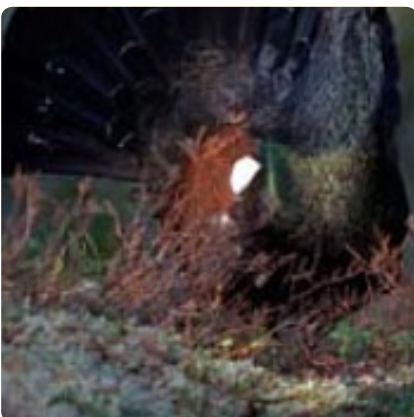


Utvärdering av det svenska nätverket av Särskilda Skyddsområden för fåglar (SPA-nätverket)

Ett regeringsuppdrag

RAPPORT 6390 • OKTOBER 2010



Utvärdering av det svenska nätverket av Särskilda Skyddsområden för fåglar (SPA-nätverket)

Ett regeringsuppdrag

Dnr 127-173-10 Nv

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6390-0

ISSN 0282-7292

© Naturvårdsverket 2010

Tryck: CM Gruppen AB

Omslag: Tjäderspel. Alfatuppen omgiven av intresserade hönor, 22 april.

Foto: © Jan-Erik Hägerroth

Förord

Denna rapport är en **redovisning av ett regeringsuppdrag**. Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2010 (2009-12-21) Naturvårdsverket följande uppdrag: ”Naturvårdsverket ska göra en utvärdering av befintligt nätverk av särskilda skyddsområden för fåglar. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast 15 oktober 2010.”

Områden som klassificerats som SPA-områden inom EU ingår sedan 1994 i det europeiska nätverket av skyddade områden, Natura 2000. Det saknas dock en utvärderingsprocess liknande den som finns för Natura-områden som utpekats med stöd av EU:s direktiv om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG), allmänt kallat habitatdirektivet. Inte heller finns det något regelverk enligt vilket EU-kommissionen bedömer medlemsländernas framsteg då det gäller avsättandet av SPA-områden. I vilken omfattning det svenska nätverket av SPA-områden uppfyller kravet i fågeldirektivet är därför oklart. I denna rapport har Naturvårdsverket därför utformat egna kriterier för att utvärdera det nationella nätverket.

Arbetet har bedrivits i projektform inom Naturvårdsverket med Krister Mild och Peter Örn som projektledare och med externt bistånd av Conny Jakobson, Ekologi-gruppen samt Henri Engström, Sveriges Ornitologiska Förening. Ansvarig för att ta fram underlag för utvärdering och sammanställning har varit Torsten Larsson, konsult.

P.g.a. tidsbrist har Naturvårdsverket inte kunnat sända ut rapporten på extern remiss.

Naturvårdsverket oktober 2010

Innehåll

1 SAMMANFATTNING	7
2 BAKGRUND	12
3 UNDERLAG FÖR UTVÄRDERING	13
3.1 Fågeldirektivet och SPA-områden	13
3.2 Arbetet med att klassificera SPA-områden	14
3.3 Riktlinjer för utvärdering av nätverket av SPA-områden	18
3.4 Fågelarter för vilka SPA-områden ska utses enligt fågeldirektivet	20
3.5 Skyddsstatus för SPA-områden	22
3.6 Jämförelser av SPA-områden mellan Sverige och andra EU-länder	23
3.7 Vägledande domar från Europeiska Unionens domstol	25
3.8 Jämförelse mellan SPA-områden och Important Bird Areas (IBA) i Sverige	27
3.9 Jämförelse mellan SPA- och Ramsarområden i Sverige	29
4 DISKUSSION	30
4.1 Förutsättningar för arbetet med SPA-områden i Sverige	30
4.2 SPA-områden i Sverige och andra EU-länder	31
4.3 Det regionala nätverket av SPA-områden	33
4.4 Hur väl är fågelarterna representerade i SPA-nätverket?	35
4.5 Datakällor och kunskapsluckor	43
4.6 Det svenska rapporteringssystemet för fåglar	43
4.7 SPA-områden och relationen till IBA- och Ramsarområden	44
4.8 Marina områden	47
4.9 Redan föreslagna SPA-områden som saknar beslut	47
4.10 Åtgärdsprogram för hotade fågelarter	48
5 NATURVÅRDSVERKETS SAMMANFATTANDE SLUTSATSER OCH FÖRSLAG	49
5.1 Slutsatser	49
5.2 Förslag till lösningar	50
6 SAMHÄLLSEKONOMISK KONSEKVENSANALYS	52
6.1 Problemanalys	52
6.2 Mål	52
6.3 Nollalternativ	52
6.4 Basalternativ	53
6.5 Föreslagna åtgärder i flera steg	53
6.7 Konsekvenser av föreslagna lösningar	53
7 REFERENSER	55
8 BILAGOR	57

Bilaga 1	57
Bilaga 2	59
Bilaga 3	61
Bilaga 4	63
Bilaga 5	67
Bilaga 6	68

1 Sammanfattning

- EU-kommissionen har aldrig officiellt uttalat sig om statusen för enskilda medlemsstaters SPA-nätverk. I den s.k. Natura-Barometer har däremot Sverige bedömts ha ett fortfarande ofullständigt (incomplete) SPA-nätverk. Hur denna bedömning gjorts finns dock inte redovisat.
- Det saknas ett regelverk och kriterier inom EU för att utvärdera medlemsländernas insatser beträffande tillämpningen av fågeldirektivet, inklusive SPA-nätverket.
- I avsaknad av EU-gemensamma utvärderingskriterier har Naturvårdsverket gjort en egen utvärdering av det nationella SPA-nätverket, utifrån ett antal redovisade parametrar. Naturvårdsverket har därmed bl.a. gjort följande bedömningar:
 - I jämförelse med övriga medlemsstater ligger Sverige relativt bra till i arbetet med SPA-nätverket och den generella tillämpningen av fågeldirektivet.
 - Det finns dock ett antal förbättringsområden i det nationella nätverket av SPA-områden, bl.a. deras omfattning och geografiska fördelning.
- Sverige bör ha en dialog med EU-kommissionen om rapportens syn på behovet av gemensamma utvärderingskriterier för EU:s medlemsstater, samt Sveriges eventuella behov av kompletteringar av SPA-nätverket. Denna dialog behöver ske *innan* Sverige eventuellt påbörjar ett arbete med att förbättra/utveckla det nationella SPA-nätverket. Sverige behöver veta mer om det finns planer på gemensamma EU-kriterier eller få anvisningar från kommissionen om hur Sveriges nätverk brister. Annars finns det en risk att Sverige gör utvecklings- och förbättringsåtgärder av nätverket som *inte efterfrågas* av kommissionen.
- I det fall kommissionen eller regeringen bedömer att SPA-nätverket inte är fullständigt har Naturvårdsverket också pekat ut hur en tänkbar förbättring/utveckling av det svenska nätverket av SPA-områden kan ske i ett antal steg för att det av EU-kommissionen ska kunna bedömas vara *till stor del fullständigt* (largely complete).

1.1. Bakgrund, underlag, riktlinjer och frågeställningar

Arbetet i Sverige med att peka ut Särskilda Skyddsområden (SPA) för fåglar enligt bestämmelserna i EU:s fågeldirektiv (2009/147/EEG) har pågått sedan landets anslutning till Europeiska Gemenskapen 1995. Idag finns 531 sådana områden utpekade, varav 22 tillkommit efter 2004. Den sammanlagda arealen av dessa SPA-områden uppgår till drygt 2.3 miljoner hektar, dvs. drygt 6 % av Sveriges yta. Ca 400 000 hektar marina miljöer ingår i nätverket. Tillsammans med områden som

pekats ut med stöd av habitatdirektivet (92/43/EEG), s.k. SCI-områden, bildar skyddsområdena för fåglar det europeiska nätverket Natura 2000.

Fågeldirektivets bilaga 1 anger de fågelarter för vilka SPA-områden ska pekats ut. 66 av dessa arter bedöms uppträda regelbundet i Sverige. Direktivet föreskriver dessutom att områden av större betydelse för andra arter som flyttar ska ingå i nätverket och att våtmarker, särskilt de som är av internationell betydelse, ska uppmärksammas speciellt.

Det saknas ett regelverk inom EU för att utvärdera medlemsländernas insatser beträffande tillämpningen av fågeldirektivet. En svensk utvärdering bör – för att vara någorlunda rättvisande – ske med utgångspunkt från ett antal olika parametrar. Till dessa hör en jämförelse med andra medlemsländer och i vilken omfattning skyddsvärda arter omfattas i SPA-nätverket. Flera utslag i EU-domstolen har bekräftat att de av BirdLife International utpekade Important Bird Areas (IBA) bör tillmätas stor vikt vid urvalet av SPA-områden. Naturvårdsverket har, bl.a. mot bakgrund av hur EU-kommissionen redovisat ländernas framsteg i den s.k. Natura-Barometern, gjort bedömningen att en svensk utvärdering av SPA-nätverket bör omfatta följande frågeställningar:

1. I hur många SPA-områden förekommer respektive art som är upptagen på bilaga 1 till fågeldirektivet? Se bilaga 2.
2. I hur många SPA-områden förekommer de sex hotade arter som tillhör gruppen övriga (våtmarks-)arter? Se bilaga 3.
3. Med fokus på de arton hotade arterna, undersöka hur stor andel av den totala populationen av arterna på bilaga 1 till fågeldirektivet som finns inom SPA-områden. Se bilaga 4.
4. Hur utfaller en jämförelse avseende antal områden respektive areal mellan SPA-områdena och svenska IBA-områden? Se fig. 8-9.
5. Hur utfaller en jämförelse avseende antal områden respektive areal mellan SPA-områdena och svenska Ramsarområden? Se fig. 8-9
6. Hur utfaller en regional jämförelse avseende antal SPA-områden och deras sammanlagda areal? Se tabell 1
7. Hur utfaller en jämförelse mellan Sverige och andra EU-länder då det gäller
 - antal SPA-områden? Se fig. 5
 - antal marina objekt? Se fig. 6
 - SPA-områdenas andel av totala landarealen? Se fig. 7

1.2. Slutsatser

En jämförelse med andra EU-medlemsländer visar att Sverige har ett förhållandevis stort antal SPA-områden. Med endast drygt 6 % av landytan klassificerad som SPA jämfört med ett EU-genomsnitt på 11.1% hamnar Sverige dock klart under

genomsnittet inom Gemenskapen. Den regionala fördelningen är ojämn och andelen areal inom länen varierar från 0.7 % (Västernorrlands län) till 13.9 % (Västernorrlands län). Till marina områden med gles förekomst av SPA-områden hör Stockholms skärgård och kusten längs Västernorrland.

En granskning av förekomsten av berörda fågelarter visar att många arter har en god representation i SPA-nätverket, men också att några bilaga 1-arter har en mycket begränsad förekomst inom svenska SPA-områden.

En jämförelse mellan SPA-områden och svenska våtmarksområden av internationell betydelse (Ramsar-områden) visar på en god överlappning. Däremot sammanfaller de 71 IBA-områdena i mindre grad med SPA-nätverket.

Naturvårdsverket bedömer, utifrån kriterierna 1–7 ovan, att det nationella nätverket av SPA-områden sammantaget inte har en helt tillfredsställande omfattning eller geografisk fördelning.

För att EU-kommissionen ska kunna bedöma om det svenska SPA-nätverket är i allt väsentligt komplett behöver ett antal kompletteringar göras enligt Naturvårdsverkets bedömning. Dessa behöver genomföras i flera steg. I grova drag handlar det om att:

Steg 1:

- *Sverige bör föra en dialog med kommissionen om rapportens syn på behovet av gemensamma utvärderingskriterier för EU:s medlemsstater, samt Sveriges behov av kompletteringar av SPA-nätverket.*

Som framgår av utvärderingen saknas det ett regelverk inom EU för att utvärdera nätverket av SPA-områden för fåglar och det finns inte heller något klart samband mellan antal områden eller andel av landytan och ena sidan och vilka länder som enligt EU-kommissionen/European Topic Center bedömts ha ett komplett nätverk. Naturvårdsverket anser därför att det skulle vara av värde att få till stånd en dialog med kommissionen om bl.a. utvärderingsrapportens syn på behovet av kompletteringar av nätverket.

Steg 2:

- *Ajourföra databasen Natura 2000 så att den bättre representerar dagens situation beträffande fågelförekomsten*

Genomförs uppdateringen av Natura 2000-databasen och föreslagna kompletteringar av nätverket innebär det att luckorna i nätverket blir mindre, att överensstämmelsen mellan IBA- och SPA-nätverken ökar, att SPA-arealens nuvarande

andel av totala landytan ökar något och att några hotade arter får en bättre representation i nätverket.

Steg 3:

En säkrare bedömning av behovet av framtida kompletteringar av SPA-nätverket uppnås först när det finns förutsättningar för en mer djupgående analys av de närmast berörda arternas numerär inom nätverket.

- *Förbättra den geografiska täckningen av SPA-nätverket*
- *Öka antalet SPA-områden så att andelen av Sveriges landareal som ingår i nätverket ökar*
- *Peka ut ytterligare SPA-områden för de bilaga 1-arter som idag har en mycket begränsad förekomst i nätverket*

Det måste påpekas att trots att vissa arter har en begränsad förekomst i dagens SPA-nätverk ser Naturvårdsverket inga skäl till att peka ut ytterligare SPA-områden för dessa. Anledningen till detta är att arterna inte bedöms gynnas av ett utökat SPA-nätverk och att möjligheterna att få en långsiktigt god bevarandestatus för dessa fåglar snarare står att finna i en förbättrad naturvårdshänsyn inom de areella näringarna – främst jordbruket och skogsbruket – eller riktade insatser inom ramen för särskilda *Åtgärdsprogram för hotade arter*.

1.3. Förslag till lösningar

Naturvårdsverket bedömer, utifrån de redovisade utvärderingskriterierna 1–7 ovan, att det effektivaste sättet att uppnå såväl en tillfredsställande omfattning som en bättre geografisk fördelning av Sveriges SPA-områden är att:

- Uppdatera Natura-databasen, framför allt med uppgifter om förekomst i SPA-områden av arter med svag representation i SPA-nätverket inom ramen för kvalitetssäkringsuppdraget. Exempel på sådana arter är storlom, smålom, vitryggig hackspett, dvärgmå, dubbelbeckasin, rödspov, roskarl, kungsfiskare, kungsörn, halsbandsflugsnappare, ortolansparv (jordbruksmiljö i södra Sverige) och fältpiplärka.
- Lämpliga befintliga SCI-områden även pekas ut som SPA, varvid särskild hänsyn bör tas till förekomsten av ovanstående arter.
- Ett antal befintliga SPA-områden utökas för att som ett etappmål inkludera en större arealandel av IBA-områden än idag och/eller ett antal IBA-områden klassificeras som helt nya SPA-områden med en sammanlagd areal av storleksordningen 5 000 km².

- Nya SPA-områden föreslås av länsstyrelserna i de län där brister identifierats, framför allt i Stockholms kust- och skärgårdsområden samt längs Västernorrlands kust där nätverket är glest, varvid arter med svag representation (se bilaga 2 och 3) bör beaktas särskilt.
- Åtminstone ytterligare något utsjöbanksområde pekas ut som SPA-område utifrån dess betydelse som övervintringslokal för stora mängder sjöfåglar och alkor.
- Områden som tidigare föreslagits som SPA-områden men som ännu ej beslutats av regeringen kan tas upp till omprövning.
- De SPA-områden som fortfarande saknar områdesspecifika föreskrifter eller skötselplaner ges sådana för att säkerställa att fågelarter med särskilda krav på livsmiljöerna eller arter som har en svag representation i nätverket, ges tillräckligt goda livsbetingelser inom den befintliga delen av nätverket.

Naturvårdsverket bedömer att föreslagna kompletteringar av nätverket bör kunna genomföras inom två års tid – givet att erforderliga resurser tillförs de berörda myndigheterna. Åtgärderna bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning underlätta för Sverige att få EU-kommissionens godkännande av ett *till stor del fullständigt (largely complete)* nätverk av SPA-områden i landet.

2 Bakgrund

Som en följd av Sveriges anslutning till Europeiska Unionen 1995 har landet att tillämpa EU:s direktiv av den 2 april 1979 om bevarandet av vilda fåglar, 79/409/EEG, sedermera ändrad till 2009/147/EEG, allmänt kallat fågeldirektivet. Ett av direktivets centrala delar handlar om kravet på att inrätta Särskilda Skyddsområden (Special Protection Areas, SPA) för fåglar enligt bestämmelserna i direktivets Artikel 4. I direktivets bilaga 1 anges för vilka arter sådana områden måste pekas ut. Dessutom gäller även att områden av särskild vikt för häckande, rastande, övervintrande eller ruggande fåglar klassificeras som SPA-områden. Vid halvårs-skiftet 2010 fanns i Sverige sammanlagt 531 SPA-områden utpekade, med en sammanlagd areal av närmare 30 000 km².

Områden som klassificerats som SPA-områden inom EU ingår sedan 1994 i det europeiska nätverket av skyddade områden, Natura 2000. Det saknas dock en utvärderingsprocess liknande den som finns för Natura-områden som utpekade med stöd av EU:s direktiv om bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter (92/43/EEG), allmänt kallat habitatdirektivet. Inte heller finns det något regelverk enligt vilket EU-kommissionen bedömer medlemsländernas framsteg då det gäller avsättandet av SPA-områden. I vilken omfattning det svenska nätverket av SPA-områden uppfyller kravet i fågeldirektivet är därför oklart.

Med anledning av denna osäkerhet har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2010 (2009-12-21) gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en utvärdering av befintligt nätverk av SPA-områden. Uppdraget ska redovisas till Miljödepartementet senast den 15 oktober 2010.

Med den satta tidsramen har det inte varit möjligt att genomföra en extern remissbehandling.

Arbetet har bedrivits i projektform med Krister Mild och Peter Örn som projektledare samt en styrgrupp bestående av Susanna Löfgren och Maggie Javelius, samtliga från Naturvårdsverket. En referensgrupp med Anne-Li Stenman, Eva Stighäll, Erik Hellberg och Olle Höjer, samtliga Naturvårdsverket, Conny Jakobson, Ekologigruppen samt Henri Engström, Sveriges Ornitologiska Förening har också varit knuten till arbetet. Ansvarig för att ta fram underlag för utvärdering och sammanställning har varit Torsten Larsson, konsult.

3 Underlag för utvärdering

3.1 Fågeldirektivet och SPA-områden

Sveriges anslutning till Europeiska Unionen 1995 innebar krav på tillämpning av bl.a. Rådets direktiv av den 2 april 1972 om bevarandet av vilda fåglar (79/409/EEG), nedan kallat fågeldirektivet. Sedan slutet av år 2009 är direktivets beteckning 2009/147/EEG.

Som inledning till direktivets operativa delar finns följande bakgrund:

”Ett stort antal arter av vilda fåglar som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium minskar i antal, i vissa fall mycket snabbt. Denna minskning utgör ett allvarligt hot mot bevarandet av den naturliga miljön, särskilt eftersom den medför att den biologiska jämvikten hotas.

De arter av vilda fåglar som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium är till största delen flyttfågelarter. Sådana arter utgör ett för medlemsstaterna gemensamt arv. Ett effektivt skydd av fåglar är ett typiskt gränsöverskridande miljöproblem som medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för.”

Förutom generella bestämmelser om hänsyn till europeiska fågelarter och regler för jaktutövning innehåller direktivets operativa delar föreskrifter om urval och skydd av vissa områden som är särskilt viktiga för fåglar. Artikel 4 innehåller bl.a. följande text:

”1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till:

- a. utrotningshotade arter,*
- b. arter som är känsliga för vissa ändringar i livsmiljön*
- c. arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,*
- d. andra arter som kräver speciell uppmärksamhet hos deras livsmiljö.*

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna:

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.”

Direktivet föreskriver således att de områden som är mest lämpade för bevarande av arter upptagna på bilaga 1 och dessutom områden av betydelse för andra flyttande arter som bl.a. övervintrings- och rastplatser, ska utpekas som SPA-områden. Beträffande Artikel 4 punkt 2 har Naturvårdsverket tidigare gjort bedömningen att framför allt våtmarker, inte minst landets Ramsarområden, bör ges särskild uppmärksamhet vid urvalet. Detta har framgått i Naturvårdsverkets riktlinjer till länsstyrelserna och en lista över våtmarksarter som bör uppmärksammas i sammanhanget har bifogats riktlinjerna (se bilaga 1).

3.2 Arbetet med att klassificera SPA-områden

Beslut om att klassificera områden som SPA-områden fattas av regeringen i respektive EU-land, varefter EU-kommissionen underrättas. Detaljerade uppgifter om områdena inklusive avgränsning och fågelförekomst översänds därefter till kommissionen och European Topic Center (ETC). Processen skiljer sig från den som gäller för övriga Natura-områden som utpekas med stöd av habitatdirektivet. För dessa genomförs en särskild utvärdering per biogeografisk region i samråd med medlemsstaterna. Områdena godkänns och fastställs slutligen formellt av kommissionen.

I korthet har regeringens beslut grundats på följande process. Regeringen har i sina regleringsbrev till Naturvårdsverket och länsstyrelserna angett på vilket sätt arbetet med att utse nya Natura 2000-områden bör ske. Naturvårdsverket har i sin tur i återkommande skrivelser till länsstyrelserna lämnat riktlinjer för arbetet. Dessa har innehållit uppgifter om hur förankringen av länsstyrelsens förslag bör ske (t.ex. tjänsteanteckningar om berörda fastighetsägares inställning, samråd med kommuner och olika myndigheter). Riktlinjerna har också angett efter vilka principer urvalet av områden bör göras. En sammanfattning av anvisningarna som berör tillämpningen av fågeldirektivet redovisas i bilaga 1. Av sammanfattningen framgår bl.a. att riktlinjerna successivt kompletterats i takt med att nya förutsättningar uppstått och luckor i nätverket identifierats.

Beslut om att klassificera SPA-områden i Sverige har av regeringen fattats vid sammanlagt 14 tillfällen, nämligen den 28 mars och 19 december 1996, 27 januari och 22 december 1998, 25 maj, 6 juli och 28 september 2000, 23 maj och 20 juni 2001, 24 januari 2002, 24 april 2003, 1 april 2004, 4 maj 2006 samt den 17 juli 2008. Vid halvårsskiftet 2010 var antalet SPA-områden 531. Utvecklingen av nät-

verket framgår nedan av fig. 1. Fig. 2 visar hur områdena fördelar sig i olika storleksklasser.

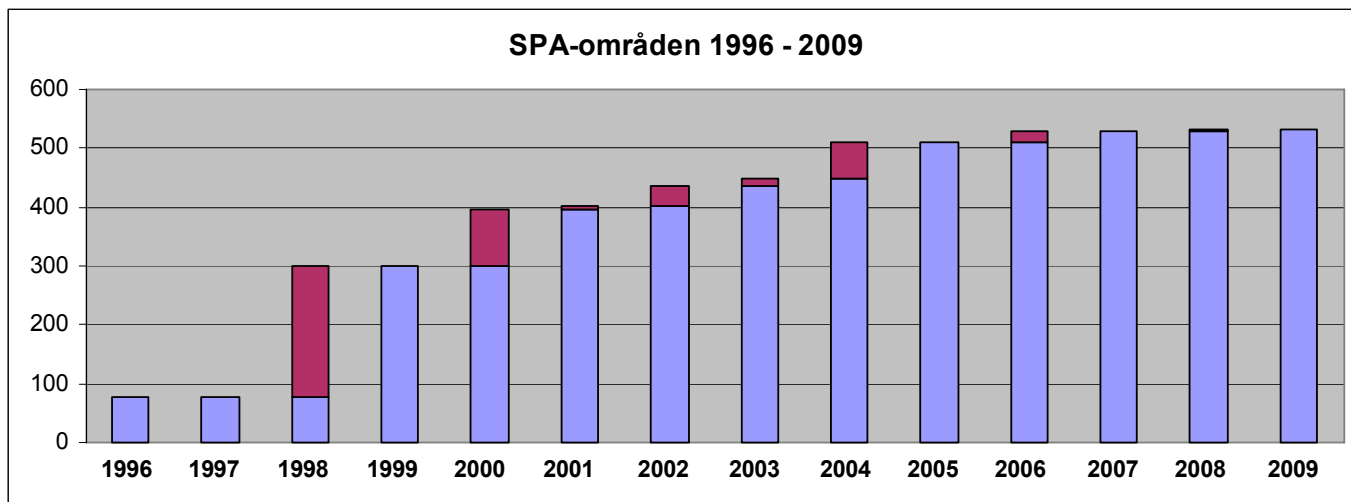


Fig. 1. Antalet SPA-områden vid årets slut. Den övre lila delen av stapeln anger tillkommande områden under respektive år.

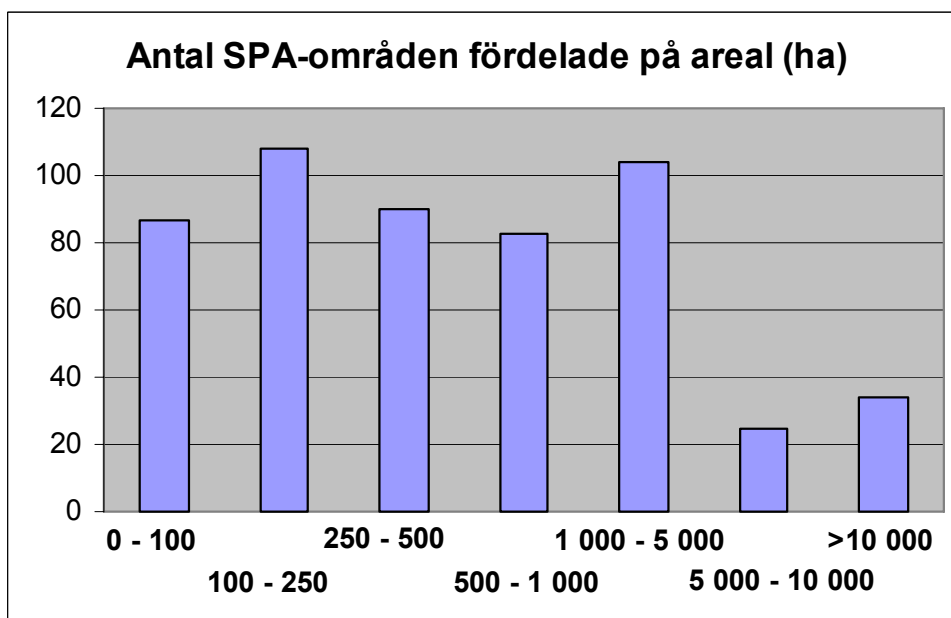


Fig. 2. Antalet SPA-områden fördelade på några storleksintervall i hektar (ha). I figuren ingår även de tre utsjöbankarna Hoburgs bank, Norra Midsjöbanken och Lilla Middelgrund.



Fig. 3. Den geografiska fördelningen av Sveriges SPA-områden (januari 2010).

Vindelfjällen är det överlägset största enskilda SPA-området med en yta av drygt 555 000 hektar. Det genomsnittliga SPA-området i Sverige, inklusive utsjöområdena, har en storlek av 5 626 hektar. Motsvarande siffra för Finland är 6 589 hektar och Danmark 13 025 hektar. De 531 SPA-områdena fördelar sig på länen enligt tabell 1 och figur 3 visar översiktligt deras geografiska fördelning.

Län	Antal SPA	Areal land och vatten i hektar (ha)	Ungefärlig andel av länets yta i procent (%)
Stockholm	14	6 022	1.8
Uppsala	25	24 374	3.1
Södermanland	27	19 303	6.5
Östergötland	37	85 831	10.9
Jönköping	20	22 114	2.1
Kronoberg	21	12 966	1.5
Kalmar	32	40 261	5.5
Gotland	30	3 971	2.3
Blekinge	21	4 308	3.0
Skåne	19	61 477	5.7
Halland	24	15 234	4.2
Västra Götaland	40	41 653	2.6
Värmland	46	67 030	3.8
Örebro	23	10 958	1.3
Västmanland	23	21 691	4.2
Dalarna	16	202 682	7.2
Gävleborg	43	26 673	1.9
Västernorrland	14	14 557	0.7
Jämtland	17	398 965	8.1
Västerbottens	20	742 178	13.9
Norrbottn	19	763 335	7.7
Totalt	531 st	2 346 643 ha	6.2 %

Tabell 1. Länsvis uppdelning av SPA-områden. I tabellen saknas tre utsjöbankar i Gotlands, Hallands och Kalmar län om en sammanlagd areal av 238 940 hektar.

1 Totalsiffran för hela landet tagen från EU/European Topic Center (ETC) Natura 2000 Barometer och inkluderar inte marina områden.

Under senare år har EU-kommissionen i sitt arbete med nätverket Natura 2000 på olika sätt riktat sin uppmärksamhet mot marina områden. Områden där marina miljöer ingår urskiljs därför i statistiken (se även figur 6). Det kan därför vara av intresse att se i vilken omfattning kustlänen har klassificerat marina miljöer som SPA-områden. Detta framgår av tabell 2.

Län	Areal marin miljö i hektar
Stockholm	5 694
Uppsala	1 217
Södermanland	20 345
Östergötland	28 779
Kalmar	118 959
Gotland	125 913
Blekinge	4 369
Skåne	1 737
Halland	25 532
Västra Götaland	20 841
Gävleborg	8 128
Västernorrland	441
Västerbotten	26 770
Norrbotten	13 069
Totalt	401 794

Tabell 2. Arealen marin miljö som utpekats som SPA-område. Tre utsjöområden ingår: Hoburgs bank 122 673 hektar (Gotlands län), Norra Midsjöbanken 98 403 hektar (Kalmar län) samt Lilla Middelgrund 17 864 hektar (Hallands län).

3.3 Riktlinjer för utvärdering av nätverket av SPA-områden

Det saknas ett regelverk inom EU för att utvärdera nätverket av SPA-områden för fåglar. Därmed skiljer sig processen från den som gäller för övriga typer av Natura-områden vilka utpekats med stöd av habitatdirektivet. För dessa genomförs som nämnts ovan en särskild utvärdering i samråd med länder för varje biogeografisk region och områdena godkänns och fastställs slutligen formellt av kommissionen. I slutet av 1990-talet presenterade European Topic Centre ett förslag till utvärderingskriterier för SPA-nätverket i medlemsländerna, men EU-kommissionen valde utan närmare motivering att inte gå vidare med dessa.

EU-kommissionen ger på sin hemsida följande information om sin bedömning av medlemsstaternas SPA-nätverk:

“With regard to evaluating the completeness of national SPA networks, there is no biogeographical screening process, but the Commission makes use of different

scientific references, including national inventories, where they exist, and the Important Bird Areas' (IBAs) publications of BirdLife International."

EU-kommissionens inställning i frågan om hur långt ett land kommit i arbetet med att skapa ett nätverk av SPA-områden kommuniceras genom den s.k. Natura-Barometern. Huruvida ett medlemslands nätverk betraktas som komplett är en fråga som avgörs i samförstånd mellan kommissionen och berört land. Det finns dock inget regelverk eller praxis för hur en sådan dialog förs eller vem som aktualiserar frågan. Svenska regeringen har inte fört någon diskussion med kommissionen om det svenska nätverkets helhet. Däremot har frågan om enstaka områdens eventuella klassning som SPA-område, liksom nätverkets fullständighet med avseende på arterna storlom och smålom, varit föremål för skriftväxling eller diskussion inom ett s.k. paketmöte.

Det är rimligt att uppgifter om statusen och populationstrender för olika fågelarter beaktas vid utvärderingen. Ottvall m.fl. (2008) visar att närmare 40 % av fågelarterna i Sverige minskat under den senaste 30-årsperioden. För flera arter anges förändringar i jord- och skogsbruk vara förklaringen. Samtidigt noteras att drygt 30 % av arterna ökat i antal under samma tid, bl.a flera arter rovfåglar, gäss, svanar, samt arter som trana och storskarv. Bland faktorer som bedöms ligga bakom ökningarna kan nämnas mildare vintrar, lägre giftbelastning på miljön, ökad närings-tillförsel i havet samt minskad förföljelse, jakt eller störningar.

Det 16:e nationella miljömålet som antagits av riksdagen handlar om ett rikt växt- och djurliv. Bedömningen är att det är mycket svårt eller inte möjligt att nå målet till år 2020 även om fler åtgärder sätts in. Tittar man på de indikatorer som visar fågelfaunans utveckling i olika miljöer under de senaste sju åren blir bilden splitt-rad; här förekommer svagt positiva trender (t.ex. för fåglar vid vatten) och svagt negativa trender (t.ex. i jordbrukslandskapet) och i vissa fall skillnader mellan södra och norra delarna av landet (Miljömålsrådet 2010).

Regeringen har i sitt uppdrag till Naturvårdsverket inte angett efter vilka principer en utvärdering bör ske. Naturvårdsverket har dock utgått från målsättningen att Sveriges SPA-nätverk som ett resultat av utvärderingen och efter en eventuell komplettering bedöms vara i allt väsentligt komplett. För att möjliggöra ett sådant ställningstagande bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning den svenska utvärderingen av SPA-nätverket ske utifrån såväl ett nationellt som internationellt perspektiv och innefatta följande frågeställningar:

- I hur många SPA-områden förekommer respektive art som är upptagen på bilaga 1 till fågeldirektivet?
- I hur många SPA-områden förekommer de sex hotade arter som tillhör gruppen övriga (våtmarks-)arter?

- Hur stor andel av den totala populationen av arterna på bilaga 1 till fågeldirektivet finns inom SPA-områden, med fokus på de 18 nationellt hotade arterna?
- Hur utfaller en jämförelse avseende antal områden respektive areal mellan SPA-områden och svenska IBA-områden?
- Hur utfaller en jämförelse avseende antal områden respektive areal mellan SPA-områden och svenska Ramsarområden?
- Hur utfaller en regional jämförelse av SPA-områden avseende hur många och hur stora arealer som har pekats ut?
- Hur utfaller en jämförelse mellan Sverige och andra EU-länder avseende
 - antal SPA-områden?
 - antal marina områden?
 - SPA-områdenas andel av totala landarealen?

3.4 Fågelarter för vilka SPA-områden ska utses enligt fågeldirektivet

Fågeldirektivet föreskriver att de mest lämpade områden som hyser arter upptagna på direktivets bilaga 1 skall utpekade som SPA-områden. Bilagan upptar sammanlagt 199 arter eller underarter av europeiska fåglar. Av dessa har 66 tidigare bedömts uppträda regelbundet i Sverige och vilka dessa är framgår av bilaga 2. Svartbent strandpipare är numera utgången som svensk häckfågel och vit stork anses inte längre häcka i vilda populationer (Gärdenfors, U. 2010). Av bilagan framgår även med vilken frekvens arterna enligt uppgifter i Natura-databasen förekommer inom det befintliga nätverket av SPA-områden.

Sedan Sverige 1995 anslöt sig till Europeiska Unionen har vissa förändringar skett i fågeldirektivets bilaga 1. Som en följd av en påtaglig återhämtning till gynnsam bevarandestatus inom flertalet länder i Europa beslutade EU-kommissionen 1997 att låta storskarv utgå ur bilagan. Senare har flera arter tillkommit som ett resultat av att flera nya länder anslutit sig till EU. Tre av dessa arter berör Sverige, nämligen sydlig kärrsnäppa (underarten. *schinzii*), svartbent strandpipare och dvärgmås.

Enligt Artikel 4a och c i fågeldirektivet ska hänsyn tas till arter som är utrotningshotade eller lokalt sällsynta ("den lokala utbredningen begränsad") vid urvalet av SPA-områden. Det finns därför anledning att se vilka av ovan nämnda 66 arter som av denna anledning förtjänar särskild uppmärksamhet. Som utgångspunkt kan lämpligen den svenska rödlistan användas. Vilka arter som betraktas som hotade framgår av tabell 3 och de har även markerats särskilt på bilaga 2.

HOTADE ARTER	ÖVRIGA RÖDLISTADE ARTER
AKUT HOTAD (CR) <ul style="list-style-type: none"> • Fjällgås • Fjälluggla • (Sydlig) kärrsnäppa (ssp. <i>schinzii</i>) • Vitryggig hackspett 	NATIONELLT UTDÖD (tidigare <i>Försvunnen</i>) (RE) <ul style="list-style-type: none"> • Svartbent strandpipare • Vit stork
STARKT HOTAD (EN) <ul style="list-style-type: none"> • Fältpiplärka • Kentsk tärna • Ängshök <hr/> SÅRBAR (VU) <ul style="list-style-type: none"> • Bivråk • Brushane • Höksångare • Jaktfalk • Kungsfiskare • Myrspov • Ortolansparv • Pilgrimsfalk • Skräntärna • Småfläckig sumphöna • Småtärna • Svarttärna 	NÄRA HOTAD (tidigare <i>Missgynnad</i>) (NT) <ul style="list-style-type: none"> • Berguv • Blå kärnhök • Dubbelbeckasin • Havsörn • Jorduggla • Kornknarr • Kungsörn • Lappuggla • Nattskärna • Rördrom • Salskrake • Smålom • Svarthakedopping • Tretåig hackspett

Tabell 3. Fågelarter i Sverige på bilaga 1 till fågeldirektivet som upptagits på den svenska rödlistan 2010. Två rödlistekategorier har fått nya svenska översättningar jämfört med rödlistorna 2000 och 2005. Kategorin *Near Threatened* (NT) heter nu *Nära hotad* (tidigare *Missgynnad*) och *Regionally Extinct* (RE) heter nu *Nationellt utdöd* (tidigare *Försvunnen*).

Naturvårdsverket genomförde 2004 en utvärdering av svenska SPA-områden (Dnr 230-1618-04 Nv). Som underlag användes bl.a. en bristanalys av fågelförekomsten i sådana områden utförd av Sveriges Ornitologiska Förening. Föreningens redovisning baserades på information som samlats in via de regionala rapportkommittéerna. Informationen innehöll förutom data om fågelförekomsten bl.a. även uppgifter om när dessa data insamlats samt graden av tillförlitlighet. För varje art på fågeldirektivets bilaga 1 redovisades hur stor andel av den svenska populationen som bedömdes förekomma inom SPA-nätverket. Brister som bedömdes föreligga i ar-

ternas förekomst beaktades därefter i Naturvårdsverkets anvisningar till länsstyrelserna om urvalet av SPA-områden.

Naturvårdsverket bedömer att det inom ramen för det nu aktuella utvärderingsuppdraget inte är möjligt att låta utföra inventeringar av fågelfaunan i dessa områden. Bedömningen av vilka arter som uppehåller sig inom nätverket utgår därför från befintligt material, vilket i huvudsak innebär Natura-databasen samt utvärderingen från 2004. Eftersom 22 SPA-områden tillkommit sedan 2004 har information om dessa områdens fågelfauna tillförts underlagsmaterialet. En uppdatering av berörda fågelarters förekomstuppgifter och totala populationsstorlekar har också gjorts i samarbete med en mängd olika personer och/eller institutioner (se referenslistan). Detsamma gäller uppdaterade förekomstuppgifter för storlom, smålom, (sydlig) kärrsnäppa, skrântärna, svarttärna, småtärna, kentsk tärna, skärfläcka, vitryggig hackspett, kungsörn, jaktfalk och fjällgås inom SPA-områdena.

Bilaga 4 ger en översikt över det bedömda antalet par (eller motsvarande) inom SPA-nätverket av de arter för vilka SPA-områden ska pekas ut. I bilagan görs även en uppskattning av hur stor andel av landets population som uppehåller sig inom nätverket.

Av Artikel 4 i fågeldirektivet framgår som ovan nämnts att medlemsstaterna ska peka ut SPA-områden av vikt även för flyttande arter som inte finns listade på bilaga 1. Eftersom bestämmelserna särskilt nämner våtmarkernas betydelse i sammanhanget har Naturvårdsverket redovisat en förteckning över 72 våtmarksarter som särskilt bör beaktas enligt Artikel 4.2. Förteckningen har ingått i de riktlinjer som Naturvårdsverket meddelat länsstyrelserna i samband med deras uppdrag att välja ut SPA-områden. Vilka arterna är framgår av bilaga 3. Sex av dessa arter är i den svenska rödlistan bedömda som hotade och har i bilagan markerats med fet stil. Bilagan redovisar även med vilken frekvens arterna förekommer.

3.5 Skyddsstatus för SPA-områden

SPA-områdena är en del av nätverket Natura 2000. När regeringen beslutat om klassificera ett område som SPA-område innebär det också ett åtagande om långsiktigt bevarande av de arter som angetts förekomma i området liksom deras livsmiljöer. Detta ska åstadkommas genom ett lämpligt förordnande enligt svensk miljölagstiftning. Grundprincipen är att verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett SPA-område kräver tillstånd från länsstyrelsen. För varje område ska en bevarandeplan upprättas. Planen beskriver mer exakt vilka värden som ska bevaras, vilka åtgärder som behövs och när de ska genomföras.

Figur 4 visar i vilken omfattning som svenska SPA-områden berörs av förordningen enligt svensk lagstiftning. Naturvårdsverket bedömer att minst 95 % av alla SPA-områden har en fastställd bevarandeplan.

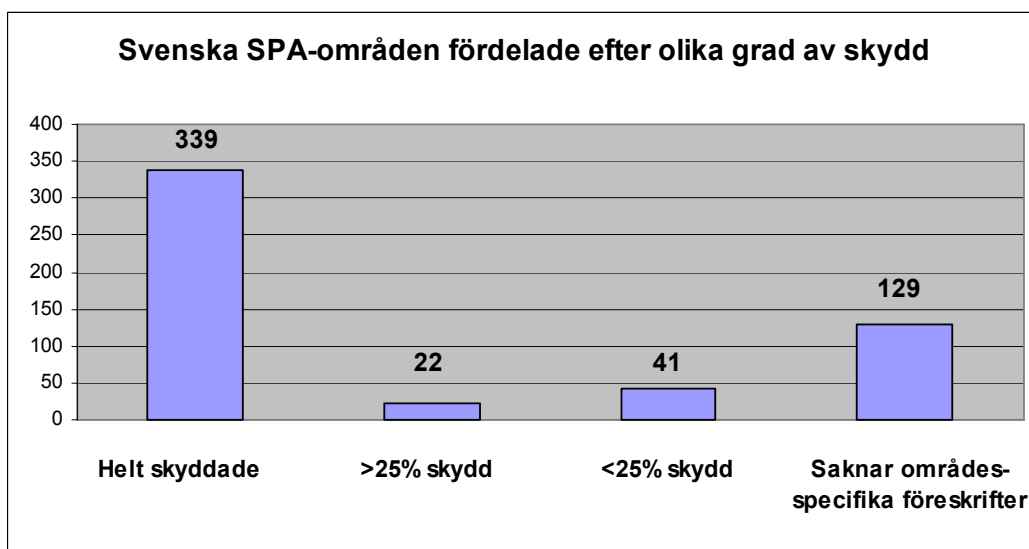


Fig. 4. Siffrorna visar i vilken omfattning svenska SPA-områden har ett formellt skydd enligt nationell lagstiftning, huvudsakligen förordnande om nationalpark, naturreservat eller fågelskyddsområde.

Källa: Naturvårdsverkets Natura 2000-databas.

3.6 Jämförelser av SPA-områden mellan Sverige och andra EU-länder

EU-kommissionen, i samarbete med bl.a. European Topic Center, redovisar normalt var 6:e månad en förteckning över respektive EU-medlems nätverk av SPA-områden. Med utgångspunkt från lägesrapporten kan vissa jämförelser göras mellan Sveriges och övriga medlemsstaters bidrag till det gemensamma europeiska nätverket av SPA-områden.

Figur 5 visar antalet SPA-områden i varje medlemsland hösten 2009, medan figur 6 visar hur stor areal som faller på marina områden. Figur 7 slutligen redovisar SPA-arealens andel av landytan i respektive land. Figurerna kommenteras närmare under diskussionsavsnittet nedan.

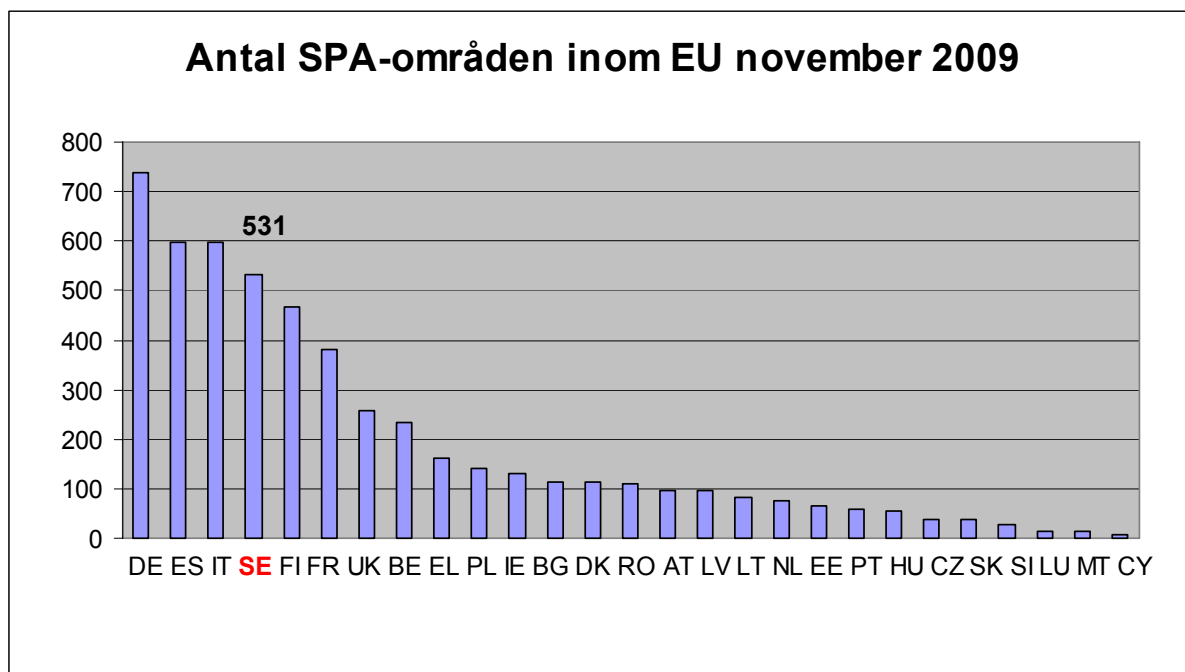


Fig. 5. Antalet SPA-områden inom EU:s medlemsländer 2009.
 Källa: European Topic Center.

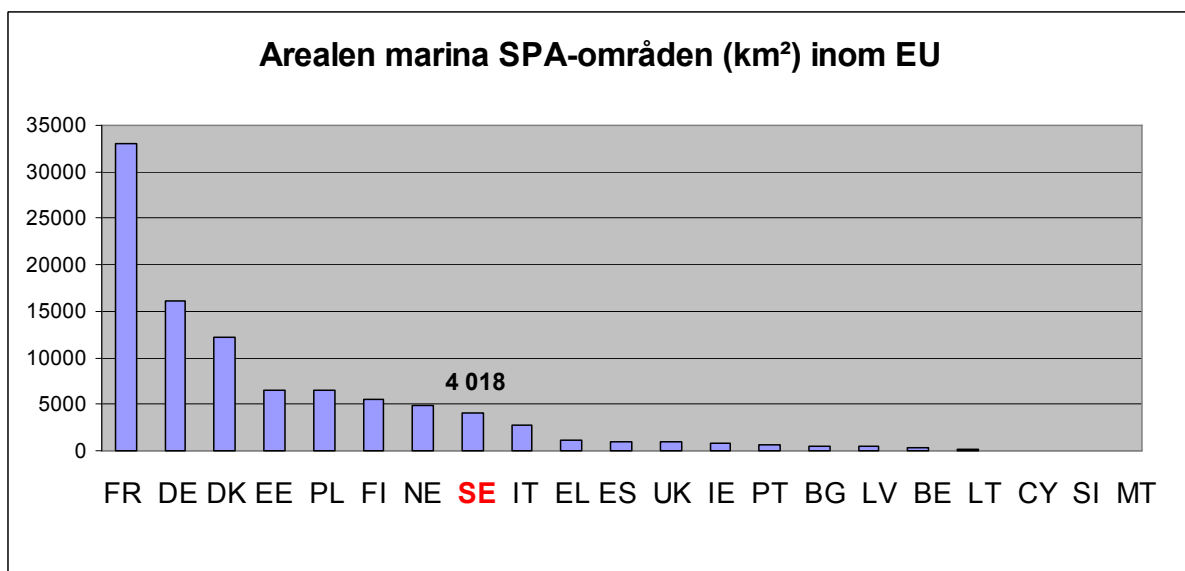


Fig. 6. Arealen marina SPA-områden inom EU:s medlemsländer 2009. Såväl skärgårdar som utsjöområden ingår.
 Källa: European Topic Center.

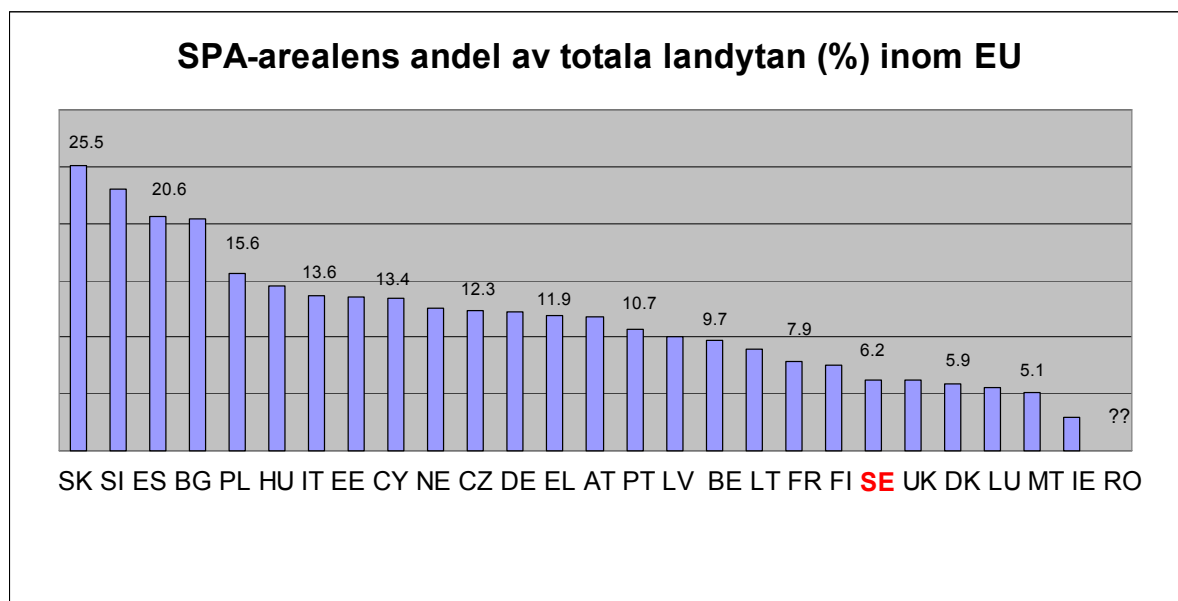


Fig. 7. Andelen (%) SPA-areal jämfört med respektive EU-lands totala landareal.
Källa: European Topic Center.

3.7 Vägledande domar från Europeiska Unionens domstol

Som en del i en utvärdering kan det vara av värde att granska några av de domar som Europeiska Unionens domstol (*European Court of Justice*) har avgett och som har gällt frågan om nätverkets omfattning i olika medlemsländer. Följande tre exempel innehåller ställningstagande av domstolen i denna fråga. Det har inte varit möjligt att göra en uppföljning, men man kan notera att Holland idag hör till de länder som av EU-kommissionen numera anses ha ett till stor del komplett nätverk.

A. Kommissionen mot Holland, Mål C-3/96

1996 väckte EU-kommissionen talan mot Holland och menade att landet underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder för att avsätta SPA-områden. Kommissionen hänvisade till den dåvarande listan över Important Bird Areas (IBA-områden) som för Hollands del omfattade 57 områden och konstaterade att landet endast pekade ut 33 av dessa, helt eller delvis, som SPA-områden. Dessutom föll huvuddelen av arealen på ett enda område (Waddenzee). Som ytterligare argument mot Holland framförde kommissionen att nio av arterna på bilaga 1 till fågeldirektivet uppvisade en minskning på mer än 50 % under senare år. Kommissionen menade också att kravet på att avsätta SPA-områden inte kan ersättas med andra åtgärder som gynnar fågellivet.

Holland hävdade att IBA-listan blivit känd så sent att den inte borde beaktas under domstolsprocessen. Man hade själv tagit fram en lista på 53 områden som skulle kunna komma ifråga som SPA-områden. Den vetenskapliga grunden i detta urval ifrågasattes dock av kommissionen eftersom urvalskriterierna inte var tydliga.

Domstolen delade kommissionens uppfattning. Holland inte kunde visa upp ett vetenskapligt sett säkrare underlag än IBA-listan. Även om denna inte är formellt bindande för ett land måste den i detta läge ges stor betydelse. Hade landet förevisat en egen vetenskaplig rapport om urvalet av lämpliga områden så hade IBA-listan fått mindre betydelse. Domsto-

len avvisade Hollands invändning som gick ut på att kommissionen måste granska och ifrågasätta varje enskilt områdes lämplighet som SPA-område. Då det alltså enligt domstolen framgick att Hollands klassificering av SPA-områden både vad gäller antal och storlek uppenbart understeg de som enligt IBA-listan förtjänade klassas som SPA-områden, hade Holland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter mot fågeldirektivet.

B. Kommissionen mot Finland, Mål C-240/00

EU-kommissionen väckte år 2000 talan mot Finland och menade att landet underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder för att avsätta SPA-områden genom att inte genomföra en slutgiltig och fullständig klassificering av områdena. Bakgrunden var att Finland 1996 lämnade in en förteckning över 15 beslutade SPA-områden som täckte 967 km². Enligt kommissionen borde Finland med hänsyn till tillgängliga vetenskapliga fakta ha klassificerat åtminstone 91 områden som upptagits i förteckningen i rapporten från BirdLife 1997. Kommissionen pekade även på att ett område med omvitnat höga ornitologiska värden (torvmossarna i Kemihaara) sänkades i förteckningen.

Finlands försvar gick ut på att BirdLife-rapporten inte kunde betraktas som ett vetenskapligt underlag för urvalet av områdena. Den var heller inte helt känd i alla detaljer när Finlands frist att besvara klagomålen löpte ut. BirdLife centralt hade inte heller formellt ställt sig bakom förslagen; vissa områden kanske skulle bli underkända och andra tillkomma. Kriterierna som användes var dessutom inte lämpliga för användning i Finland och vissa fel hade skett vid inventeringarna som utgjorde grund för valet av områden.

Domstolen konstaterade att det var korrekt att IBA-listan inte var formellt godkänd och den därför inte kunde utgöra det vetenskapliga underlag som kommissionen hävdade. Samtidigt var det under alla omständigheter klart att de 15 områden som Finland pekade ut som SPA-områden var alldeles för få för att bestämmelserna i Artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet skulle ha uppfyllts. Finland fälldes därför för att inte ha genomfört en fullständig klassificering av de bäst lämpade områdena som SPA-områden

C. Kommissionen mot Spanien, C-235/04

EU-kommissionen tog Spanien till domstolen 2004 med motiveringen att landet inte uppfyllt bestämmelserna i Artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Enligt kommissionen hade Spanien, i förhållande till de viktiga områden för bevarande av fåglar som räknats upp i den ornitologiska förteckningen av BirdLife kallad IBA 98, inte klassificerat tillräckligt med SPA-områden vad gäller antal och storlek.

Spanien ville inte godta att förteckningen över områden i rapporten IBA 98 användes som vetenskapligt underlag, eftersom den inte beställts och övervakats av kommissionen. Man menade att den tidigare rapporten (IBA 89) borde tillmätas större värde vid urvalet av områden. Spanien pekade också på att SPA-nätverket i landet utgjorde en del av den nationella landytan som var två och en halv gånger större än genomsnittet inom gemenskapen (15,51 procent jämfört med 6,89 procent) och upp till tio gånger större än motsvarande områden i vissa grannmedlemsstater. Dessutom hade det spanska nätet av SPA-områden utökats med 237 nya områden från april år 2000 till maj år 2004. Det spanska bidraget motsvarade ensamt 35 procent av den totala landytan av SPA-områdena inom gemenskapen, samtidigt som Spaniens landyta endast utgör 16 procent av gemenskapens landyta. Vidare menade landet att vissa arter uppehöll sig nära industriområden som därför inte utgjorde de mest lämpade som SPA-områden.

Domstolen konstaterade att IBA 98 innehåller en uppdaterad förteckning över områden som är viktiga för bevarandet av fåglar i Spanien, som, i brist på vetenskapliga bevis av motsatt innebörd, utgör ett referensdokument som kan användas vid bedömningen av om nämnda medlemsstat har utsett tillräckligt med SPA-områden. Spaniens invändning beträffande att vissa arter (t.ex. rödfalk) i regionen Kastilien-La Mancha uppehåller sig i industriområden som inte är bäst lämpade som SPA-områden kan inte godtas. Så snart som ett område utgör

en särskild häckningsplats skall det nämligen klassificeras som SPA-område för att skydda arten. Om intresset av att utveckla stadsbebyggelsen ska väga tyngre än intresset av att skydda denna art, måste det förstnämnda intresset förverkligas inom ramen för Artikel 6.4 i direktiv 92/43, det vill säga genom att nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas om alternativa lösningar saknas. Så var emellertid inte fallet här. Kommissionens talan vinner därför bifall på grunden att den autonoma regionen Kastilien-La Mancha inte har utsett tillräckligt med viktiga områden som SPA-områden. Domstolen konstaterade att våtmarkerna omnämns särskilt i fågeldirektivets Artikel 4, men att flera våtmarksområden av internationell betydelse i landet inte var utpekade som SPA-områden. På den punkten delade domstolen kommissionens uppfattning, men noterade att några områden klassificerats som SPA-områden efter att det motiverade yttrandet avgetts. Sammanfattningsvis konstaterade domstolen att Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte klassificera i vissa fall tillräckligt många eller i andra fall tillräckligt stora SPA-områden i flera regioner.

3.8 Jämförelse mellan SPA-områden och Important Bird Areas (IBA) i

Sverige

Sedan 1989 arbetar BirdLife International med att peka ut och avgränsa områden som bedöms viktiga för fåglar under deras häckning, flyttning, övervintring eller rugning. Som hjälp vid urvalet finns framtagna kriterier som ska uppfyllas innan ett område förs upp på listan. Tjugo kriterier har utvecklats för europeiska förhållanden och omfattar bl.a. ett områdes internationella betydelse för hotade arter och koncentrationer av arter. Den internationella betydelsen av en lokal klassas i tre kategorier; A–C, vilka motsvarar global betydelse (A), europeisk betydelse (B) respektive betydelse inom EU (C). Sammanlagt finns idag mer än 20 000 sådana områden, Important Bird Areas (IBA), beskrivna i världen.

EU-kommissionen har vid olika tillfällen hänvisat till av IBA-nätverket när man argumenterat mot ett medlemsland eller drivit en process i den Europeiska Unionens domstol. I ett pressmeddelande från februari 2008 meddelar kommissionen:

“To assess whether Member States have complied with their obligation to classify SPAs, the Commission uses the best available ornithological information. Where Member States fail to provide the necessary scientific information, national inventories of Important Bird Areas (IBA) compiled by the non-governmental organisation (NGO) Birdlife International, are used. While not legally binding, the IBA inventory is based on internationally-recognised scientific criteria. The Court of Justice has already acknowledged its scientific value, and in cases where no equivalent scientific evidence is available, the IBA inventory is a valid basis of reference in assessing whether Member States have classified a sufficient number and size of territories as SPAs.”

Det finns alltså anledning att beakta de svenska IBA-områdena när man bedömer huruvida det svenska SPA-nätverket är tillräckligt omfattande.

Det svenska IBA-nätverket baseras i allt väsentligt på inventeringar och sammanställningar utförda av Sveriges Ornitologiska Förenings (SOF) regionala föreningar och fågelklubbar. SOF tar ställning till vilka områden som skall föreslås för granskning och godkännande av BirdLife. Hittills har sammanlagt 71 svenska områden godkänts. Ytterligare 17 har under 2007 lämnats in för granskning och even-

tuellt godkännande. Antal områden och arealen av nätverken för SPA respektive IBA framgår av figur 8 och 9.

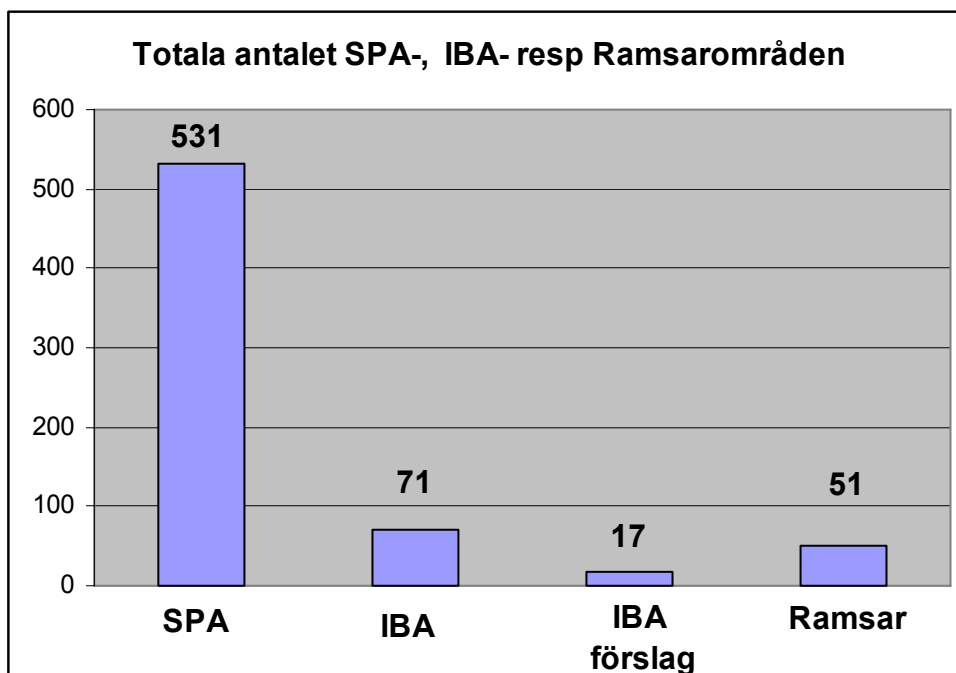


Fig. 8. Antalet SPA-, IBA- och Ramsarområden i Sverige.

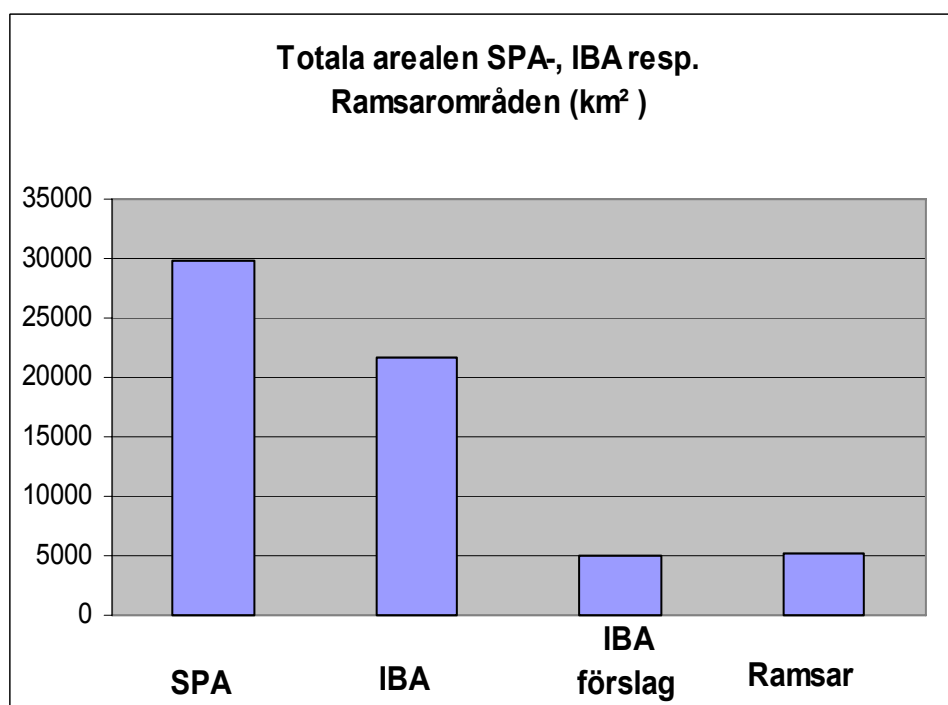


Fig. 9. Totalarealen i kvadratkilometer av SPA-, IBA- och Ramsarområden i Sverige

Metria har på Naturvårdsverkets uppdrag granskat i vilken grad SPA- och IBA-områdena sammanfaller. Av de 71 godkända IBA-områdena är 64 helt eller delvis också utpekade som SPA-område. Räknas de föreslagna IBA-områdena med saknar 12 av 88 IBA-områden klassificering som SPA. 61 % av IBA-arealen överlappar med SPA-areal. Tas hänsyn även till de 17 föreslagna, men ännu inte godkända IBA-områdena, utgörs 56 % av IBA-arealen även av SPA.

3.9 Jämförelse mellan SPA- och Ramsarområden i Sverige

Som nämnts ovan ska särskild hänsyn tas till våtmarker vid valet av SPA-områden enligt Artikel 4.2. Den aktuella texten i fågeldirektivet lyder:

”Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.”

Begreppet *våtmarker av internationell betydelse* har i denna rapport bedömts vara liktydigt med de områden som utpekats som särskilt värdefulla enligt Ramsarkonventionen. Det finns därför anledning att se i vilken omfattning de 51 svenska Ramsarområdena har beaktats i nätverket av SPA-områden (figur 8 och 9).

Naturvårdsverket har även gett Metria i uppgift att analysera i vilken omfattning SPA- och Ramsarområdena sammanfaller geografiskt. Utvärderingen visar att av de 51 Ramsarområdena är 46 helt eller delvis också SPA-område. 77 % av Ramsar arealen överlappar med SPA-nätverket.

Naturvårdsverket har nyligen presenterat ett förslag till preliminärt 15 nya och två utökade Ramsarområden, omfattande totalt 1 239 km² och huvudsakligen belägna i norra delen av landet. Av dessa berör 9 befintliga SPA-områden och ett sammanfaller geografiskt med ett tidigare förslag till regeringen om att bilda ett SPA-område av Tönningfloarna-Gullhögfloarna i Jämtland (se nedan). Naturvårdsverket kommer att under hösten 2010 hemställa att regeringen pekar ut de föreslagna Ramsarområdena.

4 Diskussion

4.1 Förutsättningar för arbetet med SPA-områden i Sverige

En robust utvärdering av det nationella SPA-nätverket ställer krav på kunskap om uppgifter som olika fågelarters kvalitativa och kvantitativa förekomst såväl inom som utom nätverket, SPA-områdenas geografiska fördelning och deras konnektivitet, de olika arternas miljökrav under skilda delar av livscykeln, hur SPA-områdenas funktioner matchar dessa miljökrav, arternas trender samt hotbild. Inom vissa av dessa områden är kunskapen förhållandevis god, medan den i andra är ofullständig. Den tidsmässiga begränsningen i uppdraget om utvärdering har medfört att enbart det varit möjligt att som bakgrund till slutsatserna analysera sådana uppgifter som varit tillgängliga. Det har t.ex. inte funnits något utrymme att ge några särskilda uppdrag till forskarsamhället för att förbättra kunskapen. Av samma skäl har det saknats möjlighet att närmare analysera det formella skyddets omfattning för SPA-områdena. Frågor om skötsel, restriktioner beträffande t.ex. tillträde, jakt eller etablering av vindkraft är faktorer som kan påverka bedömningen av ett SPA-områdes funktion och betydelse.

Nedanstående diskussion och åtföljande rekommendationer utgår således i allt väsentligt från de kunskaper som varit tillgängliga vid tidpunkten för uppdraget. Det är önskvärt att återkommande bedömning av SPA-nätverket kan göras. Rapporteringen till EU-kommissionen vart 6:e år kan exempelvis utgöra ett underlag för en fördjupad framtida analys av nätverkets fullständighet. Det finns även sentida forskning inom området som kan underlätta en mer fullständig analys (se t.ex. Skov m.fl. 2007). Eftersom nya kunskaper tillkommer och fågelfaunan är dynamisk med trender och utbredningar som ändras är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning rimligt att nätverket kan justeras så att det blir anpassat till rådande förhållanden.

Naturvårdsverket noterar att regeringen nyligen (augusti 2010) gett Naturvårdsverket i uppdrag att göra en förstudie om byggandet av grön infrastruktur mm. I uppdraget anges bl.a. att Natura-nätverket utgör en grundsten för bevarandet av biologisk mångfald och att det, för att bli funktionellt, behöver knytas samman med t.ex. spridningskorridorer. I uppdraget, som skall redovisas i mars 2011, ingår en samlad analys av behovet och förekomsten av olika landskapselement som bidrar till ett fungerande ekologiskt nätverk. Naturvårdsverket gör bedömningen att redovisningen av detta uppdrag kommer att kunna utnyttjas i framtida diskussioner om SPA-nätverkets utbredning och funktion.

Till ytan är Sverige det tredje största medlemslandet inom EU. Landet kännetecknas av en lång kustlinje med stora skärgårdsområden. Den långsmala utsträckningen från norr till söder bidrar till omväxlande naturförhållanden med flera olika naturgeografiska regioner. Skilda slag av våtmarker och skogar utgör tillsammans med fjällregionen de dominerande naturtyperna. Södra Sverige uppvisar en små-

skalig natur med omväxlande öppna odlingsmarker och skogsmark medan inslaget av kulturpåverkad natur avtar mot norr och till stor del ersätts av sammanhängande, huvudsakligen kulturpåverkade skogsområden och omfattande myrar. Sverige har en jämförelsevis låg befolkningstäthet med 23 invånare per km², men med en betydligt högre täthet i södra halvan av landet.

Skydd av natur i Sverige med stöd av nationell lagstiftning har tillämpats i över hundra år i olika former. Vid inträdet i Europeiska Gemenskapen 1995 fanns närmare 5 000 områden eller objekt skyddade med stöd av den naturvårdslagstiftningen, varav 25 nationalparker, 1 693 naturreservat och 934 djurskyddsområden. Det var därför naturligt att utgå ifrån dessa områden och se i vilken omfattning de passade in i de principer som gällde för klassificeringen av SPA-områden. Under processens gång har även områden som saknar skydd identifierats och lagts in i SPA-nätverket. Avsaknaden av precisa urvalskriterier och en utvärderingsprocess i fågeldirektivet har lett till att vägledningarna beträffande urvalet av SPA-områden har formulerats utifrån tolkningar gjorda av berörda instanser, främst regeringen och Naturvårdsverket.

Natura-nätverket omfattar områden som pekats ut med stöd av fågel- respektive habitatdirektivet. Den nu aktuella utvärderingen omfattar endast de områden som pekats ut för sitt stora värde för fågelfaunan. Naturvårdsverket vill i sammanhanget dock peka på att utöver nätverket av de 531 SPA-områdena det också finns mer än 3 500 områden som skyddas enligt habitatdirektivets bestämmelser (*Sites of Community Importance, SCI*). Med undantag för Tyskland har inget annat medlemsland i EU ett så omfattande nätverk av SCI-områden. Även om dessa svenska SCI-områden i första hand valts ut av hänsyn till förekomsten av skyddsvärda naturtyper, växter och andra djurarter än fåglar, är det uppenbart att många av dem indirekt ger ett långsiktigt skydd för många av de fågelarter som enligt fågeldirektivet ska uppmärksammas. För att utöka skyddet till att även omfatta fågelfaunan, finns möjligheten att peka ut relevanta SCI-områden som SPA-områden.

4.2 SPA-områden i Sverige och andra EU-länder

Småskaligheten i vår natur har bidragit till att det svenska nätverket av SPA-områden består av många, men ofta små områden (figur 1, 2 och 5). Det överlägset största enskilda området är Vindelfjällen med en yta av drygt 555 000 hektar. Det genomsnittliga terrestra SPA-området i Sverige har dock en storlek av endast 6 112 hektar. Motsvarande siffra för exempelvis Finland är 6 286 hektar medan Danmark har 4 700 hektar. I jämförelse med andra EU-länder har således Sverige ett stort antal områden, men den sammanlagda arealen blir förhållandevis liten eftersom många områden är små. Med endast 6.2 % av landytan klassificerad som SPA jämfört med ett EU-genomsnitt på 11.1% hamnar Sverige på den undre halvan bland EU:s medlemsstater (figur 7).

Till nätverket hör även marina områden. Dessa omfattar såväl kustnära områden som några få rena utsjöbankar. Sveriges 108 marina SPA-områden har en genom-

snittlig areal av 3 720 hektar, att jämföra med Danmarks genomsnittsareal på 20 644 hektar (59 områden) och Finlands 8 434 (66 områden). Man kan notera att Danmarks betydande satsning på marina områden tillkommit efter klagomål från Dansk Ornitologisk Förening och den därpå följande skriftväxlingen med EU-kommissionen. Framför allt de danska marina områdena, men även de finska, är alltså genomsnittligt avsevärt större än de svenska marina SPA-områdena. Även då det gäller totalarealen har Sverige den minsta ytan av de tre länderna (figur 6). Till skillnad från Finland och Sverige saknar Danmark skärgårdsområden, varför deras marina SPA-områden praktiskt taget enbart omfattar öppna kustnära miljöer och utsjöbankar.

EU-kommissionen har, vad Naturvårdsverket känner till, aldrig officiellt uttryckt någon uppfattning om det svenska nätverkets fullständighet. I den återkommande redovisningen av den s.k. Natura 2000-Barometern, som produceras i samarbete mellan EU-kommissionen och European Environmental Agency (EEA) och baseras på uppgifter sammanställda av European Topic Center (ETC), anges framstegen för EU:s medlemsländer vad gäller arbetet med bl.a. SPA-områden. De tre alternativen som ges är *klart otillräckligt (notably insufficient)*, *ofullständigt (incomplete)* resp. *till stor del fullständigt (largely complete)*. Enligt denna inofficiella källa har Sverige fortfarande ett *ofullständigt* nätverk.

Det är inte känt utifrån vilka kriterier länderna betygssätts eller får, som många medlemsstater anser, ett kvitto på godkännande genom beteckningen *till stor del fullständigt*. Man kan notera att bland de nio medlemsländer som getts en sådan beteckning i Natura 2000-Barometern återfinns länder som pekats ut jämförelsevis få områden eller en relativt liten andel av landets yta (figur 10 och 11). En anledning kan vara att länderna har olika stor yta av viktiga fågelområden. Vad som krävs för att Sverige ska kunna uppgraderas till beteckningen *till stor del fullständigt (largely complete)* går inte att bedöma utan en närmare dialog med EU-kommissionen. Naturvårdsverket uppskattar dock att utsikterna för en sådan uppgradering skulle öka om ytterligare några områden utpekades som SPA-områden (se nedan). Det är också angeläget att uppdatera uppgifterna i Natura-databasen, eftersom dessa i flera fall utgår från en situation under 1990-talet. Det är Naturvårdsverkets bedömning att enbart en uppdatering av Natura-databasen troligen skulle innebära att andelen av landets population (som uppehåller sig inom nätverket) av flera arter för vilka SPA-områden ska pekas ut, skulle öka.

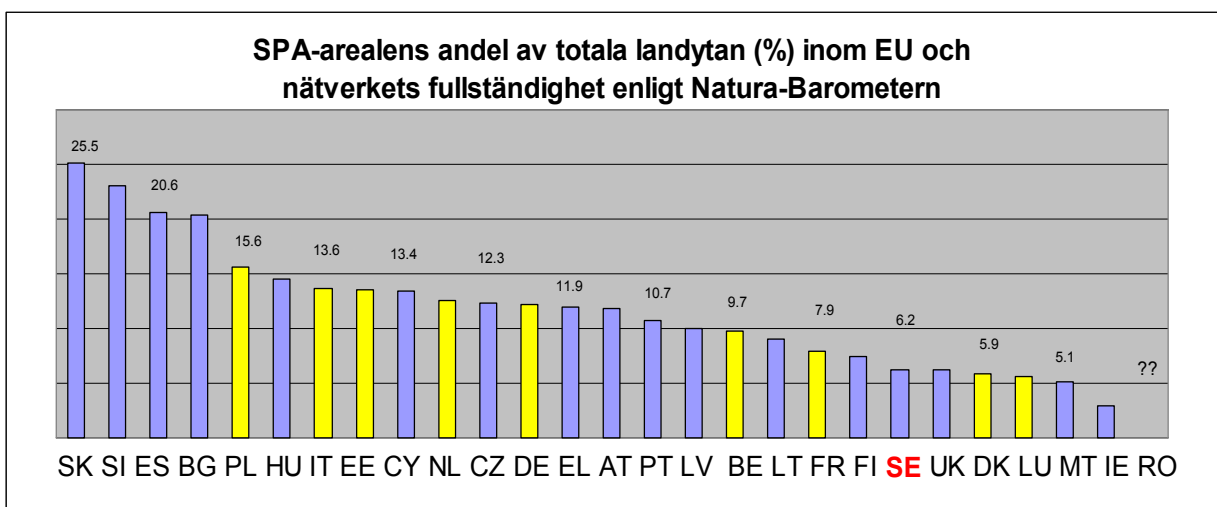


Fig. 10. Gulmarkerade länder anses enligt Natura-Barometern ha ett *till stor del fullständigt* (largely complete) SPA-nätverk. Blå staplar representerar medlemsstater som bedöms ha ett *ofullständigt* nätverk. Notera att inga länder i Natura-Barometern bedöms ha ett *klart otillräckligt* nätverk.

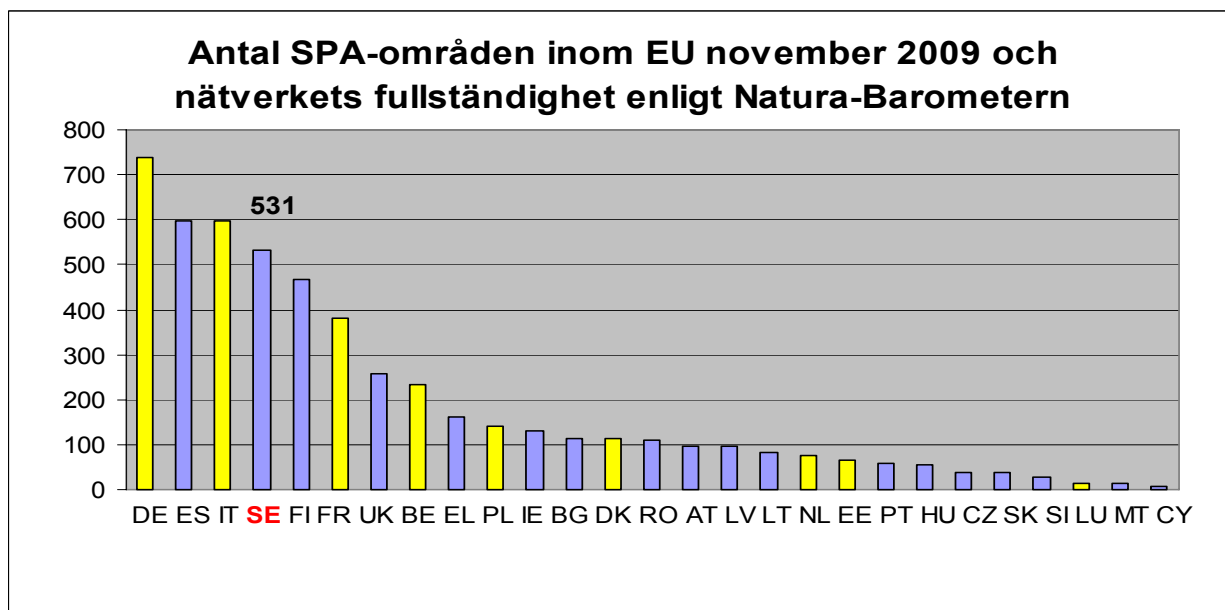


Fig. 11. Gulmarkerade länder anses enligt Natura-Barometern ha ett *till stor del fullständigt* (largely complete) SPA-nätverk. Blå staplar representerar medlemsstater som bedöms ha ett *ofullständigt* nätverk. Notera att inga länder i Natura-Barometern bedöms ha ett *klart otillräckligt* nätverk.

4.3 Det regionala nätverket av SPA-områden

Fördelningen av SPA-områden inom landet är som framgår av tabell 1 ojämn. Antalet områden i länen varierar mellan 14 och 46 och den utpekade totalarealen är inte oväntat störst i de nordliga länen. Det finns dock inget entydigt samband mellan länets storlek och den areal eller det antal SPA-områden som klassificerats. Ett

sydligt beläget län som Östergötlands län har pekat ut närmare 11 % av sin yta som SPA-områden, medan motsvarande siffra för Västernorrlands län understiger 1 %. Enligt Naturvårdsverkets bedömning återspeglar situationen såväl de naturbundna förutsättningarna inom olika delar av landet som regionernas olika ambition då det gäller arbetet med Natura 2000. De stora skillnaderna mellan länen kan vara en faktor att beakta om behovet av kompletteringar aktualiseras.

En viktig aspekt vid granskningen av SPA-nätverkets fullständighet är om det kan anses vara sammanhängande eller inte. För flyttande fåglar och då inte minst våtmarksberoende arter är det viktigt att lämpliga rastplatser bevaras i tillräcklig mängd och på rimliga avstånd från varandra. Vad som är rimligt avstånd i detta sammanhang kan diskuteras, men eftersom en stor del av våtmarksfåglarnas flyttleder följer kusterna kan det finnas anledning att särskilt granska fördelningen av SPA-områdena här. En sådan granskning ger vid handen att det finns vissa kuststräckor och skärgårdsområden där SPA-områdena ligger mer glest än i övrigt. Inom följande sträckor får SPA-områdena anses ligga på ett större avstånd (åtminstone mer än 50 km) från varandra än inom övriga kustområden:

- **O län:** Mellan SPA-områdena Galtölera-Algölera och Stigfjorden. Här finns dock flera SCI-områden utpekade enligt habitatdirektivet.
- **M län:** Mellan SPA-områdena Falsterbo-Foteviken och Sandhammaren, dvs. större delen av sydkusten. SCI-områden saknas inom denna kuststräcka..
- **M län:** Mellan SPA-områdena Sandhammaren och Tosteberga-Ängholmarna. Flera SCI-områden finns dock.
- **AB län:** Längs kusten och inom hela skärgården, särskilt i jämförelse med Södermanlands och Östergötlands skärgårdar. Några få, men stora, SCI-områden finns dock.
- **Y län:** Mellan Sundsvall och Härnösand och Nordanstig. Längst denna kuststräcka är det även glest med SCI-områden.
- **AC/BD län:** Mellan Umeå – Skellefteå – Luleå. Även glest med SCI-områden i södra delen av denna kuststräcka.

Det saknas möjlighet inom ramen för detta regeringsuppdrag att närmare analysera vilka naturtyper som ingår i SPA-områdena längs de angivna kuststräckorna och därmed vilka fågelarter som utnyttjar dem. Man bör i sammanhanget notera att även om SCI-områdena primärt är avsatta p.g.a. förekomsten av vissa naturtyper, så erbjuder de i många fall även miljöer för olika fågelarter. Vid behov av komplet-

tering av SPA-nätverket bör därför möjligheten utnyttjas att från det befintliga nätverket av SCI-områden peka ut lämpliga SPA-områden.

Två av de ovan utpekade kustområdena, nämligen i Stockholms och Västernorrlands län, ingår i regioner vars representation av SPA-områden enligt tabell 1 är betydligt lägre (<2 % av länets yta) än den för Sverige genomsnittliga andelen (ca 6 %). Det finns därför skäl som talar för att vissa kompletteringar av SPA-nätverket bl.a. bör ske inom dessa två län.

4.4 Hur väl är fågelarterna representerade i SPA-nätverket?

Enligt fågeldirektivet ska de avseende antal och storlek mest lämpade områdena för bevarandet av arter upptagna på bilaga 1 samt därtill områden av betydelse för andra flyttande arter klassificeras som SPA-områden. Hur väl de aktuella arterna och områdena är representerade i nätverket illustreras i nedanstående avsnitt på några olika sätt.

Hur sammanhängande nätverket är har kommenterats i avsnittet ovan. Bilaga 3 visar i hur många SPA-områden respektive art förekommer. Siffrorna kan inte anses fullt ut representera situationen idag, utan speglar snarare läget sett över en längre tidsperiod, eftersom data samlats in under flera år. Förekomst innebär att arterna antingen häckar och/eller rastar eller övervintrar inom ett SPA-område. Man kan notera att många arter med högfrekvent förekomst är knutna till antingen skogliga miljöer eller någon våtmarkstyp, vilket alltså på ett förväntat sätt speglar de dominerande naturtyperna i Sverige. Att många hotade arter uppvisar en betydligt lägre frekvens hänger på samma sätt naturligt ihop med deras begränsade utbredning och numerär.

Bilaga 3 visar de våtmarksarter som bedömts lämpliga att utgöra grund för urval av SPA-områden i Sverige enligt Artikel 4.2 i fågeldirektivet. Uppgifterna är hämtade från Naturvårdsverkets Natura 2000-databas. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är rapporteringen om förekomsten av dessa arter inte komplett och informationen kan inte ligga till grund för några säkra bedömningar om huruvida det finns anledning att komplettera nätverket av SPA-områden av hänsyn till dessa artgrupper. Man bör notera att med några få undantag har urvalet av SPA-områden i Sverige baserats på förekomst av arter upptagna på bilaga 1 till fågeldirektivet och i olika grad har länsstyrelserna dessutom rapporterat förekomst av våtmarksarterna på bilaga 3 nedan. Naturvårdsverket bedömer att det saknas skäl att enbart på grund av förekomst av de listade våtmarksarterna peka ut ytterligare SPA-områden.

Bedömning av hur stor del av arternas totalpopulation som återfinns inom SPA-nätverket utgår i huvudsak från de uppgifter som redovisas i tabell 4 och bilaga 4. Det måste betonas att uppgifterna om förekomst bör användas med stor försiktighet, eftersom de för praktiskt taget alla arter baseras på kunskap som togs fram 2004. Flera av arterna har sedan dess uppvisat betydande förändringar i popula-

tionsstorleken. Det är sannolikt att en stor ökning eller minskning inom landet också återspeglas i SPA-nätverket. Av den anledningen har i motsvarande grad en justering gjorts i bilaga 4 för procentandelen inom SPA-nätverket för arter vars population bedöms ha minskat eller ökat med minst 15% sedan 2004.

Det är också viktigt att komma ihåg att nätverket endast representerar drygt 6% av landytan och att de flesta arterna inte är kolonihäckare utan uppträder spridda i landskapet. Man kan för den stora majoriteten av arter därför inte förvänta sig att en särskilt stor andel av totalpopulationen återfinns inom nätverket. Det framgår dock att den stora majoriteten arter bedöms ha en relativt hög representation (>10%), vilket väl sammanfaller med fågeldirektivets syfte. Vissa arter, främst sådana som har en spridd förekomst i främst skogliga miljöer, bedöms ha en lägre andel av sina populationer inom nätverket.

0 – 10 %	Bivråk Brushane Dvärgmåsar Fältpiplärka Grönbenor Halsbandsflugsnappare Hökuggla Järpe Kungsfiskare Lappuggla Orre Ortolansparv Pärluggla	Röd glada Slaguggla Sparvuggla Spillkråka Tjäder Trana Törnskata Smålom Sångsvan Svart stork Trädlärka Vit stork
11 – 25 %	Berguv Blåhake Blå kärrhök Brun kärrhök Fiskgjuse Fisktärna Gråspett Havsörn Kungsörn	Ljungpipare Mindre flugsnappare Nattskärna Pilgrimsfalk Smalnäbbad simsnäppa Stenfalk Storlom Svarthakedopping Tretåig hackspett
26 – 50 %	Höksångare Jaktfalk Kornknarr Myrspov Rördrom	Silvertärna Skräntärna Småfläckig sumphöna Småtärna Vitryggig hackspett

51 – 75 %	Kentsk tärna Skärfläcka (Sydlig) kärrsnäppa (rasen <i>schinzii</i>)	Vitkindad gås Ängshök
> 75 %	Fjällgås	Svarttärna
Okänd andel	Brun glada Dubbelbeckasin Fjällpipare Fjälluggla	Jorduggla Salskrake Svartbent strandpipare

Tabell 4. Andel av den svenska totalpopulationen som bedöms häcka inom SPA-nätverket. Arter som enligt den svenska Rödlistan anges som *Hotade* (Akut hotade, Starkt hotade, Sårbara) har markerats med **fet stil**. Tabellen baseras på uppgifterna i bilaga 4.

Inte bara numerären utan också trenden i populationsstorleken ska beaktas när det gäller att bedöma behovet av att skydda de olika arterna. Artikel 4 i fågeldirektivet anger:

”Trends and variations in population levels shall be taken into account as a background for evaluations”.

För arter vars population uppvisar en positiv trend eller som är långsiktigt stabila behöver kraven på att säkerställa deras livsmiljö därför inte ställas lika högt som för arter med neråtgående trend. Av alla regelbundet förekommande arter med relativt låg representation i SPA-nätverket (0-10%) bedöms samtliga 23 utom brus-hane, fältpiplärka, kungsfiskare, ortolansparv och spillkråka ha en positiv trend eller vara stabila under senaste 10-årsperioden (Ottvall m.fl. 2008).

Några arter, främst hotade arter, förtjänar en särskild granskning och kommentar. Den vittryggiga hackspetten hör till en av landets mest hotade fågelarter med förekomst av bara enstaka par jämte ett antal ensamma individer. Eftersom arten återfinns regelbundet inom åtminstone ett SCI-område finns det med anledning av artens mycket prekära läge skäl att granska möjligheterna för att även ge detta område SPA-status.

Fjälluggla, brun glada, svart stork och svartbent strandpipare anses enligt ArtData-banken inte häcka regelbundet i landet och det saknas tills vidare anledning att avgränsa ytterligare SPA-områden för dessa arter. Även den vita storken anges i bilaga 4 som inte häckande i landet. Enligt Artdatabanken krävs att de häckande individer som härstammar från Projekt Vit Stork uppträder som helt vilda fåglar och bl.a. etablerar normala flyttvägar innan de bedöms som tillhörande den svenska fågelfaunan.

Bivråk, ortolansparv och kungsfiskare är tre hotade arter som enligt tabell 4 har en liten andel av respektive population inom nätverket. Bivråken förekommer enligt Natura-databasen i 115 SPA-områden (bilaga 2) och från samma antal områden har arten rapporterats under 2009 enligt ArtDatabanken (rapporteringssystemet Svalan). Enligt den nationella miljöövervakningens siffror från dagsträckande fåglar vid Falsterbo har dock bivråken minskat mycket kraftigt de senaste decennierna. Orsakerna är delvis okända men bedöms troligen både handla om förändringar i övervintringsområdena såväl som strukturförändringar i häckningsområdena. I det senare fallet är det rimligt att anta att en av dess viktigare födoresurser, jordgetingar, har minskat genom att öppna, örtrika och insektsrika skogs- och hagmarksmiljöer minskat kraftigt under samma tidsperiod. Eftersom det bedöms handla om storskaliga förändringar inom de areella näringarna så är ett ökat antal SPA-områden i detta fall ingen långsiktig lösning. Här måste det istället diskuteras möjligheter till förändringar inom de areella näringarnas naturvårdshänsyn, inklusive en utökning av miljöersättningar inom jordbruket och skogsbruket så att exempelvis varierade, öppna skogsmiljöer och bryn med blommande örter och hög insektsrikedom gynnas. Många sådana marker passar inte in i nuvarande EU-villkor och de förändringar som skett i villkoren skapar osäkerhet och förvirring. Traditionella betesmarker med höga värden måste naturligtvis rymmas inom ersättningssystemen – om det inte är möjligt med EU-medel är det viktigt att nationella medel finns för dessa marker. Men för att klara arter som exempelvis bivråk är det Naturvårdsverkets uppfattning att det måste diskuteras huruvida det framgent kan gå att betala ut ersättningar även för att sköta skogsbryn och vissa typer av rena skogsmiljöer som idag ligger utanför ersättningssystemen. Naturvårdsverket anser utifrån den ovan diskuterade bakgrunden att antalet SPA-områden där arten förekommer är tillräckligt.

Ortolansparvens häckningsmiljöer finns i jordbrukslandskapet, men i norra Sverige alltmer även på hyggen. Arten förekommer enligt Natura-databasen i 28 SPA-områden och är enligt Artportalen också rapporterad från 28 sådana områden under 2009. Naturvårdsverket bedömer att med hänsyn till att arten till stor del förekommer i yngre successionstadier av hyggen att det i norra Sverige inte är meningsfullt att peka ut ytterligare områden. I södra halvan av landet förekommer arten huvudsakligen i öppna jordbruksområden med inslag av glest beskogade åkerholmar, torra hagmarker och trädbärande slåttermark. Här bedömer Naturvårdsverket att det finns ett behov kopplat av ytterligare några SPA-områden med kopplade skötselåtgärder, vilket även skulle gynna ett stort antal andra fågelarter med vikande trender i jordbrukslandskapet. På sikt krävs dock huvudsakligen riktade naturvårdsåtgärder inom jordbruket, exempelvis en ökad andel s.k. småbiotoper, skötsel/hävd av torrbackar, åkerholmar och bryn, minskad användning av bekämpningsmedel (Geiger m.fl. 2010), mer störd och blottlagd mark samt inte minst en utökad areal betad och slåttad mark. Exempelvis kan detta ske genom restaurering av miljöer med upphörd hävd där ortolansparven tidigare förekommit talrikt.

En kontroll av kungsfiskarens förekomst 2009 inom SPA-nätverket med hjälp av Artportalen (se avsnitt 5.6 nedan) visar att arten observerats i 44 områden, alltså i betydligt fler områden än vad som anges i bilaga 2. Naturvårdsverket anser att arten bör uppmärksammas inom ramen för det uppdrag som Naturvårdsverket samt länsstyrelserna fått om kvalitetssäkring av gränser och data beträffande Natura 2000-områden ("kvalitetssäkringsuppdraget") samt vid en komplettering av nätverket. Artens livsmiljö, huvudsakligen fiskrika, meandrande större vattendrag med skogbevuxna kantmiljöer, är dessutom en underrepresenterad miljö i andra områden som skyddats som naturreservat eller biotopskydd.

Även dvärgmåsen har enligt tabell 4 och bilaga 2 en svag representation inom SPA-nätverket. Arten är inte hotad och har en positiv populationsutveckling (Ottvall m fl. 2008). Den har noterats i 99 SPA-områden under 2009 och Naturvårdsverket bedömer att kvalitetssäkringsuppdraget kommer att leda till en mer bild av artens förekomst. Dvärgmåsen har dessutom en häckningsstrategi likt flera tärnararter dvs. att de kan häcka något eller några år på en lokal för att sedan plötsligt helt byta häckningsområde, vilket minskar effekten av att peka ut särskilda SPA-områden för arten.

Fältpiplärkan återfinns enligt bilaga 2 endast i tre SPA-områden. Arten har en mycket begränsad utbredning i landet, men har under 2009 enligt Artdatabanken påträffats i sex SPA-områden (totalt i 39 områden bakåt i tiden). Detta indikerar enligt Naturvårdsverket att arten kan förekomma regelbundet i fler områden än vad som idag registrerats och att den pågående uppdateringen av Natura-databasen kommer att ge mer aktuell bild av förhållandet. Ett särskilt åtgärdsprogram har upprättats för arten 2001.

Halsbandsflugsnapparens har en mycket begränsad utbredning i landet och är enligt Natura-databasen rapporterad från endast två SPA-områden, båda belägna på Öland (bilaga 3). Dess huvudutbredningsområde är emellertid Gotland och enligt Artportalen har arten rapporterats från 7 gotländska SPA-områden under 2009. Naturvårdsverket menar att det finns anledning att beakta arten inom kvalitetssäkringsuppdraget och/eller klassificera ytterligare något eller några SPA-områden där arten förekommer och då främst på Gotland. Eftersom arten förekommer i flera SCI-områden kan en förstärkning av artens representation i Natura-nätverket företrädesvis ske genom att några av dessa utpekade som SPA-områden.

Kungsörnen finns upptagen på den svenska rödlistan, men klassas inte som en hotad art. På Gotland finns landets, och kanske världens, tätaste bestånd av kungsörn med ca 50 par, men enligt tillgänglig information häckar bara något enstaka av dessa inom SPA-nätverket. En uppdatering av artens förekomst och/eller utpekande av ytterligare SPA-områden bedöms särskilt angelägen på Gotland. Naturvårdsverket anser att arten för övrigt har en tillfredsställande representation i SPA-områdena (bilaga 4 och tabell 4). Man bör notera att antalet lyckade häckningar

varierar avsevärt mellan åren, vilket måste beaktas när artens förekomst inom SPA-nätverket bedöms för enskilda år.

Även beträffande flera arter av tärnor gäller att de är rörliga och att kolonierna ofta byter plats från ett år till annat, bl.a. beroende på predationstryck och häckningsutfall föregående år. Det innebär att graden av representation inom SPA-områdena för dessa arter kan variera påtagligt över åren. Siffrorna för småtärna och kentsk tärna, liksom för skärfläcka, representerar därför en flerårsperiod.

Vilken storlek dubbelbeckasinens population har inom SPA-nätverket är mycket osäkert. Ett åtgärdsprogram har upprättats för arten (Naturvårdsverket 2007). Artens uppehållsplatser i norra Sverige är ofullständigt kända, men programmet bedömer att sannolikt mindre än 5% av lekplatserna är skyddade som reservat eller nationalpark. Artens förekomst inom fjällkedjans SPA-områden är inte känd. De viktigaste rastlokalerna i södra Sverige har däremot ett bättre skydd. Av de i åtgärdsprogrammet angivna 32 lokalerna av betydelse för arten är 18 utpekade som SPA-områden. Eftersom ca 90% av EU:s bestånd bedöms häcka inom landet har Sverige ett särskilt ansvar för artens bevarande. Att ge SPA-status åt ytterligare något eller några områden i norra Sverige bedöms därför motiverat. Här saknas lämpliga SCI-områden, vilket innebär att nya Natura 2000-områden måste pekas ut.

Till andra arter som Sverige har ett betydande ansvar i ett europeiskt perspektiv hör storlom, smålom, fjällgås, fiskgjuse och jaktfalk. EU-kommissionen har för ett antal år sedan ställt frågor om omfattningen av skyddet för storlom och smålom i Sverige. På uppdrag av Naturvårdsverket har Sveriges Ornitologiska Förening och Svenska Lomföreningen gjort en översyn av det svenska beståndet av storlom och smålom samt bedömt i vilken omfattning arterna förekommer i SPA-nätverket (Eriksson 2010). Rapporten utmynnar i slutsatsen att storlommen har en tillfredsställande representation inom nätverket och även förekommer i några SPA-områden utöver vad Natura-databasen anger. Om några SCI-områden med förekomst av arten även utpekas som SPA-område kan artens representation i nätverket ytterligare förstärkas. För några sjöar som bara delvis omfattas av ett SPA-förordnande bör enligt rapporten avgränsningen ses över.

De sammanfattande kommentarerna för smålom anger att arten sett till antalet par på olika häckningslokaler bör vara representerad på en tillfredsställande nivå i det svenska SPA-nätverket. Liksom storlommen förekommer arten idag i några SPA-områden utan att vara förtecknad i artlistan eftersom fåglarna uppträtt efter det att regeringen beslutat ge området SPA-status. Rapporten pekar dock på behovet att även inkludera ett större antal av artens fiskesjöar i nätverket. Idag har urvalet av lämpliga områden i alltför hög grad fokuserats på artens häckningsmiljö.

Naturvårdsverket gör bedömningen att de två lomarterna i allt väsentligt har ett tillfredsställande skydd, men att smålommens behov av fiskevatten bör mötas med

en komplettering av SPA-nätverket. Vidare bör de två arterna formellt anges som förekommande i de SPA-områden som hyser arten inom kvalitetssäkringsuppdraget.

Fjällgåsens utbredning är väl känd och artens begränsade geografiska förekomst inklusive flera av dess rastplatser sammanfaller med avgränsningen för olika SPA-områden. Även fiskgjusen och jaktfalken är förhållandevis väl representerade i SPA-nätverket (tabell 4).

Bilaga 3 anger förekomsten av olika våtmarksarter inom landets SPA-områden. Av särskilt intresse i sammanhanget bör de sex rödlistade arterna vara. De två arter på rödlistan som har den minsta representationen i nätverket, nämligen svarthalsad dopping och rödspov, har båda en mycket begränsad utbredning i landet. Rödsponen har minskat drastiskt inom och även utanför Sverige under senare år. Bakomliggande orsaker till populationsnedgången är omdiskuterade, men står troligen att finna i förändringar i artens övervintringsområden samt i förändrad hävdregim i häckområdenas fuktängar – för mycket eller för lite hävd. Fuktiga hävdade strandängar är en av de mest artrika miljöer vi har i landet, men ett stort antal strandängar som har potential att hysa arten har växt igen pga. upphörd hävd. Rödsponen sågs enligt Artdatabanken i 51 SPA-områden under 2009 och i 130 områden genom åren. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns anledning att beakta arten vid arbetet med kvalitetssäkringen och /eller klassificera ytterligare SPA-områden med påkopplad lämplig skötsel/hävd/restaurering där arten förekommer eller har potential att förekomma. Naturvårdsverket anser däremot inte att uppgifterna om svart-halsad doppings eller övriga fyra rödlistade våtmarksarters närvaro i SPA-områdena föranleder riktade insatser.

Svenska skogsmiljöer hyser sex ugglearter som listas i fågeldirektivets bilaga 1, nämligen pärluggla, hökuggla, lappuggla, slaguggla, sparvuggla samt berguv. Dessutom ingår jordugglan, som dock påträffas i mer öppna landskap. Fjällugglan bedöms idag inte häcka årligen i landet. Enligt de mycket osäkra siffrorna i bilaga 4, som väsentligen baseras på uppgifter från 2004, återfinns mellan 1 och 11 % av ugglearternas populationer i SPA-nätverket. Räknas berguven bort, beroende på svårigheter att få fram tillförlitliga siffror pga. artens känslighet ur sekretesssynpunkt, visar siffror från 2009 från Artdatabanken att mellan 2 och 8 % av observationerna gjorts inom ett SPA-område. Ugglornas i många fall tillbakadragna levnadssätt med glesa och spridda förekomster över ofta stora arealer gör dem generellt svårinventerade. Dessutom är deras populationsstorlekar extremt cyklisk, såväl nationellt mellan olika år, men också regionalt/lokalt under samma år, vilket ytterligare försvårar en korrekt bedömning av deras förekomst inom landet och inom SPA-områden.

Av tillgängliga data från nationell miljöövervakning (Svensk Fågeltaxering), Artdatabanken och andra källor bedöms särskilt jordugglan ha haft en mycket negativ populationstrend de senaste decennierna. En viss (tillfällig?) upphämtning har dock

skett under senare år i samband med de enstaka och delvis regionala uppgångarna i sorkpopulationerna som skett såväl i fjällvärlden som på bl.a. Öland. Även berguven bedöms ha haft en kraftig nedgång åtminstone i norra Sverige och delar av södra Sveriges inland. Detta efter årtionden av populationsökning, till stor del tack vare riktade insatser inom bl.a. Projekt Berguv. Eftersom arten befarats ha minskat kraftigt under de senaste åren har SOF utsett den som riksinventeringsart år 2009, vilket kommer att ge en klarare bild av dess geografiska förekomst och populationens storlek. Resultatet av inventeringen har dock inte varit tillgänglig i detalj inför denna utvärdering. Enligt Svensk Fågeltaxering har övriga ugglearter i dag relativt stabila, några – som exempelvis pärlugglan – efter kraftiga populationsras på 1980–90-talen, eller svagt ökande populationstrender. Eftersom ugglorna i många fall finns i glesa och spridda förekomster över ofta stora arealer är SPA-områden inte är något verksamt verktyg för att garantera gynnsam bevarandestatus. Det finns inte skäl att förvänta sig en annat än att en mycket liten andel av populationerna återfinns inom SPA-nätverket. Enligt Naturvårdsverket saknas det därför anledning till en insats för fler SPA-områden riktad mot just ugglor. Naturvårdsverket bedömer att en viss ökad representation av ugglearter kan uppnås inom kvalitetsåkringsuppdraget och i samband med att lämpliga SCI-områden utpekade som SPA-områden.

Wetlands International har nyligen publicerat en omfattande rapport över vadarpopulationerna i Afrika och västra Eurasien (Delaney, S. m.fl. 2009). Rapporten som bl.a. innehåller uppgifter om populationsstorlekar och flyttvägar för ett 90-tal vadarter, pekar också ut de lokaler eller områden som bedöms hysa minst 1% av artens totalpopulation under någon del av året. De områden i Sverige som uppfyller kriterierna redovisas i tabell 5. Av tabellen framgår att flertalet områden av särskild betydelse för vadare är utpekade som SPA-områden. Ett undantag är Stockholms yttre skärgård, som saknar sådana områden med förekomst av roskarl. Det kan därför finnas anledning att beakta den artens häckningslokaler vid en komplettering av SPA-nätverket i Stockholms län.

Lokal	Art	Säsong	SPA -status
Lommabukten	Ljungpipare	Flyttning	Ja
Lundåkrabukten	Ljungpipare	Flyttning	Ja
Ölands kuster	Skärfläcka	Häckning	Ja, flera områden
Falsterbo-Foteviken	Skärfläcka	Häckning	Ja
Foteviken-Lommabukten	Ljungpipare	Flyttning	Ja
Gotlands kuster	Större strandpipare	Häckning	Ja, flera områden
Ännsjön-Storlien	Dubbelbeckasin	Häckning	Ja, två områden
Stockholms yttre skärgård	Roskarl	Häckning	SPA-områden med arten saknas
Umeälvens delta	Svartsnäppa	Flyttning	Ja
Umeälvens delta	Grönben	Flyttning	Ja

Tabell 5. Lokaler i Sverige av särskild betydelse för vadare under häckning eller flyttning. Arter på bilaga 1 till fågeldirektivet har markerats med **fetstil**.
Källa: Delaney, S. m.fl. 2009.

4.5 Datakällor och kunskapsluckor

Sverige har i flera avseenden varit ett föregångsland då det gäller övervakning av vilt, dvs. däggdjur och fåglar. Beträffande fåglar sker den långsiktiga övervakningen och inventeringarna genom ett flertal aktörer. Naturvårdsverket ansvarar, via den nationella miljöövervakningen, för verksamheter vid Falsterbo (flyttfågelräkning), Ottenby (ringmärkning) samt häckfågel- och sjöfågelräkningar enligt systematiserade metoder. Genom länsstyrelserna äger flera övervakningsprogram rum och man svarar dessutom för uppföljningar av Natura 2000-områden, inklusive SPA-områdena. Flera artinriktade projekt som berör fåglar, exempelvis havsörn, pilgrimsfalk, berguv, vitryggig hackspett och fjällgås har initierats och drivits av olika ideella föreningar. Genom Svensk Fågeltaxering (som också är en del av svensk nationell miljöövervakning) erhålls värdefull information om utbredningar och trender. ArtDatabanken samlar in uppgifter om arternas status och ger vart femte år ut den svenska rödlistan där bl.a. hotade fågelarter redovisas. Sedan några år finns dessutom ett internetbaserat rapporteringssystem genom Artportalen för olika artgrupper som lett till en omfattande frivillig rapportering av framför allt fåglar (se avsnitt 5.6).

Det har som nämnts ovan inte varit möjligt att annat än undantagsvis ta fram nya och säkrare uppgifter än de som är tillgängliga sedan tidigare. Det betyder att huvuddelen av uppgifter om förekomst och populationsstorlekar i denna utvärdering utgår ifrån redan existerande databaser och andra källor. Vilka dessa är framgår av referenslistan i kapitel 7. Som en del i en rapport om populationstrender för fåglar i Sverige (Ottvall m.fl. 2008) redovisades även brister i dagens övervakningssystem av den svenska fågelfaunan och de kunskapsluckor dessa leder till. Dessa brister påverkar även tillförlitligheten i de uppgifter, t.ex. populationsstorlekar, som återges i föreliggande utvärderingsrapport. Flera av de arter som lever i fjällvärlden pekas i rapporten om populationstrender ut som dåligt kända till sin utbredning och numerär. Det betyder att uppgifter om arter som fjällpipare, myrspov, dubbelbeckasin och fjälluggla måste behandlas med stor försiktighet. Till andra artgrupper som bedömts ha en ofullständig kartläggning hör andra ugglearter och vissa våtmarksfåglar.

4.6 Det svenska rapporteringssystemet för fåglar

Idag finns det möjligheter att rapportera observationer av fåglar på internet i Artportalen, knuten till Lantbruksuniversitetet i Uppsala. Det är en oberoende samlingsplats för fynd av arter och sedan lanseringen av systemet år 2000 har det utvidgats till att omfatta alla taxa. Vem som helst kan använda denna information, vars fågeldel går under namnet Svalan. Alla fynd publiceras först och kvalitetsgranskas i efterhand av ansvariga inom resp. ämnesområde. De digitala gränserna för samtliga svenska SPA-områden finns inlagda i systemet. Det innebär bl.a. att alla fågelobservationer som görs inom ett SPA-område automatiskt kopplas ihop med detta område, även om rapportören inte är medveten om att ett SPA-område

berörs. Den som önskar uppgifter om fågelförekomsten i ett SPA-område kan enkelt söka efter denna information.

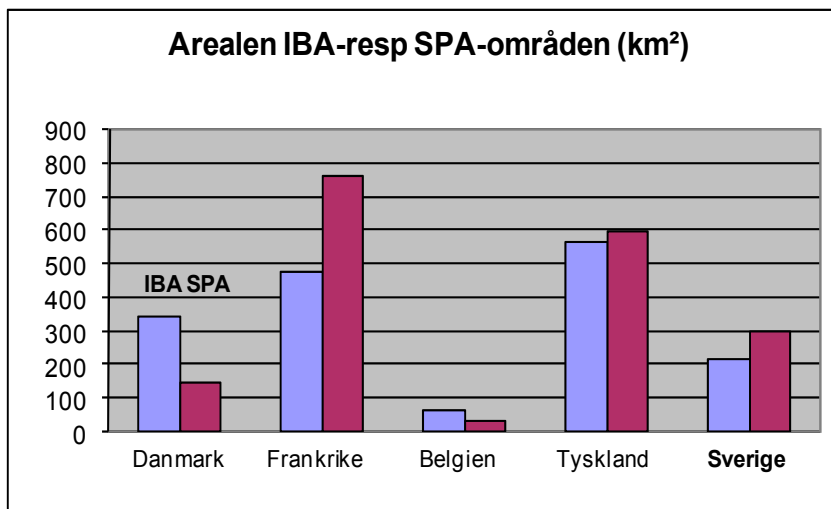
Rapporteringsystemet saknar motsvarighet inom EU. Genom den höga andelen användare och graden av inrapporterade observationer förbättras kunskapen om fågelfaunan i SPA-områdena. Hittills (augusti 2010) finns mer än 19 miljoner rapporter om fågelförekomst i landet samlade i systemet och av dessa faller mer än 4 miljoner inom de 531 SPA-områdena. Det faktum att det svenska SPA-nätet endast omfattar ca 6% av landets yta, men att antalet spontana fågelrapporter till 22.7 % faller inom nätverket innebär att SPA-områdena i betydligt högre grad än utanför-liggande områden besöks av fågelobservatörer. Med denna omfattande rapportering på ideell basis är förutsättningarna för att få kunskap om arters förekomst i nätverkets fågelfauna goda. För att kunna bedöma med vilken relevans spontanrapporteringen är användbar för att övervaka SPA-områdena och ge information om trender krävs dock en närmare analys. Troligt är att rapporteringen kan anses vara fullgod endast för vissa områden och arter. Detta gäller till exempel högsta siffror på rastande fåglar på flera lokaler och observationer av sällsynta arter i välbesökta områden. Däremot krävs normalt andra insatser för att på ett tillfredställande sätt kunna övervaka häckande fåglar. I flera fall omfattas de mest känsliga SPA-områdena av tillträdesförbud vilket begränsar möjligheten till fullgod spontanrapportering. En ytterligare begränsning är att rapporteringen vanligen saknar mått av observationsansträngning, vilka arter som inte observerats ("ettor och nollor"), att olika delar av landet besöks i olika hög grad av ornitologer och fågelskådare, samt att vissa arter förväntas rapporteras mer än andra. För flera av de stora reservaten i norr har förtätade standardrutten föreslagits som modell för förbättrad övervakning. Framför allt för flera svårinventerade arter krävs framtagande av riktlinjer på lämplig inventeringsmetodik för att motverka nuvarande brister och tillgodose de långsiktiga behoven. I en nyligen presenterad rapport om integrerad viltövervakning lämnas bl.a. förslag på hur den framtida övervakningen av häckande, rastande och sträckande fåglar bör ske (Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska anstalt 2010).

4.7 SPA-områden och relationen till IBA- och Ramsarområden

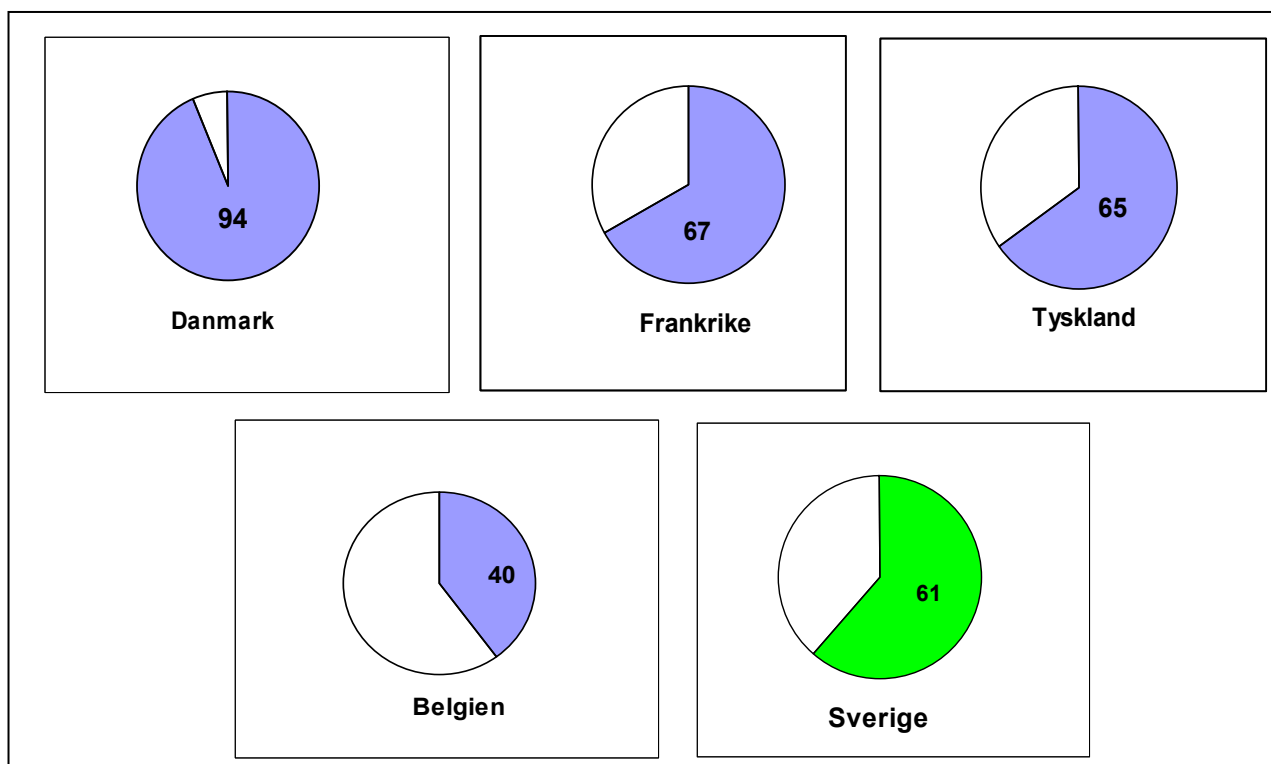
Som nämnts ovan finns det särskild anledning att studera i vilken omfattning som IBA- och Ramsarområden är representerade i nätverket av SPA-områden. Metrias genomgång visar att den stora majoriteten av godkända IBA-områden (64 av 71) helt eller delvis är klassade som SPA-område. Inräknas de föreslagna berörs 76 av 88 IBA-områden av SPA-klassificering. Ser man till arealen är, enligt Metrias analys, 56 % av IBA-områdena, inklusive de föreslagna, också SPA-områden.

Det finns som nämnts inget formellt krav som innebär att samtliga IBA-områden också måste utpekade som SPA-områden. De EU-medlemsländer som av EU-kommissionen angetts ha ett i allt väsentligt fullgott SPA-nätverk har i olika om-

fattning inkluderat IBA-områden. Figur 12 och 13 visar relationen mellan IBA- och SPA-arealen i några länder som av kommissionen bedömts ha ett fullgott nätverk.



Figur 12. Arealen IBA- (blått) resp. SPA-områden (lila) i några länder jämfört med godkända IBA-respektive SPA-områden i Sverige



Figur 13. Andel (%) nationell IBA-areal av Sveriges SPA-nätverk samt inom fyra medlemsstater vars nätverk betecknats som till stor del fullständigt (largely complete) enligt Natura 2000-Barometern. Uppgifterna om Belgien är inte helt säkerställda.
 Källa: Metria och BirdLife International

Naturvårdsverket bedömer att det kan vara svårt att argumentera för att Sverige har ett komplett SPA-nätverk om IBA-områdena i alltför liten omfattning ingår i nätverket. Metrias analys visar att flera IBA-områden helt saknar SPA-klassning och att endast 61 % av (dagens) IBA-arealen ingår i SPA-nätverket. Till bilden hör samtidigt att Sverige utöver de 64 IBA-områden som helt eller delvis är utpekade som SPA, även klassificerat 467 SPA-områden, vilka bedömts vara av stor betydelse för fågelfaunan.

Naturvårdsverket saknar underlag för att med tillfredsställande säkerhet bedöma i vilken omfattning som IBA-områdena bör vara representerade i SPA-nätverket. För ett säkrare ställningstagande krävs en analys av IBA-områdenas avgränsning och vilken betydelse områdena eller deras delar har för olika fågelarter. En sådan områdesvis analys har inte varit möjligt att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Mot den bakgrunden och i avvaktan på att bättre underlagsmaterial finns att tillgå anser Naturvårdsverket att ett rimligt etappmål skulle kunna vara att storleksordningen minst 75 % av IBA-arealen ingår i SPA-nätverket. En sådan målsättning skulle innebära att ytterligare drygt 5 000 km² IBA-areal bör tillföras SPA-nätverket. Det skulle också innebära att de svenska IBA-områdenas del i SPA-nätverket överstiger förhållandet inom EU. Enligt BirdLife (2010) ingår genomsnittligt 65% av IBA-arealen inom EU i SPA-nätverket.

Bilaga 5 visar ett urval av större IBA-områden som kan komma ifråga för en klassificering som SPA-områden och bilaga 6 en förteckning över de 12 IBA-områden som inte till någon del omfattas av SPA-klassning. Naturvårdsverket anser att nya eller utökade SPA-områden med fördel kan väljas från dessa områden.

Jämförelsen mellan svenska Ramsar- och SPA-områden visar som framgår ovan i kapitel 4.9 att 77 % av Ramsarområdenas areal även är SPA-område. Fem Ramsarområden saknar helt SPA-status.

Vid tillkomsten av fågeldirektivet 1979 utgjorde Ramsarområden i praktiken våtmarksområden av större betydelse för fågellivet. Sedan dess har fokusering på fågelfaunan som urvalskriterie minskat och under senare år har förekomsten av både andra våtmarkstaxa (som fiskar) eller skyddsvärda våtmarksmiljöer (t.ex. myrmarker) getts ökad prioritet. En jämförelse mellan SPA-områden och Ramsarområden måste ta hänsyn till denna utveckling.

De fem Ramsarområden som inte är utpekade som SPA har i första hand valts ut på grund av andra kvaliteter än förekomst av våtmarksfåglar, t.ex. värdefulla fisk- eller musselbestånd. Naturvårdsverket gör därför bedömningen att det finns en god överensstämmelse mellan Ramsar- och SPA-områdena. Regeringen bereder för närvarande förslaget att klassificera området Tönningfloarna-Gullhögfloarna i Jämtlands län som SPA-område, ett myrområde som Naturvårdsverket nyligen föreslagit som nytt Ramsarområde i samband med pågående översyn av Ramsar-nätverket.

Naturvårdsverket har även övervägt en analys av SPA-områdenas relation till den svenska myrskyddsplanen från 2007. Naturvårdsverket bedömer dock att innehållet i såväl denna plan som den tidigare myrskyddsplanen från 1994 varit väl kända för myndigheterna och därmed har beaktats vid länsstyrelsernas återkommande arbete med att peka ut nya Ramsarområden.

4.8 Marina områden

Naturvårdsverket har i enlighet med regeringens uppdrag fortsatt arbetet med inventeringen av utsjöbankar enligt förslagen och rekommendationerna från den första utsjöbankskarteringen som genomfördes 2003-2005. Inventeringen beräknas bli presenterad inom kort (Naturvårdsverket 2010). Flertalet av utsjöbankarna har kartlagts med avseende på fågelförekomsten genom flyg- och båtinventeringar. Resultaten tyder på att flera av bankarna utanför den svenska kusten hyser stora koncentrationer av fåglar, främst alfågel, sillgrissla och tordmule, under vinterperioden. Ett antal av utsjöområdena klassas som internationellt värdefulla på grund av de stora fågelansamlingarna, nämligen Fladen, Stora och Lilla Middelgrund, Södra och Norra Midsjöbanken, Hoburgs bank, Långrogrunden, Verners grund samt Sydostbrotten. Kriegers flak, Utklippan och Finngrundet-Västra-Östra banken bedöms vara av nationellt intresse från fågelsynpunkt. Av de nämnda områdena är endast Lilla Middelgrund, Norra Midsjöbanken och Hoburgs bank utpekade som SPA-områden. Fladen, Stora Middelgrund och Finngrundet-Östra banken är idag SCI-områden.

Som framgår ovan har EU-kommissionen under senare år ställt ökade krav på medlemsländerna vad gäller skyddet av marina områden. Danmark, som enligt kommissionen har en i allt väsentligt komplett SPA-nätverk, har pekat ut marina SPA-områden vars yta är ca tre gånger större än Sveriges, och även Finland har en större areal marina områden än Sverige har (fig 6). Mot den bakgrunden och den stora betydelse som flera av bankarna har för fågellivet bedömer Naturvårdsverket det motiverat att klassificera åtminstone ytterligare någon utsjöbank som SPA-område utöver de tre som redan ingår i nätverket..

4.9 Redan föreslagna SPA-områden som saknar beslut

Eventuella förslag till nya SPA-områden bör tas fram av länsstyrelserna i samråd med Naturvårdsverket och med hjälp av Naturvårdsverkets riktlinjer. På objektsnivå vill Naturvårdsverket nedan dock fästa regeringens uppmärksamhet på ett viktigt område som länge varit föremål för diskussion om att inkluderas i nätverket.

Utöver de 531 av regeringen fastställda områdena har tidigare Naturvårdsverket föreslagit området Tönningfloarna-Gullhögfloarna i Jämtlands län som SPA-område. Områdets areal är 2 238 hektar och förslaget bereds sedan 2004 av regeringen. Frågan om områdets skydd har dock varit föremål för prövning i olika instanser eftersom delar av detsamma (Östra Tönningflon) är utpekade som område av

riksintresse både för torvutvinning och naturvården och området är avsatt som lämpligt för torvutvinning i Härjedalens kommuns översiktsplan.

Miljödomstolen konstaterade i ett yttrande till regeringen 1999-04-29 att riksintresset för naturvården borde ges företräde. I sitt beslut 2000-07-06 angav regeringen att ett tillstånd till torvbrytning på Östra Tönningflon skulle medföra påtaglig skada på riksintresset för naturvård i området. Bevarandet av områdets naturvården är det ändamål som enligt regeringen på lämpligaste sättet främjar en långsiktig hushållning med naturresurserna. Av den anledningen upphävde regeringen det tillstånd till torvutvinning som länsstyrelsen fattat 1998. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte längre föreligger något hinder för regeringen att besluta om att peka ut Tönningfloarna-Gullhögfloarna som SPA-område. De fågelarter som uppges finnas i området och som är upptagna på bilaga 1 till fågeldirektivet är ljunpipare, brus-hane, grönbena, trana och orre. Det är önskvärt att särskild de fyra sistnämnda arterna ges en ökad representation i nätverket (jfr tabell 4).

4.10 Åtgärdsprogram för hotade fågelarter

EU-kommissionen har sedan 1993, i samarbete med bl.a. Bernkonventionen och BirdLife, arbetat med att ta fram internationella åtgärdsprogram för hotade fågelarter. Hittills (2010) har ett 50-tal program färdigställts. Fyra av dessa berör Sverige, nämligen programmen för kornknarr, jaktfalk, fjällgås och rördrom. Naturvårdsverket har under senare år gett framtagandet av nationella åtgärdsprogram för hotade arter hög prioritet och flera fågelarter har omfattats av detta arbete. Sålunda har program fastställts eller tagits fram för fastställelse för följande arter: havsörn, kungsörn, jaktfalk, ängshök, vitryggig hackspett, fjällgås, kornknarr, skräntärna, dubbelbeckasin, ”sydlig” kärrensäppa (rasen *schinzii*), kornsparv och fältpiplärka.

Samtliga arter utom kornsparven ingår i bilaga 1 till fågeldirektivet och i programmen redovisas olika lämpliga åtgärder för att gynna arterna. Naturvårdsverket anser att åtgärdsprogrammen bör ses som del av de bevarandeåtgärder som följer med ett genomförande av fågeldirektivet. De åtgärder som beskrivs i programmen och som gäller även utanför SPA-områdena bör ses som ett komplement till skyddet i nätverket, miljöstödsåtgärder i jordbruket, de areella näringarnas naturvårdshänsyn samt andra bevarandeåtgärder för att gynna fågelfaunan.

5 Naturvårdsverkets sammanfattande slutsatser och förslag

5.1 Slutsatser

Mot bakgrund av att det saknas kriterier inom EU för att utvärdera nätverket av SPA-områden för fåglar, har Naturvårdsverket valt att utvärdera det svenska nätverket utifrån ett antal egna riktlinjer som listas i kapitel 3.3. Analysen visade bl.a. att:

- Det finns brister i överensstämmelsen mellan IBA-områdena och SPA-områden
- Det finns geografiska luckor i nätverket, främst längs några kustavsnitt
- Några fågelarter, inklusive hotade arter, har en alltför begränsad andel av populationen inom SPA-nätverket

Utifrån ovanstående slutsatser gör Naturvårdsverket bedömningen att det nationella nätverket av SPA-områden sammantaget *inte* har en helt tillfredsställande omfattning eller geografisk fördelning.

För att EU-kommissionen skall kunna bedöma om det svenska SPA-nätverket är i allt väsentligt komplett behöver ett antal kompletteringar göras enligt Naturvårdsverkets bedömning. Dessa behöver genomföras i flera steg. I grova drag handlar det om att:

Steg 1:

- *Sverige bör föra en dialog med kommissionen om rapportens syn på behovet av gemensamma utvärderingskriterier för EU:s medlemsstater, samt Sveriges eventuella behov av kompletteringar av SPA-nätverket.*

Som framgår av utvärderingen saknas det ett regelverk inom EU för att utvärdera nätverket av SPA-områden för fåglar. Det finns inte heller något klart samband mellan antal områden eller andel av landytan och ena sidan och vilka länder som enligt EU-kommissionen/European Topic Center bedömts ha ett komplett nätverk. Naturvårdsverket anser därför att det skulle vara av värde att få till stånd en dialog med kommissionen om bl.a. utvärderingsrapportens syn på behovet av kompletteringar av nätverket..

Steg 2:

- *Ajourföra databasen Natura 2000 så att den bättre representerar dagens situation beträffande fågelförekomsten*

Genomförs uppdateringen av Natura 2000-databasen och föreslagna kompletteringar av nätverket innebär det att luckorna i nätverket blir mindre, att överensstämmelsen mellan IBA- och SPA-nätverken ökar, att SPA-arealens nuvarande andel av totala landytan ökar något och att några hotade arter får en bättre representation i nätverket.

Steg 3:

En säkrare bedömning av behovet av framtida kompletteringar av SPA-nätverket uppnås först när det finns förutsättningar för en mer djupgående analys av de närmast berörda arternas numerär inom nätverket.

- *Förbättra den geografiska täckningen av SPA-nätverket*
- *Öka antalet SPA-områden så att andelen av Sveriges landareal som ingår i nätverket ökar*
- *Peka ut ytterligare SPA-områden för de bilaga 1-arter som idag har en mycket begränsad förekomst i nätverket*

Det måste påpekas att trots att vissa arter har en begränsad förekomst i dagens SPA-nätverk ser Naturvårdsverket inga skäl till att peka ut ytterligare SPA-områden för dessa. Anledningen till detta är att arterna inte bedöms gynnas av ett utökat SPA-nätverk och att möjligheterna att få en långsiktigt god bevarandestatus för dessa fåglar snarare står att finna i en förbättrad naturvårdshänsyn inom de areella näringarna – främst jordbruket och skogsbruket – eller riktade insatser inom ramen för särskilda *Åtgärdsprogram för hotade arter*.

5.2 Förslag till lösningar

Naturvårdsverket bedömer, i sin egen utvärdering utifrån de redovisade utvärderingskriterierna 1–7 i kap. 3.3 ovan, att det effektivaste sättet att uppnå såväl en tillfredsställande omfattning som en bättre geografisk fördelning av Sveriges SPA-områden är att:

- Inom ramen för kvalitetssäkringsuppdraget senast 2011 uppdatera Natura-databasen, framför allt med uppgifter om förekomst i SPA-områden av arter med svag representation i SPA-nätverket. Exempel på sådana arter är storlom, smålom, vitryggig hackspett, dvärgmås, dubbelbeckasin, röd-

spov, roskarl, kungsfiskare, kungsörn, halsbandsflugsnappare, ortolanparv (jordbruksmiljö i södra Sverige) och fältpiplärka.

- Lämpliga befintliga SCI-områden även pekats ut som SPA, varvid särskild hänsyn bör tas till förekomsten av ovanstående arter.
- Ett antal befintliga SPA-områden utökas för att som ett etappmål inkludera en större arealandel av IBA-områden än idag och/eller ett antal IBA-områden klassificeras som helt nya SPA-områden med en sammanlagd areal av storleksordningen 5 000 km².
- Nya SPA-områden föreslås av länsstyrelserna i de län där brister identifierats, framför allt i Stockholms kust- och skärgårdsområden samt längs Västernorrlands kust där nätverket är glest, varvid arter med svag representation bör beaktas särskilt.
- Åtminstone ytterligare något utsjöbanksområde pekats ut som SPA-område utifrån dess betydelse som övervintringslokal för stora mängder sjöfåglar och alkor
- Områden som tidigare föreslagits som SPA-områden men som ej ännu beslutats av regeringen bör tas upp till omprövning, exempelvis det sedan tidigare föreslagna området Tönningfloarna-Gullhögfloarna.
- De SPA-områden som fortfarande saknar områdesspecifika föreskrifter eller skötselplaner ges sådana för att säkerställa att fågelarter med särskilda krav på livsmiljöerna eller arter som har en svag representation i nätverket ges tillräckligt goda livsbetingelser.

Genomförs ovan nämnda uppdateringar av Natura 2000-databasen och föreslagna kompletteringar av nätverket innebär det att luckorna i nätverket blir mindre, att överensstämmelsen mellan IBA- och SPA-nätverken ökar, att SPA-arealens nuvarande andel av totala landytan ökar något och att några hotade arter får en bättre representation i nätverket.

Anmärkas bör i sammanhanget att en säkrare bedömning av behovet av framtida kompletteringar i SPA-nätverket uppnås först när förutsättningar föreligger för en mer djupgående analys av de närmast berörda arternas numerär inom nätverket.

Naturvårdsverket bedömer att föreslagna kompletteringar av nätverket bör kunna genomföras inom två års tid – givet att erforderliga resurser tillförs de berörda myndigheterna. Åtgärderna bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning underlätta för Sverige att få EU-kommissionens godkännande av ett *till stor del fullständigt (largely complete)* nätverk av SPA-områden i landet.

6 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att en traditionell samhällsekonomisk konsekvensanalys med ekonomiska beräkningar av samhällsekonomiska vinster och kostnader inte varit möjlig att genomföra inom ramen för detta uppdrag. Naturvårdsverket har istället gjort en deskriptiv analys. De direkta samhällsekonomiska konsekvenserna har därvid bedömts vara få och de negativa effekterna på tredje part bedöms bli små eller obefintliga.

6.1 Problemanalys

I EU-kommissionens s.k. EU-barometer har Sverige (samt ett antal andra medlemsstater) bedömts ha ett ofullständigt (incomplete) SPA-nätverk. Europeiska Unionens domstol (*European Court of Justice*) har dessutom avgett domar som har gällt frågan om nätverkets omfattning i olika medlemsländer – bl.a. i Holland, Finland och Spanien. Samtidigt saknas EU-gemensamma utvärderingskriterier för SPA-nätverket. Naturvårdsverket därför gjort en egen utvärdering av Sveriges SPA-nätverk baserat på ett antal egna utvärderingskriterier som redovisas i denna rapport. Ett antal brister och utvecklingsområden för det nationella nätverket har därvid identifierats.

6.2 Mål

Målet för regeringsuppdraget har varit att utvärdera det svenska SPA-nätverket, och dessutom ge förslag till utvecklingsmöjligheter samt hur eventuella brister kan åtgärdas. Målet är visa på kostnadseffektiva förbättringsförslag som möjliggör att EU-kommissionen bedömer att Sveriges nätverk är att betrakta som i allt väsentligt komplett (largely complete).

6.3 Nollalternativ

I Naturvårdsverkets nollalternativ gör Sverige bedömningen att det nationella SPA-nätverket är komplett och att ytterligare insatser utöver de redan beslutade inte är nödvändiga. Det är osäkert i vilken grad EU-barometerns bedömning att Sverige har ett ofullständigt SPA-nätverk speglar EU-kommissionens officiella syn i frågan. Det innebär att kommissionens framtida reaktion kan variera från att ha synpunkter på detaljer (som exempelvis tidigare skett när det gäller stor- och småloms förekomst i nätverket) till mer direkta klagomål som kan utvecklas till processer där Sverige dras inför EU-domstolen i likhet med bl.a. Holland, Finland och Spanien.

6.4 Basalternativ

Sverige bör ha en dialog med EU-kommissionen om rapportens syn på behovet av gemensamma utvärderingskriterier för EU:s medlemsstater, samt Sveriges eventuella behov av kompletteringar av SPA-nätverket. Denna dialog behöver ske innan Sverige eventuellt påbörjar ett arbete med att förbättra och utveckla det nationella SPA-nätverket. Att påbörja ett förbättringsarbete och att börja åtgärda de brister som rapporten identifierat är *inte kostnadseffektivt* så länge Sverige saknar kommissionens anvisningar om hur Sveriges nätverk brister eller vilka EU-gemensamma utvärderingsriktlinjer som gäller. Det finns annars en risk att Sverige gör utvecklings- och förbättringsåtgärder av nätverket som egentligen inte efterfrågas av kommissionen.

6.5 Föreslagna åtgärder i flera steg

I det fall kommissionen eller regeringen bedömer att SPA-nätverket inte är fullständigt har Naturvårdsverket också pekat ut hur en tänkbar förbättring/utveckling av det svenska nätverket av SPA-områden kan ske i ett antal steg för att det ska kunna bedömas vara till stor del fullständigt (*largely complete*).

Den första åtgärden bör vara att uppdatera Natura 2000-databasen så att den bättre representerar dagens situation beträffande fågelförekomsten. Med ett förbättrat dataunderlag av de berörda arternas numerär inom nätverket går det därefter att göra säkrare bedömningar av det framtida behovet av förbättringar.

Rapporten pekar på att tänkbara förbättringsområden är att:

- *Förbättra den geografiska täckningen av SPA-nätverket*
- *Öka antalet SPA-områden så att andelen av Sveriges landareal som ingår i nätverket ökar*
- *Peka ut ytterligare SPA-områden för de bilaga 1-arter som idag har en mycket begränsad förekomst i nätverket*

6.7 Konsekvenser av föreslagna lösningar

Enligt naturvårdsverket kommer programförslaget inte att medföra några stora förändringar eller kostnader för andra myndigheter, universitet, organisationer, företag eller enskilda än dem som redan är involverade i denna verksamhet. Myndigheterna ser heller inga direkta målkonflikter med andra naturvårds- och miljömål som konsekvens av myndigheternas förslag.

Rapporten har inte lyckats identifiera några direkta samhällsekonomiska *vinster* om de identifierade bristerna i SPA-nätverket åtgärdas. Det har heller inte inom ramen för detta uppdrag varit möjligt att numeriskt ange de samhällsekonomiska kostnaderna för att de föreslagna åtgärderna. Däremot kan samhällsekonomiska konsekvenser beskrivas.

6.7.1 KOMMISSIONEN

Naturvårdsverket avser att översätta denna rapport till engelska och att den kan därmed användas vid kommunikation med EU-kommissionen och EU:s övriga medlemsstater. Rapporten ger kommissionen värdefull information om vikten av

gemensamma utvärderingskriterier för EU:s SPA-nätverk samt att EU-barometerns omdöme om SPA-nätverkets status är godtycklig och inte speglar de verkliga förhållandena i respektive EU-land.

6.7.2 NATURVÅRDSVERKET

Om regeringen beslutar att genomföra de förbättringsförslag som rapporten identifierar innebär det att Naturvårdsverket kommer att behöva lägga arbetstimmar och ekonomiska resurser på genomförandet. Det omfattar exempelvis arbete med uppdatering av Natura 2000-databasen, ytterligare analyser, vägledning till länsstyrelsen m.m.

6.7.3 LÄNSSTYRELSEN

Merparten av arbetet med att åtgärda brister i nätverket enligt förslagen i denna rapport faller på länsstyrelsen. Länsstyrelsen behöver tillföras resurser för att kunna uppdatera Natura 2000-databasen, att befintliga SCI-områden även pekats ut som SPA-områden, samt inte minst för att kunna föreslå helt nya SPA-områden (inklusive nödvändigt samrådsförfarande med markägare samt framtagandet av bevarandeplaner m.m.).

6.7.4 MARKÄGAREN

För markägaren blir effekten av att några befintliga SCI-områden också pekats ut som SPA-områden i de flesta fall rimligen marginell eller t.o.m. obefintlig. Det är dock viktigt att uppmärksamma de juridiska skillnaderna mellan SPA- och SCI-områden, vilket t.ex. kan påverka markägarens markanvändning eller eventuella exploateringsföretag i Natura 2000-områden, beroende på vilket direktiv som gäller.

För ägare till mark som omfattas av att helt nya SPA-områden pekats ut är konsekvenserna naturligtvis större. Dessa är dock välkända och väl beskrivna i Naturvårdsverkets och länsstyrelsens arbete med områdesskydd, inklusive det hittillsvarande arbetet med Sveriges Natura 2000-nätverk.

6.7.5 KOSTNADER

Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att numeriskt beräkna kostnaderna för att genomföra de rapportens förbättringsförslag. Därtill krävs fördjupade analyser. Naturvårdsverkets bedömning är dock att föreliggande förslag är kostnadseffektiva.

7 Referenser

- Birdlife 2010. Turning or breaking point for Europe's wildlife. 24 sid.
- Delany, S., Scott, D., Dodman, T. & Stroud, D. (red) 1009. An Atlas of Wader Population in African and Western Eurasia. Wetlands International, Wageningen, The Netherlands
- Gärdenfors, U. (ed) 2010. Rödlistade arter i Sverige 2010. Artdatabanken, SLU. Uppsala.
- Eriksson, M.O.G. 2010. Storlommen och smålommen i Sverige – populationsstatus, hotbild och förvaltning. Sveriges Ornitologiska Förening, Stockholm och Svenska LOM-föreningen / Projekt LOM, Göteborg.
- EU/European Topic Center Natura 2000 Barometer
- EU:s kartöversikt: <http://natura2000.eea.europa.eu/#>
- Geiger, F. m.fl. 2010: Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland. *Basic and Applied Ecology*, 11:97–105
- Metria 2010. Analys av digitala områdeskartor för SPA-, Ramsar- och IBA-områden. Underhandsrapport till Naturvårdsverket
- Miljömålsrådet 2010. Miljömålen – svensk konsumtion och global miljöpåverkan, de Facto 2010. 92 sid.
- Naturvårdsverket 2004. Fågelförekomst inom Särskilda Skyddsområden (SPA). Rapport
- Naturvårdsverket 2007. Åtgärdsprogram för dubbelbeckasin 2006-2009. Rapport 5703.
- Naturvårdsverket 2010. Undersökning av utsjöbankar. Rapport 6385 (under tryckning)
- Naturvårdsverket och Statens Veterinärmedicinska anstalt 2010. Förslag till en integrerad viltövervakning. Redovisning av ett regeringsuppdrag
- Naturvårdsverkets Natura 2000-databas
- Naturvårdsverkets webbsida
- Ottvall, R. m.fl. 2008. Populationstrender för fågelarter i Sverige. Naturvårdsverket Rapport 5813.
- Projekt Fjällgås
- Projekt Vitryggig hackspett
- Skov, H. m.fl. 2007. A quantitative method for evaluating the importance of marine areas for conservation of birds. *Biological conservation* 136:362–371.
- Sveriges Ornitologiska Förenings IBA-databas

Populationsdata för olika arter har dessutom lämnats av Henri Engström för Sveriges Ornitologiska Förening, Martin Tjernberg och Johan Nilsson för Artdatabanken, Mats O. G. Eriksson för Svenska Lomföreningen, Kristoffer Stighäll för Projekt Vitryggig hackspett, Åke Andersson för Projekt Fjällgås samt av Patrik Olofsson, Richard Ottvall, Roland Staav och Mats Forslund. Dessutom har ett stort antal

regionala kontaktpersoner lämnat uppgift om de arter för vilka populationsdata inom och utom SPA-nätverket uppdaterats. Utan deras insatser hade uppgifterna om olika arters förekomst i SPA-områdena varit avsevärt mer osäkra.

BirdLife International har lämnat uppgifter om bl.a. relationerna mellan IBA- och SPA områden i vissa utvalda länder.

8 Bilagor

Bilaga 1

Sammanfattning av Naturvårdsverkets anvisningar från och med 1995 till länsstyrelsen om urval av SPA-områden

I korthet kan Naturvårdsverkets ursprungliga anvisningar till länsstyrelserna då det gäller arbetet med att välja ut Särskilda Skyddsområden beskrivas på följande sätt:

- Områdena bör hysa minst tre häckande arter som är upptagna på fågeldirektivets bilaga 1 eller ha stor betydelse för rastande, övervintrande eller ruggande flyttfåglar
- Om någon av de i EU-sammanhang prioriterade arter förekommer, dvs för svenska förhållanden arterna jaktfalk (*Falco rusticolus*), rördrom (*Botaurus stellaris*), kornknarr (*Crex crex*) eller fjällgås (*Anser erythropus*), kan det räcka med två arter från bilaga 1
- Eftersom särskilt vikt enligt direktivet ska läggas vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse, bör befintliga och föreslagna Ramsarområden som utpekats på grund av sitt värde för fågellivet föreslås som SPA-områden

I takt med att nätverket vuxit och urvalet granskats närmare har anvisningarna kompletterats med följande punkter:

- Med anledning av att EU-kommissionen i olika sammanhang hänvisat till IBA-områdenas betydelse i valet av områden bör det svenska nätverket av IBA-områden utgöra underlag i länsstyrelsernas urvalsprocess
- Vid urvalet av lämpliga SPA-områden enligt fågeldirektivets Artikel 4.2 bör en fokusering ske på viktiga rast-, ruggnings- eller övervintringsområden för änder, gäss och vadare. Som riktlinje bör gälla att områden med arter vars antal utgör minst 1% av den västeuropeiska populationen bör föreslås som SPA. I Sverige torde detta kunna gälla arterna mellanskarv (*Phalacrocorax carbo sinensis*), sångsvan (*Cygnus cygnus*), vitkindad gås (*Branta leucopsis*), prutgås (*Branta bernicla*), ejder (*Somateria mollissima*), alfågel (*Clangula hyemalis*), storskrake (*Mergus merganser*) och trana (*Grus grus*)
- Som en följd av att fler länder anslutit sig till den Europeiska Gemenskapen har flera nya fågelarter tillförts bilaga 1 i fågeldirektivet. För Sveriges del betyder det att SPA-områden i fortsättningen även ska pekas ut för arterna svartbent strandpipare (*Charadrius alexandrinus*), sydlig kärnsnäppa (*Calidris alpina schinzii*) och dvärgmåsa (*Larus minutus*).
- Regioner vars areella bidrag till SPA-nätverket hittills varit litet bör komplettera sina förslag. Detta gäller bl.a. Västernorrlands, Örebro, Kronobergs och Stockholms län
- Fågelarter som i alltför liten grad bedömts vara representerade i SPA-nätverket bör utgöra grund för ytterligare urval av områden. Sådana arter är halsbandsflugsnappare (*Ficedula albicollis*), ortolansparv (*Emberiza hortu-*

lana), lappuggla (*Strix nebulosa*), bivråk (*Pernis apivorus*), kungsörn (*Aquila chrysaetus*) och röd glada (*Milvus milvus*)

- Förutsättningarna för att ytterligare peka ut föreslagna områden enligt habitatdirektivet (SCI-områden) även som SPA-områden bör undersökas

Bilaga 2

Förekomst (häckande, rastande eller övervintrande) av fågelarter i Sverige på bilaga 1 till fågeldirektivet inom SPA-områden ordnade efter frekvens. Den art som förekommer inom flest SPA-områden listas m.a.o. först. Arter som betecknats som hotade (Akut hotade, Starkt hotade eller Sårbara) på den svenska rödlistan 2010 har markerats med fetstil. Vit stork och svartbent strandpipare betraktas i rödlistan som försvunna.

Källa: Naturvårdsverkets Natura 2000-databas

Artnamn – svenskt	Artnamn - vetenskapligt	Antal SPA - områden arten rapporterats från
Spillkråka	<i>Dryocopus martius</i>	275
Trana	<i>Grus grus</i>	223
Grönbena	<i>Tringa glareola</i>	218
Tjäder	<i>Tetrao urogallus</i>	213
Orre	<i>Tetrao tetrix tetrix</i>	213
Fiskgjuse	<i>Pandion haliaetus</i>	193
Fisktärna	<i>Sterna hirundo</i>	179
Ljungpipare	<i>Pluvialis apricaria</i>	168
Järpe	<i>Bonasa bonasia</i>	166
Silvertärna	<i>Sterna paradisaea</i>	159
Sångsvan	<i>Cygnus cygnus</i>	157
Brushane	<i>Philomachus pugnax</i>	142
Tretåig hackspett	<i>Picoides tridactylus</i>	136
Pärluggla	<i>Aegolius funereus</i>	132
Sparvuggla	<i>Glaucidium passerinum</i>	132
Törnskata	<i>Lanius collurio</i>	126
Storlom	<i>Gavia arctica</i>	123
Brun kärrhök	<i>Circus aeruginosus</i>	120
Bivråk	<i>Pernis apivorus</i>	115
Havsörn	<i>Haliaeetus albicilla</i>	111
Blå kärrhök	<i>Circus cyaneus</i>	84
Vitkindad gås	<i>Branta leucopsis</i>	72
Stenfalk	<i>Falco columbarius</i>	67
Smålom	<i>Gavia stellata</i>	67
Skräntärna	<i>Hydroprogne caspia</i>	67
Småfläckig sumphöna	<i>Porzana porzana</i>	60
Rördrom	<i>Botaurus stellaris</i>	59
Salskrake	<i>Mergus albellus</i>	59
Småtärna	<i>Sternula albifrons</i>	59
Jorduggla	<i>Asio flammeus</i>	58
Svarthakedopping	<i>Podiceps auritus</i>	57
Nattskärja	<i>Caprimulgus europaeus</i>	56

Kungsörn	<i>Aquila chrysaetos</i>	55
Smalnäbbad simsnäppa	<i>Phalaropus lobatus</i>	55
Gråspett	<i>Picus canus</i>	55
Slaguggla	<i>Strix uralensis</i>	55
Blåhake	<i>Luscinia svecica</i>	52
Skärfläcka	<i>Recurvirostra avosetta</i>	48
Myrspov	<i>Limosa lapponica</i>	47
Berguv	<i>Bubo bubo</i>	45
Mindre flugsnappare	<i>Ficedula parva</i>	42
Hökuggla	<i>Surnia ulula</i>	41
Dubbelbeckasin	<i>Gallinago media</i>	40
Svarttärna	<i>Chlidonias niger</i>	37
Kornknarr	<i>Crex crex</i>	33
Trädlärika	<i>Lullula arborea</i>	33
Ortolansparv	<i>Emberiza hortulana</i>	28
Vitryggig hackspett	<i>Dendrocopos leucotos</i>	27
Kentsk tärna	<i>Sterna sandvicensis</i>	26
Pilgrimsfalk	<i>Falco peregrinus</i>	24
Sydlig kärrsnäppa	<i>Calidris alpina schinzii</i>	23
Ängshök	<i>Circus pygargus</i>	21
Mindre sångsvan	<i>Cygnus columbianus</i>	20
Jaktfalk	<i>Falco rusticolus</i>	17
Kungsfiskare	<i>Alcedo atthis</i>	15
Fjällgås	<i>Anser erythropus</i>	15
Dvärgmåsar	<i>Larus minutus</i>	15
Höksångare	<i>Sylvia nisoria</i>	15
Lappuggla	<i>Strix nebulosa</i>	14
Fjällpipare	<i>Charadrius morinellus</i>	13
Röd glada	<i>Milvus milvus</i>	13
Fjälluggla	<i>Bubo scandiacus</i>	8
Fältpiplärka	<i>Anthus campestris</i>	3
Vit stork	<i>Ciconia ciconia</i>	3
Halsbandsflugsnappare	<i>Ficedula albicollis</i>	2
Svartbent strandpipare	<i>Charadrius alexandrinus</i>	1

Bilaga 3

Övriga arter våtmarksfåglar som bedömts lämpliga att utgöra grund för urval av SPA-områden i Sverige enligt Artikel 4.2 i fågeldirektivet. De är ordnade efter frekvens – den art som förekommer inom flest SPA-områden listas m.a.o. först. Arter som betecknats som hotade (Akut hotade, Starkt hotade eller Sårbara) på den svenska rödlistan 2010 har markerats med fetstil. Mellanskarv och storskarv har redovisats separerat. Svartbent strandpipare har under Natura-processen flyttats över till bilaga 1 till fågeldirektivet och återfinns därför även på bilaga 3 här. Den anges i rödlistan som nationellt utdöd.

Källa: Naturvårdsverkets Natura 2000-databas.

Artnamn – svenskt	Artnamn – vetenskapligt	Antal SPA-områden arten rapporterats från
Mellanskarv	<i>Phalacrocorax carbo sinensis</i>	37
Storspov	<i>Numenius arquata</i>	28
Vigg	<i>Aythya fuligula</i>	25
Grågås	<i>Anser anser</i>	23
Sädgås	<i>Anser fabalis</i>	22
Bläsand	<i>Anas penelope</i>	22
Kricka	<i>Anas crecca</i>	22
Rödbena	<i>Tringa totanus</i>	22
Skedand	<i>Anas clypeata</i>	19
Stjärtand	<i>Anas acuta</i>	17
Ejder	<i>Somateria mollissima</i>	17
Storskrake	<i>Mergus merganser</i>	17
Småskrake	<i>Mergus serrator</i>	15
Tofsvipa	<i>Vanellus vanellus</i>	15
Enkelbeckasin	<i>Gallinago gallinago</i>	15
Bergand	<i>Aythya marila</i>	14
Småsnäppa	<i>Calidris minuta</i>	13
Dvärgbeckasin	<i>Lymnocyptes minimus</i>	13
Svartsnäppa	<i>Tringa erythropus</i>	13
Gluttsnäppa	<i>Tringa nebularia</i>	13
Gräsand	<i>Anas platyrhynchos</i>	12
Svärta	<i>Melanitta fusca</i>	12
Knipa	<i>Bucephala clangula</i>	12
Årta	<i>Anas querquedula</i>	11
Brunand	<i>Aythya ferina</i>	11
Strandskata	<i>Haematopus ostralegus</i>	11
Labbb	<i>Stercorarius parasiticus</i>	11
Roskarl	<i>Arenaria interpres</i>	10
Skrattmås	<i>Larus ridibundus</i>	10
Silltrut	<i>Larus fuscus</i>	10
Gråhäger	<i>Ardea cinerea</i>	9
Mindre strandpipare	<i>Charadrius dubius</i>	9

Knölsvan	<i>Cygnus olor</i>	8
Mosnäppa	<i>Calidris temminckii</i>	8
Rödspov	<i>Limosa limosa</i>	8
Småspov	<i>Numenius phaeopus</i>	8
Prutgås	<i>Branta bernicla</i>	7
Gravand	<i>Tadorna tadorna</i>	7
Alfågel	<i>Clangula hyemalis</i>	7
Sothöna	<i>Fulica atra</i>	7
Kustpipare	<i>Pluvialis squatarola</i>	7
Tobisgrissla	<i>Cephus grylle</i>	7
Kanadagås	<i>Branta canadensis</i>	6
Större strandpipare	<i>Charadrius hiaticula</i>	6
Myrsnäppa	<i>Limicola falcinellus</i>	6
Skogssnäppa	<i>Tringa ochropus</i>	6
Storskarv	<i>Phalacrocorax carbo</i>	5
Snatterand	<i>Anas strepera</i>	5
Vattenrall	<i>Rallus aquaticus</i>	5
Drillsnäppa	<i>Actitis hypoleucos</i>	5
Gråtrut	<i>Larus argentatus</i>	5
Skäggdopping	<i>Podiceps cristatus</i>	4
Rörhöna	<i>Gallinula chloropus</i>	4
Fiskmås	<i>Larus canus</i>	4
Tordmule	<i>Alca torda</i>	4
Gråhakedopping	<i>Podiceps grisegena</i>	3
Bläsgås	<i>Anser albifrons</i>	3
Spovsnäppa	<i>Calidris ferruginea</i>	3
Morkulla	<i>Scolopax rusticola</i>	3
Havstrut	<i>Larus marinus</i>	3
Sillgrissla	<i>Uria aalge</i>	3
Svarthalsad dopping	<i>Podiceps nigricollis</i>	2
Spetsbergsgås	<i>Anser brachyrhynchus</i>	2
Sjöorre	<i>Melanitta nigra</i>	2
Kustsnäppa	<i>Calidris canutus</i>	2
Svartnäbbad islom	<i>Gavia immer</i>	1
Svartbent strandpipare	<i>Charadrius alexandrinus</i>	1
Skärsnäppa	<i>Calidris maritima</i>	1
Kärrsnäppa	<i>Calidris alpina</i>	1
Vittrut	<i>Larus hyperboreus</i>	1
Bläsgås (grönländsk ras)	<i>Anser albifrons flavirostris</i>	1

Bilaga 4

Tabell som för arterna i bilaga 1 till fågeldirektivet visar den totala populationen i landet, antalet par (eller motsv.) inom SPA-nätverket samt beräknad andel av totalpopulationen som häckar inom nätverket. Procentandelen i SPA för arter vars totalbestånd inom landet ökat eller minskat med minst 15% sedan 2004 har justerats upp eller ner i motsvarande grad.* indikerar siffror baserade på inventeringar 2009 och ** att siffrorna utgör ett genomsnitt för perioden 2006-2009. Säkerheten i siffrorna skiljer sig mellan arterna och tabellen bör inte betraktas som en exakt redovisning utan mer som en vägledning om storleksordningen.

Källa: Naturvårdsverket 2004, Eriksson, M.O.G. 2010 samt (i brev) ArtDatabanken (Martin Tjernberg), Projekt Vitryggig hackspett, Projekt Fjällgås, Sveriges Ornitologiska Förening (Henri Engström, Lars Lindell), Mats Forslund, Patrik Olofsson och Roland Staav.

Art	Totalpop. i Sverige 2009	Beräknad population i SPA			Procentandel i SPA	Procentandel i SPA, justerat
		Min	Max	Medel		
Berguv <i>Bubo bubo</i>	390-560	42	60	51	11	
Bivråk <i>Pernis apivorus</i>	6700	106	153	130		3
Blå kärrhök <i>Circus cyaneus</i>	860	9	319	164	20	
Blåhake <i>Luscinia svecica</i>	230000	22225	52945	37585	16	
Brun kärrhök <i>Circus aeruginosus</i>	1000	294	365	330		23
Brushane <i>Philomachus pugnax</i>	62000	3255	6348	4802	8	
Dubbelbeckasin <i>Gallinago media</i>	1100	?	?	?	?	
Dvärgmåså <i>Larus minutus</i>	2800	99	114	107		10
Fiskgjuse <i>Pandion haliaetus</i>	4000	404	513	458	12	
Fisktärna <i>Sterna hirundo</i>	22000	4566	5202	4884		18
Fjällgås <i>Anser erythropus</i> *	20	20	20	20	100	
Fjällpipare <i>Charadrius morinellus</i>	2900	?	?	?	?	
Fjälluggla <i>Bubo scandiacus</i>	0-5?	0?	0?	0?	?	
Fältpiplärka <i>Anthus campestris</i>	55	5	9	7		7

Gråspett <i>Picus canus</i>	1100	72	112	92		11
Grönbena <i>Tringa glareola</i>	86000	3644	10140	6892	8	
Halsbandsflugsnappare <i>Ficedula albicollis</i>	5300	7	20	14	<1	
Havsörn <i>Haliaeetus albicilla</i>	550	70	98	84		21
Höksångare <i>Sylvia nisoria</i>	350	95	180	138	39	
Hökuggla <i>Surnia ulula</i>	2200	63	102	83		7
Jaktfalk <i>Falco rusticolus</i>	110	38	40	42		36
Jorduggla <i>Asio flammeus</i>	1600	?	?	?	?	
Järpe <i>Bonasa bonasia</i>	12500	1060	1834	1447		2
Kentsk tärna <i>Sterna sandvicensis**</i>	150-420	110	165	220		58
Kornknarr <i>Crex crex</i>	2000?	56	105	80		29
Kungsfiskare <i>Alcedo atthis</i>	210	7	12	10	5	
Kungsörn <i>Aquila chrysaetos</i>	c. 580-680	119	125	122		19
Lappuggla <i>Strix nebulosa</i>	450	3	7	5		1
Ljungpipare <i>Pluvialis apricaria</i>	110000	11239	31437	21338	19	
Mindre flugsnappare <i>Ficedula parva</i>	650	29	66	48	7	
Myrspov <i>Limosa lapponica</i>	90	15	45	30	33	
Nattskärra <i>Caprimulgus europaeus</i>	7000	222	362	292		13
Orre <i>Tetrao tetrix tetrix</i>	100000	3058	3957	3508		2
Ortolansparv <i>Emberiza hortulana</i>	6200	36	65	50	<1	
Pilgrimsfalk <i>Falco peregrinus</i>	175	25	34	30		24
Pärluggla <i>Aegolius funereus</i>	12000	141	265	203		1

Röd glada <i>Milvus milvus</i>	1900	24	35	29		3
Rördrom <i>Botaurus stellaris</i>	500	146	201	174	35	
Salskrake <i>Mergus albellus</i>	300	?	?	?	?	
Silvertärna <i>Sterna paradisaea</i>	34000	6129	13211	9670	28	
Skräntärna <i>Hydroprogne caspia</i> *	550	272	272	272	50	
Skärfläcka <i>Recurvirostra avosetta</i> **	800-1200	400	575	750		58
Slaguggla <i>Strix uralensis</i>	2600	113	168	141	5	
Smalnäbbad simsnäppa <i>Phalaropus lobatus</i>	18000	2027	3093	2560	14	
Småfläckig sumphöna <i>Porzana porzana</i>	250	79	147	113	45	
Smålom <i>Gavia stellata</i> *	1600	240	396	318	8	
Småtärna <i>Sternula albifrons</i> **	120-240	70	100	130		50
Sparvuggla <i>Glaucidium passerinum</i>	16000	644	914	779	5	
Spillkråka <i>Dryocopus martius</i>	30000	772	1210	991		4
Stenfalk <i>Falco columbarius</i>	6000	371	1870	1121	19	
Storlom <i>Gavia arctica</i> *	6250	278	700	489	13	
Svartbent strandpipare <i>Charadrius alexandrinus</i>	0	0	0	0	0	
Svarthakedopping <i>Podiceps auritus</i>	1200?	81	118	99	8	
Svarttärna <i>Chlidonias niger</i> *	226	225	225	225	100	
Sydlig kärrsnäppa <i>Calidris alpina schinzii</i> *	105	68	69	69	66	
Sångsvan <i>Cygnus cygnus</i>	5400	301	382	342		9
Tjäder <i>Tetrao urogallus</i>	280000	1373	2197	1785		2
Trana <i>Grus grus</i>	25000	552	1500	1026		5

Tretåig hackspett <i>Picoides tridactylus</i>	8000	720	1406	1063	13	
Trädlärka <i>Lullula arborea</i>	15000	140	233	187		8
Törnskata <i>Lanius collurio</i>	31000	731	1125	928	3	
Vit stork <i>Ciconia ciconia</i>	0	0	0	0	0	
Vitkindad gås <i>Branta leucopsis</i>	6000	3168	3191	3180	53	
Vitryggig hackspett * <i>Dendrocopos leucotos</i>	4	1	2	2	50	
Ängshök <i>Circus pygargus</i>	55	24	29	27		64

Bilaga 5

IBA-områden där minst 10 000 hektar saknar SPA-klassificering. *anger att området är föreslaget som nytt IBA-område.

Källa: Metria

IBA-område	Län	Antal hektar
Tärnan – Riala	AB	13 448
Stockholms ytterskärgård	AB	153 521
Torö-Muskö	AB	45 052
Yttre Lövestabukten-Björns skärgård	C	14 592
Florarna	C	12 880
Gräsö skärgård	C	28 368
Östergötlands skärgård	E	18 083
Bråviken-Hävringe	E	10 532
Åsnen	G	13 925
Östra Ölands strandängar	H	19 672
Oskarshamn	H	16 418
Kalmar-Mönsterås	H	13 885
Norra Midsjöbanken	H	32 585
Gotlands ostkust	I	146 874
Blekinge skärgård	K	46 765
Klingavälsån-Krankesjön	M	11 946
Nordöstra Skånes skärgårdskust	M	27 900
Lilla Middelgrund	N	16 248
Västra Mälaren	D, U, (C)	17 837
Sjöängen – Svartån	C (X)	12 758
Dalälven- Färnebofjärden	C, X, (U, W)	11 174
Frostviken	Z	227 000
Ännsjön-Storlien	Z	82 916
Middagsfjället-Dörrshöjden*	Z	45 550
Påkketan	BD	18 381

Bilaga 6

IBA-områden som helt saknar SPA-klassificering. * anger att området är föreslaget som nytt IBA-område.

Källa : Metria

IBA-område	Län	Antal hektar
Östra Styrån	AB	188
Skedviken*	AB	1 103
Dannemora	C	4 032
Vendelsjön*	C	2 218
Storhjälmaren	D, T	9 158
Solgen	F	3 264
Kalmar-Mönsterås	H	13 885
Ystad Hörte	M	5 076
Väderöarna*	O	3 863
Norra Hälsinglands skärgård*	X	8 604
Gnäggen	Y	1 003
Middagsfjället-Dörrshöjden*	Z	45 550

Utvärdering av det svenska nätverket av Särskilda Skyddsområden för fåglar (SPA-nätverket)

Ett regeringsuppdrag

RAPPORT 6390

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6390-0
ISSN 0282-7298

