



# Hållbar översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap

En fallstudie av Härjedalens kommun

---

Marie Crona & Nathalie Haars

Självständigt arbete • 15 hp  
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU  
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Landskapsarkitektprogrammet - Uppsala  
Uppsala 2024



# Hållbar översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap. En fallstudie av Härjedalens kommun

*Sustainable municipal comprehensive planning in Swedish mountain municipalities. A case study of Härjedalen's municipality*

Marie Crona & Nathalie Haars

**Handledare:** Malin Eriksson, Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land  
**Examinator:** Åsa Ahrlund, Sveriges lantbruksuniversitet, institutionen för stad och land

**Omfattning:** 15 hp  
**Nivå och fördjupning:** Grundnivå, G2E  
**Kurstitel:** Självständigt arbete i landskapsarkitektur  
**Kurskod:** EX0861  
**Program/utbildning:** Landskapsarkitektprogrammet - Uppsala  
**Kursansvarig inst.:** Institutionen för stad och land  
**Utgivningsort:** Uppsala  
**Utgivningsår:** 2024  
**Omslagsbild:** Fotografi av Marie Crona (2021)  
**Upphovsrätt:** Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.  
**Elektronisk publicering:** <https://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** fjällandskap, översiktsplanering, fysisk planering, landsbygdsplanering, miljömål, miljö kvalitetsmål, Storslagen fjällmiljö, Härjedalen

## **Sveriges lantbruksuniversitet**

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap

Institutionen för stad och land

Avdelningen för landskapsarkitektur

## Sammanfattning

I fjäll- och fjällnära landskap uppstår ett komplext planeringsproblem då många olika intressen ska tillgodoses och prioriteras för att skapa ett fungerande samhälle. Samtidigt måste miljö och klimat värnas om så det storslagna landskapet finns kvar för framtida generationer. För att undersöka hur detta kan genomföras och hur översiktsplanering kan behandla Sveriges miljömål genomfördes en dokumentstudie där det granskades hur miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö framgår i Härjedalens kommuns översiktsplan. Översiktsplanen granskades mot Naturvårdsverkets (2019) beskrivning av miljö kvalitetsmålet och till stöd användes även rapporten “Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap. Deltagande planering för en hållbar och innovativ översiktsplan för Vilhelmina kommun.” av Bjärstig et al (2018b) som innehåller vägledning och rekommendationer för hur översiktsplaner kan inkorporera miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö.

Resultatet av studien visar att Härjedalens kommuns översiktsplan behandlar stora delar av miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö men att det finns potential för förbättringar. En av de åtta preciseringarna för målet behandlas väl, fem av preciseringarna behandlas till viss del och två av preciseringarna behandlas inte alls. Det framkommer att det finns begränsningar inom ramen för översiktsplanering samt att tydligare struktur och system skulle gynna arbetet att uppnå miljömål.

*Nyckelord:* fjälllandskap, översiktsplanering, fysisk planering, landsbygdsplanering, miljömål, miljö kvalitetsmål, Storslagen fjällmiljö, Härjedalen

## Abstract

Spatial planning in the Swedish mountain range is complex due to many different interests. For society to work these interests need accommodating and prioritization. At the same time the environment needs protection for this grand landscape to exist for future generations. To examine how this can be done and how municipal comprehensive planning can accommodate the Swedish environmental goals a document study was performed to examine how the environmental goal Storslagen fjällmiljö is presented in Härjedalen’s municipal comprehensive plan. The municipal comprehensive plan was examined against a report from The Swedish Environmental Protection Agency on the environmental goal Storslagen fjällmiljö. To endorse the report, the article “Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap. Deltagande planering för en hållbar och innovativ översiktsplan för Vilhelmina kommun.” by Bjärstig et al (2018b) was used for guidance on how municipal comprehensive planning can incorporate the environmental goal Storslagen fjällmiljö.

The result of this study shows that Härjedalen’s municipal comprehensive plan does incorporate parts of the environmental goal. But shows there is also potential for improvement. One of the goal’s eight clarifications is incorporated well in the municipal comprehensive plan. Five of the clarifications are incorporated to some degree. As for the last two clarifications the plan does not incorporate them at all. It appears that there are limits to the municipal comprehensive plan and a more structured system would be beneficial to achieving environmental goals.

*Keywords:* Swedish mountain range, municipal comprehensive planning, landscape planning, rural planning, environmental goals, Storslagen fjällmiljö, Härjedalen

## Förord

Denna uppsats är ett kandidatarbete inom Landskapsarkitektprogrammet vid SLU Ultuna. Uppsatsen är skriven av Marie Crona och Nathalie Haars. Arbetets struktur, insamling av fakta och textbearbetning har utförts gemensamt. Inledning, resultat samt 3.1 och 3.2 i bakgrunden är skrivet gemensamt. Nathalie har skrivit den största delen av metod och material angående rapporten av Bjärstig et al. (2018b), återstående delar av metoden har skrivits gemensamt. Avsnitt 3.3, angående Naturvårdsverkets rapport (2019), är skriven av Marie. I diskussionen har Marie skrivit 5.1, 5.3, 5.4 och Nathalie har skrivit 5.2, 5.5, 5.6. Delar som inte är skrivna gemensamt har först diskuterats innehållsmässigt av båda författarna. Efter att avsnitten har skrivits har de granskats och reviderats av den andra skribenten.

Vi vill rikta ett stort tack till vår handledare Malin Eriksson som stöttat oss under arbetets gång! Även tack till vår aktiva handledningsgrupp som gett oss konstruktiv feedback och kommit med många idéer. Ett ytterligare tack till vår opponent för genomarbetad och konstruktiv feedback. Slutligen tack till examinator Åsa Ahrland för nya synvinklar på vårt arbete.

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>7</b>
1.1 Syfte .....	8
1.2 Frågeställning.....	8
1.3 Avgränsning .....	8
<b>2. Metod och material .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Bakgrund .....</b>	<b>11</b>
3.1 Fysisk planering i Sverige .....	11
3.2 Härjedalens kommun .....	12
3.2.1 Härjedalens kommuns översiktsplan .....	13
3.3 Miljö kvalitetsmål .....	13
3.3.1 Storslagen fjällmiljö.....	13
<b>4. Resultat .....</b>	<b>18</b>
4.1 Fjällens miljö tillstånd .....	18
4.2 Ekosystemtjänster.....	19
4.3 Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation .....	20
4.4 Hotade arter och återställda livsmiljöer.....	21
4.5 Främmande arter och genotyper .....	21
4.6 Genetiskt modifierade organismer .....	22
4.7 Bevarade natur- och kulturmiljö värden .....	22
4.8 Friluftsliv och buller .....	24
<b>5. Diskussion .....</b>	<b>27</b>
5.1 Utvärdering av resultatet .....	27
5.2 Förbättringspotential .....	28
5.3 Planering av rurala landskap .....	30
5.4 Översiktsplaneringens begränsningar .....	32
5.5 Metodutvärdering .....	33
5.6 Slutsatser .....	34
<b>Referenser .....</b>	<b>35</b>

# Förkortningar

FÖP	fördjupad översiktsplan
GMO	genetiskt modifierade organismer
PBL	plan- och bygglagen
SCB	Statistiska centralbyrån
ÖP	översiktsplan

# 1. Inledning

De globala målen för hållbar utveckling antogs av FN:s medlemsländer i Agenda 2030 (Regeringskansliet 2016). Hållbar utveckling omfattas tre dimensioner: den sociala, den ekonomiska och den miljömässiga (ibid). Sverige har för att uppfylla den miljömässiga dimensionen formulerat egna miljömål vars innebörd för Sverige och miljöarbetet presenteras som:

Sveriges miljömål fungerar som riktmärken för miljöarbetet i Sverige. Målen visar vägen mot en hållbar utveckling och utgör den miljömässiga dimensionen av Agenda 2030. Sveriges miljömål består av ett övergripande generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt flera etappmål. (Sveriges miljömål 2020)

Mot denna bakgrund är det tydligt att arbete mot miljömålen bör vara essentiellt i alla delar av samhället och i alla yrkesgrupper, men i synnerhet hos landskapsarkitekter och andra som arbetar med fysisk planering. Detta då den fysiska planeringen lägger grunden och skapar förutsättningar för att miljömålen uppnås.

I Sverige spelar översiktsplaner (ÖP) en viktig roll i den fysiska planeringen. Sveriges kommuner är enligt 3 kap. plan- och bygglagen (PBL) ansvariga att ha en översiktsplan som ligger till grund för kommunens mark- och vattenanvändning samt innehålla strategier för hållbar utveckling (SFS 2010:900). Översiktsplanen ska även ligga till grund för prioritering av olika intressen och möjliggöra att miljömålen uppfylls. Bjärstig et al. (2018a:36–38) uppger att översiktsplaner traditionellt sett ofta har ett stort urbant fokus. De konstaterar också att samma trend existerar inom forskningen där mycket lite har fokuserat på de rurala aspekterna av översiktsplanering. Således upplever de att det finns potential för bättre planering av landsbygd där landsbygden får ta större plats i planeringssammanhanget.

Sveriges yta består i stora delar av landsbygd och i kommuner i fjäll- och fjällnära landskap tar landsbygd obetingat den största delen. Denna typ av landsbygd innefattar flera riksintressen och andra viktiga intressen som överlappar varandra, till exempel rennäring, friluftsliv, naturreservat, skogsindustri, gruvindustri, vattenkraft, vindkraft och rekreation (Bjärstig et al. 2018a). Utöver detta ska utvecklingen också följa Sveriges miljömål. I fjäll- och fjällnära landskap är det mest centrala, av de 16 miljö kvalitetsmålen, Storslagen fjällmiljö. Målet bygger på att bevara natur- och kulturvärden samtidigt som landskapet ska kunna brukas för olika ändamål. Följden blir ett komplext och intressant planeringsproblem där

många aspekter vägs samman och prioriteras. Men då detta inte är ett ämne med särskilt mycket forskningsbakgrund och stora platsspecifika skillnader ser vi utrymme för en studie som berör ämnet.

Den här studien utforskar detta planeringsproblem genom att undersöka hur miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö inkluderas i översiktsplanering. Översiktsplanen som valts ut för undersökningen är översiktsplanen för Härjedalens kommun, en kommun vars yta till stor del består av fjäll- och fjällnära områden. Detta är en fallstudie som undersöker översiktsplaneringen i Härjedalens kommun men studien kan även ge en fingervisning hur det ser ut i övriga delar av Sverige.

## 1.1 Syfte

Studiens syfte är att belysa hur översiktsplanering kan behandla Sveriges miljömål och hållbar utveckling. Den ska också öka förståelsen hos landskapsarkitekter och andra som arbetar inom fysisk planering för hur landsbygd och specifikt fjäll- och fjällnära landskap planeras. Studien medverkar även till att lyfta fram landsbygden i fysisk planering.

## 1.2 Frågeställning

På vilket sätt framgår miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö i Härjedalens kommuns översiktsplan?

## 1.3 Avgränsning

Studien är avgränsad till att endast studera huvuddokumentet av Härjedalens kommuns översiktsplan. Studien undersöker inte kommunens fördjupade översiktsplaner (FÖP).



## 2. Metod och material

Härjedalens kommuns översiktsplan granskades genom en dokumentstudie. Dokumentstudier har en hög trovärdighet eftersom informationen inte kan påverkas av mänskliga faktorer som minnesfel eller försköningar i samband med att informationen återges av en informat (Bowen 2009). Härjedalens kommun valdes eftersom det är en fjällkommun med relativt ny översiktsplan som antogs 2020. Andra aspekter som gör Härjedalens kommun lämplig som fall är att kommunen är stor till ytan och rymmer många intressen av olika slag (Härjedalens kommun 2020; Nationalencyklopedin 2023a). Ytan består till stor del av landsbygd och innehåller endast några mindre tätorter (Statistiska centralbyrån u.å.).

Översiktsplanen granskades först efter generella beskrivningar av hållbar utveckling, Sveriges miljömål och Storslagen fjällmiljö. ÖP analyserades sedan mot Naturvårdsverkets (2019) beskrivning av miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Naturvårdsverket har använts då de är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Rapporten från 2019 används för att den fanns tillgänglig då Härjedalens kommun uppdaterade sin översiktsplan. Innehållet i översiktsplanen jämfördes mot Storslagen fjällmiljös åtta preciseringar en och en. Utifrån en preciserings benämning och dess förklarande text samt Naturvårdsverkets djupgående beskrivning av preciseringen, som sammanfattas under 3.3.1, togs relevanta begrepp och nyckelord ut som sedan söktes efter i ÖP. För varje precisering inspekterades även innehållsförteckningen i ÖP efter relevanta rubriker. Den tillhörande texten till de relevanta rubrikerna genomsöktes efter information som kunde kopplas till preciserings benämning, dess förklarande text och Naturvårdsverkets beskrivning av preciseringen. De begrepp och nyckelord som användes för varje precisering presenteras i resultatavsnittet.

Som ett tillägg till Naturvårdsverket (2019) har även rapporten *Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap - Deltagande planering för en hållbar och innovativ översiktsplan för Vilhelmina kommun* av Bjärstig et al (2018b) använts för att granska Härjedalens kommuns översiktsplan ytterligare. Texten användes som stöd för de resonemang som förts utifrån Naturvårdsverkets rapport. Bjärstig et al. (2018b) till skillnad från Naturvårdsverkets rapport ger förslag på hur ÖP kan inkorporera olika delar av miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö och är en av få vetenskapliga texter som behandlar översiktsplanering på landsbygd och i fjäll- och fjällnära miljöer. Rapporten handlar hur översikts-

planering kan ta hänsyn till miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö och är en sammanfattning av projektet *Grön översiktsplanering i fjällen – Vilhelmina som exempel* som i sin tur är en del av forskningssatsningen *Storslagen fjällmiljö*. En forskningssatsning som genomförts för att förbättra förutsättningarna att uppnå målet samt “... att utveckla och sprida kunskap om de konflikter och möjligheter som uppstår när många intressen vill använda fjällmiljöerna för olika ändamål.” (Storslagen fjällmiljö 2018). Ansvarig myndighet för forskningssatsningen är Naturvårdsverket som även finansierat projektet med deras miljöforskningsanslag. Det har även funnits ett samarbete med Riksantikvarieämbetet där de fokuserat på tvärvetenskapliga aspekter mellan kulturmiljö och naturvård (Storslagen fjällmiljö 2018). Bjärstig et al. (2018b) redovisar i rapporten ett exempel på hur en översiktsplan kan användas för att bidra till att uppnå målet Storslagen fjällmiljö. Som exempel används Vilhelmina kommun, som är en av de 15 fjällkommunerna, och de principer som tas fram appliceras i ett förslag på översiktsplan till Vilhelmina kommun. De huvudsakliga punkterna som lyfts är miljömålets kopplingar till översiktsplanen, hur grön infrastruktur ska inkorporeras, ekosystemtjänsternas roll och betydelse, institutionella hinder och möjligheter, som planprocessen och riksintressen, och vikten av deltagande planering. Avslutningsvis presenteras slutsatserna från projektet och rekommendationer till andra ÖP arbeten. De delar av rapporten som använts var *Resultat* och *Slutsatser och rekommendationer*. Dessa avsnitt har översiktligt granskats utifrån samma principer som Härjedalens kommuns ÖP granskades utifrån. Samma nyckelord utifrån preciseringens namn, dess förklarande text och Naturvårdsverkets beskrivning användes på rapporten av Bjärstig et al (2018b).

## 3. Bakgrund

För att kunna se översiktsplaneringens möjligheter och begränsningar, när det kommer till att inkorporera nationella miljömål, presenteras först den svenska planeringsmodellen. Sedan ges en beskrivning av Härjedalens kommun för att förstå kommunens förutsättningar och deras upplägg av översiktsplanering. Slutligen presenteras funktionen av miljömål och miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö och dess åtta preciseringar för att ge en bild av vad miljömålet innehåller.

### 3.1 Fysisk planering i Sverige

I Sverige råder kommunalt planmonopol som innebär att det är kommunerna som ansvarar för den fysiska planeringen och bestämmer hur mark och vatten ska användas (Boverket 2021). Enligt plan- och bygglagen (PBL) 3 kapitel 1 paragraf är varje kommun skyldig att ha en aktuell, kommuntäckande översiktsplan (ÖP) (SFS 2010:900). Översiktsplanen ska enligt 3 kap. 2§ beskriva de övergripande riktlinjerna för hur mark- och vattenområden bör användas samt inkludera bestämmelser om hur byggd miljö bör användas, utvecklas och bevaras. Dessutom ska översiktsplanen enligt PBL 3:4 specificera hur kommunen avser att tillgodose relevanta allmänna intressen och riksintressen samt hur kommunen ska efterleva miljö kvalitetsnormer. I PBL 3 kap. 5§ framgår att ÖP även ska inkludera kommunens strategi för att nå relevanta nationella och regionala mål med betydelse för hållbar utveckling. ÖP är inte juridiskt bindande, enligt PBL 3:2, men ligger till grund för detaljplanering där juridiskt bindande dokument upprättas (Boverket 2021). Detaljplanering omfattar ofta ett eller flera kvarter och styr utformning av bebyggelse och markanvändning mer detaljerat (ibid). Ibland kan det behövas planering på en större nivå än kommunnivå, exempelvis anger PBL 7 kap. 1§ att fysiska planering ska ske på regional nivå i Stockholms, Skåne och Hallands län. I andra län anses detta inte vara ett behov i nuläget (Boverket 2021). Boverket uppger att Sverige inte har någon nationell fysisk planering på land men att staten sätter upp ramar för den fysiska planeringen genom nationella mål och utpekandet av riksintressen. Länsstyrelserna arbetar sedan som statens förlängda arm och upprätthåller de intressen som staten utpekat.

## 3.2 Härjedalens kommun

Härjedalens kommun täcker i stort sett samma yta som landskapet Härjedalen och är en av de största kommunerna till ytan i Sverige (Härjedalens kommun 2024). Kommunen tillhör Jämtlands län och gränsar till Dalarna i söder och Norge i väster (Nationalencyklopedin 2023a). Statistiska centralbyrån (SCB) (u.å.b) uppger att Härjedalens kommun år 2022 hade drygt 10 000 invånare men befolkningstillväxten har varit negativ sedan 70-talet. De uppger även att 65,5 procent (år 2020) av befolkningen i Härjedalens kommun bor i de mindre tätorterna, jämfört med 87,6 procent (år 2020) av befolkningen som bor i tätorter (inkluderat städer) nationellt. Således bor en större andel invånare på landsbygden i Härjedalen än landets genomsnitt. SCB uppger dessutom att endast 1,2 procent (år 2020) av kommunens yta består av bebyggd och anlagd mark. Det är en låg andel jämfört med 3,1 procent för Sverige nationellt (år 2020).

Härjedalen är starkt präglad av fjällen där 80 procent av landskapets area befinner sig högre än 500 meter över havet (Nationalencyklopedin 2023b). Andelen skogs- och myrmark är övervägande stor, hela 72,3 procent av kommunens yta utgörs av skog uppger SCB (u.å.b). Landskapet möjliggör därmed skogsbruket som en viktig näring (Nationalencyklopedin 2023b). Landskapet utnyttjas även för elproduktion och över ett år sett producerar Härjedalen betydligt större mängd el än deras förbrukning (Härjedalens kommun 2020:44). Elen produceras från förnybara källor, främst vattenkraft (ibid).

Kommunens viktigaste näring är turismen där kommunen tillsammans med olika turistorganisationer som står för den största delen av besöksnäringen (Nationalencyklopedin 2023a). Besöksnäringen baseras på rekreationssupplevelser där fjäll- och fjällnära landskap värderas högt (Härjedalens kommun 2020:78–79). Närheten till rekreation är därför av stor betydelse för besökare men även lokalinvanarna tar del av fördelarna av bland annat alpinanläggningar, längdskidspår, idrottsanläggningar, vandringsleder, skoteråkning, cykelleder, jakt och fiske (Härjedalens kommun 2020; Nationalencyklopedin 2023a).

En annan betydelsefull näring i kommunen är rennäringen (Härjedalens kommun 2020:28–30). Rennäringen bedrivs främst inom det statligt ägda renskötselområdet med de fyra samebyarna i Härjedalen har även avtal med markägare för att tillåta renbete på privata marker, detta benämns ofta som Härjedalsavtalet (Härjedalens kommun 2020:28–30, 49–53; Länsstyrelsen i Jämtland u.å.). Avtalet tillåter att marken används för renbete, främst vinterbete, men samtidigt förhindrar det inte markägarna att fortsätta använda och utveckla sin mark på det sätt de själva önskar (Härjedalens kommun 2020:28–30, 49–53).

### 3.2.1 Härjedalens kommuns översiktsplan

Översiktsplanen för Härjedalens kommun är antagen år 2020 och tar sikte på år 2030 (Härjedalens kommun 2020). Kommunen uttrycker i ÖP att deras huvudsakliga mål är att öka kommunens invånarantal. Översiktsplanen består av ett huvuddokument, en kartbilaga, en beskrivning av riksintressen och en miljökonsekvensbeskrivning. Kommunen har förutom den kommuntäckande översiktsplanen fem fördjupade översiktsplaner (FÖP) som är tänkta att mer ingående beskriva större förändringar av mark- och vattenanvändningen i några av kommunens tätorter. De fem FÖP är: Östra Sveg antagen 1991, Vemdalen-Björnrike antagen 2008, Tännadalen antagen 2010, Lofsdalen-Glöte antagen 2012 samt Funäsdalen-Ljusnedal antagen 2023. Av de fem FÖP är endast den för Funäsdalen och Ljusnedal antagen efter den senaste översiktsplanen. Men resterande FÖP, som antagits tidigare, ser kommunen som fortsatt relevanta och tillhör kommunens arbete med översiktsplanering.

Huvuddokumentet för den kommunövergripande ÖP:n är 82 sidor långt och är uppdelat i fem kapitel: kommunbeskrivning, utvecklingsstrategi, markanvändning, hänsyn och riktlinjer bebyggelse (Härjedalens kommun 2020). Markanvändning- och hänsynskapitlet tar upp störst plats och förklarar kommunens planerade mark- och vattenanvändning och hur kommunen tänker ta hänsyn till riksintressen, övriga allmänna intressen samt hälsa, säkerhet och miljö. Underrubriker följs för det mesta av en förklarande text och en ruta med kommunens ställningstagande.

## 3.3 Miljökvalitetsmål

Sveriges miljömål är de mål som Sverige behöver uppnå för att leva upp till miljöaspekten av Agenda 2030 (Sveriges miljömål 2020). Miljömålen består av ett övergripande generationsmål som är indelat i 16 miljökvalitetsmål. Varje miljökvalitetsmål har en ansvarig myndighet som årligen gör en uppföljning av målet (ibid). Vart fjärde år görs dessutom en fördjupad utvärdering av målet som också innehåller en bedömning om målet är nått och en trend för målet den närmsta framtiden. Med trend menas hur utvecklingen mot målet inom de närmaste åren förväntas bli. Nedan presenteras miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö vilket är det mål som studien i högsta grad berör.

### 3.3.1 Storslagen fjällmiljö

Miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö definieras som:

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar. (Sveriges miljömål 2020)

Storslagen fjällmiljö innefattar alltså både skyddande av områden men också tillgängliggöra fjällen för dess natur- och kulturvärden. Den ansvariga myndigheten för Storslagen fjällmiljö är Naturvårdsverket (Sveriges miljömål 2020). Arbetet utgår från Naturvårdsverkets rapport över den fördjupade utvärderingen av Storslagen fjällmiljö från 2019. Rapporten presenterar att miljö kvalitetsmålet inte är uppnått och att trenden är negativ. Det vill säga att vi inte når målet Storslagen fjällmiljö och att förutsättningarna för att vi ska nå det inom en snar framtid är låga. Naturvårdsverket (2022) gör samma bedömning i sin senaste fördjupade utvärdering av miljö kvalitetsmålet för 2023. I rapporten presenterar Naturvårdsverket Storslagen fjällmiljös åtta preciseringar som både förtydligar och används vid uppföljning av målet. Med hjälp av preciseringarna beskriver rapporten tillståndet i fjällmiljön idag, en prognos för den framtida utvecklingen samt analys av drivkrafter och styrmedel. Nedan sammanfattas de åtta preciseringarna varav fem inte är uppnådda, en är nära att uppnås och två preciseringar är uppnådda.

### *Fjällens miljö tillstånd*

*Fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad, storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden är bibehållen.*

Inom fjällens miljö tillstånd nämns tre punkter som viktiga: bevarandevärden för rennäringen, bibehållet betespräglad landskap och bibehållet storslaget landskap med vidsträckta sammanhängande områden (Naturvårdsverket 2019:13–22). Idag är främst renarnas vinterbete hotat, då renarna vandrar ner från fjället till skogslandet för att äta trädlavar (Naturvårdsverket 2019:13). Överlag är sommarbetet inget problem men klimatförändringar kan komma att medföra problem om betesmarkerna på fjället minskar i samband med att trädgränsen förflyttas högre upp på fjället (ibid). Renen är dessutom en nyckelart, en art av mycket stor vikt för fjället som ekosystem, deras bete har i studier visat öka artrikedomen av växter (Naturvårdsverket 2019:15). Naturvårdsverket skriver att även de storslagna och vidsträckta områdena hotas av minskat bete och höjd trädgräns genom klimatförändringarna (2019:18). Fysisk exploatering genom vägar, kraftledning, bebyggelse och gruvor med mera, är även ett hot mot de öppna landskapen (ibid).

### *Ekosystemtjänster*

*Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.*

Ekosystemtjänster är svåra att värdera och i väntan på fler studier har Naturvårdsverket sammanfattat en “grov kvalitativ analys av tillstånd och trender för viktiga ekosystemtjänster i fjällen” (2019:22). Enligt den analysen är preciseringarna uppfylld (Naturvårdsverket 2019:67–69). I rapporten görs en indelning av ekosystem-

tjänster i tre kategorier: försörjande, reglerande och upprätthållande, och kulturella. Bland de försörjande ekosystemtjänsterna nämns livsmedel i form av föda av både djur och växter, material vi använder oss av, som trä och djurskinn (Naturvårdsverket 2019:23–24). De reglerande och upprätthållande ekosystemtjänsterna innefattar reglering av fysiska, kemiska och biologiska förhållanden det vill säga erosionskontroll, pollinering, nedbrytningsprocesser, kolbindning och temperatur- och luftfuktighetsreglering (Naturvårdsverket 2019:24–25). De kulturella ekosystemtjänsterna är de tjänster friluftslivet utnyttjar som exempelvis främjad hälsa och välmående (Naturvårdsverket 2019:25). Men även tjänster som lärande och utbildning, kulturarv och även religiösa eller spirituella kopplingar till fjällmiljön (Naturvårdsverket 2019:26).

### *Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation*

*Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjällandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.*

Bevarandestatus för både naturtyper och arter kommer från EU:s Art- och habitatdirektiv, rapporterat år 2013 (Naturvårdsverket 2019:27). Naturvårdsverket uppger att utöver målsättningen gynnsam status så kan naturtyper och arter kategoriseras som otillfredsställande eller dålig status samt okänd status. Vidare har de sammanställt en tabell efter bevarandestatus hos naturtyper och arter som återfinns i fjällandskapet. Det finns dock fler naturtyper och mängder av fler arter än vad Art- och habitatdirektivet omfattar (Naturvårdsverket 2019:29).

Naturvårdsverket menar att det sammantaget är knappt en tredjedel av naturtyperna som inte uppnår gynnsam bevarandestatus (2019:28). De uppger att glaciärer och palsmyrar ligger illa till när klimatet blir varmare. Skogstyperna taiga och näringsrik granskog har otillfredsställande status, detta troligen på grund av att fjällnära skog utsätts för kommersiellt skogsbruk. Gräsmarker (ej att förväxla med alpina gräsmarker) har en mycket låg status då fjälljordbruket lagts ner till stor del. Naturvårdsverket uppger att gräsmarkerna är beroende av hävd. Även större vattendrag har otillfredsställande status då många är utsatta för produktion av vattenkraft (ibid). Vad gäller arter i fjällandskapet så uppger rapporten att fjällräv och utter har otillfredsställande status (2019:29). Klimatförändringarna hotar även tre exklusiva kalfjällarter av fjärilar. Av de 20 undersökta arterna av kärlväxter har däremot alla gynnsam status. Endast drygt hälften av de 11 studerade mossorna och lavarna hade gynnsam status, uppger Naturvårdsverket (2019:29).

Naturvårdsverket (2019:29) ger ingen information om genetisk variation utöver att utredningen om bevarandestatus inte säger något om genetisk variation och att det för våra stora rovdjur finns data över genetisk diversitet.

### *Hotade arter och återställda livsmiljöer*

*Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer.*

Artantalet i fjällen är lågt jämfört med de flesta andra landskapstyper (Naturvårdsverket 2019:29). Dessutom är andelen rödlistade arter liten och inga av de studerade arterna i fjällandskapet är akut hotade eller nationellt utdöd. Anledningen till detta är dels att exploateringsgraden är låg men även att det finns en stor kunskapsbrist om arter i fjällmiljö (Naturvårdsverket 2019:30). Fjällen är speciellt på så sätt att en stor andel arter endast finns i fjällen, drygt 37 procent (ibid). Detta gör fjällen till en viktig landskapstyp ur biodiversitetssynpunkt. Vad gäller återställda livsmiljöer så är restaurering i fjällen låg (Naturvårdsverket 2019:31). Igenväxning av tidigare betesmarker eller slåttermarker sker men det är oklart i vilken utsträckning och livsmiljöer som gått förlorade till vattenkraftsutbyggnad bör också värderas för möjligheten av restaurering (ibid).

### *Främmande arter och genotyper*

*Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.*

Inga arter på EU:s lista över invasiva arter är idag ett hot mot fjällen (Naturvårdsverket 2019:35). Ingen av dessa arter förväntas heller att bli invasiv i området inom den närmaste framtiden. Blomsterlupin och sandlupin är däremot två arter som kan komma att sprida sig i fjällen (ibid). Just nu finns dessa två arter på låglänta fjällområden i Västerbotten. Sandlupin har dessutom blivit ett problem i motsvarande miljöer på Island. Allt detta medför att denna precisering är nära uppfylld, dock med en osäker trend, enligt Naturvårdsverket (2019:70).

### *Genetiskt modifierade organismer*

*Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.*

Det finns inga kända utplaceringar av genetiskt modifierade organismer i fjällen (Naturvårdsverket 2019:35). I EU fick fram till 2020 endast genetiskt modifierade jordbruksgrödor och andra organismer som hölls i inneslutna anläggningar användas (ibid). Av dessa kan ingen vare sig spridas eller överleva i fjällmiljö. Det pågår forskning och försök med genetiskt modifierade sorter av asp men dessa är dock inte ämnade att placeras i fjällmiljö (ibid). I och med detta uppger Naturvårdsverket (2019:70) denna precisering som uppfylld men trenden uppges däremot som osäker.



### *Bevarade natur- och kulturmiljövärden*

*Fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.*

43 procent av fjällerna är skyddad natur “Ingen annan del av Sverige har så stor andel skyddad natur som fjällerna” (Naturvårdsverket 2019:36). Exempelvis så skyddar riksintresset obrutet fjäll mot exploatering genom vissa restriktioner mot bland annat vägbyggen, vattenkraftsutbyggnad, fritidsbebyggelse, större turistanläggningar, kraftledningar och skogsavverkningar (Härjedalens kommun 2020:30). Skogsavverkning regleras också av skogsvårdslagen (Naturvårdsverket 2019:36). Däremot belyses att det finns inventeringsbrister i fjällmiljön i form av nyckelbiotoper på skogsmark och våtmarker samt fornminnen som endast inventerats i vissa delar av fjällerna (Naturvårdsverket 2019:36–37).

Fjällerna i stort innefattar tre kulturmiljöreservat varav Lillhärjåbygget; en gårdsmiljö samt odlings- och fjällandskap, finns i Härjedalens kommun (Naturvårdsverket 2019:37). Åren 2018-2020 genomförde länsstyrelserna i Norrbotten, Jämtland, Västerbotten och Västernorrland en satsning på att bevara samiska kulturmiljöer, men Naturvårdsverket uttrycker att “Kunskapen om fjällens kulturmiljövärden är i övrigt eftersatt.” (2019:37)

### *Friluftsliv och buller*

*Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.*

Både för de som bor i fjäll- och fjällnära miljöer men även för turister så är fjällerna viktiga för friluftslivet (Naturvårdsverket 2019:37). Fjällerna tar emot flest besökare under vintern och minst under hösten (Naturvårdsverket 2019:38). Studier har visat att människor söker sig till fjällerna för att det “upplevs vara naturligt, vildmarksartat och oexploaterat” (Naturvårdsverket 2019:41). Däremot uppskattar besökarna exploatering i form av fjällstationer och välskötta leder, som underlättar friluftslivet (ibid). Men däremot finns det missnöjen om slitage, fordonsspår och bristande kvalitet på leder. Körspår i fjällerna ökar, dels från terrängfordon som snöskoter och fyrhjuling men även från cykel (Naturvårdsverket 2019:42). Privat terrängkörning är idag förbjudet men påträffas, cykel däremot är tillåtet om de inte är motordrivna.

Terrängfordon är en källa till buller i fjällerna men så är även bil- och flygtrafik (Naturvårdsverket 2019:43). Ökat antal bilar har lett till ökad mängd buller men endast kring befintliga vägar (ibid). Ingen betydande utbyggnad av vägar har gjorts i fjällerna. Buller från flyg anses av många ha ökat i fjällerna i och med utvecklingen av transport med helikopter och helikopterskidåkning men det finns ingen statistik på detta (Naturvårdsverket 2019:43–44)

## 4. Resultat

Nedan presenteras studiens resultat över hur miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö framgår i Härjedalens kommuns översiktsplan. Först ges en presentation av vad ÖP uttrycker generellt om hållbar utveckling, Sveriges miljömål och miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Sedan presenteras hur ÖP behandlar miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, precisering för precisering, med dess förklarande text och de i studien använda nyckelorden.

Så här uttrycker sig Härjedalens kommun om hållbar utveckling i översiktsplanen: "För Härjedalens kommun innebär arbete med hållbar utveckling att värna de befintliga miljöerna samtidigt som det sker en utveckling och exploatering av kommunens mark och vatten." (2020:14). ÖP fastställer därefter att "Kommunen strävar efter att på bästa sätt beakta de nationella och regionala miljömålen. Kommunen ska arbeta med alla de 16 nationella miljömålen." (2020:14) ÖP fortsätter sedan med att regionen, Jämtland-Härjedalen, valt att fokusera på sju av dessa och att kommunen har valt att prioritera: Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö och Grundvatten av god kvalitet. De uttrycker att dessa har valts ut då de starkast följer den utveckling kommunen vill se. ÖP redogör sedan kortfattat för vilket arbete som ska ske för att uppnå dessa mål.

### 4.1 Fjällens miljö tillstånd

*Fjällens värden för rennäringen är bevarade och fjällens karaktär av betespräglad, storslaget landskap med vidsträckt sammanhängande områden är bibehållen.*

Nyckelord: miljö tillstånd, rennäring, bete, sammanhängande områden och fjällens karaktär.

Vad gäller rennäringen så uttrycker sig Härjedalens kommun mycket positivt i sin ÖP (Härjedalens kommun 2020). Kommunen ska involvera samebyarna i tidiga planeringsskeden som berör de statligt ägda åretruntmarkerna och ska tillsammans med länsstyrelsen och polisen "säkra att renarna inte ofredas" under perioder då renarna är mer känsliga (2020:29). Huvudregeln är att ny bebyggelse inte får uppföras inom åretruntmarkerna (Härjedalens kommun 2020:30). Detta överensstämmer bra med rekommendationerna från Bjärstig et al. (2018b) som lyfter

restriktioner på bebyggelse som nödvändigt. Renbetet i Härjedalen regleras av avtal mellan samebyarna och privata markägare (Härjedalens kommun 2020:30; Länsstyrelsen i Jämtland u.å.). Dessa avtal ska möjliggöra både att renarna får beta på privatägda marker men även tillåter markägarna att använda och utveckla sin mark, detta handlar oftast om att driva skogsbruk (Härjedalens kommun 2020:30; Länsstyrelsen i Jämtland u.å.). Kommunen ställer sig mycket positiva till avtalen och vill upprätthålla dem (Härjedalens kommun 2020:50).

Härjedalens kommun instämmer med preciseringen om “ett betespräglad landskap och storslagna landskap med vidsträckta sammanhängande områden”. Om bete skriver kommunen “Fortsatt bete är exempel på en viktig förutsättning för att upprätthålla landskapets unika värden” (Härjedalens kommun 2020:20). Kommunen har en negativ inställning mot bebyggelse och vägar på kalfjäll och i fjällnära miljöer, mark som består av fjällskog eller gränsar till fjällskog (ibid). Det förtydligas även att annan infrastruktur, som kraftledningar, inte får medföra förstörelse: “Ny byggnation eller åtgärder till följd av den, exempelvis vägar, kraftledningar eller liknande får inte medföra att friluftsliv-, natur eller kulturvärden av stor betydelse förstörs.” (Härjedalens kommun 2020:76). Kopplingen till “storslagna landskap med vidsträckta sammanhängande områden” skulle dock kunna förtydligas. Detta eftersom vägar och kraftledningar är långsträckta element som riskerar att fragmentera landskapet, alltså splittra/dela upp de vidsträckta sammanhängande områdena. Bjärstig et al. (2018b:46) uppmärksammar även att fjällandskapet ska nyttjas hållbart, det vill säga begränsa påverkan av slitage och buller, det är något Härjedalens ÖP inte ger några riktlinjer om. Terrängfordon nämns en gång som något som stör fjällmiljön (Härjedalens kommun 2020:20) men några lösningar för att begränsa detta presenteras inte.

Den stigande trädgränsen är ett hot mot storslagna landskap med vidsträckta sammanhängande områden (Naturvårdsverket 2019:18). Detta nämner kommunen vagt, när de säger att klimatförändringar kan påverka gränsen mellan kalfjäll och fjällskog (Härjedalens kommun 2020:20). Klimatfrågan i sig nämns på flera ställen i ÖP där kommunen uttrycker att de vill minska sina utsläpp (Härjedalens kommun 2020).

## 4.2 Ekosystemtjänster

*Fjällmiljöernas viktiga ekosystemtjänster är vidmakthållna.*

Nyckelord: ekosystem och ekosystemtjänst.

Härjedalens kommuns översiktsplan behandlar inte ekosystemtjänster tydligt. Nyckelordet ekosystem nämns en gång i ÖP och ekosystemtjänster nämns aldrig. Däremot kan vi göra vissa antydanden till ekosystemtjänster, till exempel visar

kommunen på att friluftslivet är viktigt för kommunen, vilket i sin tur är något som drar nytta av kulturella ekosystemtjänster. Kommunen påtalar flertalet gånger att friluftslivet är en viktig näring men utelämnar att det är möjligt genom de kulturella ekosystemtjänster fjällmiljön bidrar med. Bland de reglerande och upprätthållande ekosystemtjänsterna ser vi antydning till erosionskontroll (Härjedalens kommun 2020:72–74). Andra reglerande ekosystemtjänster som pollinering, nedbrytningsprocesser, kolbindning och temperatur- och luftfuktighetsreglering nämns däremot ej. Till viss del så nämner ÖP klimatförändringar vilket har en påverkan på alla ekosystemtjänster men den kopplingen görs inte av ÖP:n. Det finns en negativ inställning till utbyggnad av vattenkraft “Härjedalens kommun motsätter sig ytterligare utbyggnad av vattenkraft” (Härjedalens kommun 2020:43) vilket överensstämmer med Bjärstig et al. (2018b:51–52) som lyfter vattenkraft som ett hot mot ekosystemtjänster. Rennäringen, jakt och fiske samt fiskodling är kommunen positiva till men att de näringarna endast är möjliga på grund av försörjande ekosystemtjänster nämns inte alls. Sammantaget konstaterar vi att även om ekosystemtjänster inte används som begrepp så vidrör ÖP flera ämnen som har kopplingar till ekosystemtjänster och uppger ställningstaganden som berör ekosystemtjänster. ÖP skulle dock kunna utveckla och tydliggöra kopplingen till ekosystemtjänster med tanke på hur viktiga dessa är, detta styrks av Bjärstig et al. (Bjärstig et al. 2018b:83–85)

### 4.3 Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation

*Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till fjällandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.*

Nyckelord: bevarande, bevarandestatus, naturtyp och genetisk variation.

ÖP behandlar till viss del bevarande av naturtyper men inget om att bevara arter. Genetisk variation behandlas ej. Översiktsplanen nämner ytligt att de naturtyper som finns i kommunen ska skyddas genom förbättrad leddragning samt att bebyggelse och andra åtgärder ska ta hänsyn till naturvärden. Översiktsplanen nämner att “Större opåverkade områden ska skyddas mot åtgärder som kan påverka både områdets karaktär och/eller skada naturmiljön.” (Härjedalens kommun 2020:61) vilket kan kopplas till bevarande av naturtyper.

## 4.4 Hotade arter och återställda livsmiljöer

*Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla fjällmiljöer.*

Nyckelord: hotade arter, rödlistade, livsmiljöer, återställa och restaurera.

ÖP behandlar hotade arter men de uttrycker inget som visar tecken på att det finns miljöer som de är intresserade av att restaurera. Begreppet hotade arter förekommer två gånger i ÖP, dels uppger att det finns biotopskyddsområden på skogsmark i kommunen som ska hjälpa att bevara hotade djur- och växtarter (Härjedalens kommun 2020:60), dels finns Natura 2000-områden för att "...värna om den biologiska mångfalden och skydda hotade och bevarandevärda arter..." (Härjedalens kommun 2020:48). Förutom detta lyfts även kommunens 26 naturreservat (nu 27 då det tillkommit ett nytt naturreservat sedan ÖP antogs (Härjedalens kommun 2023)) som en del i arbetet: "Naturreservat spelar en viktig roll i arbetet mot de nationella miljömålen. Det kan handla om att bevara och skydda specifika arter och miljöer..." (Härjedalens kommun 2020:60). ÖP nämner sedan fridlysta arter och deras habitat som ska skyddas från exploatering samt de två befintliga fågelskyddsområdena som kommunen är positiva till att upprätthålla (Härjedalens kommun 2020:61). Kommunen visar i ÖP även tecken på att arbeta förebyggande genom att alltid genomföra naturvärdesinventering innan exploatering på orörd mark (Härjedalens kommun 2020:60). Sammantaget visar ÖP på åtgärder men dessa skulle kunna bli fler och trycka tydligare på vikten av att bevara livsmiljöer.

## 4.5 Främmande arter och genotyper

*Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.*

Nyckelord: Främmande arter, genotyp, biologisk mångfald och lupin.

Översiktsplanen framför inget om främmande arter eller genotyper som hotar den biologiska mångfalden. Därmed lyfts inte det potentiella hotet som finns från trädgårds- och sandlupin som beskrivs av Naturvårdsverket. Bjärstig et al. (2018b:45) uppger att "Uppgifter om hot och påverkansfaktorer, inklusive eventuella riskscenarier" bör inkluderas och utifrån det bör ÖP inkludera även det inte så påtagliga hotet från trädgårds- och sandlupin.

## 4.6 Genetiskt modifierade organismer

*Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.*

Nyckelord: genetiskt modifierade organismer, GMO och biologisk mångfald.

ÖP redovisar inget om genetiskt modifierade organismer.

## 4.7 Bevarade natur- och kulturmiljövärden

*Fjällmiljöer med höga natur- och kulturmiljövärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena.*

Nyckelord: naturmiljö, naturvård, naturvärden, kulturmiljö, kulturvård och kulturvärden.

Det framkommer i ÖP att kommunen arbetar för att bevara natur- och kulturmiljövärden. ÖP presenterar dels kommunens kultur- och naturreservat, dels riksintresse för naturvård och kulturmiljövård i kommunen och dels kommunens kulturmiljöprogram. Det uttrycks även att: "Kommunen ser ett värde i att upprätthålla natur och naturreservaten så att framtida generationer har möjlighet att uppleva och nyttja dem." (Härjedalens kommun 2020:59), vilket stöttar förutsättningar för fortsatt bevarandet av värdena.

I Härjedalen finns ett av totalt tre naturreservat i de svenska fjällerna. Kulturreservatet Lillhärjåbygget presenteras kort som en gårdsmiljö med tillhörande fäbod och byggnaderna ska vara uppförda i början av 1800-talet (Härjedalens kommun 2020:59–60). Att Härjedalen vill bevara kulturreservatet är positivt för preciseringen "Bevarade natur- och kulturmiljövärden" och som Naturvårdsverket skriver "Kunskapen om fjällens kulturmiljövärden är i övrigt eftersatt." (2019:37) vilket gör det svårt för kommunerna att göra mer för kulturmiljövärdena i fjällerna.

ÖP presenterar översiktligt kommunens 26 naturreservat (nu 27 då det tillkommit ett nytt naturreservat sedan ÖP antogs (Härjedalens kommun 2023)) och att de har olika egenskaper som gör dem värda att bevara (Härjedalens kommun 2020:60). Så här beskriver kommunen i ÖP naturreservatens koppling till miljömålen: "Naturreservat spelar en viktig roll i arbetet mot de nationella miljömålen. Det kan handla om att bevara och skydda specifika arter och miljöer, men också om att tillgängliggöra och tillgodose upplevelse värda [*sic!*] objekt och miljöer." (Härjedalens kommun 2020:60). Att bevara och skydda specifika arter och miljöer är en tydlig del av det nationella miljömålet Storslagen fjällmiljö och delen bevarade naturmiljövärden, det kan även kopplas till preciseringen *Hotade arter och återställda livs-*

*miljöer*. Att tillgängliggöra och tillgodose upplevelsevärda objekt och miljöer faller in under preciseringen *Friluftsliv och buller*, se 4.8 nedan.

Härjedalens kommun uttrycker sig i ÖP restriktiva till nybyggnation i områden som är utpekade som riksintresse för naturvård. Angående riksintresset för naturvård formulerar sig kommunen enligt följande: “Områden som är av riksintresse för naturvården ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada naturmiljön. De områden som finns inom kommunen utgörs till stor del av fjällmiljöer och våtmarker.” (Härjedalens kommun 2020:54). Kommunen vill inte skada naturmiljön och uppger att riksintresset för naturvård i kommunen till stor del utgörs av fjällmiljöer och våtmarker. Men vidare uppger de också att vissa undantag kan ske för mindre tillbyggnader i anslutning till befintlig bebyggelse (Härjedalens kommun 2020:54). Kommunen tillägger att de dessutom anser att områden utpekade för exploatering i FÖP fortfarande är aktuella även om de överlappar med riksintresset för naturvård.

Riksintresset för kulturmiljövård hanteras på liknande sätt som riksintresset för naturvård. ÖP uttrycker sig restriktiva mot nybyggnation i områden som är utpekade som riksintresse för kulturmiljövård. Det överensstämmer med formuleringsförslaget från Bjärstig et al. som lyder: “Kulturmiljöer ska värnas genom att ingen ny exploatering/byggnation sker på rationellt brukbar jordbruksmark, renbetesmark, artrika slåtterängar eller andra värdefulla natur- och kulturmiljöer (så kallade förtätningar är således inte aktuella i dessa fall).” (Bjärstig et al. 2018b:46). Kommunen förtydligar även att: “Exploateringar ska beakta riksintressets värde och innehåll” (Härjedalens kommun 2020:55). Härjedalens kommun har i dagsläget ett kulturmiljöprogram som de planerar att revidera som ett tematiskt tillägg till ÖP. Kommunen uttrycker att kulturmiljöprogrammet ska fungera så här: “Kulturmiljöprogrammet ska vara vägledande i frågor gällande bebyggelse och andra lovärenden inom områden med kulturmiljövärden” (Härjedalens kommun 2020:63). Områden med kulturmiljövärden behöver dock inte vara utpekade som riksintressen utan kommunen identifierar även själva platser. Platser som ska skyddas och behandlas som en tillgång med hjälp av kulturmiljöprogrammet och en kommunantikvarie (Härjedalens kommun 2020:63).

Sammanfattningsvis visas i ÖP en medvetenhet kring värdet av natur- och kulturmiljövärden och insatser för att bevara dessa finns. Angående att skapa förutsättningar för att fortsatt bevara natur- och kulturmiljövärden uttrycks att man vill bevara det skydd som finns. Dock uttrycks inga ställningstagande för att utveckla nya natur- och kulturresevat, nationalparker eller fågelskyddsområden görs i ÖP.

## 4.8 Friluftsliv och buller

*Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.*

Nyckelord: friluftsliv, led, slitage och buller.

Översiktsplanen (2020:28–29) för Härjedalens kommun uppmärksammar vikten av balansen mellan besöksnäringen och bevarandet av naturvärden. Men den belyser även hur besöksnäringen är beroende av naturvärdena och hur detta är ett gemensamt ansvarsområde. Nedanstående utdrag visar på kommunens tankar kring besöksnäring och hållbarhet:

Begreppet hållbar turism är i Härjedalens kommun ett viktigt begrepp. Ansvarstagande för natur- och kulturmiljöer och miljöanpassning efterfrågas alltmer av kunder, offentliga organ och besökare. För att åstadkomma hållbar turism behövs ett samordnat ansvarstagande för miljön där både kommunen och privata aktörer måste vara involverade. Den kommunala samhällsplaneringen tillsammans med det lokala miljöarbetet är viktiga miljöpolitiska instrument. Ett positivt resultat i miljöarbetet förväntas kunna uppnås om flertalet blir engagerade och informerade vilket i förhoppning leder till att medborgare och besökare sluter upp kring de gemensamma målen. Det är särskilt viktigt att kommuner som Härjedalen med omfattande turism förmedlar rätt signaler och aktivt arbetar med dessa frågor. (Härjedalens kommun 2020:29)

Kommunen visar tydligt på att de är medvetna om kopplingen mellan besöksnäring (turism) och hållbarhet. Men de uttrycker också att de inte bara är medvetna utan arbetar aktivt med det som de kallar hållbar turism. Det är även viktigt för kommunen att vara en förebild eftersom besöksnäringen är en stor näring för kommunen. Kommunens besöksnäring består till stora delar av specifikt friluftsliv som de vill värna om. Ställningstaganden för att konkret värna om friluftslivet förekommer också i ÖP.

Att kommunen värnar för att bevara utpekade områden för friluftsliv är ett återkommande tema genom ÖP (Härjedalens kommun 2020:20-21,46-47,54). Samma ställningstagande finns på tre olika ställen i ÖP “Kommunen generellt är negativ till bebyggelse eller anläggningar nära fjället samt i den närmsta fjällskogzonen, utom för friluftslivets eller allmänhetens behov.” (Härjedalens kommun 2020:20, 78–79). Kommunen uttrycker sig alltså restriktivt till bebyggelse i fjällnära miljöer men kan där göra undantag för bebyggelse som är ett behov för friluftslivet. Behovet av bebyggelse för friluftslivet skulle exempelvis kunna vara fjällstationer och vindskydd.

Att slitage och bristande kvalitet på leder skulle vara ett problem uppkommer inte i ÖP. Kommunen är dock delaktig i ett projekt som ska “... utveckla hållbara skoter-, längdskidåknings-, vandring- cykel-, rid- och paddelleder i Funäsfjällen. Lederna förstärks eller flyttas från känsliga naturtyper och nya broar byggs för att



främja en hållbar användning av den känsliga fjällmiljön.” (Härjedalens kommun 2020:29). Huruvida liknande arbete utförs i resterande delar av kommunen framkommer inte.

Kommunen nämner buller 20 gånger i ÖP:n. ÖP hänvisar främst till miljö-kvalitetsnormerna som sätter upp mätvärden för hur mycket buller (och andra mätbara faktorer) människan och naturen kan utsättas för utan för stor skada (Härjedalens kommun 2020:69). Kommunen skriver att:

I samband med planering eller bygglovsgivning för bostäder och andra verksamheter bör en analys av framtida bullervärden i förhållande till planerad bebyggelse tas fram om det inte kan anses onödigt med hänsyn till bullersituationen. Bulleranalysen bör vid behov även utreda lämpliga bulleråtgärder. (Härjedalens kommun 2020:69)

Vid exploatering ska en bulleranalys genomföras som även ska innehålla eventuella bulleråtgärder. Analysen och kommunens uppfattning av buller är främst riktad efter människors behov. Så här beskriver kommunen buller:

Mycket av det människor uppfattar som buller orsakas av mänskliga aktiviteter såsom ljud från väg, järnväg och industri. Störningarna kan uppstå direkt, till exempel [*sic!*] genom att vi blir störda i sömnen, men de har också en långsiktig påverkan. Buller och vibrationer är generellt sett inget stort problem i Härjedalens kommun, men behöver beaktas vid detaljplanering och nybyggnation. (Härjedalens kommun 2020:69)

Kommunen redovisar olika typer och nivåer av buller från biltrafik, järnväg och flyg (Härjedalens kommun 2020:69). Terrängfordon redovisas en gång i ÖP som en verksamhet som påverkar fjällandskapet men ingen koppling till dess orsakade buller görs (Härjedalens kommun 2020:20). Terrängfordon nämns inte alls under bulleravsnittet (Härjedalens kommun 2020:69).

Även om termen friluftsliv nämns 45 gånger och termen buller 20 gånger så nämns de aldrig under samma rubrik i ÖP. ÖP gör alltså inga kopplingar mellan friluftsliv och buller och uttrycker inte hur de påverkar varandra. En koppling som bör finnas enligt Bjärstig et al.:

Fjällandskapet ska nyttjas hållbart, dels med avseende på [...] dels effekter från ökat nyttjande (exempelvis slitage, buller från snöskotrar, påverkan på rennäringen och annan djurhållning som behövs för att bevara ett vidsträckt och betespräglat fjällandskap med livsmiljöer för många olika arter), så att fjällandskapet bibehåller en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. (Bjärstig et al. 2018b:46)

Genom detta är det tydligt att översiktsplanen endast tar hänsyn till bullerfrågan utifrån det mänskliga perspektivet. Det nämns att mätvärdena i miljö-kvalitetsnormerna är anpassade efter både människan och naturen men avsnittet om buller under miljö-kvalitetsnormer är endast riktat till människans upplevelse av buller och nämner inte djur och natur alls. Avslutningsvis konstateras alltså att bullrets påverkan eller risk för påverkan på natur- och friluftsliv bör inkluderas i ÖP. Även

strategier mot slitage på leder och annan utrustning för friluftslivet kan beskrivas mer utförligt.

## 5. Diskussion

Nedan följer först en utvärdering av det resultat som frambringats och efter det följer förslag på förbättringar som skulle förbättra översiktsplanen ytterligare när det kommer till miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Sedan följer en diskussion kring det urbana fokuset i översiktsplanering samt de begränsningar som finns i översiktsplanering i Sverige. Diskussionen avslutas med en utvärdering av vald metod och slutligen presenteras de slutsatser som diskussionen lett fram till.

### 5.1 Utvärdering av resultatet

Nedan görs en utvärdering av resultatet. ÖP behandlar miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö i stort och lyfter att det är ett av de miljö kvalitetsmål de vill fokusera på vilket vi ser som en nödvändighet eftersom Härjedalen är en av de kommuner som innehar fjällmiljö. Följaktligen ligger ett extra stort ansvar på dem att arbeta med miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö för att bevara de speciella fjällmiljöerna. I de följande styckena presenteras vilka preciseringar av målet som ÖP fångar upp och vilka preciseringar som inte behandlas. Det görs även en bedömning av huruvida ÖP berör preciseringen tillräckligt mycket. Vad som skulle kunna förbättras diskuteras sedan i 5.2.

En av preciseringarna tycker vi att kommunen i ÖP behandlar fullt ut eller nästintill fullt ut. Det är preciseringen *Bevarade natur- och kulturmiljö värden* där Härjedalens kommun i ÖP gör ett utförligt arbete med att beskriva hur de ska hantera natur- och kulturmiljö värden. Dock är kulturmiljö aspekten är i Naturvårdsverkets rapport (2019) mycket kortfattad, vilket lyfter frågan om Naturvårdsverket är lämpade för att göra bedömningar och utvärdera kulturmiljöer. En myndighet som är specialiserad på kulturmiljöer och kulturarv är Riksantikvarieämbetet. Under forskningssatsningen Storslagen fjällmiljö arbetade Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tillsammans, men den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet från 2019 är endast utförd av Naturvårdsverket. Vi vet inte vad Riksantikvarieämbetet har för åsikter om hur Naturvårdsverket (2019) behandlar kulturmiljöer men det kanske hade gett ett annat resultat angående hur Härjedalens kommun behandlar kulturmiljöer i sin ÖP om Riksantikvarieämbetet deltagit även i den fördjupade utvärderingen.

Fem av preciseringarna för Storslagen fjällmiljö tycker vi att ÖP behandlar till viss del. Till att börja med så behandlar kommunen *Fjällens miljö tillstånd* till viss del. Kommunen uttrycker sig tydligt mycket positivt till rennäringen och är positiva till fortsatt bete. ÖP nämner däremot inte “storslaget landskap” eller “vidsträckta sammanhängande områden” men hintar till viss del om det när de talar om att klimatförändringarna kan komma att påverka gränsen mellan kalfjäll och fjällskog samt gör påstående som pekar på att de inte vill göra intrång på fjällmiljön. För det andra så nämner ÖP inte alls ordet ekosystemtjänster men behandlar ändå vissa av delarna under *Ekosystemtjänster* genom arbeten som outtalat stöttar ekosystemtjänster. Enligt Naturvårdsverket är denna precisering uppfylld men då de samtidigt uppger att det behövs mer forskning inom området så hävdar vi att ekosystemtjänster fortfarande är mycket relevanta för ÖP att behandla. Vad gäller den tredje, *Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation* så nämner ÖP bevarande av naturtyper men inte så mycket om artbevarande. Genetisk variation däremot nämns inte alls men det är acceptabelt då Naturvårdsverket ger väldigt lite information och riktlinjer om genetisk variation. Den fjärde preciseringen *Hotade arter och återställda livsmiljöer* behandlas också till hälften. Hotade arter nämns i ÖP men att restaurera och återställa miljöer är inget som tas upp. Till sist behandlar ÖP utförligt båda delarna i *Friluftsliv och buller* men gör ingen koppling mellan de två vilket är essentiellt för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö.

Två av preciseringarna för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö behandlar ÖP inte alls. Dessa är *Främmande arter och genotyper* och *Genetiskt modifierade organismer*. Samtidigt är just dessa två preciseringar nära uppfylld, respektive uppfylld enligt Naturvårdsverket. Detta gör att preciseringarna kan överses då de till viss del redan är avklarade. Men detta blir ett felaktigt synsätt eftersom de framsteg som gjorts inte är beständiga eller oföränderliga. Utan riktlinjer för hur man ska hantera främmande arter och genotyper och genetiskt modifierade organismer kan de lätt införas i fjällmiljön i framtiden. Då blir återigen preciseringarna ouppfyllda. Alltså behövs riktlinjer för hur främmande arter och genotyper och genetiskt modifierade organismer ska hanteras, även om de idag utgör inget eller endast ett litet hot.

## 5.2 Förbättringspotential

Även om kommunen på många sätt arbetar med miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö så finns det sammantaget potential för förbättring för hur kommunen kan inkorporera målet i sin översiktsplan. För det första skulle ÖP kunna uttrycka starkare att det är det storslagna landskapet och de vidsträckta sammanhängande områden som kommunen vill se i fjällen och på vilket sätt de ska arbeta för att bevara dessa. De trycker mycket på att undvika exploatering och att i stort sett göra så lite intrång som möjligt i fjäll- och fjällnära miljöer men riskerna med att

fragmentera landskapet presenteras inte. Här skulle man kunna lyfta fram just det vidsträckta och sammanhängande är av vikt, inte bara den totala ytan.

Slitage på fjällmiljön, leder och andra strukturer kopplade till friluftsliv skrivs väldigt lite om i ÖP. Här ser vi att det definitivt finns potential att utveckla för att säkerställa att fjällmiljön behåller sina värden på både kort- och lång sikt. Därtill är slitage på friluftslivsdestinationer något som blivit än mer påtagligt efter covid-19 pandemin och det högre trycket av besökande människor. En tydligare plan för hur man hanterar detta slitage skulle säkerställa att värdefull miljö fortsatt bevaras.

Terrängfordon är också ett hot mot landskapet i och med den skada och det slitage de kan bidra till. Riskerna med terrängfordon tas inte upp nämnvärt men är något som skulle kunna framföras tydligare tillsammans med åtgärder som skulle minska dessa risker. Att terrängfordon dessutom tillför buller som stör miljön är en aspekt som bör tillföras i ÖP. ÖP uppmärksammar buller endast som ett problem ur ett mänskligt perspektiv. Ur miljö kvalitetsmålets hänseende bör det också inkluderas hur buller, och då alla typer av buller, stör naturen och djurlivet i fjäll- och fjällnära områden samt hur det i sin tur påverkar friluftslivet. Friluftslivet som är basen i kommunens viktigaste näring och därför är otroligt viktig för samhället.

En ytterligare förbättringspotential är att nämna ekosystemtjänster och ta fasta på vad som är tjänster från naturen som kommunen drar nytta av. I dagsläget görs arbete på flera håll som stöttar ekosystemtjänsterna men detta kan i klartext utvecklas för att tydligare se vilket arbete som är det viktigaste. Effekten blir vidare också att kunna säkerställa att alla ekosystemtjänster är vidmakthållna.

När det kommer till att bevara naturtyper nämns detta i ÖP men skulle kunna förtydligas med att detta borde vara viktigt för kommunen eftersom de arbetar för att nå miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Det förtydligandet skulle kunna innebära att naturtyperna presenteras och att det ställs upp tydliga åtgärder för hur dessa ska bevaras. Det samma gäller bevarandet av hotade arter som på liknande sätt skulle kunna konkretiseras med tydligare. Utan mer information om hotade arter i området kan vi dock inte bedöma om det arbete som enligt ÖP utförs är tillräckligt för att bevara och säkerställa att de hotade arter som finns i området kan återhämta sig.

ÖP nämner inget om mark som ska eller borde restaureras. Även här saknar vi fakta kring eventuell existens av mark som borde restaureras. Om detta finns bör detta inkluderas i ÖP eftersom det är en del i miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö att livsmiljöer i värdefulla fjällmiljöer har återställts.

När det kommer till bevarande av natur- och kulturmiljö värden anser vi att ÖP gör ett bra arbete att säkerställa att dessa bevaras. Vi ser dock att det finns potential att utveckla detta mer när det kommer till att skapa förutsättningar för att fortsätta bevara dessa värden i framtiden. ÖP lyfter hur man vill bevara det skydd som finns men inget om att utveckla nya skyddade områden. Allt eftersom tiden går sker förändringar i landskapet och vi tycker därför det är naturligt att ta hänsyn till detta

och inkludera att det i framtiden, på grund av klimatförändringar, evolution och andra faktorer, kommer att finnas behov för nya skyddade områden. Områden som vi i dagsläget inte ser ett behov av att skydda men som kan vara av vikt att skydda i framtiden.

Angående några preciseringar ser vi potential till förbättring men också en viss brist på relevans. Detta rör genetiskt modifierade organismer (GMO), främmande arter samt bevarande av arter och genetisk variation. Dessa teman ingår i miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö och vi anser då att dessa bör inkluderas. GMO och främmande arter är enligt Naturvårdsverkets rapport inget eller väldigt lite hot i dagsläget vilket gör det begripligt att detta inte tas upp. Vi anser dock att man bör ta framtida hot i beaktning och således redan nu ta ställning för att säkerställa att problem med GMO och främmande arter inte uppstår framöver. Dessutom är detta viktigt då Härjedalens kommuns ÖP tar sikte på 2030 och alltså ska det som står i planen vara relevant under en lång tid. Att ÖP inte berör genetisk variation ser vi som en svaghet men då Naturvårdsverket erhåller väldigt lite information och riktlinjer om detta förstår vi också att det är svårt att ta ställning till i ÖP.

Slutligen vill vi behandla renbetet som berör en stor del av fjällmiljön på olika sätt. Kommunen är positiva till Härjedalsavtalet och önskar inte att riksintresset för rennäring ska ligga över privata marker. Men detta ser vi både positiva och negativa aspekter. Det positiva med att undvika att placera riksintresset över privat mark är att det skapar en större frihet för markägarna. Det skapar en starkare positiv inställning hos markägarna till både renskötsel och makthavarna. Dessutom ger den större friheten potential för utveckling av andra fördelaktiga intressen och näringar. Det negativa aspekterna med att endast placera riksintresset för rennäring över statligt ägd mark blir en ökad risk för renskötseln i framtiden. I dagsläget är tillgången på mark tillräckligt stor men är till viss del beroende av den privatägda marken som då ligger utom större kontroll. Markägarna kan i framtiden förändra marken så att ytan renarna har att tillgå blir mindre, att betet blir av sämre kvalitet eller båda delarna. Rennäringen skulle alltså ha mer säkerhet i det fall riksintresset för rennäringen upptog även privatägd mark. Det finns alltså en konflikt mellan tre olika intressen: statens riksintressen, samernas renar och markägarna och här måste kommunen ta ett beslut som kanske inte kan prioritera alla intressen.

### 5.3 Planering av rurala landskap

Enligt plan- och bygglagen (PBL) 3 kap. 2§ ska en kommuns översiktsplan innehålla bestämmelser om hur byggd miljö bör användas, utvecklas och bevaras (SFS 2010:900). Fjällmiljön kan dock ses som motsatsen till byggd miljö och därmed behöver dess tänkta användning, utveckling och bevarande inte finnas med i ÖP enligt beskrivningen att det är bestämmelser kring bebyggd miljö som ska ingå i

ÖP. Men PBL uttrycker också i 3 kap. 5§ att ÖP ska inkludera kommunens strategi för att nå nationella och regionala mål med betydelse för hållbar utveckling (SFS 2010:900). I en kommun likt Härjedalen, som till stor del består av fjäll- och fjällnära miljöer, bör kommunens strategier för att nå nationella och regionala mål inte bara angå bebyggd miljö. Alltså borde kommuner med stora arealer av landsbygd och naturmiljöer, exempelvis fjällmiljöer, inkludera strategier för hela landskapet i sin ÖP. Detta innebär att Härjedalens kommuns ÖP till exempel bör redovisa strategier för hur kommunen ska uppnå miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Storslagen fjällmiljös precisering *Friluftsliv och buller* lyder: "Fjällmiljöers värden för friluftsliv är värnade och bibehållna..." vilket betyder att det borde finnas strategier som värnar och bibehåller de värden som är viktiga för friluftslivet i fjällen. Eftersom miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö är ett nationellt mål av betydelse för Härjedalens kommun så bör deras ÖP alltså inkludera strategier för hur målet Storslagen fjällmiljö ska uppnås.

Det finns ett genomgående tema i Härjedalens kommuns ÖP att de är restriktiva med att tillåta bebyggelse på kalfjället och i dess närmaste närhet. Samma citat skrivs flera gånger genom ÖP: "Kommunen generellt är negativ till bebyggelse eller anläggningar nära fjället samt i den närmsta fjällskogzonen, utom för friluftslivets eller allmänhetens behov." (Härjedalens kommun 2020:20, 78–79). Men utöver detta ges ingen information om hur kommunen tänker förvalta fjällmiljön. Med citatet säger kommunen att de tänker låta fjällmiljön vara men att de tillåter att landskapet utsättas för människors friluftsliv. Friluftslivet anses också vara en orsak till att tillåta viss bebyggelse i fjällmiljön. Kommunen ställer sig positivt till friluftslivet vilket är i enlighet med miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö. Men vad kommunen inte uttrycker är hur de ska upprätthålla fjällmiljön så att den klarar av trycket och slitaget från friluftslivet, se 5.2 förbättringspotential. Att gynna friluftslivet genomförs inte genom att endast ge möjlighet till rörlighet och utförande av aktiviteter. För att säkerställa att landskapet fortlever och finns kvar till kommande generationer krävs förvaltning eftersom människans närvaro påverkar landskapet. Dels stör människan djurlivet och dels sliter människan på naturen och växtligheten både på och runt leder. En viktig poäng är också att friluftslivets kvalitet är starkt beroende av landskapet friluftslivet utnyttjar. Slitage orsakat av friluftslivet påverkar naturen negativt som i sin tur påverkar upplevelsen av det naturnära friluftslivet. Detta skapar en ond cirkel. Att förvalta fjällmiljön med hänsyn till att bevara natur och skapa förutsättningar för ett hållbart friluftsliv borde därför vara av högsta vikt för kommunen, således bör strategier för detta inkluderas i ÖP.

Friluftslivet är en stor näring i fjällkommunerna. Det är en näring som använder sig till stor del av fjällområdet, kommunens landsbygd. Vi ser ett tydligt behov av att planera landsbygden för att undvika den onda cirkeln och tillgodose näringen friluftslivet skapar. Men det uppstår problem i hur man ska planera för landsbygden

och vilka intressen som ska prioriteras. Friluftslivet är ett starkt intresse som har många olika ingående delar men även intressen som rennäringen och skogsindustrin ska prioriteras. Alla dessa intressen tar upp stora arealer och eftersom de är beroende av samma resurs går de inte alltid att kombinera på samma yta. Skogsindustrins viktigaste resurs är skogen. Skogen innehåller träd som tillhandahåller lavar som är essentiell föda för renarna under vintern. Dessutom ger skogen en skyddad miljö för människans friluftsliv. Det finns en konflikt i detta exempel som kräver planering för att tillgodose alla intressen. Men denna konflikt är även en etisk fråga, är det rätt att ta ner skogen som innehåller renarnas vinterföda? Renarna kan inte hitta mat på något annat bra sätt, men det finns annan skog som renarna inte betar som skogsindustrin kan utnyttja. Nackdelar med den skogen kan dock vara att den utnyttjas av andra intressen och konflikten om marken uppstår även där. Även vi människor stör renarna med vårt friluftsliv, indirekt genom att förstöra naturen och skräpa ner men även direkt genom buller och intrång i deras miljö. Ett problem med en stärkt skötsel och utveckling av friluftslivet är att det tillkallar fler människor vilket dels kan öka slitaget på naturen. Men fler besökare får också en större påverkan på djurlivet, som inte kan åtgärdas med skötsel och leddragning. Detta är ett stort dilemma med många fler aspekter än vad som lyfts här. Det är ett invecklat problem men med god planering finns det möjligheter att arbeta med problemet och komma fram till lösningar.

## 5.4 Översiktsplaneringens begränsningar

Det finns styrkor och svagheter när det kommer till översiktsplanens förmåga att hantera nationella mål som Storslagen fjällmiljö. Det är lag på att alla kommuner ska ha en översiktsplan men en svaghet är att den antagna översiktsplanen inte är juridiskt bindande. Det innebär att kommunen inte måste följa översiktsplanen till punkt och pricka. ÖP är tänkt att vara kommuntäckande och ligga till grund för vidare planering. Vidare planering kan till exempel vara fördjupade översiktsplaner (FÖP) och detaljplaner. Dessa former av planering täcker endast små bitar av kommunen. Om vi ser till Härjedalens kommun presenterar de sina FÖP så här i ÖP: "Större förändringarna [*sic!*] av mark- och vattenanvändningen är redovisade i fördjupade översiktsplaner och tematiska tillägg." (Härjedalens kommun 2020:9). Kommunen har fem FÖP som täcker några av kommunens tätorter (se 2.2.1) och dessa redovisar kommunens tänkta exploateringsriktning i tätorterna. Detta skulle kunna presenteras inkluderat i översiktsplanen men kommunen har valt att göra dem till separata dokument. Då FÖP bara täcker vissa delar av kommunen är det bättre att ta upp miljö kvalitetsmål som Storslagen fjällmiljö, som omfattar hela kommunen och inte bara de största tätorterna, i den övergripande ÖP:n. Men det kanske ändå är en fördel att belysa Storslagen fjällmiljö i FÖP också för att ÖP och FÖP tillsammans ska ligga till grund för detaljplanering. Detta eftersom det är först



vid detaljplaneläggning som beslut blir juridiskt bindande. Översiktsplanen har alltså en svaghet i att den inte är juridiskt bindande och inte styr i detaljer, men styrkan ligger i att den ska planera för hela kommunens yta och därmed skapar samband och en helhet.

Det kommunala planmonopolet, att kommunen ska planera för hela sin yta, kan också ses som en begränsande faktor speciellt när det kommer till att planera för nationella mål. Storslagen fjällmiljö, som är ett nationellt mål, berör inte alla kommuner i Sverige men det påverkar mer yta än bara Härjedalens kommun. Därmed kan det tyckas att planering på en större nivå, exempelvis på regional eller nationell nivå, skulle vara positivt. Men då återkommer problemet att alla nationella mål inte berör hela landet utan vissa mål berör vissa kommuner och andra mål berör andra kommuner. Målet Storslagen fjällmiljö berör dessutom flera regioner. Att hitta en mer övergripande planeringsstrategi hade kunnat vara positivt för just detta mål men det hade gett konsekvenser för andra mål. Men utifrån detta kan vi göra en slutsats att det behövs kommunikation och planering mellan fjällkommunerna för att uppnå Storslagen fjällmiljö. Se till exempel till renarna och andra djurs bete, en viktig del i *fjällens miljö tillstånd*, de bryr sig inte om de administrativa kommungränserna, de rör sig med landskapet. Ett annat exempel är *främmande arter och genotyper* och *genetiskt modifierade organismer* som rör sig fritt över kommungränser.

## 5.5 Metodutvärdering

Vår metod gav svar på den uppställda frågeställningen vilket bevisar att dessa fungerade bra tillsammans. Frågeställningen och metoden ledde vidare till ett resultat och en diskussion kring översiktsplanering som är ett mycket relevant område för landskapsarkitekter. Metoden skulle dock gynnas av att vara ytterligare mer strukturerad för att underlätta att studien på ett likvärdigt sätt skulle gå att återupprepa med samma resultat eller ge ett jämförbart resultat om studien utfördes på en annan översiktsplan. Den valda metoden begränsas också till att endast visa den skriftliga informationen som sammanställs vid tidpunkten då ÖP skapades. Metoden kan inte ge några svar på hur utvecklingen i kommunens översiktsplanering ser ut eller hur ÖP används i praktiken.

Om valet av metod blivit ett annat finns möjlighet att svaret på frågeställningen också skilt sig från det resultat som presenterats här. En möjlig metod var att intervjua en person som arbetat med översiktsplanen. Det skulle ha gett en bättre inblick i hur översiktsplanen tagits fram och hur den används i praktiken. Hur ÖP används praktiskt är en viktig faktor eftersom översiktsplanen inte är juridiskt bindande och därmed inte måste följas exakt. En svaghet i den metoden är att mänskliga faktorer spelar en större roll. Informanten kan missminna sig eller försumma viss information. Informanten kan även bli påverkad av personen som

genomför intervjun om denne exempelvis ställer för ledande frågor eller att informanten förskönar informationen för att stärka det egna ryktet. En intervju-metod hade dock varit ett bra komplement till dokumentstudien. De två metoderna tillsammans hade gett fördelarna av intervjumetoden samtidigt som dokumentstudien säkrat upp informationen som framkommit under intervjun.

En identifierad felkälla är att rapporten från Naturvårdsverket som står för en stor del av bakgrundsinformationerna är fem år gammal och därför inte innehåller den senaste statistiken kring miljömålet. Vi använder oss dock av den rapport som var den senast tillgängliga under den tid som den studerade översiktsplanen skapades, vi jämför alltså mot samma information som skaparna av översiktsplanen också haft möjlighet att ta del av. Vi kan också se ett informationsglapp här då Naturvårdsverkets fördjupade rapport uppdateras vart 4e år medan en översiktsplan generellt uppdateras mycket mer sällan än så. Den generella bilden blir således att översiktsplaner alltid befinner sig något efter den senaste undersökningen.

Något som begränsat oss i exaktheten i resultatet är brister på viss specifik information. Detta då det inom studiens tidsram inte varit möjligt att utreda och granska all information eller utföra egna inventeringar och undersökningar i studieområdet. Exempelvis vet vi inte om restaurering av områden är relevant i kommunen se 5.2. Begränsningar har också uppstått då fakta saknas på grund av brist på inventeringar och statistik som gör att inga rekommendationer kunnat upprättas. Området kräver alltså vidare forskning.

## 5.6 Slutsatser

Från studien kan slutsatsen dras att Härjedalens kommun i sin översiktsplan behandlar miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö men att det finns potential för förbättringar. Vissa preciseringar för Storslagen fjällmiljö framgår bättre än andra, exempelvis *Bevarade natur- och kulturmiljövården*. Medan *Främmande arter och genotyper* och *Genetiskt modifierade organismer* inte framkommer alls. Studien belyser också att det finns begränsningar i dagens system kring hur vi arbetar med de nationella målen där vi kanske skulle gynnas av en tydligare struktur kring hur detta ska se ut. Vi konstaterar även att det finns begränsningar inom ramen för översiktsplanering och tar fortsatt med oss frågan om huruvida det finns bättre sätt att arbeta för att säkerställa att Sveriges miljömål uppfylls. Slutligen kan vi konstatera att ämnet behöver fortsatt forskning för att fastställa fungerande strategier samt att det finns ett behov av fortsatta inventeringar av tillståndet i fjäll- och fjällnära landskap.

## Referenser

- Bjärstig, T., Thellbro, C., Stjernström, O., Svensson, J., Sandström, C., Sandström, P. & Zachrisson, A. (2018a). Between protocol and reality – Swedish municipal comprehensive planning. *European Planning Studies*, 26 (1), 35–54.  
<https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1365819>
- Bjärstig, T., Zachrisson, A., Svensson, J. & Thellbro, C. (2018b). *Grön översiktsplanering i fjäll- och fjällnära landskap. Deltagande planering för en hållbar och innovativ översiktsplan för Vilhelmina kommun.* (6811). Naturvårdsverket.  
[https://www.researchgate.net/publication/323357212\\_Gron\\_oversiktsplanering\\_i\\_fjall-\\_och\\_fjallnara\\_landskap\\_Deltagande\\_planering\\_for\\_en\\_hallbar\\_och\\_innovativ\\_oversiktsplan\\_for\\_Vilhelmina\\_kommun](https://www.researchgate.net/publication/323357212_Gron_oversiktsplanering_i_fjall-_och_fjallnara_landskap_Deltagande_planering_for_en_hallbar_och_innovativ_oversiktsplan_for_Vilhelmina_kommun)
- Boverket (2021). *Så planeras Sverige.* Boverket.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [2024-02-21]
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9, 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Härjedalens kommun (2020). *Översiktsplan Härjedalens kommun.* Härjedalens kommun.  
<https://www.herjedalen.se/download/18.2868fd4c1748c9217cd8de35/1600431078543/Översiktsplan.pdf>
- Härjedalens kommun (2023). *Naturreservat.* <https://www.herjedalen.se/bygga-bo-och-miljo/naturvard-och-parker/naturreservat.html> [2024-03-14]
- Härjedalens kommun (2024). *Turistinformation.* <https://www.herjedalen.se/uppleva-och-gora/turistinformation.html> [2024-03-14]
- Länsstyrelsen i Jämtland (u.å.). *Rennäring.*  
<https://www.lansstyrelsen.se/jamtland/djur/rennaring.html> [2024-02-07]
- Nationalencyklopedin (2023a). *Härjedalen - Uppslagsverk - NE.se.*  
[https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/h%C3%A5ng/h%C3%A4rjedalen-\(ingress-kommun-j%C3%A4mtlands-l%C3%A4n-z-l%C3%A4n\)](https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/h%C3%A5ng/h%C3%A4rjedalen-(ingress-kommun-j%C3%A4mtlands-l%C3%A4n-z-l%C3%A4n)) [2024-02-07]
- Nationalencyklopedin (2023b). *Härjedalen, Landskap i Norrland - Uppslagsverk - NE.se.*  
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/h%C3%A4rjedalen> [2024-02-02]
- Naturvårdsverket (2019). *Storlagen fjällmiljö - Underlag till den fördjupade utvärderingen av miljömålen 2019.* (6872). Naturvårdsverket.  
<https://www.naturvardsverket.se/4ac37c/globalassets/media/publikationer-pdf/6800/978-91-620-6872-1.pdf>

- Naturvårdsverket (2022). *Storlagen fjällmiljö - Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023*. (7073). Naturvårdsverket.
- Regeringskansliet, R. och (2016). *Agenda 2030 för hållbar utveckling*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> [2024-03-04]
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
- Statistiska centralbyrån (u.å.). *Antal tätorter efter region och vart 5:e år*. [https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_MI\\_\\_MI0810\\_\\_MI0810A/TatortGrad/table/tableViewLayout1/](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0810__MI0810A/TatortGrad/table/tableViewLayout1/) [2024-02-02]
- Storlagen fjällmiljö (2018). *Storlagen fjällmiljö*. <https://www.storlagnafjall.se/Om/www.storlagnafjall.se> [2024-03-14]
- Sveriges miljömål (2020). *Så fungerar arbetet med Sveriges miljömål - Sveriges miljömål*. <https://www.sverigemiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/> [2024-02-20]

## Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.