

från Havsmiljöinstitutet och Luleå tekniska universitet

## Koalitioner och lärande i bildandet av marina nationalparker

Såväl internationella konventioner som Sveriges nationella miljömål kräver att mer värdefulla marina miljöer skyddas: minst 30 procent av havet ska skyddas fram till år 2030. Men många förslag på nya skyddsområden möts av motstånd från intressenter och allmänheten och inte sällan stoppas förslagen eller skjuts på framtiden. I somliga fall kan konflikterna överbryggas, men inte i andra. Vad beror det på och vad kan vi lära oss av händelserna kring tre marina nationalparksprojekt i Sverige?

Denna policy brief riktar sig till den som ska driva processer inom marin naturvård.

### Nationalparksprocesser med varierande resultat

Det är inte ovanligt att förslag på naturskyddsområden kan bli omstridda. Däremot råder det mindre kännedom om vilka faktorer som främjar ett framgångsrikt inrättande av skyddsområden. Denna studie har sökt förklaringar till skillnader i hur statliga initiativ till nya marina nationalparker tagits emot och genomförts på lokal nivå i Sverige. Studien omfattar tre kust- och havsområden: Kosterhavet, Nämdöskärgården och Sankt Annas skärgård. Samtliga områden har framhållits som särskilt skyddsvärda redan på 1980-talet och har länge funnits med i Naturvårdsverkets nationalparksplaner. Dock har processerna gått i helt skilda riktningar. Kosterhavet blev år 2009 Sveriges första marina nationalpark, medan planeringen i Nämdöskärgården fortfarande pågår. Proces-



Samverkan med lokalbefolkningen var avgörande när Kosterhavets nationalpark bildades. Här räkfiskaren Charles Olsson som tog med forskare och myndigheter på en fisketur i Kosterfjorden.

Foto: Andrea Morf

sen i Sankt Anna har stannat av och istället inkluderats i ett Helcom-nätverk av marina skyddsområden, utan nationalparkstatus.

## Studie i två steg

Politiska konflikter kring naturvård handlar ofta om skilda föreställningar om resursernas värde, hur de ska användas och av vem. Kontroverser leder till bildandet av så kallade koalitioner av aktörer med liknande uppfattningar. I brytpunkten mellan dessa koalitioner utspelar sig konflikterna, men här kan även lösningar komma till stånd. I denna studie har vi tagit utgångspunkt i befintlig forskning om aktörskoalitioner, deltagande och konflikt-hantering.

I ett första steg har vi studerat i vilken utsträckning resultaten i de tre svenska nationalparcsprocesserna kan förklaras av:

- avgörande händelser, som påverkat koalitionernas maktrelationer eller strategier,
- lärande som förändrat aktörernas uppfattningar i frågan,
- medling och förhandling mellan koalitioner.

Andra steget i studien innebar en fördjupad jämförelse av Koster och Sankt Anna, då dessa processer hade mest lika utgångsläge, men gav olika resultat. Aktörs-koalitionsramverket kombinerades här med aspekter från naturresursförvaltning, för att granska karaktärsdragen hos möjliga faktorer som kan underlätta konflikthantering och lösningar såsom:

- kontexten i form av naturresurserna, lokalsamhället och institutionella förutsättningar,
- nyckelaktörer och koalitioner,
- processerna och vad som delas.

## Motstånd på olika grunder

Resultaten från studien tyder på att det är en kombination av faktorer som påverkat processerna. Kosterprocessen visar tecken på lärande mellan motstående koalitioner. Nämdöprocessen karaktäriseras mest av förhandling och överenskommelser. I Sankt Anna har medlingsförsöken stannat av och lärande över koalitionsgränserna har inte blivit av.

Förslagen möttes av motstånd i samtliga fall, men de koalitioner som uppstod, för och emot respektive nationalpark, formades kring frågor av olika karaktär. I Kosterhavet och Sankt Anna kom diskussionen att handla om grundläggande värderingsfrågor om nationalparkens vara eller icke vara. Bevarande ställdes mot lokala näringar, lokalbefolkningen och brukare mot övriga grupper, statlig styrning mot lokalsamhällets rättigheter till resurserna. Debatten i Nämdö handlade mer om specifika frågor såsom nationalparkens gränser och vem som skulle förvalta den.

Alla tre fallen präglas av avgörande händelser. Bland annat har EU-lagstiftning och internationellt samarbete inom Helcom och Oskar öppnat för nya former av skydd och för lokalt förankrade förvaltningsformer som bygger på samverkan.

### **KOSTERHAVET: Avgörande händelser skapade möjligheter till lärande**

Vägen för att bilda Kosterhavets nationalpark började med kraftigt motstånd som långsamt övergick i ett allt bredare stöd. Processen kantades av lärande och åsiktsförändringar hos inblandade aktörer och en bred koalition till stöd för en hållbart brukad nationalpark på lokala villkor bildades. Lärandet utvecklades långsamt över tid, men hade inte varit möjligt utan vissa avgörande händelser och olika nyckelaktörers agerande. En sådan avgö-



## VÄGEN MOT KOSTERHAVETS NATIONALPARK

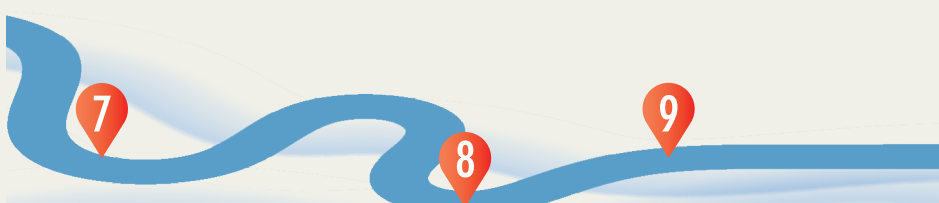
Kosterhavet rymmer många rika livsmiljöer, alltifrån grunda ålgräsängar till djupa hårbottenar med en stor mångfald av bland annat olika koralldjursarter.

rande händelse var en överenskommelse om fisket i Kosterfjorden. Överenskommelsen kunde komma till stånd på grund av ny EU-lagstiftning och den globala Biodiversitetskonventionen som möjliggjorde ett starkare lokalt hållbarhetsperspektiv inom naturvård och lagstiftning.

Ett antal personer från olika intressentgrupper arbetade aktivt både för att medla och skapa mötesplatser. Detta främjade samarbeten över koalitionsgränserna, diskussion och ömsesidigt lärande mellan olika aktörgrupper. Processen som ledde till Koster-Väderö-överenskommelsen löste en grundläggande konflikt mellan fiske- och bevarande, lyfte bort fiskefrågan från agendan, samt skapade forum för kunskapsutbyte och lärande kring

ekologiska frågor mellan kraftigt motstående intressen inom forskning, förvaltning och brukande. Flera andra lokala och regionala processer kring skärgårdsutveckling och lokal planering bidrog till ömsesidigt lärande och förtroendeskapande och ett bredare perspektiv på frågorna som behövde hanteras. Den nya koalitionen som växte fram såg nationalparken som ett sätt att både skydda och nyttja platsens resurser – på lokala brukares villkor.

Hållbart brukande och lokalt inflytande återspeglas även i Kosterhavets skötselplan, framtagna i samverkan med lokalbefolkningen, och i sammansättningen och arbetsformerna hos Kosterhavsdelegationen, parkens förvaltningsorgan sedan 2009.



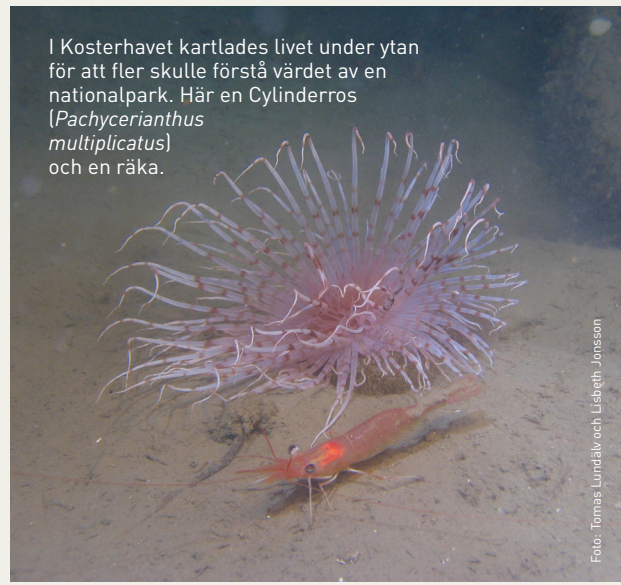
**7. 2005–2008** Planeringsprocess för Kosterhavets nationalpark leds av Länsstyrelsen i Västra Götaland och Naturvårdsverket i samverkan med lokala arbetsgrupper.

**2006** Strömstad och Tanums kommuner får vetorätt. De accepterar en nationalpark, om hållbart brukande tillåts och parken förvaltas på lokala villkor.

**2007–2008** Naturvårdsverket slutför planeringen. Regelverk och skötselplan utvecklas. Propositionen för nationalparken behandlas i riksdagen.

**8. 2009** Regelverket antas och Kosterhavsdelegationen blir förvaltningsorgan. Kosterhavets nationalpark invigs tillsammans med norska systerparken Ytre Hvaler.

**9. 2010–2015** Utvärdering och justering av gränser och regler leder till en striktare reglering av fisket – på förslag från lokala fiskare inkluderas även krav på speciallicens och utbildning för att få fiska.



I Kosterhavet kartlades livet under ytan för att fler skulle förstå värdet av en nationalpark. Här en *Cylinderoos (Pachycerianthus multiplicatus)* och en räka.

Bild: Maria Lewander (tidigare publicerad i tidningen Havssikt 2/2021)

Foto: Tomas Lundälv och Lisbeth Jonsson

Foto: Tomas Lundälv och Lisbeth Jonsson

## **SANKT ANNA SKÄRGÅRD: Oförändrade åsikter, maktrelationer och stabila koalitioner**

Det fanns många likheter mellan processen i Kosterhavet och den i Sankt Anna. Starka koalitioner mot nationalparken bildades tidigt. Konflikterna handlade om vilka värden som skulle prioriteras, vilka grupper som skulle få nyttja resurserna och hur beslut borde fattas. En stor skillnad var dock att i Sankt Anna-processen förändrades koalitioner och inställning till nationalparken endast marginellt över tid. Det breda lärande som uppstod i Kosterprocessen kom aldrig till stånd i Sankt Anna. Nationalparkprocessen i Sankt Anna har nu stannat av och istället har en alternativ process lett till en lösning genom Helcom:s nätverk av marina skyddsområden där ingen försäljning av mark behövde ske. Istället utgör dokumentet Acta Sankt Anna en förvaltningsplan för ett nätverk av skyddade områden, framtagen i en samverkansprocess med lokala och regionala aktörer och myndigheter.

## **NÄMDÖSKÄRGÅRDEN: Avgörande händelser skapade förhandlingsmöjligheter**

Processen i Nämdö pågår fortfarande. De dödlägen som uppstått längs vägen har handlat om vilka områden som ska inkluderas i parken och vem som bör förvalta den. De har hanterats genom medling och förhandlingar snarare än förändring av åsikter, som i Kosterfallet. Förhandlingsprocesserna var i sin tur möjliga genom vissa avgörande händelser i processen, exempelvis ändrade ägandeförhållanden eller skiftande maktpositioner som förändrade ak-

I Sankt Anna skärgård bildades tidigt starka koalitioner mot en nationalpark och processen stannade av. Istället har en förvaltningsplan kallad Acta Sankt Anna antagits.



törernas strategier. Processen i Nämdö visar även den på vikten av nyckelaktörer och deras förmåga att se möjligheter till förändringar och kompromisser, och sedan aktivt underlätta överenskommelser. Här är det tydligt att inblandade myndigheter på nationell, regional och lokal nivå valt en strategi som inneburit små steg, i stället för allt eller inget.

I Nämdöskärgården pågår processen för att bilda en nationalpark.



## Lärdomar för politik och praktik

Denna studie av tre nationalparkprocesser fördjupar vår förståelse för politiska processer i kontroversiella naturresursfrågor på följande sätt:

- Vägarna från motstånd till ökat stöd kan påverkas av avgörande händelser utanför själva nationalparkprocessen som öppnar för ett underifrånperspektiv i förhandlingar och överenskommelser eller för lärande och åsiktsförändring bland berörda aktörer.
- Förhandling är en framkomlig väg om konflikten handlar om mer specifika frågor än grundläggande värderingsfrågor.
- Enskilda individer spelar en avgörande roll för att såväl förhandlingar som lärande ska komma till stånd. Deras mandat och inflytande kan vara både formellt och mer informellt.

- Lärande tar tid och understöds av förekomsten av forum – mötesplatser – som samlar aktörer från olika koalitioner.
- Sammanhang där aktörerna har en stark koppling till resursen och tidigare erfarenhet av samverkan skapar goda förutsättningar för lärande.
- Kunskapsutbyte kring ekologiska frågeställningar kan bygga förtroende och skapa förutsättningar för lärande kring frågor som även handlar om mål och strategier för hur värdefull natur ska hanteras. Det är inte minst viktigt att lära mer om vad som händer under vattenytan, då det är svårt för de flesta att se.

## FEM ASPEKTER ATT TÄNKA PÅ INNAN MAN SÄTTER IGÅNG EN PROCESS

*Offentliga aktörers ställningstaganden och strategier har varit avgörande för hur de tre studerade nationalparkprocesserna utvecklats över tid. Även andra aktörer, som frivilligorganisationer, kan spela nyckelroller. Den som ska driva en nationalparkprocess bör tänka på följande:*

### 1. Koalitioner:

- Tänk i termer av koalitioner istället för organisationer. Det ökar förståelsen för hur processen ser ut och kan utvecklas.
- Ta reda på vad olika aktörer och koalitioner har för mål, attityder, behov och ambitioner och betrakta även civilsamhället som en aktör.

### 2. Tidsperspektivet:

- Historiska händelser, inklusive hur processens startade, kan ha stor inverkan även längre fram. Historiska aspekter behöver kartläggas och uppmärksammas.
- Att skapa förtroende och lära av varandra måste få ta sin tid. Att jobba i små steg i stället för stora kliv kan på sikt leda längre.
- Inkludera berörda parter från början och hela vägen: från målen och problemen att diskutera och lösa, till genomförande och utvärdering.

### 3. Forum och former:

- Även om regelverket kräver vissa mötesformer bör de även passa de mer långsiktiga syftena. Öppna stormöten fungerar för att ge överblick och sprida information, men för en djupare diskussion krävs andra typer av forum och mindre grupper.

- Att hitta lösningar kring enklare frågor skapar förutsättningar för samverkan kring större och mer komplexa frågor längre fram.

### 4. Förtroende och respekt:

- Fokusera långsiktigt på processens kvalitet, transparens, jämlikhet, öppenhet.
- Skapa och upprätthåll engagemang, men hushåll med deltagarnas energi. Förbered tydliga agendor och frågeställningar.
- Investera i en tydlig och funktionell process ledd av allmänt accepterade, neutrala ledare som vet hur man främjar struktur, öppenhet och ömsesidigt förtroende.

### 5. Kunskapsutbyte och lärande:

- Ömsesidigt lärande är en förutsättning för att hantera komplexa frågor.
- Skapa en accepterad gemensam kunskapsbas för att få en gemensam problembild.
- Vetenskaplig grundinformation är viktigt, men andra typer av kunskap, såsom brukares, behövs som komplement.
- Medborgarforskning och främjandet av havsmedvetenhet skapar kunskap och engagemang.

## Naturskydd och dess tillämpning i de beskrivna fallen och i Sverige som helhet

**Syften:** Naturskydd kan ha olika syften, både att bevara naturen för sin egen skull och för människans nytta, för nuvarande och framtida generationer. Biodiversitet behöver skyddas på många nivåer - från genetisk nivå till arter, livsrum och ekosystemens funktioner. På sistone har man även försökt jobba med hållbar utveckling och kombinera ekologisk med social och ekonomisk hållbarhet.

**Skyddsformer:** Ibland räcker inte en typ av skydd, utan olika skyddsformer kan behöva kombineras och länkas med varandra till ett större område eller nätverk. Internationellt finns exempelvis Nordostatlantens konvention OSPAR och i Östersjön HELCOM, där nätverk av marina skyddade områden kan etableras. Alla tre fall i studien ingår i sådana nätverk.

**Nationalparker** skyddar viktiga stora och unika landskapsområden, även om friluftsliv ska vara möjligt. Mark och vatten ägs av staten.

**Naturreservat** kan skydda värdefull natur i mindre områden och kan även innebära förbud mot all användning. Reservat kan ha olika ägare, även privata.

**Natura 2000-områden** innebär skydd av arter och naturtyper enligt ett EU-direktiv.

**Artskyddsområden** skyddar specifika objekt, arter eller grupper, som träd eller fåglars häckningsområden. Nyttjande som inte påverkar skyddets syften kan vara tillåtet i denna typ av skyddsområde.

**Reglering:** De flesta typer av naturskydd regleras genom Miljöbalken, med undantag av Natura 2000, där även annan lagstiftning kan användas. Detta har möjliggjort lösningen i Kosterhavet, där fiskarna föredrog att fisket regleras enligt fiskerilagstiftningen.

**Skötselplanen** samornar vad som ska skyddas eller utvecklas, hur och med vilken tidsplan. Ansvaret kan ligga både hos myndigheter och hos ägarna. Skötsel kan innebära brukande men även restaurering för att återskapa förstörda värden, exempelvis återetablering av kallvatenskoralter i Kosterhavet. Skötseln kan läggas på lokala entreprenörer. Kosterhavets skötselplan och även Acta Sankt Anna har utvecklats i samverkan med lokala aktörer, vilket skapat lokalt ägande och förbättrat acceptansen av skyddsåtgärder.

**Integrativ och adaptiv förvaltning:** Natur- och kulturmiljöer kan skyddas tillsammans. Visst brukande kan vara positivt för naturen och kan ingå i skötseln, exempelvis betesdrift som skapar ett öppet, artrikt kustlandskap. Även restaurering blir allt viktigare, både för att kompensera miljöeffekter vid tillståndsgivning eller för att möta klimatförändringen och främja kolinlagring. Här behövs anpassning och lärande genom kontinuerlig övervakning och utvärdering, i samverkan med brukare.

**Ansvar:** I Sverige ansvarar Havs- och vattenmyndigheten för marina skyddsområden, i samarbete med länsstyrelserna med flera för genomförande, samt med Kustbevakningen för genomdrivande. Även kommuner kan etablera marina naturreservat. Nationalparker inrättning involverar även Naturvårdsverket, regeringen och riksdagen. Förvaltningen av de etablerade nationalparkerna har på sistone allt oftare lagts upp så att olika aktörer samverkar.

Se även Naturvårdsverkets hemsida: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd>

## Referenser

Morf, A., Sandström, A., & Jagers, S. 2017. Balancing sustainability in two pioneering marine national parks in Scandinavia. *Ocean and Coastal Management*, 139, 51–63. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.01.002>

Sandström, A., Fjellborg, D. & Morf, A. 2021. Disputed Policy Change: The Role of External Events, Policy Learning, and Negotiated Agreements in Conservation Planning. *Policy Studies Journal*, 49 (4), 1040-1064. <https://doi.org/10.1111/psj.12411>

Morf, A. Sandström, A. 2021. Krokiga vägar mot marina nationalparker. *Havsutsikt* 2021:2. <https://www.havet.nu/havsutsikt/artikel/marina-nationalparker>

Morf A, Sandström A, Söderström, S. (i tryck 2022). Exploring enablers and obstacles to policy-oriented learning in Swedish marine national park planning. *Environmental Policy and Governance*. DOI:10.1002/eet.1992.

## Tack!

*Projektet Omstridd policyförändring: koalitioner, lärande och förhandling i skapandet av nya marina skyddsområden* har finansierats av: Svenska forskningsrådet FORMAS. Diarienummer 2015-12987-30034-24. Tack även till finansierarna av tidigare, relaterade studier inklusive FORMAS och Europeiska unionens BIODIVERSA initiativ (BUFFER-projektet), Naturvårdsverket (projekt Vägen till Kosterhavets nationalpark), samt Miljöstrategiska stiftelsen (SUCOCZOMA-projektet).

Ett varmt tack till alla medverkande i studien, från nationella myndigheter och organisationer och de olika fallstudieområdena, till våra forskarassistenter Daniel Fjellborg, Helena Strand, Sara Söderström och praktikanten Julia Sandsten.

## Kontakt

ANDREA MORF, fil dr, senior forskare, vetenskaplig analytiker och koordinator. Havsmiljöinstitutet Box 260, 405 30 Göteborg [andrea.morf@havsmiljoinstitutet.se](mailto:andrea.morf@havsmiljoinstitutet.se) +46 (0)768 672 699 Twitter: @AndreaMorfSE

ANNICA SANDSTRÖM, Professor i statsvetenskap, Avdelningen för samhällsvetenskap, Institutionen för Ekonomi, teknik, konst och samhälle. Luleå tekniska universitet 976 31 Luleå. [annica.sandstrom@ltu.se](mailto:annica.sandstrom@ltu.se) +46(0)70 253 06 23



Havsmiljöinstitutet