yttra sig över förslag till beslut och om kungörande av beslut. Vad som sägs i den förordningen om länsstyrelsen och kommunen skall då i stället gälla Naturvårdsverket. Förordning 1998:1253).

Skälen för utredningens förslag

När riksdagen har gett sitt medgivande till att regeringen beslutar om inrättandet av en nationalpark meddelar Naturvårdsverket föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparken genom att fastställa en skötselplan och föreskrifter. I föreskrifterna fastställer verket om ev. inskränkningar i rätten att använda mark och vatten samt eventuella begränsningar när det gäller att "färdas och vistas och om ordningen i övrigt inom nationalparken".

Det är således genom föreskrifterna och skötselplanen som nyttjandet och bruket av området regleras. Det är också Naturvårdsverket som beslutar om reviderade föreskrifter och skötselplaner vilket brukar ske vart 10:e år.

Enligt nationalparksförordningen så skall Naturvårdsverket innan beslut fattas om skötselplan och förordning samråda med Länsstyrelsen. Det vill säga att staten på central nivå samråder med staten på regional nivå om vilka regler och inskränkningar i nyttjandet som skall gälla allmänhet och brukare. Skälet till att samrådsförfarandet är begränsat till Länsstyrelsen och inte öppnas till andra berörda intressenter eller sakägare torde vara att en nationalpark ägs av staten. Det finns då formellt inte någon annan sakägare eller innehavare till särskild rätt att samråda med.

Utredningen anser att det är rimligt att det är den centrala naturvårdsmyndigheten som meddelar och fastställer föreskrifter eftersom en nationalpark, som Kosterhavet, är en nationell angelägenhet vars instiftande har godkänts av svenska folket via sin Riksdag.

Vi anser dock inte att nationalparksförordningens bestämmelser ger optimala förutsättningarna för vare sig ett brett lokalt, regionalt eller nationellt deltagande i utvecklingen av nationalparkernas styrdokument. Som framgått av kapitlen 2,5 och 6 är sådana förutsättningarna nödvändiga för en effektiv förvaltning av ett marint skyddade område under bruk.

Strömstads- och Tanums kommun och andra aktörer har påtalat att de finner samrådsordningen otillfredsställande. Naturvårdsverket har som respons på dessa synpunkter hemställt hos regeringen att nationalparksförordningen skall ändras så att föreskrifter och skötselplan meddelas efter samråd med länsstyrelsen **och kommunerna**.

Utredningen delar denna uppfattning och menar att det är viktigt att samrådsförfarandet kring de viktigaste operativa styrdokumentet för en nationalparks förvaltning utvidgas till kommunerna. Utredningen är dock av den uppfattningen att samrådssplikten för Naturvårdsverket bör utvidgas även till andra berörda intressenter och aktörer på den lokala, regionala och nationella nivån. Förslaget har sin grund i följande argument:

- Medlemmar i samhällsföreningar, företagarföreningar, fiskare-, jägare, naturskydds- och hembyggdsföreningar är de som mest direkt berörs av föreskrifter m.m. Deras synpunkter och lokalt baserade kompetens är viktiga att ta tillvara i processen för att kunna utveckla bra och legitima styrdokument för en nationalpark. En öppning för de lokala intressena att direkt delta i samrådsprocessen av styrdokumentet är en förutsättning för aktivt och meningsfullt deltagande på den operativa skötselnivån.
- Det finns även andra regionala och nationella aktörer som direkt berörs av föreskrifterna och skötselplanerna i en nationalpark där visst bruk är tillåtet som idag inte omfattas av samrådsskyldigheten. Detta kan gälla Fiskeriverket och fiskets organisationer, Kustbevakningen, Sjöfartsverket eller regionala/nationella intresseorganisationer för fritidsfiske, naturvård och båtsport. Det är därför önskvärt att även andra relevanta myndigheter och organisationer än länsstyrelsen och kommunerna omfattas av det formella samrådet.

- Praxis är redan idag att ha ett brett samråd kring förslag till skötselplaner och föreskrifter i form av remisser, möten eller hearings. Det skulle således inte innebära något direkt merarbete för myndigheterna om samrådsskyldigheten utökades till andra aktörer.

Eftersom de naturvårdande myndigheterna redan tillämpar ett bredare samrådsförfarande för att stimulera ett aktivt lokalt deltagande, än vad Naturvårdsverket föreslagit regeringen, anser utredningen att nuvarande praxis kring samrådsskyldigheten bör garanteras och kodifieras. Det sker lämpligen genom att § 4 i nationalparksförordningen kompletteras enligt förslaget ovan. Vilka intressenter som skall omfattas av samrådet får bestämmas från fall till fall beroende på vilka relevanta aktörer som finns i och kring området.

8.2 Viktiga funktioner och samverkansdelar

I detta avsnitt ges förslag kring några funktioner och organisatoriska element som vi anser bör ingå i förvaltningsorganisationen oavsett vilken modell som i slutändan kommer att väljas. Diskussioner förs också om den operativa skötselorganisationen och dess roll, uppgifter och bemanning.

Nationalparksorganisationen huvuduppgifter

Utredningens förslag: Huvuduppgifterna för Kosterhavets nationalparksorganisation är att:

- Säkerställa att de fastställda skötselplanerna för Kosterhavets nationalpark, naturreservaten på Kosteröarna och ev. andra naturreservat som gränsar till nationalparken genomförs på ett effektivt sätt.
- Ansvara ekonomiskt, administrativt och personalmässigt för skötselorganisationen.
- Utarbeta förslag till verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser och budget samt bereda andra förslag till beslut, efter vederbörliga samråd, som skall fattas av förvaltningens beslutandeorgan.
- Bedriva information om och bevaka att de föreskrifter som gäller för området efterlevs. Vid överträdelse av reglerna så anmäls detta till tillsynsmyndigheten.
- Bedriva utställnings-, program och informationsverksamhet genom *naturum* på Sydkoster och övriga entreér samt stimulera naturvägledning i Kosterhavet.
- Stimulera aktivt lokalt deltagande i samråds-/beredningsgrupper.
- Ansvara för att byggnader och anläggningar för friluftsändamål o.s.v. är i gott skick samt för renhållning och strandstädning.
- Ansvara för viss fastighetsförvaltning i enlighet med fastställd delegationslista från Naturvårdsverket. I detta ingår att svara för jaktupplåtelser, arrenden och hyresavtal m.m. Vidare skall rullande femårsplaner upprättas för byggnads och anläggningsunderhåll.
- Ansvara för att nationalparksgränsen märks ut i terrängen och havet samt för kontinuerlig tillsyn och skötsel av gränsmarkeringar.
- Säkerställa sektoriell och gränsöverskridande samordning.
- Säkerställa uppsikt över den marinbiologiska mångfalden och havsmiljöns status.
- Bistå till kunskapsuppbyggnad om de natur- och kulturvärden som finns i Kosterhavet.
- En naturvårds- och skötseldagbok förs över viktiga händelser och insatser.
- Hålla löpande kontakt och samråd med nationalparksorganisationen i Ytre Hvaler.

Skälen för utredningens förslag:

I kapitel 6 har vi utvecklat i detalj de förvaltningsuppgifter, administrativa uppgifter och genomförande uppgifter (verkställande skötsel m.m.) som vi idag kan förutse att Kosterhavets nationalparksorganisation kommer att stå inför. Tabell 3 i kapitel 6 belyser den funktionella komplexiteten i Kosterhavet och dess förvaltning. Listan har utvecklats ur en analys av de syften som formellt uttrycks i förslaget om bildande av Kosterhavet, den ekologiska och sociala

kontexten, frågor som problematiserades genom intervjuerna, erfarenheter från andra nationalparker samt internationella riktlinjer för marina skyddade område. Alla dessa detaljaktiviteter kan på ett eller annat sätt sorteras in under de huvuduppgifter som här presenterats i mer allomfattande termer.

Nationalparksorganisationen och den operativa skötselorganisationen bör ha sin bas i Kosterhavet

Utredningens förslag: - Nationalparksorganisationen och den operativa skötselorganisationen bör ha sin platsbas/kontor i Kosterhavet.

- Den organisationen som genomför skötsel bör ha sin huvudbas på Koster och kontor i anslutning till *naturum* på Sydkoster.
- En förläggning av kontoret till Koster ska inte utesluta noder/personal/kontrakterade som bor och verkar utifrån andra delar av Kosterhavet t.ex Galtö, Resö, Rossö, Saltö eller Tjärnö.

Skälen för utredningens förslag:

För att effektivt kunna förvalta ett så stort område som den föreslagna marina nationalparken Kosterhavet så är det utredningens bedömning att nationalparksorganisationen bör ha sin platsbas och kontor i, eller i direkt anslutning till parken. Det är viktigt inte bara utifrån effektivitetssynpunkt för naturvården att ha en stark platsnärvaro i ett område som Kosterhavet. En lokalt baserad organisation med tillsvidareanställd personal ger nationalparksorganisationen ett tydligt ansikte mot besökare och boende i området. Den bidrar också till lokalsamhällets utveckling genom arbetstillfällen m.m. Vår bedömning är att det ur ett nationalparksorganisationsperspektiv är lämpligast att de som arbetar med den praktiska skötseln och administrationen av nationalparksförvaltningen är stationerade i eller i direkt anslutning till *naturum*. Skälet för detta är flera. Dels är det viktigt att naturvägledarna i *naturum* och den övriga personalen arbetar nära tillsammans rent fysiskt och har en gemensam mötesplats för att underlätta integrationen inom personalgruppen. Dels så underlättar det för besökarna att "hitta" nationalparksförvaltningen om den är samlokaliserad med *naturum*. En förläggning av nationalparksorganisationen till Sydkoster behöver dock inte innebära att man inte kan ha "noder" eller personal som har sin utgångspunkt från andra ställen i området. T.ex. öarna öster om Kosterrännan.

Förslag till bemanning av Nationalparksorganisationen

Utredningens förslag: Nationalparksorganisationens bemanning

- De resurser som behövs i form av personal för att garantera en god kvalitet beror på vilka uppgifter som skall genomföras enligt skötselplanen. Eftersom skötselplanerna ej föreligger är det svårt att bedöma storleken på den tillsvidareanställda personalstyrkan.
- Baserat på erfarenheter från andra nationalparker bedömer vi att personalstyrkan bör uppgå till **minst** 8 helårs tjänster enligt följande:
 - 1 nationalparksföreståndare/chef för den samlade verksamheten
 - 1 samråds -/ projektsamordnare och bitr. nationalparksföreståndare
 - 1 *naturum*föreståndare/*naturum*vägledare
 - 1 naturvägledare
 - 3 ansvariga för genomförande av operativa fälttjänster
 - 1 ansvarig för personal, ekonomi och administration
- Därutöver kommer extra säsongs - timanställd personal behövas i *naturum* och ev. vid entreérna på öarna öster om Kosterrännan under perioden maj – september; uppskattningsvis 1,5 tjänster på årsbasis.
- Extra resurser i form av projektanställd personal eller lokala entreprenörer kommer att behövas för mer omfattande naturvårdsarbeten, restaureringsarbeten, strandstädning och andra riktade insatser.

Skälen för utredningens förslag:

Kosterhavets komplexitet (se kapitel 5 och 6) ställer krav på hög kompetens och bredd. Nationalparksorganisationen kommer att behöva en personalstyrka med bredd i sin samlade kompetens men bör inte överdimensioneras.

I de organisationsmodeller som illustreras i figur 33 har nationalparksförvaltaren ett relativt stort arbetsgivareansvar. En viktig faktor att beakta är att personalbehovet kommer att variera med säsongerna särskilt då det handlar om den operativa verksamheten i form av *naturum*, skötsel och strandstädning. Nationalparksorganisationen måste alltså vara flexibel i sin struktur och kunna svara mot olika behov under olika delar av året. Vi tror dock att det är viktigt att basorganisationen har en så stor kritisk massa att den själv har kapacitet att genomföra en stor del av det löpande arbetet både i *naturum* och ute i området. Det är viktigt för legitimiteten att naturvården har ”ansikten” på plats som folk känner till och har förtroende för. Platskännedom, kompetens, lokal förankring och kontinuitet är viktiga element i en organisation som har till uppgift att förvalta ett av Sveriges mest skyddsvärda områden.

De tre organisationsmodellerna som presenteras kan naturligtvis modifieras genom att låta själva nationalparksorganisationen enbart ha en beslutande och beställarroll och köpa upp alla tjänster som rör det operativa genomförande på marknadsmässiga villkor. Dessa kan köpas av enskilda, bolag, föreningar eller befintliga stiftelser (så som Västkuststiftelsen och Kosterhälsan/stiftelsen). En sådan linje skulle innebära att de organisationerna som genomför det operativa arbetet är självständiga och finns utanför själva nationalparksorganisationen och att uppdraget de får kan ändras vid behov och avslutas vid en utvärdering. Genom en sådan modell gör man också en markering att naturvården är något som kan köpas ut i marknaden och fullt ut genomföras av enskilda organisationer eller den privata sektorn. Organisationen skall inte ”konkurrera” med privata entreprenörer utan stärka det lokala företagandet genom att så långt det är möjligt upphandla tjänster som andra kan göra bättre eller effektivare. Detta förutsätter dock en noggrann uppföljning och kvalitetskontroll från förvaltarens sida.

De operativa fälttjänsterna (3 helårstjänster plus extra säsongsarbetare) och naturvägledarna kan delvis eller i sin helhet kontrakteras ut oavsett vilken typ av nationalparksorganisation man väljer. Oavsett formen för genomförande av de operativa fälttjänsterna och naturvägledning, d.v.s genom anställd personal eller genom upphandling, är förutsättningar för att anlita personer lokalt som kan genomföra de praktiska jobben mycket goda. Ett viss genomförande ska även kunna organiseras på projektbasis och under deltagandeformer i samarbete med till exempel skolor, universitet och brukargrupper.

Utredningen rekommenderar dock som sagts ovan att en basorganisation med tillsvidareanställd personal anställs som klarar av att hantera de löpande uppgifterna som krävs för förvaltningen, skötseln och naturvägledningen i området!



Figur 34 En lokalt baserad skötselorganisation är en förutsättning för effektiv naturvårdsförvaltning.

Relationen till Ytre Hvaler Nationalpark

Oavsätt förvaltningsorganisation föreslår utredningen att:

- Ett samrådsforum för övergripande policyfrågor inrättas med den norska förvaltningsorganisationen som föreslås bli Fylkesmannen i Ostvold. I detta samrådsforum bör Länsstyrelsen i Västra Götaland delta även om man inte blir utsedd till nationalparksförvaltare.
- Skötselorganisationen etablerar ett direkt informellt samrådsforum med den norska skötselorganisationen vilken torde bli Skaergårdstjänsten.

Skälen för utredningens förslag:

Kosterhavets norra gräns sammanfaller med den politiska gränsen mot Norge.

Så väl vattenmassor som marina organismer och människor förflyttas kontinuerligt i området och det finns mycket att vinna på harmonisering av regler och uppförandekoder i nationalparkerna.

Den marina miljön är till sitt väsen gränsöverskridande och kan inte inordnas efter befintliga geopolitiska gränser. Dess förvaltning förutsätter engagemang och insatser på olika skalor och internationellt samarbete. Ska människor på vart sida gränsen bruka havet och tillsammans med nationalparkernas organisationer och forskare vara aktiva i området och engageras i uppföljning av öarnas och havets miljöstatus och dess skötsel är det lämpligt att angreppssättet och arbetet samordnas så långt det är möjligt.

Problematiken förutsätter ett samarbete med den norska förvaltnings- och operativa skötselorganisationen som bör speglas i organisationen. Typiska frågor parkerna bör kunna samarbeta kring är utveckling av ett övervakningsprogram för Kosterhavet-Ytre Hvaler, harmonisering av regler, övervakning, och information. När det gäller övergripande frågor som rör regler, policies myndighetsutövning m.m. bör ett samrådsforum inrättas där den norska förvaltningsorganisationen som lär bli Fylkesmannen i Ostvold och Länsstyrelsen i Västra Götaland ingår även om man skulle välja en annan förvaltare än Länsstyrelsen. Det bör räcka med ett – två samrådsmöten om året på förvaltningsnivå.

Därutöver kan de operativa skötselorganisationerna ha behov av ett mer löpande och kontinuerligt samråd kring aktuella frågeställningar.

Sektoriell myndighetssamordning i Kosterhavet

Oavsätt förvaltningsorganisation föreslår utredningen att:

- Nationalparksorganisationen bör bjuda in de viktigaste sektoriella myndigheterna att delta i en samordnings - och rådgivande grupp för myndigheter med aktiviteter i Kosterhavet.
- Följande myndigheter bör bjudas in att delta i den föreslagna samordningsgruppen: Statens Naturvårdsverk, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Riksantikvarieämbetet, Kustbevakningen (Västra), Västra Götalandsregionen, Strömstad Kommun, Tanum Kommun, Nationalpark Ytre Hvaler, samt andra myndigheter vid behov.

Skälen för utredningens förslag:

I kapitlen 5 och 6 har vi redovisat Kosterhavets komplexitet och belyst grunderna för samordning. Dessa kapitel belyser en lokal förvaltningsansats av ett marint område och vikten av att de inte får frikopplas från det som händer strax utanför området i till exempel Skagerrak. Det får inte heller frikopplas från andra administrativa nivåer där man utformar regler som kan ha direkt eller

indirekt inverkan på områdets miljöstatus eller människornas sätt att interagera med de marina resurserna.

Den sektoriella indelning som fortfarande dominerar förvaltningskulturen i Sverige innebär att ett stort antal centrala myndigheter har ett delat ansvar för hur havets miljö utvecklas och kan komma att beröras av det som ska regleras, planeras och genomföras inom området. Nationalparken kommer inte medföra någon förändring i det sektoriella ansvaret inte heller i det kommunala ansvaret. Fiskerimyndigheten och sjöfartsmyndigheten kommer att även i fortsättningen ansvara för reglering av fiske och sjöfart.

Nationalparkens samordningsfunktion innebär att förvaltningsorganisationen bör kunna erbjuda en plattform för dialog, diskussion och samordning mellan ansvariga myndigheter som verkar i området, nationalparken, kommunerna och det lokala samhället. Det förefaller lämpligt att Naturvårdsverket ska ha ordföranderollen i denna grupp.

Lokalt deltagande genom samråds/beredningsgrupper

Oavsätt förvaltningsorganisation föreslår utredningen att:

- Lokalt deltagande möjliggörs genom att behovsprövade samråds/beredningsgrupper inrättas.
- Syftet med samråds/beredningsgrupperna är att institutionalisera ett erfarenhetsutbyte mellan lokala aktörer, nationalparksförvaltningen och den operativa skötselorganisationen. Grupperna skall även kunna bereda och utveckla förslag till beslut, policydokument och riktlinjer inom gruppernas intresseområde.

Skälen för utredningens förslag

I kapitel 7 har argumentationen för lokalt deltagande utvecklas. Dessa har också inkorporerats under punkten 8.1. Lokalt deltagande i problemidentifiering, kartläggning av vilka som berörs samt diskussion kring alternativa lösningar och dess konsekvenser bedöms vara en förutsättning för att en nationalpark under bruk i ett område där det bor människor ska kunna fungera. Vi anser att samråd med lokalt deltagande kring beslut kan ske bäst i samråds/beredningsgrupper där relevanta intressenter är representerade. Det kan handla om mer territoriella (lokal-lokal) och/eller funktionella intressegrupper (t.ex. fiske, jakt, båtsport). I kapitel 7, figur 31 ges exempel på några för Kosterhavet lämpliga beredningsgrupper.

Dispenser - och dispenshantering

Oavsätt förvaltningsorganisation föreslår utredningen att:

- Länsstyrelsen i Västra Götaland ska i enlighet med bestämmelserna i nationalparksförordningen vara dispensgivande myndighet.

Skälen för utredningens förslag:

I förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion definieras Länsstyrelsens ansvar och uppgifter. Länsstyrelsen är den myndighet som, om det finns särskilda skäl, kan meddela dispens från föreskrifterna i nationalparker och naturreservat.

Länsstyrelsen har som huvuduppgift att samordna statlig och kommunal verksamhet i länet efter de övergripande miljö- och regeringspolitiska målen. Länsstyrelsen är Naturvårdsverkets förlängda arm i Västra Götaland och i Kosterhavetsområdet och är beslutande om naturvårdande åtgärder, tillståndsgivning och dispenser som kopplar till skyddade områden. Länsstyrelsen ska som andra förvaltningsmyndigheter fatta egna beslut i de fall som det handlar om

myndighetsutövning, dvs. frågor som direkt berör den enskilde, som kan vara tvingande för den enskilde och som kan överklagas.

Utredningen finner att frågans juridiska ställning och Länsstyrelsens samlade funktioner och erfarenhet gör att Länsstyrelsen till den lämpligaste instansen för att handlägga och besluta om dispenser från nationalparkens föreskrifter.

8.3 Alternativa förslag till organisation för Kosterhavets Nationalpark

Utredningens förslag: - De tre föreslagna modellerna utgör en utgångspunkt för en fördjupad diskussion med berörda aktörer om hur den framtida förvaltningsorganisationen bör se ut för Kosterhavet.
- Beslut om vilken förvaltningsmodell som passar bäst för Kosterhavets nationalpark bör tas innan Naturvårdsverkets hemställan om inrättandet av nationalparken lämnas till regeringen.

Skälen för utredningens förslag:

I detta avsnitt presenteras tre alternativa förslag till förvaltningsorganisation och vi försöker tydliggöra vad konsekvenserna av de olika alternativen blir i praktiken. Utredningen föreslår vidare vilka konkreta steg som måste tas om den ena eller den andra modellen föredras.

Förslagen utgör en utgångspunkt för en fördjupad diskussion med berörda aktörer om hur den framtida organisationen bör se ut för Kosterhavet.

Syftet är att dessa olika förslag sedan skall kunna ligga till grund för en fortsatt fördjupad diskussion mellan olika aktörer om hur nationalparkens förvaltningsregim skall se ut.

Detta är viktigt för att förvaltnings- och skötselorganisationen skall betraktas som legitim bland de många aktörer som finns i och kring Kosterhavet. Denna diskussion kommer att behöva föras intensivt under första delen av 2008 så att huvudinriktningen är klar till Naturvårdsverket lämnar hemställan om att Kosterhavet skall inrättas som nationalpark under sommaren 2008. Därefter finns utrymme att vidareutveckla och förfina organisationen fram till dess nationalparken invigs vilket är planerat till september 2009. Då bör hela förvaltningsorganisationen vara på plats.

Länsstyrelsens Kosterhavsförvaltning – En utvecklad konventionell modell

Utredningens förslag: Om Länsstyrelse modellen föredras, föreslås att:

- Länsstyrelsen utses som förvaltare av nationalparken. Detta sker per automatik eftersom regeringen inte fattar beslut om att utse annan förvaltare när den beslutar om inrättandet av nationalparken.
- Ett förvaltningsråd utses som rådgivare till Länsstyrelsen. Förvaltningsrådet ger råd om nationalparkspolicy, planer, regler och dispenser. Förvaltningsrådet har en rådgivande funktion och fattar inga verkställande beslut. Förvaltningsrådet ska också utgöra plattform för sektoriell myndighetssamordning och bestå av högst 11-13 representanter. I den kan finnas representanter från t.ex. följande organisationer: Naturvårdsverket, Strömstads- och Tanums kommuner, Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium, Västkoststiftelsen, Kosternämnden, Samförvaltningsinitiativet för fiske i Norra Bohus län/SFR avd 26 i Norra Bohuslän, Strömstad Tourist och Tanum Turism, 1 representant från naturskyddsföreningarna i Strömstad/Tanum.
- Ett skötselråd utses som rådgivare till Nationalparksföreståndaren och skötselorganisation. Skötselrådet ger råd om hur och när skötselplaner och andra praktiska aktiviteter ska genomföras. Förvaltningsråd har en rådgivande funktion och fattar inga verkställande beslut. Rådet kan bestå av högst 11-13 representanter. I den kan finnas representanter från följande organisationer: Kosternämnden, Samhällsföreningarna på Tjärnö/Saltö, Rossö, och Resö/Galtö, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium, Uddevalla museum, en skolrektor, Västkoststiftelsen.
- Länsstyrelsen inrättar en lokalt baserad nationalparksorganisation. Personalen är anställd av Länsstyrelsen. Länsstyrelsen är formellt upphandlande enhet.
- Samråds/beredningsgrupper inrättas efter behov för att stärka lokal deltagande.

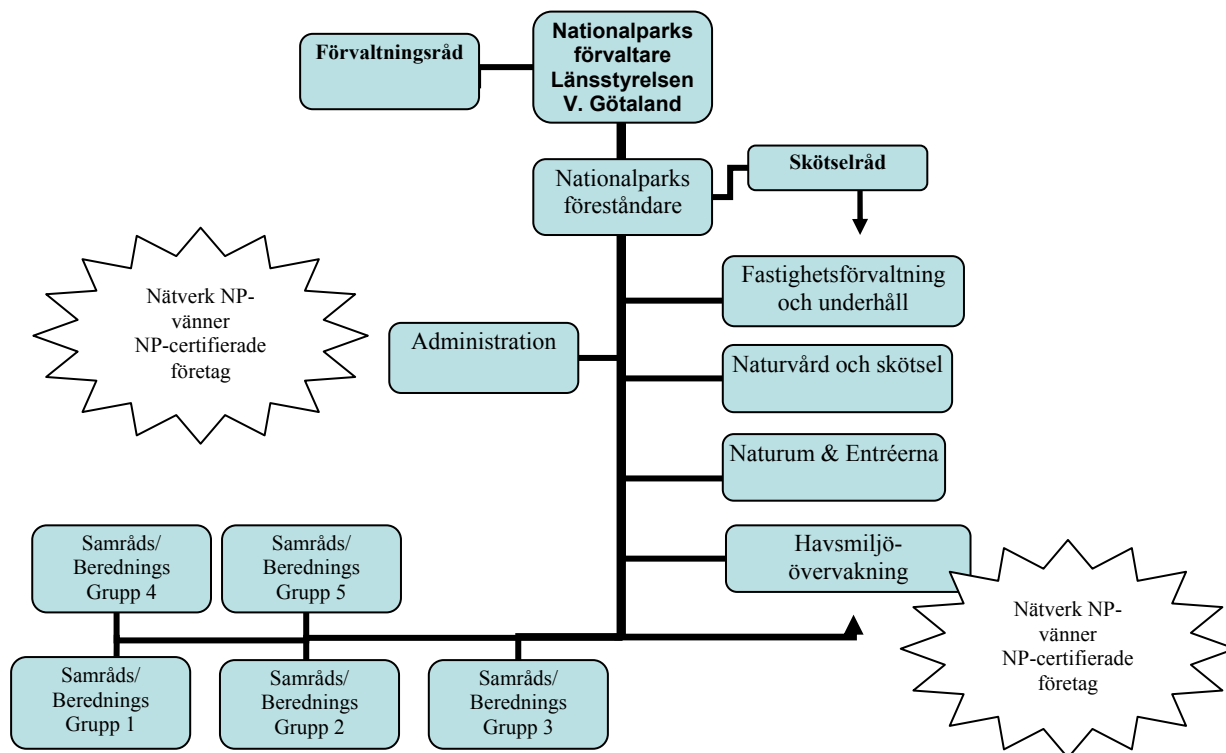
Ett första alternativ är att vidareutveckla den konventionella modellen där Länsstyrelsen fungerar som nationalparksförvaltare och driver nationalparksorganisationen men öppnar för ökat lokalt deltagande genom rådgivande forum och samråds/beredningsgrupper (se Figur 35). Den lokala nivån ges en rådgivande roll till förvaltaren (länsstyrelsen) genom att ett förvaltningsråd tillsätts. I förvaltningsrådet diskuteras policyfrågor, verksamhetsplaner, budgetfördelning m.m. Ett särskilt skötselråd som ger råd till skötselorganisationen angående det praktiska operativa arbetet tillsätts.

Som i alla andra modeller ska även denna organisation vara belägen i nationalparksområdet och så långt det är möjligt anställa personal lokalt utan att göra avkall på nödvändiga kompetenskrav.

En organisation integrerad i Länsstyrelsen ger en god kontinuitet och säkerställer det institutionella minnet. Det kan förenkla samordningen med Länsstyrelsens övriga myndighetsuppgifter och underlätta beslutsprocesserna. Genom denna modell bygger man inte upp parallella strukturer och i grunden får Kosterhavet samma förvaltningsmodell som merparten av landets övriga nationalparker. En del av ekonomi- och personaladministrationen kan genomföras inom ramen för Länsstyrelsens befintliga organisation och behöver inte direkt belasta nationalparksorganisationen.

Denna modell ger ur ett deltagandeperspektiv utrymme för att ge råd till förvaltaren och skötselorganisationen men den ger inte samma möjlighet för den kommunala eller lokala nivån att vara delaktiga i beslut kring verksamheten i området som det två andra föreslagna modellerna.

När det gäller genomförandet av skötselarbetet för naturreservaten som finns inom Kosterhavsområdet har länsstyrelsen alltid möjlighet att utse en annan förvaltare om man inte längre önskar vara förvaltare själv. Detta ger Länsstyrelsen utrymme att utse en annan juridisk person, en stiftelse, förening eller markägare att ta operativt ansvar för skötseln av reservaten.



Figur 35 En utvecklad konventionell modell där Länsstyrelsen är naturvårdsförvaltare

Kosterhavsdelegationen – En delegationsmodell

Utredningens förslag: Om Delegationsmodellen föredras, föreslås att:

- Länsstyrelsen utses till förvaltare.
- I hemställan till regeringen tydliggörs att en "Kosterhavsdelegation" kommer att inrättas vid Länsstyrelsen i Västra Götaland.
- Landshövdingen inrättar genom arbetsordningen för Länsstyrelsen i Västra Götaland en Kosterhavsdelegation.
- Kosterhavsdelegationen består av högst 13 representanter från t.ex. Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Strömstads- och Tanums kommuner, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium, Kosternämnden, Samhällsföreningarna på Tjärnö/Saltö, Rossö, och Resö/Galtö, Samförvaltningsinitiativet för fiske i Norra Bohus län/SFR avd 26 i Norra Bohuslän, 1 representant från Strömstad Tourist och Tanum Turism, 1 representant från naturskyddsföreningarna i Strömstad/Tanum.
- Delegationen beslutar om skötselorganisationens, verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, budget och anställer nationalparksföreståndare.
- Delegationen yttrar sig i dispensfrågor, revidering av skötselplaner och föreskrifter.
- Länsstyrelsen är formell arbetsgivare för skötselorganisationen och upphandlande enhet i enlighet med LOU.
- Samråds/beredningsgrupper inrättas efter behov för att stärka lokalt deltagande.

En samförvaltningsmodell som säkrar lokalt deltagande i förvaltning och skötsel av Kosterhavet kan operationaliseras genom att förvaltningen av Kosterhavet sker genom inrättandet av en "Kosterhavsdelegation" vid Länsstyrelsen i Västra Götaland. Detta sker formellt genom att Landshövdingen inrättar delegationen i arbetsordningen för länsstyrelsen.

Delegationen fungerar som en styrelse för nationalparksförvaltningen och skötselorganisationen. Dess uppgift är att fatta beslut om skötselorganisationens årliga verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, budget och anställning av nationalparksföreståndare. De fattar också beslut om policies- och riktlinjer för förvaltning och skötsel av Kosterhavet inom ramen för, av Naturvårdsverket, meddelade föreskrifter och skötselplaner, vilka har tagits fram i en bred samrådsprocess

Delegationen bör bestå av 11 – 13 representanter. Internationella erfarenheter visar att för stora ”styrgrupper” kan leda till ineffektivitet och att svårigheten att nå en gemensam uppfattning kan leda till att nödvändiga åtgärder inte hanteras.

För att säkra en bredd i delegationen och skapa en god bas för samförvaltning bör den bestå av personer från myndigheter, kommuner, samhällsföreningar, närings- och intresseorganisationer.

Delegationen kan bestå av representanter från t.ex. följande organisationer. Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Strömstads kommun, Tanums kommun, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium, Kosternämnden, Tjärnö/Saltö samhällsförening, Rossö samhällsförening, Resö/Galtö samhällsförening, Samförvaltningsinitiativet för fiske i Norra Bohus län/SFR avd 26 i Norra Bohuslän, 1 representant från Strömstad Tourist och Tanum Turism, 1 representant från naturskyddsföreningarna i Strömstad/Tanum.

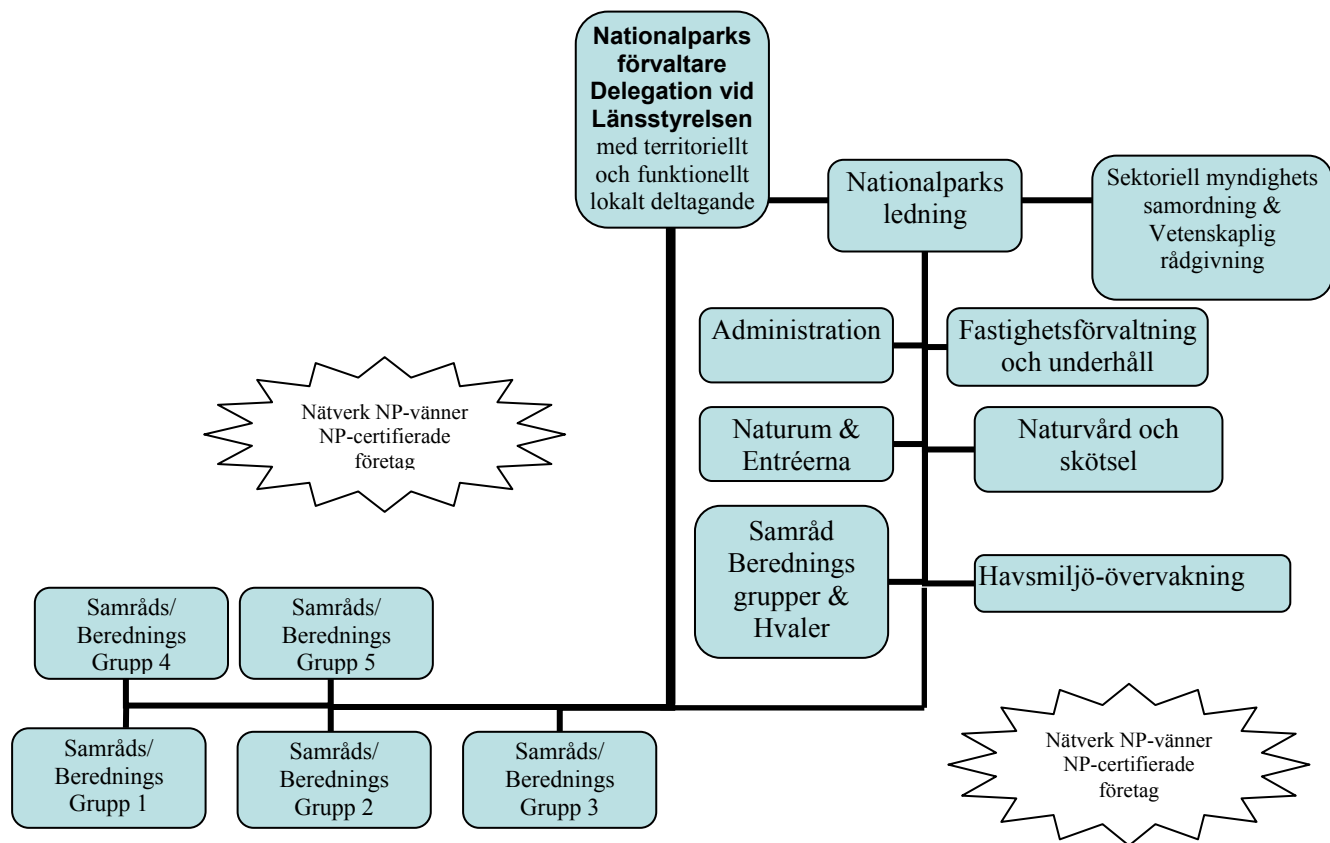
Landshövdingen eller den han utser i sitt ställe är ordförande i delegationen. Respektive organisation utser inom sig sin egen representant i delegationen.

Länsstyrelsen är formellt förvaltare och därmed arbetsgivare för personalen i skötselorganisationen och upphandlande enhet.

Delegationsmodellen har inte bara en symbolisk betydelse utifrån ett lokalt demokratiskt perspektiv utan ger ett faktiskt inflytande då den lokala nivån deltar i beslut om den verksamhet som kommer att bedrivas i Kosterhavet och kan förstärka kopplingarna mellan naturvård och hållbar lokal utveckling.

I denna modell måste den samordnings - och rådgivande gruppen för myndigheter och de lokala samråds/beredningsgrupperna länkas närmare nationalparksföreståndaren.

Då delegationen finns under Länsstyrelsen bör denna modell ha motsvarande fördelar som de som diskuteras för modellen i figur 34. Även i detta fall kan länsstyrelsen välja att driva de operativa delarna av nationalparken med anställd personal eller lägga ut den på entreprenad.



Figur 36 Ett organisatoriskt förslag där en Delegation under länsstyrelsen utses som nationalparksförvaltaren

Kosterhavsstiftelsen – En stiftelsemodell

Utredningens förslag: Om stiftelsemodellen föredras, föreslås att:

- En ny stiftelse, Kosterhavsstiftelsen, instiftas efter att regeringen gett sitt godkännande att staten går in som instiftare genom Naturvårdsverket och Länsstyrelsen.
- Stiftelsens instiftas av Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Strömstads kommun och Tanums kommun under våren 2009
- En förmögenhet avskiljs för att finansiera verksamheten. Minst 50 – 60 miljoner bör avsättas i stiftelsekapital.
- Stiftelsens styrelse utgörs av högst 9-11 personer. Dessa utgörs av de fyra instiftarna och representanter för lokala organisationer t.ex. följande:
Kosternämnden, samhällsföreningarna på landsidan, Samförvaltningsinitiativet för fiske i Norra Bohus län/SFR avd 26 i Norra Bohuslän, Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium, Naturskyddsföreningen Strömstad/Tanum.
- Naturvårdsverket föreslår regeringen att Stiftelsen skall vara förvaltare av Kosterhavets nationalpark.
- Regeringen beslutar om detta genom ändring i § 3 nationalparksförordningen.
- Stiftelsen svarar för den operativa förvaltningen av nationalparken, och den praktiska skötseln av området.
- Stiftelsen är arbetsgivare för nationalparkens personal och upphandlande enhet i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU).
- Stiftelsens styrelse beslutar om nationalparksorganisationens verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, budget och anställning av chef för stiftelsen.
- Länsstyrelsen överlåter förvaltningsansvaret för naturreservaten på Kosteröarna till stiftelsen och överväger om det finns rationalitetsvinster att göra genom att överlåta förvaltningen av ytterligare naturreservat som gränsar till nationalparken.
- Samråds/beredning grupper inrättas för att stärka lokalt deltagande.

I Tyresta nationalpark har en stiftelse, Stiftelsen Tyrestaskogen (STS), utsetts av regeringen till förvaltare av nationalparken. Stiftelsen bildades i syfte att förvalta Tyresta nationalpark och naturreservat. Stiftelsebildare är Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län och tre kommuner. Totalt avskildes en förmögenhet om 39 miljoner kronor vid bildandet av nationalparken år 1993. Erfarenheterna av denna stiftelseförvaltning har hittills varit goda (se 4.4) och inte minst engagemanget från kommunerna har lett till en god lokal förankring av förvaltningen.

Om en stiftelsemodell skulle väljas för förvaltningen av Kosterhavets nationalpark och naturreservaten på Koster finns det tre alternativa möjligheter.

1. ”Kosterstiftelsen” (Stiftelsen Kosterhälsan)
2. Västkuststiftelsen
3. Bilda en ny stiftelse – Stiftelsen Kosterhavet.

”Kosterstiftelsen” driver idag den praktiska skötseln av naturreservaten på Kosteröarna på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götaland. Stiftelsen har haft tillgång till finansiella resurser och personalen har gjort ett utomordentligt arbete med restaurering av äldre kulturmarker och mobiliserat lokal arbetskraft på ett föredömligt sätt. Stiftelsens grundare är Bohuslandstinget, Strömstads kommun, utvecklingsfonden i Göteborgs- och Bohus län och Kosters samhällsförening. Stiftelsens ändamål var ursprungligen att stödja tvärvetenskaplig forskning om sambanden mellan miljö, livsstil och hälsa hos olika individer. Styrelsen har senare beslutat att förskjuta tyngdpunkten för stiftelsens ändamål och verksamhet till att i första hand utgöra en resurs för utveckling av verksamheter på Koster. Stiftelsens styrelse utser och entledigar

ledamöter. I stiftelsens styrelse skall representanter från Koster- samhällsförening, - företagarförening och hembygdsförening ingå om de så önskar.

Västkuststiftelsen förvaltar idag ca 200 naturreservat på Västkusten. Stiftelsens som har en betydande lokalkännedom har med knappa resurser tidigare förvaltat naturreservaten på Koster och sköter idag flera av de reservat som gränsar till den föreslagna nationalparken t.ex. Tjockö-Kalvö-Lindö. Huvudmän för stiftelsen är Västra Götalandsregionen, Landstinget i Halland och Göteborgsregionens kommunalförbund.

Den tredje möjligheten är att instifta en ny stiftelse som ”skräddarsys” för ändamålet att förvalta Kosterhavets nationalpark och naturreservaten på Koster – Kosterhavsstiftelsen.

Vi bedömer att såväl Kosterstiftelsen som Västkuststiftelsen har tillräcklig naturvårdskompetens för att kunna bedriva den praktiska skötseln och förvaltningen av den blivande nationalparken, under förutsättningar att de erhåller tillräckliga resurser, personal- och kompetensförstärkningar.

För att utveckla en väl fungerande samförvaltningsmodell för Kosterhavet anser vi att det är viktigt att stiftelsens styrelse och beslutande organ består av representanter från den centrala, regionala, kommunala och lokala nivån som verkar och är aktivt engagerade i Kosterhavet.

I Kosterstiftelsens styrelse, som utses av styrelsen själv, saknas idag den centrala och regionala statliga nivån. Den lokala representeras av deltagare från Strömstads kommun och Koster. Tanums kommun eller ”fastlandsorganisationer” finns av naturliga skäl inte representerade i dagens styrelse. Två av stiftarna Bohuslandstinget och Utvecklingsfonden i Göteborgs och Bohuslän har upphört att existera. Kosterstiftelsen ändamål är primärt att utgöra en resurs för utveckling av verksamheter på Koster och att stödja tvärvetenskaplig forskning. Ändamålet för en stiftelse som skall förvalta hela Kosterhavet bör ha ett bredare ändamål än Kosteröarna. Vidare fastslås i stadgarna att vid en likvidation av stiftelsen så skall överskjutande medel utbetalas till Göteborgs universitet. Kosterstiftelsens stadgar skulle således behövas ses över från grunden och permuteras om man skulle utse stiftelsen som förvaltare för hela Kosterhavet.

Ändringarna behöver omfatta såväl stiftelsens ändamålsparagraf som en lång rad andra paragrafer. Detta skulle kräva tillstånd från Kammarkollegiet. Kosterstiftelsen skulle dock även i sin nuvarande form mycket väl kunna fortsätta att ta uppdrag för praktiska skötselåtgärder på samma sätt som man gör idag på uppdrag från Länsstyrelsen även om en annan organisation ges uppdraget att vara förvaltare av nationalparken/naturreservaten,

I Västkuststiftelsen har sitt kontor i Göteborg och dess styrelse saknar representation av den statliga naturvården, intresseorganisationer, men framförallt den lokala och den kommunala nivån.

Sammantaget gör detta att vi anser att om en stiftelsemodell väljs för en långsiktig samförvaltning av Kosterhavet finns det starka skäl för att en ny ”Kosterhavsstiftelse” inrättas. Denna stiftelses styrelse, ändamål och stadgar kan då anpassas för det specifika målet att förvalta Kosterhavets nationalpark.

Förutsättningar för stiftelsebildande

För att en stiftelse skall kunna bildas krävs enligt stiftelselagen att en eller flera fysiska eller juridiska personer gör ett stiftelseförordnande och överlämnar den egendom som skall vara stiftelsens till någon som åtar sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet. En förutsättning för att en stiftelse i juridisk mening skall anses ha bildats är att man avskiljer en så stor förmögenhet att man säkrar att stiftelsen kan verka varaktigt. Räcker förmögenheten bara för verksamhet under ett eller ett par år har man inte åstadkommit en stiftelse i juridisk mening. Hur stor förmögenheten måste vara finns inte stipulerat men det är praxis att förmögenheten bör räcka till att främja ändamålet i minst fem år för att varaktighetskriteriet skall anses uppnått.

Erfarenheterna från Tyresta nationalpark visar att det i dagsläget inte är realistiskt att räkna med att skapa en Stiftelse som skall driva en långsiktigt hållbar förvaltning av nationalparken uteslutande på avkastningen av kapitalet från en avkastningsstiftelse. Om vi räknar med att totalkostnaden för att driva Kosterhavets nationalpark är 10 miljoner kronor per år och avkastningen på kapitalet är 5% krävas det att man tillskjuter ett stiftelsekapital på 200 miljoner kronor för att säkra driften. Detta bedömer vi som orealistiskt i dagens budgetläge.

Om man i stället gör tolkningen att det är tillräckligt att avskilja en förmögenhet som räcker för att främja ändamålet under en 5 års period så behöver 50 miljoner tillskjutas stiftelsen för driften under de första 5 åren. Därefter blir stiftelsen beroende av bidrag från staten eller uppdragsverksamhet för att finansiera den löpande förvaltningen. Det skulle också gå att argumentera för att en viss del av förvaltningen redan initialt kan finansieras genom bidrag från t.ex. Naturvårdsverket och att det räcker med att avskilja en förmögenhet som är så stor att det går att "främja ändamålet" i minst 5 år. I ett sådant scenario skulle det kunna räcka med att det avsätts ca 25 miljoner kronor i stiftelsekapital men då kan man riskera att det ifrågasätts om en stiftelse har bildats i juridisk mening. Strömstads och Tanums kommun har indikerat att de primärt ser förvaltningen av Kosterhavet som ett statligt ansvar och att det är staten som bör finansiera den löpande förvaltningen. I en situation där kommunerna ser att de har begränsade möjligheter att bidra med stiftelsekapital får staten via Naturvårdsverket räkna med att stå för den absoluta merparten av medlen. För att en statlig myndighet skall kunna gå in som stiftelsebildare och skjuta till medel i en ny stiftelse krävs regeringens medgivande. Om stiftelsemodellen väljs och en ny stiftelse skall inrättas krävs således att Naturvårdsverket gör en hemställan om detta till regeringen.

En stiftelse kan instiftas av en eller flera fysiska eller juridiska personer. Om en Kosterhavsstiftelse inrättas kan den instiftas av t.ex. Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och de berörda kommunerna Strömstad och Tanum. Eftersom den kommer att bedriva viss näringsverksamhet i form av försäljning, uthyrning, upplåtelser osv. så blir det en s.k. verksamhetsdrivande stiftelse med egen förvaltning. Detta innebär att den har en egen styrelse.

Det är viktigt att vara medveten om att när en stiftelse väl har inrättats så kan inte instiftarna längre bestämma över stiftelsen. Det är styrelsen som bestämmer över den fortsatta löpande verksamheten.

Enligt stiftelselagen får inte stiftarna ensamma utgöra styrelse eller vara stiftelsens förvaltare. Däremot får de vara ledamöter av och inneha ordförandeposten i styrelsen. För att styrelsen i stiftelsen skall kunna utföra ett effektivt arbete bör den inte vara för stor. Vi föreslår 9-11 ledamöter. För att säkra en bra samförvaltning mellan den lokala, kommunala, regionala och statliga nivån skulle styrelsen kunna bestå av ledamöter utsedda av Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Strömstads kommun, Tanums kommun, Kosternämnden, Samhällsföreningarna på Tjärnö/Saltö, Rossö och Resö, Samförvaltningsinitiativet för fisket i Norra Bohuslän, Tjärnö Marin Biologiska Laboratorium och Naturskyddsföreningarna i Strömstad/Tanum. Ordförande kan utses av Naturvårdsverket eller inom styrelsen.

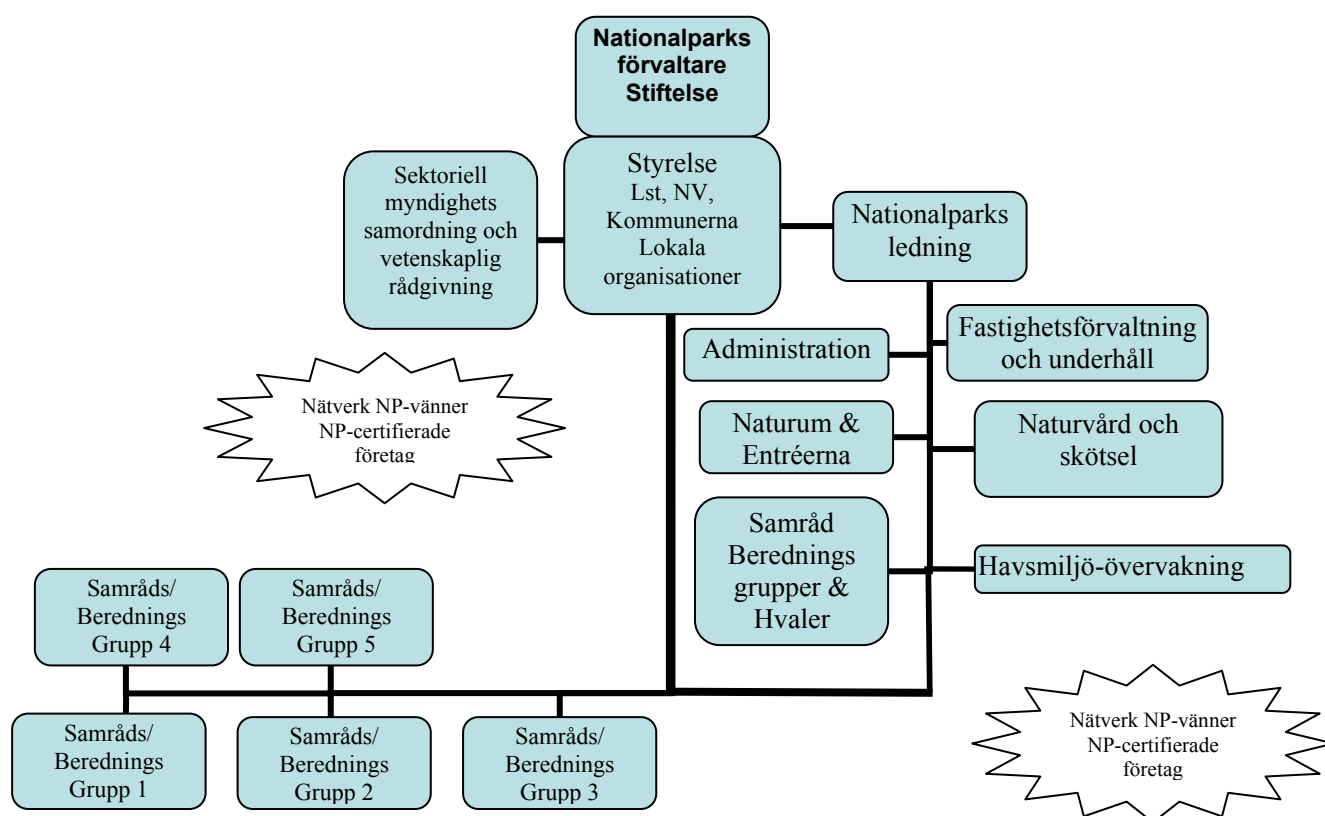
Styrelsens uppgifter är likartade de som beskrivs för en "delegation" i delegationsmodellen. Styrelsen beslutar om verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, budget, tillsätter VD/intendent för stiftelsen, antar övergripande naturvårdsförvaltningspolitik och riktlinjer för verksamheten som bedrivs av stiftelsen Kosterhavet.

Stiftelsen är arbetsgivare för anställd personal och fungerar som en självständigt upphandlande enhet enligt lagen om offentlig upphandling.

Stiftelser står under tillsyn av länsstyrelserna i de län där de har sitt säte. Eftersom Länsstyrelsen i Västra Götaland enligt detta förslag är en av instiftarna så bör en annan Länsstyrelse utses till tillsynsmyndighet över "Kosterhavsstiftelsen" t.ex. Hallands län.

Om en annan organisation än Länsstyrelsen i Västra Götaland skall utses som förvaltare av Kosterhavets nationalpark krävs att detta anges i nationalparksförordningen § 3. Naturvårdsverket bör hemställa hos regeringen att en förordningsändring sker och att Kosterhavsstiftelsen skall utses till förvaltare.

Länsstyrelsen i Västra Götaland bör också formellt överlåta förvaltningsansvaret av naturreservaten på Kosteröarna och ge stiftelsen i uppdrag att genomföra löpande skötselåtgärder i enlighet med gällande skötselplan. Länsstyrelsen bör också se över om det finns skäl för och rationaliseringsvinster att göra genom att utse Kosterhavsstiftelsen till förvaltare av andra reservat som ligger i anslutning till nationalparken.



Figur 37 Ett organisatoriskt förslag där en Stiftelse utses som nationalparksförvaltaren

Andra möjliga modeller

Exakt samma skiss som presenteras i figur 35 där länsstyrelsen är förvaltaren kan användas för att illustrera en modell där motsvarande ”nationalparksorganisation och projekt” drivs lokalt fast under *Naturvårdsverkets regi*. En sådan modell skulle kunna tänkas ha samma fördelar och nackdelar som de som anges för länsstyrelsens modell, men kanske kan ge Kosterhavet högre status på internationell och nationell nivå. Det senare kan tänkas i sin tur underlätta ett långsiktigt säkerställande av den nödvändiga finansieringen. Om en sådan modell skulle beaktas finns det skäl att överväga om inte alla nationalparker i landet och deras förvaltning skulle samlas under en enhet på Naturvårdsverket, Nationalparksenheten, vars syfte är att svara för förvaltningen av alla nationalparker i landet och genomförandet av nationalparksplanen. Detta skulle innebära att man betonar den nationella dimensionen och vikten av nationalparker. Detta går väl att kombinera med en stor grad av lokal deltagande i form av styrgrupper, samrådsgrupper, osv. Rollen för den regionala nivån blir dock lägre och subsidiaritetsprincipen undergrävs men samordningen kan förbättras.

Slutligen skulle den organisationen som presenteras i figur 35 på motsvarande sätt kunna drivas från ett Kommunalförbund (Tanum och Strömstad). Å ena sidan kan ett kommunalförbund som paraplyorganisation ha symbolisk betydelse utifrån ett lokalt demokratiskt perspektiv (subsidiaritetsprincipen) och förstärka kopplingarna mellan bevarande och utveckling. Fast å andra sidan kan det innebära att den marina biologiska mångfaldens nationella och globala perspektiv förloras. En sådan modell kan lätt utsättas för påtryckningar från kommersiella intressen och skulle därför behöva förstärkas med ett vetenskapligt råd. Denna modell kan onekligen komma att försena beslutsprocesserna och medföra ekonomiska åtagande som kommunerna inte kan eller vill bära.

8.4 Kapacitetsuppbyggnad

Oavsätt förvaltningsorganisation föreslår utredningen: En satsning på kapacitetsuppbyggnad lokalt

- Att de viktigaste aktörerna i Kosterhavet ges möjlighet att delta i det kompetensutvecklingsprogram som genomförs av Naturvårdsverket om dialog, lokalt deltagande samt konfliktlösningsmekanismer. Utbildning bör riktas till dem som kommer att arbeta med praktiskt naturvård och naturresursförvaltning men även de lokala organisationer som förväntas delta i nationalparksorganisationens beslutsorgan och samrådsgrupper.
- Att Länsstyrelsen och Fiskeriverket stimulerar till lokal organisering av mindre organiserade grupper, till exempel fritidsfiskare och sommar gäster
- Att Naturvårdsverket beställer en förstudie för att undersöka förutsättningarna för bildande av ett nätverk av företag som ska verka i och kunna certifieras av nationalparken.

Skälen för utredningens förslag:

För att Kosterhavets nationalpark ska fungera effektivt och den lokala nivån skall känna deltagande i och delägarskap i processen och gå i bräsch för naturvård, bevarande av biologisk mångfald och en miljöanpassad lokalutveckling, måste de ha förmåga och kapacitet att göra det.

För att en samförvaltnad nationalpark ska fungera effektivt är det en förutsättning att så väl de lokala organisationer som myndigheterna engageras. En samförvaltningsansats innebär att mycket tid läggs på dialog och planering tillsammans med brukare och andra aktörer. För att nationalparken ska kunna uppnå detta bör frågan om kommunikation och dialog med samförvaltningspartners planeras som en integrerad del av verksamheten. Samförvaltningsarbetet förutsätter dynamik i informationsflödet och en bredare kompetens i frågor som kommunikation och deltagandaspekter i naturresursförvaltning. Utöver det behövs det metodutveckling för att även arbetsformerna i fortsättning skall kunna utvecklas.

En satsning på kapacitetsutveckling syftar till att underlätta allt detta genom att stärka kompetensen hos de lokala organisationerna och de inblandade myndigheterna.

Nationalparken bör stäva efter att arbeta med lokala intressentgrupper som helheter och inte med enskilda individer. Kapacitetsutveckling handlar även om förmåga att organisera. Enskilda intressenters kapacitet att agera beror i stor utsträckning på deras förmåga att organisera sig. En förutsättning för att delta i samförvaltningen har i vissa fall varit att en intressentgrupp har organiserat sig eller använt befintliga organisationer för ett delvis nytt syfte.

I alla nationalparksorganisationmodeller förekommer ett nätverk av nationalparksvänner. För att nationalparken ska uppnå sina syften behövs engagerade företag som är beredda att utveckla sin verksamhet på ett miljövänligt sätt och under egenkontroll. Ett nätverk av certifierade företag som blir erkända som Kosterhavets vänner kan skapa en miljö som stimulerar framväxten av nya initiativ och affärsidéer.

Bilaga 1: ToR för uppdraget

Uppdragets syfte och omfattning

Huvudsyftet är att utreda förutsättningar och presentera alternativa former för en lokalt baserad samförvaltning av Sveriges första marina nationalpark – Kosterhavet. De alternativa förslagen till förvaltningsmodell/organisation ska sedan kunna utgöra en grund för fortsatt dialog mellan de naturvårdande myndigheterna och lokala intressenter om utformningen av den framtida förvaltningen av området.

Fokus bör ligga på:

- Konstitutionella aspekter (vilka parter som ska ingå i samförvaltning, organisationsform o.s.v.)
- Funktionella aspekter (vilka uppgifter som ska lämnas till samförvaltning)
- Förutsättningar (vad behövs förändras inför genomförande)

Utredningen ska relatera till traditionella former för förvaltning av nationalparker och nyare samförvaltningserfarenheter i Sverige och internationellt. Utredningen kommer att vid behov klargöra de olika begrepp som används i samband med förvaltning av skyddade områden.

Utredningen ska:

- Beskriva ett fåtal relevanta erfarenheter från andra områden.
- Utveckla och förtydliga begreppsapparaten kring lokal- och samförvaltning
- Utveckla förslag till generell modell för samförvaltning av skyddade område med tillämpning på Kosterhavets nationalpark.
- Belysa vilka förhållande lokala uppfattningar det finns om hur den nya parken bör förvaltas.
- Redogöra för för- och nackdelar med lokal samförvaltning i Kosterhavets nationalpark.
- Bedöma behovet av att skapa en alternativ förvaltningsstruktur.
- Identifiera vad man ska samförvalta kring.
- Lämna alternativa förslag till hur en lokalt baserad samförvaltningsstruktur kan se ut.
- Identifiera vilka parter som skulle kunna ingå i en samförvaltning.
- Belysa i vilken utsträckning de olika identifierade intressenterna vill vara med och samförvalta.
- Identifiera vilka funktioner och uppgifter som förvaltningsorganisationen bör ha.
- Belysa hur ev. risker kan internaliseras.
- Belysa hur kontroll och tillsyn ska bedrivas.
- Belysa förutsättningarna för att göra en lokal samförvaltning hållbar ekonomiskt och organisatoriskt.
- Beskriva hur förslagen relaterar till gängse förvaltningsformer av nationella parker i Sverige.
- Identifiera om det finns behov av författningsförändringar eller förändringar i råd och riktlinjer för förvaltning av skyddade områden med anledning av förslagen.

Bilaga 2: Intervjulist och metod

Intervjuarbetet pågick under sommaren 2007. Totalt har 52 intervjuer genomförts med geografisk fokus på Kosterarkipelagen, Strömstad och Tanum.

Två frågor användes för att identifiera de centrala aktörerna som skulle intervjuas:

1: vilka personer anser du har haft möjlighet att påverka processen med bildande av nationalparken hittills?

2: vilka andra personer anser du bör ges möjlighet att påverka processen med bildande av nationalparken?

Svaren på dessa frågor har sedan följts upp med nya intervjuer av de personer som namngivits av de intervjuade och som i sin tur bidrog med nya namn. Intervjumetoden kallas ”snöbollsmetoden” och innebär att man fortsätter med intervjuerna så länge det kommer fram nya namn. Med hjälp av svaren formerar sig undersökningsfältet själv och man får en bild av vilka det är som haft inflytande i processen och vilka inte.

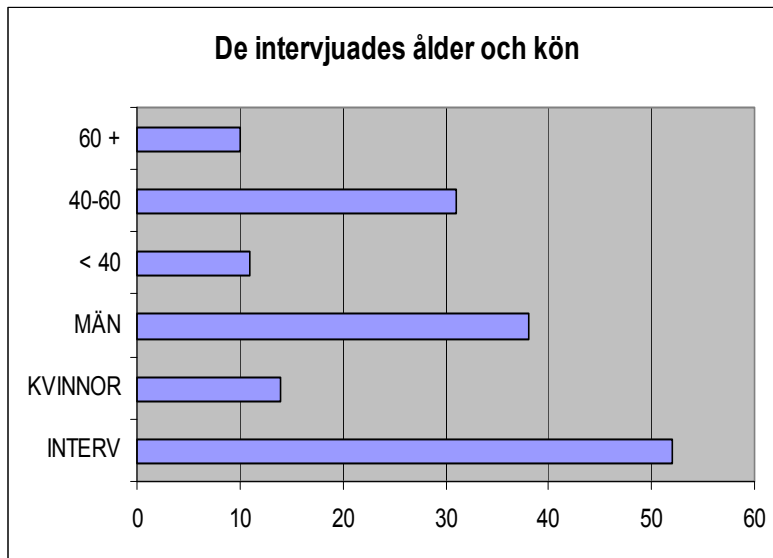
Till utgångspunkt för studien valdes Strömstads kommun Kostersamordnare, Anders Tysklind.

De intervjuades hemvist, kön och ålder framgår av figurerna nedan.

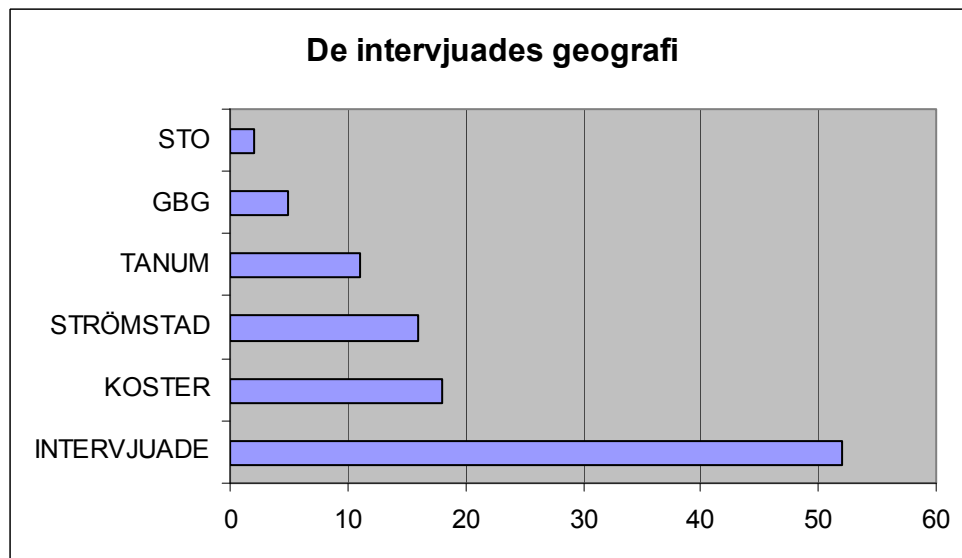
Vi använde oss av två frågeformulär en som riktade sig till tjänstemän och forskare som arbetar med frågor av relevans för nationalparken och en som riktade sig till lokala medborgare som kan tänkas påverkas av nationalparken.

Lista över intervjuade personer

Anders Tysklind	Stefan von Bothmer	Rune Nilsen
Ulf Björkman	Kjell Samuelsson	Charles Olsson
Bengt Frizell	Roland Isaksson	Anna Hellström
Lena Tingström	Lars Ove Loo	Maria Kvarnbäck
Sofia Reimbert	Kerstin Johannesson	Marie Svahn
Ronnie Brorson	Sven-Gunnar Lunneryd	Göran Larsson
Sören Eriksson	Ingvar Olofsson	Ingegärd Eklund
Erland Lundqvist	Gunnar Philipsson	Snickare 1
Claes-Å Sörkvist	Gunnar Rasmusson	Snickare 2
Bengt Matsson	Göran Falk	Medlem i Röjlag 1
Rune Hermansson	Lars Strandberg	Medlem i Röjlag 2
Lars Tysklind	Åsa Andersson	Stellan Hermansson
Solvej Adolfsson	Svante Hultegren	Hans Arén
Kenneth Myrvold	Roland Olin	Steffan Nyström
Pia Grahm	Folke Larsson	Sara Philipsson
Peter Holmstedt	Mikael Nyberg	Anders Bergqvist
Anders Eklund	Clas Johansson	Helena von Bothmer
Göran Lyth	Fiskare Christer	



Figur 38 De intervjuades ålder och kön



Figur 39 Var de intervjuade kommer ifrån

Bilaga 3: Remissinstansernas synpunkter på förvaltnings och skötselfrågor

Nedan görs en kort sammanfattning av remissinstansernas framförda synpunkter på frågor som kopplar till den framtida förvaltningen av Kosterhavets nationalpark.

Bohusläns museum: Inga synpunkter på förvaltningen.

Boverket: Ser mycket positivt på den deltagande process som inletts kring nationalparksbildningen. Boverket anser att man bör överväga hur den lokala förvaltningen av nationalparken ska utformas så att den gagnar lokal utveckling och hur den kan samspela med översiktsplaneringen i de berörda länen.

Friluftsrådet: Positivt inställd till nationalparksbildning. För fram synpunkter på förbud mot tältning och att dra upp båtar på stränderna. Inga övergripande synpunkter på förvaltningsorganisation.

Fyrbodals kommunförbund: Beslutade att inte lämna något yttrande.

Lantmäteriverket: Inga synpunkter.

Kockholmens Samfällighetsförening: Inga invändningar mot att en nationalpark bildas.

Kosterhavets Jaktvårdsförening: Av demokratiska skäl är en lokal förankring och kommunikering av förslag, förändringar samt konsekvenser avgörande för parkens tillblivelse.

Kosternämnden: Förväntar sig att den öppenhet som präglat hela ”nationalparksprocessen” ska fortsätta, där de som bor mitt i nationalparken har en chans till smidiga och snabba kontakter till beslutande organisation för NP. Det förutsätter en förvaltning med stark förankring i kommunerna och intresseorganisationer. Tyresta modellen anser man vara en bra utgångspunkt för en framtida förvaltning av NP. Ur sysselsättningssynpunkt är det av största intresse att så många jobb som möjligt skapas på Koster. Markskötsel, strandstädning, tillsyn, underhåll och värdskap hoppas man till stor del kommer att utföras av Kosterbor.

Kosters Samhällsförening: Ställer sig helt bakom en lokal förvaltning av nationalparken vilket upplevs som en förutsättning för en positiv hållning från berörda kommuner, näringar och lokalbefolkning.

Naturskyddsföreningen: Tillstyrker ett ökat lokalt inflytande när det gäller förvaltning och skötsel men vill betona att ett ökat lokalt inflytande också innebär ett ansvarstagande – en nationalpark är ett riksintresse och lokala aspekter och synpunkter måste därför underordnas det övergripande syftet om konflikter skulle uppstå. Generellt anser man att ökat lokalt inflytande ökar förståelsen och engagemanget för naturvårdsarbetet och behovet av regleringar och föreskrifter. Vikten av lokal kunskap lyfts också fram.

Polismyndigheten: Inga synpunkter.

Ramsö skärgårdsförening: Framför att föreslagna regler för nationalparken för tältning, eldning, koppling av hundar, dra upp båtar på sandstränder, förtöja båtar osv. även bör gälla på Ramsö.

Detta för att inte oönskade aktiviteter som inskränks i nationalparken ska förskjutas till Ramsöområdet. I övrigt inga synpunkter på förvaltning och förvaltningsorganisation.

Riksantikvarieämbetet: Stöder planerna på en lokal adaptiv förvaltning. RAÄ framför att Ursholmarnas fyrplats bör tas tillvara och förvaltas så att den blir en tillgång för lokalbefolkningen och övriga intressenter.

Rossö samhällsförening: Anser att det är rimligt att inte bara Koster utan även andra kustsamhällen som berörs av NP ges möjlighet att arbeta inom den tänkta operativa förvaltningsorganisationen. Samordningen av parkens skötsel är viktig för att få en likformig standard mellan Koster/Rossö/Saltö/Lindö. Sammansättningen av parkens strategiska styrning är viktig. Samtliga öar som omfattas av förslaget bör ingå i styrgruppen. Rossö vill delta i denna grupp för att bidra till att ge ökad lokal legitimitet.

Saltögruppen: Önskar att vara med och utveckla skötselplaner och föreskrifter och medbestämmande i form av lokalt demokratiskt inflytande och en lokal förvaltningsorganisation. Saknar konkreta förslag hur en stark lokal demokratisk beslutanderätt konkret ska se ut. Man har på Saltö negativa erfarenheter av stiftelseförvaltning som inte är lokalt baserad.

Sjöfartsverket: Tillstyrker nationalparksbildning men framför att viss försiktighet bör beaktas i åtgärder som innebär ytterligare reglering av sjöfart. Verket betonar att det i området bedrivs en omfattande sjöfart och att man förvaltar infrastrukturen för denna i form av farleder, ankarplatser och tillhörande säkerhetsanordningar. Man förutsätter att en nationalpark inte innebär inskränkningar i verkets möjlighet att upprätthålla denna infrastruktur och genomföra nödvändiga förändringar. Man trycker vidare på behov av flerspråkig information.

Skogsstyrelsen: har inget att erinra.

Sportfiskarna: Menar att en lokal förvaltningsorganisation måste vara brett förankrad i alla de organisationer som har intresse i naturvård, fiske och turism etc. Det är också viktigt att även andra samhällsintressen utöver de lokala ingår i beslutsprocesser genom att brett kommunicera förslag på förvaltningsförändringar. En nationalpark har värden långt utanför lokala intressen och ska även förvaltas utifrån nationellt ställda målsättningar.

Strömstads- och Tanums kommuner: Framför i ett gemensamt yttrande att staten har det slutliga ekonomiska och administrativa ansvaret för nationalparkens drift. Kommunerna förutsätter att den kommande förvaltningen utgår från en lokal förvaltning. Utförarorganisationen ska organiseras lokalt i området, ex i form av en lokal stiftelse. Detta ger ett mervärde i form av engagemang i områdets olika delar och en långsiktighet. Den mer övergripande förvaltningen ska också ha lokal tyngd, inte bara ett inflytande, utan även ett ansvarstagande för den adaptiva förvaltningen. I förvaltningen ska representanter från berörda kommuner samt relevanta intresseorganisationer exempelvis SFR avd Norra Bohuslän, Turistorganisationer, myndigheter förutom SNV och Länsstyrelsen även Fiskeriverket. Detta är avgörande för kommunens positiva grundsyn på Kosterhavets nationalpark. Kommunen betonar också vikten av lokal förankring i deltagandet av utformningen av Nationalparkens olika entreér. Föreskrifterna mellan den föreslagna nationalparken i Ytre Hvaler och Kosterhavet bör ej skilja sig mer än marginellt med tanke på fritidsbåtstrafiken. Vidare bör man på nationell/internationell nivå se över möjligheterna att få dispens från regelverket om ”Sjöfartsskyddet” vad avser persontransporter inom den gemensamma nationalparken. Kommunernas positiva hållning bygger på att ett lokalt inflytande och förvaltning kommer tillstånd och att resurser tillförs området så att erforderliga infrastrukturensatsningar görs för att klara en hållbar besöks- och upplevelsenäring samt en levande skärgård året runt.

Strömstad Tourist: Påpekar vikten av ett reellt lokalt inflytande under det fortsatta arbetet med forrådet av parken såväl som när den bildats.

Svenska kryssarklubben: Positiv till att en nationalpark inrättas. Betonar vikten av en harmonisering av bestämmelserna mellan Ytre Hvaler och Koster. Framför inga specifika synpunkter om förvaltningens roll eller organisation.

Sveriges Geologiska Undersökningar: Tillstyrker nationalparksbildning men framför inga synpunkter i förvaltningsfrågor.

Sveriges Fiskares Riksförbund: Uttrycker ett gillande av att arbetet bedrivs med långtgående lokal deltagande och att NV hemställt hos regeringen att samråd enligt 4§ i nationalparksförordningen inte bara ska ske mellan NV och Länsstyrelsen utan även med berörda kommuner. SFR framför dock att det formella samrådet även bör inkludera andra parter, som yrkesfisket, som besitter stor och nödvändig kunskap och som deltagit i processen. Yrkesfisket är hållbart och ska regleras med fiskerilagen. Fritidsfisket kan dock inte med självklarhet betraktas som uthålligt. Kontroll saknas idag och riskerna för t.ex. ett icke hållbart hummerfiske bör inte negligeras.

Tjärnö Marinbiologiska Laboratorium: Ser mycket positivt på den process som förevarit. Dialogen som skett har lett fram till ett mycket intressant experiment där en modell för förvaltning av marina områden som kombinerar hållbart brukande och bevarande håller på att utarbetas. Kosterhavets nationalpark kan bli en modell för marin förvaltning i många andra områden runt om i världen. Man framför att det inte finns några biologiska skäl att inte tillåta jakt i området men väl ”turistiska”.

Tjärnö samhällsförening: Uppskattar den breda och öppna processen. Betonar vikten av att lokal förvaltning kommer tillstånd och att i denna förvaltning bör även området öster om Kosterfjorden och Tanums kommun finnas representerade. Alla förändringar i regelverk, skötselplaner m.m. vad avser nationalparken ska ske i samråd med kommunerna. Understryker att förvaltningsbehovet kommer bli stort på de fastlandsanknutna områdena. Väsentligt att resurser avsätts för detta.

Världsnaturfonden: Har inget att invända mot att kommunerna får ett formellt inflytande i samband med ändringar av föreskrifter och skötselplaner men betonar att det är viktigt att det bör vara en fråga om *efter samråd* och inte i *samråd*. Detta eftersom det måste vara möjligt att gå emot kommunernas vilja om nationella intressen står emot lokala. Ifråga om lokal förvaltning menar WWF att det är viktigt att skilja på det praktiska arbetet med skötsel, uppföljning och information, vilket säkert med fördel kan skötas av lokala aktörer, och det yttersta ansvaret för att se till att de regler och åtgärder som gäller i parken är tillräckliga för att uppfylla nationalparkens syfte vilket man anser bör vara en myndighetsuppgift. En nationalpark är en nationell angelägenhet och det yttersta ansvaret och beslutsrätten bör ligga på en högre myndighetsnivå för att säkra att lokala särintressen inte tar överhand samt att det finns ett yttersta ansvar hos myndigheterna att vidta relevanta åtgärder om förvaltningen av någon anledning inte fungerar enligt den beslutade planen.

Västkustens Båtförbund: Inga synpunkter på förvaltningsfrågorna.

Västra Götalandsregionen: Tillstyrker förslaget och betonar särskilt att Naturvårdsverket och Länsstyrelsen lagt sig vinn om att ha en aktiv dialog med olika parter och sektorer i området som kommer att påverkas av nationalparkens tillkomst, inte minst näringsidkarna. Genom lokal förvaltning finns fortsatt utrymme för direkt berörda medborgare, företag och verksamheter att inte bara påverka planering av nationalparken utan även drift och framtida utveckling. Det skapar goda förutsättningar för en hög grad av acceptans av de inskränkningar som nationalparken ofrånkomligen för med sig.

Carl Joel Andrén: Konstaterar att Saltö inte har skötts på ett sådant sätt som avsågs när naturreservatet inrättades på 1960-talet. Väst kuststiftelsen som har haft förvaltningsansvaret för Saltö har haft för små resurser för att hålla efter igenväxningen av ön. Den enda möjligheten att sköta Saltös kulturlandskap som det var tänkt är att inkorporera Saltö i nationalparken.

Gudmund och Margareta Bergqvist: Tillstyrker nationalparksplanerna och ger detaljsynpunkter. Dock inte rörande övergripande förvaltningsfrågor.

Stig Johansson o Roger Ekstrand: Föreslår att en oberoende stiftelse Kosterhavsstiftelsen skapas. Stiftelsen bör enligt stadgarna ha statens uppdrag att ansvara för parken. Stiftelsen bör ha kommunal majoritet. Medlen anslås vid bildandet i huvudsak av staten. Kosterhavsstiftelsen ges i stiftelseurkunden ansvaret för naturreservaten. Stiftelsen fattar beslut autonomt i samtliga frågor utom de som ska fattas av regeringen eller naturvårdsverket. I de fallen så bereds besluten av stiftelsen. Vidare föreslås att länsstyrelsen och NV i samråd med kommunerna utformar nya föreskrifter för parken med utgångspunkt i att det är en marin nationell brukspark samt att förslaget underställs kommunfullmäktige i Strömstad innan beslut fattas samt att gränserna för naturreservaten utreds gemensamt mellan Länsstyrelsen, NV och kommunen.

Tage och Karin Lindahl m.fl. Anför att det inte finns någon acceptans för att Saltö ska ingå i nationalparken på ön. Därför bör Kommunen, Lst och NV besluta att Saltö i sin helhet ska vara naturreservat i framtiden och inte nationalpark.

KONSULTERADE PUBLIKATIONER

Vid sidan av relevanta offentliga publikationer i form av rättskällor, propositioner och skrivelse samt dokument som har producerats av Länsstyrelse i Västra Götaland och Naturvårdsverket inför bildande av Kosterhavets nationalpark har följande publikationer konsulteras.

- Berquist, Anders, (2006). Organisation för förvaltning och skötsel av nationalparker och naturreservat. PM-Naturvårdsverket, Stockholm.
- Borrini-Feyerabend, G., et al (2004) . Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world, IIED, and IUCN/CEESP, CMWG, Canesta, Tehran, 2004.
- Fiskeriverket (2007). Regional och lokal samförvaltning av fiske. Göteborg.
- Lundqvist et. al. (2004) Hållbar vattenförvaltning. Organisering, deltagande, inflytande, ekonomi. Västra rapport nr 5.
- Morf, Andrea (2007) Ett kunskaps- och planeringsunderlag för havet. Rapport presenterad till Naturvårdsverket genom Avd f humanekologi School of Global Studies. Göteborg.
- Naturvårdsverket (2003). Lokal förankring av naturvård genom deltagande och dialog. Rapport 5264-0. Stockholm
- Naturvårdsverket (2006). Aktionsplan för havsmiljön. Rapport 5563. Stockholm.
- Sandström, Emil och Tivell, Anders (2005). Lokal naturresursförvaltning i Västerbottens län – en studie om förutsättningar och möjliga former. Working Paper No. 7. Sveriges lantbruksuniversitetet. Uppsala.
- Statistiska Central Byrån (2001). Utrikes och inrikes trafik med fartyg: shipping goods 2001. Statistiska meddelande SSM 021:0204.
- Turismens Utredningsinstitut, (2006) Kosterhavet - besöksinventering 2006. Göteborg.