

Länsstyrelsen Skåne  
 Miljöavdelningen  
 Christer Persson  
 205 15 MALMÖ  
 010 - 224 10 00 (vxl)  
 skane@lansstyrelsen.se

Datum: 2019-10-17

## **Svenska Klätterförbundets erinran rörande Förslag till bildande av naturreservatet Kullaberg i Höganäs kommun, dnr 511-1412-2018-1284-216**

Svenska Klätterförbundet (SKF) har tillsammans med Klätteraccess Syd (KAS), som representerar de lokala förbundsmedlemmarna Skånes Klätterklubb (i Lund), Malmö Klätterklubb, Helsingborgs Klätterklubb, Söderslätts Klätterklubb och C4 Climbing (i Kristianstad), i samråd med Dansk Bjerg og Klatreklub samt Dansk Klatreforbund, tagit del av förslaget till föreskrifter inom naturreservatet Kullaberg.

## **Innehåll**

<b>1 Inledning</b>	<b>2</b>
1.1 Sammanfattning av kritik	3
1.2 Bakgrund	3
1.2.1 Kritik mot handläggning av remissvar	3
1.2.2 Kritik mot underlag till förslag	4
1.2.3 Kullaberg – ett riksintresse för svenskt friluftsliv	4
1.2.4 Syftet med bildandet av naturreservat Kullaberg	5
<b>2 Regleringen av inskränkningarna</b>	<b>6</b>
2.1 Lagligheten	6
2.1.0 Förvaltningen kan vara adaptiv men inte normgivningen	6
2.1.1 Legalitetsprincipen	6
2.1.2 Normbildningen	7
2.1.3 Blankettstraffförbud	7
2.1.4 Straffbar gärning	8
2.1.5 Rättsmedel	9
2.1.6 Det straffbara området kan inte beslutas som en förvaltningsåtgärd	9
2.2 Lämpligheten	9
2.2.1 Precision i normbildningen	10
2.2.2 Orsakssamband och det generella förbudet mot klättring	10

	2
2.2.3 Onödigt omfattande reglering och förbudet av vissa aktiviteter	11
2.2.4 Möjligheter till dispens och tillstånd	11
2.2.5 Förvaltning utan möjlighet till överklagande av beslut	12
2.3 Bristande definitioner	12
2.3.1 Allemansrätten	12
2.3.2 Allemansrätten och legalitetsprincipen	13
2.3.3 Allemansrätten, klättring och brottmål	13
2.3.4 En otydlig (och otillåten) maktförskjutning till förvaltaren	14
2.3.5 Dubbelreglering	14
2.3.6 Samrådsplikten	15
2.3.7 Kritik av bevarandeplanen för Natura 2000-området Kullaberg	15
2.3.8 Minskningen av häckande arter och det rörliga friluftslivet	17
2.3.9 Länsstyrelsen Skånes konsekvensutredning	18
2.3.10 Generella förbud i stora områden	18
2.3.11 Verksamhetsråd	19
<b>3 En revidering av de föreslagna föreskrifterna</b>	<b>19</b>
3.1 Förvaltning av reservatet	20
3.2 Adaptiv förvaltning i praktiken	21
3.3 Områden med beträdnadsförbud – geografisk begränsning	22
3.3.1 Områden med nya beträdnadsförbud	22
3.3.2 Synpunkter på den geografiska begränsningen	22
3.4 Områden med beträdnadsförbud – begränsning i tid	24
3.4.1 Områden med beträdnadsförbud	24
3.4.2 Synpunkter på begränsningen i tid	24
3.5 Fasta klätterinstallationer (borrbultar)	25
3.5.1 Underhåll av fasta klätterinstallationer (borrbultar)	25
3.6 Säkerhet och problemet med lång handläggningstid	26
3.7 Säkerhet, stigar och tillgänglighet	26
3.8 Klättringens kulturvärde	26
<b>4 Avslutande sammanfattning</b>	<b>27</b>
<b>5 Bilagor</b>	<b>28</b>
BILAGA 1: REFERENSER I URVAL	29
BILAGA 2: Klätterområden i Skåne med förbud eller med restriktioner	30
BILAGA 3: Kontakter till handläggare	30
BILAGA 4: Adaptiv förvaltning i praktiken	30
BILAGA 5: Frantz Pio	30
BILAGA 6: Minskningen av häckande arter och det rörliga friluftslivet	31

# 1 Inledning

## 1.1 Sammanfattning av kritik

Länsstyrelsen har inte beaktat tidigare lämnade synpunkter utan tvärtom föreslagit ytterligare inskränkningar i möjligheterna att klättra på Kullaberg. Den föreslagna regleringen av klättring är olämplig i en rad avseenden:

1. Länsstyrelsen Skånes förslag bygger på en i grunden felaktig beskrivning av allemansrätten.
2. Klätterförbudet är allt för omfattande och i stora delar helt onödigt.
3. Det finns stora brister i begreppsdefinitioner som gör förslaget svårtolkat.
4. Förslaget innebär att man dubbelreglerar redan förbjudna aktiviteter.
5. Förslaget saknar beslutsmotivering i väsentliga avseenden.
6. Förslaget leder till att man inte kan överklaga beslut som enligt Miljöbalken ska vara överklagbara.
7. Det finns inget lagstöd för att låta förvaltaren besluta om undantag från ett generellt klätterförbud.
8. Underlaget i bevarandeplanen för Natura 2000 är felaktigt i vissa väsentliga avseenden.
9. Det finns inget redovisat orsakssamband mellan klättring och skyddsändamålen.
10. Konsekvensbeskrivningen är otillräcklig.
11. Förslaget lever inte upp till de krav som kan ställas på normer när det gäller precision och förutsebarhet.
12. Det finns oklarheter beträffande verksamhetsrådet och möjligheterna att delta i det.
13. Beträdnadsförbuden har utökats i onödan och baseras på lösa antaganden och felaktigheter.
14. Säkerhetsaspekter ges inte tillräckligt utrymme.
15. Klättringens kulturvärde behöver lyftas fram.

## 1.2 Bakgrund

### 1.2.1 Kritik mot handläggning av remissvar

Våren 2019 lämnade Svenska Klätterförbundet (SKF) sitt remissvar rörande Länsstyrelsen Skånes förslag till bildande av naturreservatet Kullaberg (se Länsstyrelsen Skåne 2018). Vi kan konstatera att Länsstyrelsen Skåne inte på en enda punkt hörsammat den konstruktiva kritik som då lyftes fram av Svenska Klätterförbundet

utan tvärtom valt att införa omfattande restriktioner av klättring jämte en rad andra aktiviteter, vilket direkt hotar utomhusklättringens framtid i Skåne. För samtidigt som de föreslagna föreskrifterna erkänner Kullabergs stora betydelse för klättersporten i Sverige (Länsstyrelsen Skåne 2019, Bilaga 6, s. 4) har Länsstyrelsen Skåne föreslagit att det ska bli förbjudet att klättra i berg (Länsstyrelsen Skåne 2019, punkt C12, s. 12). Vidare innehåller förslaget en utökning av områden med permanent beträdnadsförbud, hinder för ökad säkerhet för friluftslivet och en avsaknad av ett erkännande av klättringens långa historia på Kullaberg.

När Länsstyrelsen Skåne den 26 juli, mitt i semestertider, skickade det nya förslaget till bildande av naturreservatet Kullaberg underlät länsstyrelsen dels att skicka föreläggandet till de lokala klätterklubbarna, dels att bifoga svar på tidigare inkomna remissvar, vilket strider mot god sed. Särskilt det senare har allvarligt försvårat Svenska Klätterförbundets arbete med remissvaret eftersom länsstyrelsen därmed inte framfört några argument för klätterförbudet. Vi upplever att vi inte haft möjlighet till dialog kring de punkter som direkt rör klättring som aktivitet och beklagar att länsstyrelsen därmed inte kunnat undvika den omfattande kritik som framförs här och från andra håll.

### 1.2.2 Kritik mot underlag till förslag

I Svenska Klätterförbundets granskning av underlaget till föreliggande förslag har allvarliga brister och felaktigheter kommit till vår kännedom. Förbudet av klättring och övriga restriktioner bygger på antaganden och felaktigheter. Detta gäller inte bara faktapåståenden om klättring och djurliv utan även den grundläggande juridiken om hur föreskrifter ska utformas. Eftersom klättringen och det rörliga friluftslivet får klä skott för felaktigheterna i underlaget till föreskrifterna finner vi detta mycket anmärkningsvärt.

Vi kommer i vårt remissvar nedan utveckla denna kritik och visa att förslaget inte kan antas i nuvarande skick.

### 1.2.3 Kullaberg – ett riksintresse för svenskt friluftsliv

Kullaberg med sina rödfärgade klippor är ett av Sveriges vackraste klätterområden, och få andra platser kan erbjuda en lika stor klätter- och naturupplevelse. Kullaberg är ett av de klätterområden i Sverige som erbjuder störst variation med varma skyddade havsvikar på sydsidan under kalla dagar och stora områden med skugga på nordsidan som erbjuder svalka under varma dagar. Ända sedan Kullabergs första bergsguide Frantz Pio 1886 utrustade besökare med så kallade alpstavar och tog med dem på guidade turer bland bergets klippor har klättring varit ett stående inslag på Kullaberg, och ända sedan Dansk Bjergklub bildades 1951 har Kullaberg varit centrum för dansk klättring.

Klättringen som bedrivs idag på Kullaberg utgörs nästan uteslutande av så kallad traditionell klättring, där klätterlederna säkras naturligt med egna kam- och kilsäkringar, som avlägsnas efter klättringen. Den stora variationen av klippor erbjuder även goda möjligheter att tillgodose klättersportens behov av olika typer av klippor för olika ändamål: kursklippor, klippor för nybörjare, klippor för avancerad klättring, klippor för olika väderförhållanden samt klippor lämpliga för barn- och ungdomsverksamhet. I det senare fallet är exempelvis Söderslätts Klätterklubbs årliga utflykter till Kullaberg så uppskattade att föräldrar har kontaktat klubben månader i förväg för att kunna planera sommaren efter utflykterna.

Av dessa skäl är Kullaberg utpekad som ett riksintresse för friluftslivet och svensk klättring (Miljöbalken 1998:808, 4 kap 2 §. Se även "Område av riksintresse för friluftsliv i Skåne län", Naturvårdsverket").

#### 1.2.4 Syftet med bildandet av naturreservat Kullaberg

Svenska Klätterförbundet har inget att invända mot att ett naturreservat bildas med den geografiska avgränsning som framgår av förslaget. Inte heller finns det något att invända mot att det föreslagna reservatet ersätter flera befintliga reservat och ålderstigna föreskrifter. Svenska klätterförbundet har inte heller något emot att man i reservatsbestämmelser reglerar vissa aktiviteter som kan äventyra syftet med reservatet. Reservatsbestämmelserna behöver innehålla regler som skyddar de naturvärden med mera som räknas upp i förslaget.

Svenska Klätterförbundet har heller inga invändningar mot de syften som ligger till grund för bildandet av reservatet, men de bör däremot hanteras annorlunda i beslutet. Tre av de angivna syftena handlar på något sätt om att skydda naturvärden och det fjärde syftet handlar om att göra området tillgängligt. Tillgängligheten till området hotar de naturvärden som ska skyddas. De olika syftena kommer därför i viss utsträckning att strida mot varandra, och åtgärder som syftar till att uppnå vissa effekter motverkar effekter på andra områden. Denna inbyggda motsättning behöver lyftas fram. Enklast gör man det genom att skilja på två typer av syften och hantera dem separat i resten av förslaget. En sådan uppdelning kan se ut enligt följande:

Syftet med naturreservatet är att:

1. Bevara, skydda och vårda
  - a. Bevara biologisk mångfald
  - b. Vårda och bevara värdefulla naturmiljöer
  - c. Skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter
2. Tillgodose områden för friluftsliv

På detta enkla och pedagogiska sätt kan man sedan i resten av beslutet skilja på åtgärder, inskränkningar med mera i relation till de olika syftena. Samtidigt tydliggör man på detta sätt den inbyggda motsättning som finns i syftena under punkt 1 och 2.

### *Balansen mellan punkt 1 och 2 enligt ovan*

Balansen eller viktningen mellan skyddet av det rörliga friluftslivet och områdets natur- och kulturupplevelser bör preciseras. Nu står det att allmänhetens möjlighet till friluftsliv ska tillvaratas "i den mån det är möjligt utan att det sker på bekostnad av områdets natur- och kulturvärden" (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 4). En strikt tolkning av den formuleringen innebär att friluftslivet alltid måste stå tillbaka vid en tänkbar konflikt med områdets naturvärden. Vi föreslår att denna formulering bör preciseras enligt följande:

"[...] utan att det sker på allvarlig bekostnad av [...]"

## 2 Regleringen av inskränkningarna

Svenska Klätterförbundet har omfattande synpunkter på hur regleringen av inskränkningar av det rörliga friluftslivet görs. Så som förslaget är skrivet föreligger det uppenbara risker för misstolkningar och nedanstående bör därför ändras eller preciseras. Med våra synpunkter hoppas vi kunna bidra till en hållbar och rättssäker reglering av reservatet. Våra synpunkter handlar dels om lagligheten i förslaget, dels om lämpligheten i det.

### 2.1 Lagligheten

Det saknas lagstöd för att låta förvaltaren bestämma vad som är en straffbar gärning. Förslaget kan inte antas i den delen.

#### 2.1.0 Förvaltningen kan vara adaptiv men inte normgivningen

I förslaget (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 9) sägs att förvaltningen av reservatet ska vara *adaptiv*, vilket i sig är oproblematiskt. Men *normgivningen*, alltså regleringen av vad som är förbjudet i reservatet, kan inte vara det – normgivningen baseras på lagstiftningen och inget annat.

#### 2.1.1 Legalitetsprincipen

Den så kallade *legalitetsprincipen* är central i svensk rätt. Myndigheter ska utföra sina uppgifter (myndighetsutövningen) under lagarna, och man kan därför inte utan lagstöd inskränka rättigheter eller ge fördelar till någon. Beslut ska fattas enligt gällande rätt.

En annan del av legalitetsprincipen innebär att man inte kan straffa någon för en gärning som inte är straffbelagd. I detta ligger givetvis också att man måste hålla sig inom gällande rätt när man fattar beslut som innebär att gärningar straffbeläggs. Lagstiftning eller normer på lägre nivå kan underkännas vid en domstolsprövning om de inte håller måttet eller går utanför de ramar som finns. Att besluta om ordningsföreskrifter för ett naturreservat är att straffbelägga gärningar. Vidare måste rättsskipningen vara förutsebar, vilket ställer stora krav på den som beslutar normer av olika slag.

Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett så kallat *obestämdhetsförbud*, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga.

### 2.1.2 Normbildningen

När man inrättar eller ombildar ett naturreservat kan man genom olika föreskrifter inskränka rättigheter som annars finns. Sådana inskränkningar får dock inte göras hur som helst – de ska göras i enlighet med gällande lagstiftning. I detta ligger att normgivningsmakten måste vara delegerad och regleringen måste göras med beaktande av de begränsningar som ställs upp i lag och förordning (legalitetsprincipen).

När det gäller reservatsföreskrifter är det främst regleringen i Miljöbalken som är aktuell, men det finns även andra saker som behöver beaktas när man beslutar om normer, till exempel hur precisa normer behöver vara. Vi återkommer till detta under avsnittet om lämpligheten i den föreslagna regleringen. Man måste också säkerställa att man inte *dubbelreglerar* när man beslutar om inskränkningar. Med detta menas att man i reservatsföreskrifter inte ska förbjuda sådant som redan är förbjudet i annan lagstiftning. (Mer om detta nedan.)

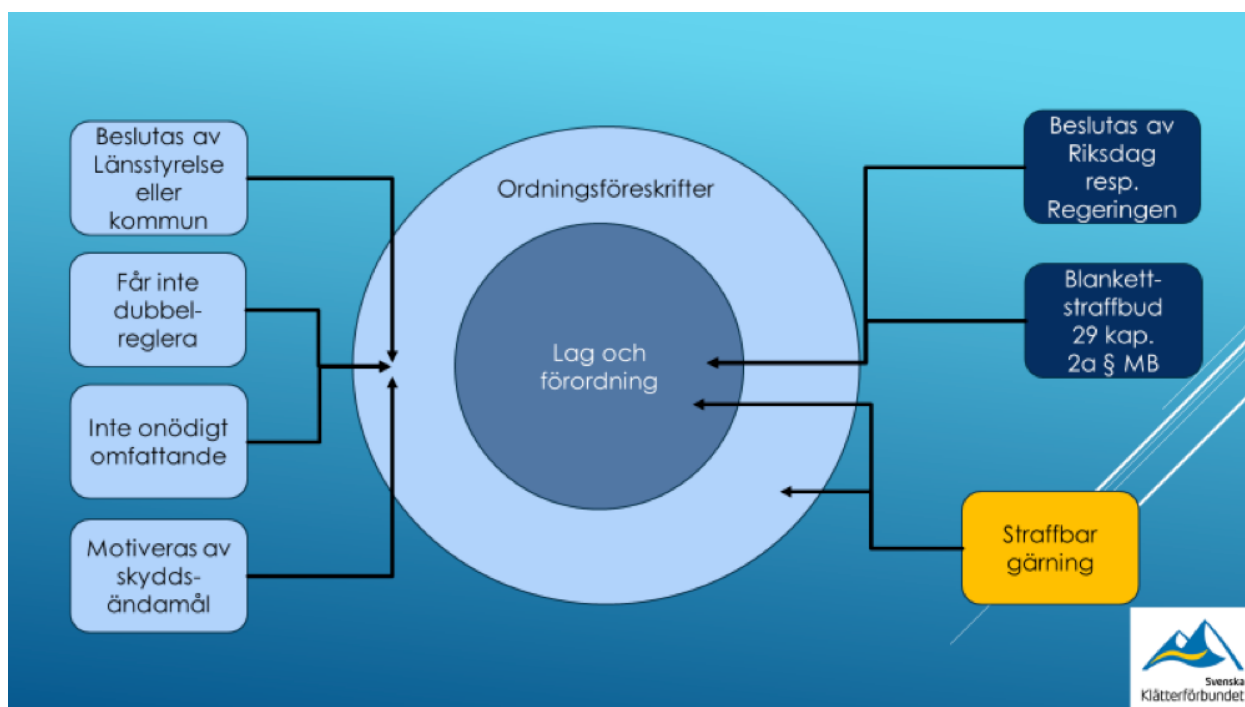
### 2.1.3 Blankettstraffförbud

I 29 kap. Miljöbalken finns ett antal straffbestämmelser. Vissa av dem är så kallade blankettstraffbud. Med det menas att man inte kan tolka vad som är en straffbelagd gärning enbart genom att läsa straffbestämmelsen. 29 kap. 2a § Miljöbalken är en sådan bestämmelse. Här måste det till normer på en lägre nivå som fyller ut blankettstraffbudet och ger det ett tolkningsbart innehåll. Det gör man genom reservatsföreskrifter. Det är alltså blankettstraffbudet i Miljöbalken som, tillsammans med ordningsföreskrifterna i reservatsbeslutet, beskriver den straffbara gärningen.

Denna typ av normgivning grundar sig på bestämmelsen i 8 kap. 11 § Regeringsformen. Rätten att utfärda bestämmelser som fyller ut straffstadgandet har (när det gäller naturreservat) getts till länsstyrelser och kommuner. En del i reservatsbildandet består alltså i att straffbelägga gärningar och då krävs det givetvis att det görs på ett korrekt sätt.

### 2.1.4 Straffbar gärning

Den straffbara gärningen enligt 29 kap. 2a § Miljöbalken beskrivs alltså i normer på olika nivåer. Straffsatsen och straffstadgandet i sig finns i Miljöbalken och de närmare reglerna i ordningsföreskrifter. Ordningsföreskrifterna får inte se ut hur som helst utan måste skrivas med stor omtanke och precision. (Mer om detta under avsnittet om lämpligheten i förslaget.) Förhållandet mellan normer på olika nivåer illustreras med följande bild:



Något annat sätt att bilda normer som har betydelse för det straffbara område vi nu avhandlar finns inte, vare sig i Miljöbalken eller någon annanstans. Samtidigt är det så att verktyg som ges till länsstyrelser och kommuner i samband med bildande av naturreservat är funktionella och tillräckliga för att uppnå de syften som godtagits av lagstiftaren. Att skapa normer för andra syften än de som angivits av lagstiftaren är givetvis inte möjligt. Man kan till exempel inte hävda att behovet av en rationell och kostnadseffektiv förvaltning av ett reservat ger rätt att bilda normer som annars inte är



tillåtna. Myndigheter ska använda de verktyg lagstiftaren gett dem och för angivna ändamål.

### 2.1.5 Rättsmedel

Med rättsmedel menas möjligheter att överklaga beslut. Rätten och möjligheten att överklaga beslut är otroligt viktig för att upprätthålla rättssäkerheten inom ett visst område. När det gäller naturreservat finns olika möjligheter. Själva beslutet om bildande av reservat kan överklagas till Regeringen. Frågor om dispenser eller tillstånd kan överklagas till Mark- och miljödomstol. Om en åklagare väcker åtal för förseelse mot ordningsföreskrifter prövas åtalet i allmän domstol och domen kan sedan överklagas till hovrätt. Rättsmedlen kan alltså användas för att få en prövning av en lägre instans beslut. I samband med prövning i domstol kan lagligheten i beslutsfattandet i den lägre instansen bli en fråga. Ett visst beslut i ett enskilt fall kan underkännas. Det förekommer också att en domstol underkänner normer som är bristfälliga. När det gäller krav på beslutsfattande i ett enskilt fall vill vi hänvisa till Mark- och Miljödomstolens i Växjö domar i mål M 3682-17 och M 2445-18. Ett exempel på fall där domstol underkänt normgivning är Högsta domstolens dom den 3 februari 2016 i mål B 4653-15. Vi återkommer till den domen i avsnittet om lämpligheten av den föreslagna regleringen.

### 2.1.6 Det straffbara området kan inte beslutas som en förvaltningsåtgärd

Den straffbara gärningen bestäms alltså av normer på olika nivåer, i detta fall Miljöbalkens bestämmelser och ordningsföreskrifterna för reservatet. Det finns inget lagstöd för att låta förvaltaren besluta om undantag från ett generellt klätterförbud. Så som förslaget är formulerat är det inte heller fråga om att reglera klättring med hjälp av möjligheten till tillstånd i enskilda fall. Förvaltaren föreslås ju ha rätt att besluta om generella undantag från reservatsföreskrifter. Det saknas möjligheter att överklaga förvaltarens beslut att tillåta klättring eller att inte göra det. Länsstyrelsen har inte möjligheter att delegera vad som är en straffbar gärning på det sätt som gjorts i förslaget.

Svenska Klätterförbundet anser sammanfattningsvis i denna del att den föreslagna regleringstekniken saknar lagstöd. Regleringen skulle underkännas vid en prövning i domstol och den är därmed meningslös och motverkar sitt eget syfte, att skydda naturvärden. Regleringen får göras på annat sätt.

Naturvårdsverket skriver i rapporten *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, (Naturvårdsverket 2018) följande:

Att fatta beslut om dispenser och tillstånd enligt föreskrifterna för ett skyddat område är en myndighetsuppgift som görs av den myndighet som fattat beslutet.

## 2.2 Lämpligheten

Svenska Klätterförbundet ifrågasätter alltså lagligheten i förslaget i den del som ger förvaltaren rätt att bestämma vad som utgör en straffbar gärning. Men även i övrigt är förslaget till reglering bristfälligt och nedan beskriver vi våra invändningar.

### 2.2.1 Precision i normbildningen

Som vi varit inne på tidigare måste normbildningen hålla en sådan kvalitet att man inte riskerar att den inte kan tillämpas. Det ställs höga krav på precision till exempel när det gäller definitioner av vad som är otillåtet. I den ovan nämnda domen från Högsta Domstolen (HD) finns ett klagande resonemang om de generella aspekterna. HD skriver följande under rubriken Tolkning av straffbud i avsnitt 19 och 20.

När innebörden av en lagbestämmelse ska fastställas får den tolkas i ljuset av ett flertal olika förhållanden. Ordalydelsen är självfallet det viktigaste tolkningsdatumet. Men också syftet med lagstiftningen, som kan framgå av förarbetena, kan ge viktiga hållpunkter liksom avgöranden i praxis samt uttalanden i den juridiska doktrinen. Att ordalydelsen av lagtexten är det viktigaste underlaget för en tolkning av en lagregels innebörd betyder, att de valda orden sätter en gräns för det genomslag som motivuttalanden kan få. För att det ska kunna göras gällande att det är fråga om en tolkning av en lagbestämmelse måste det krävas, att den tänkta tillämpningen på ett rimligt sätt kan inordnas under lagtexten. Kan den inte det så rör det sig om en analogisk rättstillämpning eller om en rättstillämpning vid sidan av lagen.

Vid tolkningen av straffrättsliga bestämmelser motiverar legalitetsprincipen en försiktig hållning. En klar restriktivitet måste iaktas med extensiva tolkningar av olika lagregler. För att en rättstillämpning som riskerar att tänja gränsen för det straffbara området ska vara godtagbar krävs det alltså starka skäl. Men också annars bör domstolen vara återhållsam vid sin tolkning av bestämmelser som har bäring på skuldfrågan.

### 2.2.2 Orsakssamband och det generella förbudet mot klättring

Ordningsföreskrifter som behövs för att tillgodose syftet med skyddet får meddelas. Detta framgår av 7 kap. 30 § Miljöbalken. Det måste alltså finnas ett orsakssamband mellan det som regleras och syftet med skyddet. Och detta samband måste vara tydligt för den som läser beslutet. Förslaget är otillräckligt i detta avseende, särskilt när det gäller det generella förbudet mot klättring. Det går inte att läsa ut varför just klättring hotar de värden som ska skyddas. Det är väl snarare så att det är den mänskliga närvaron i ett visst område som hotar och inte sättet att förflytta sig. Denna typ av brister i förslaget kan nog i och för sig åtgärdas men om man försöker sig på det utan

att ändra i grunderna för regleringen uppkommer andra problem. Frågan om brister i beskrivning av orsakssamband bör alltså inte lösas isolerat. Vi konstaterar bara att det här finns allvarliga brister.

Naturvårdsverket behandlar frågan om orsakssamband i *Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning* (se Naturvårdsverket 2018B, s. 18):

Föreskriften utformas med utgångspunkt från syftet med naturreservatet, dvs. vad som behöver regleras. Åtgärder och verksamheter som inte är förenliga med syftet förbjuds. Åtgärder och verksamheter som under vissa förutsättningar, t.ex. lokalisering, omfattning, etc. kan vara förenliga förbjuds utan beslutsmyndighetens tillstånd. Övrigt regleras inte.

### 2.2.3 Onödigt omfattande reglering och förbudet av vissa aktiviteter

I föreskrift C12 sägs att all klättring i berg och träd och förbjuden i hela reservatet. Till att börja med är det en motsägelsefull reglering eftersom det i vissa delar av reservatet råder tillträdesförbud. Det blir en fråga om dubbelreglering: det är förbjudet att beträda vissa områden och det är dessutom förbjudet att klättra där. Detta problem kan nog åtgärdas genom att hänvisningen i ingressen till C-bestämmelserna skrivs om. Men detta är ett mindre problem. Allvarligare är att man helt förbjuder en viss aktivitet. Detta strider mot bestämmelsen i 7 kap. 30 § Miljöbalken, där det sägs att regleringen inte får göras mer ingripande än som är motiverat av skyddsbehoven. Det räcker alltså inte med att beskriva ett orsakssamband mellan en aktivitet och ett skyddsändamål, regleringen måste dessutom vara sådan att man inte i onödan förbjuder något som i och för sig i en annan del av reservatet kan vara hotfullt mot ett skyddsintresse. Regleringen måste i varje del motiveras av skyddsändamålet. Syftet är dock inte att helt förbjuda klättring eftersom man (felaktigt) ger förvaltaren möjlighet att dispensera från förbudet. Så alla är nog överens om att bestämmelsen i C12 sett isolerad är allt för omfattande. Den blir då missvisande och uppfyller inte de grundläggande krav som kan ställas för förutsebarhet i rättstillämpningen.

Här har vi alltså två problem: dels att regleringen är alldeles för omfattande, dels att den är oförutsebar. Den valda tekniken att reglera är undermålig i det att den saknar precision och förutsebarhet. Att i ett stort område generellt förbjuda en viss aktivitet utan att motivera varför i relation till skyddsändamålen är inte förenligt med bestämmelsen i 7 kap. 30 § Miljöbalken.

### 2.2.4 Möjligheter till dispens och tillstånd

I Miljöbalken finns vissa möjligheter att ge dispens eller tillstånd. Den möjligheten innebär att man kan få en prövning att frångå en viss föreskrift. Sådana tillstånd beslutas av länsstyrelsen och besluten kan överklagas till Mark- och miljödomstol. På

det sättet finns en rättssäker möjlighet att till exempel minska det straffbara området. Ett exempel på sådan prövning är Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom den 28 april 2017 i mål M 4421-16. I det fallet ändrades villkoren för tillstånd till klättring av Mark- och miljödomstolen. Avsteg från reservatsbestämmelser är möjliga men de ska hanteras på ett korrekt sätt.

### 2.2.5 Förvaltning utan möjlighet till överklagande av beslut

I förslaget till reservatsbestämmelser ges förvaltaren en möjlighet att göra motsvarigheten till det som kan göras genom tillståndsprövningen enligt Miljöbalken. Men det sker utan möjlighet till överklagande av beslut. Som vi ser det är det alls inte möjligt att reglera avsteg från reservatsbestämmelser genom att flytta den möjligheten till förvaltaren. Det saknas lagstöd för detta. Förvaltaren kan inte bestämma det straffbara området och i förlängningen vilka beteenden som kan straffas i domstol. Att fatta beslut om dispenser och tillstånd enligt föreskrifterna för ett skyddat område är en myndighetsuppgift som görs av den myndighet som fattat beslutet. Att förvaltaren kan påtala behov av att ändra föreskrifter är något helt annat än att förvaltaren som en del i skötseln av ett område godtyckligt kan bestämma det straffbara området genom att sätta upp skyltar. Modellen med så kallad adaptiv förvaltning beskriver tydligt hur förvaltaren kan arbeta om det visar sig att områdesföreskrifterna inte är tillräckliga i relation till skyddsändamålen (Naturvårdsverket skriver om detta i sin vägledning om förvaltning av skyddad natur). Att använda sig av adaptiv förvaltning innebär inte att man kan ha omfattande och generella förbud som förvaltaren sedan kan hantera genom att medge avsteg. Förvaltaren ska förvalta, inte bestämma det straffbara området.

## 2.3 Bristande definitioner

Förslaget är bristfälligt när det gäller definitioner av begreppen *klättring* och *berg*. Problemen kopplade till dessa bristande definitioner utvecklas nedan efter en inledning om allemansrätten.

### 2.3.1 Allemansrätten

Svenska Klätterförbundet konstaterar att allemansrätten är en stor tillgång för Sverige. Samtidigt för den med sig ett ansvar: att inte störa, att inte förstöra. Allemansrätten är en rättighet med ansvar.

Ur ett juridiskt perspektiv är allemansrätten en grundlagsskyddad rättighet. Allemansrätten är den begränsade rätt som var och en har att använda annans fastighet, framför allt genom att färdas över den åtminstone till fots och under en kortare tid vistas på den. Man kan färdas på många olika sätt. Några sätt att färdas faller

utanför allemansrätten, till exempel att färdas med motorfordon. Andra sätt att färdas är möjliga med åberopande av allemansrätten. Hit hör bland annat att gå, springa, krypa, cykla, åka skidor, och så vidare, alltså färdas med eller utan hjälpmedel.

### 2.3.2 Allemansrätten och legalitetsprincipen

Allemansrätten kan inskränkas, men det måste, enligt legalitetsprincipen, ske med lagstöd. Allemansrätten innehåller i sig inga förbud, dess omfattning måste tolkas med hjälp av annan lagstiftning eller beslutsfattande som skett med lagstöd. Att i en reservatsbestämmelse hävda att allemansrätten medför skyldigheter att inte förstöra något eller störa markägaren (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 16) är direkt felaktigt. Visserligen finns det i annan lagstiftning förbud mot att förstöra eller störa men det är inte en del av allemansrätten utan snarare straffrätten eller skadeståndsrätten. Förslaget till beslut baseras på en direkt felaktig tolkning av allemansrätten, vilket väcker frågor om kvaliteten på regleringen i övrigt. Detta måste åtgärdas.

Det andra stycket under rubriken Allemansrätt på sidan 16 i förslaget (Länsstyrelsen Skåne 2019) har troligen hamnat fel. Stycket handlar inte om allemansrätt. Alternativt måste det skrivas om så att det blir begripligt i relation till det som står om allemansrätt.

### 2.3.3 Allemansrätten, klättring och brottmål

Allemansrätten ger oss alltså rätt att färdas över annans mark. Klättring är *ett* sätt att färdas över annans mark. I vardagligt språk skulle man nog definiera klättring som att ta sig uppför eller möjligen nedför ett markavsnitt med hjälp av händer och fötter. Men det finns ingen entydig definition av vad det innebär att klättra. Och det finns även andra sätt att färdas vertikalt. Man kan hoppa uppåt eller nedåt, gå utan hjälp av händer, fira sig med rep etcetera.

Att i generella termer förbjuda ett visst sätt att färdas, utan att man definierar vad som menas, innebär att beslutet inte lever upp till de krav som kan ställas på precision och förutsebarhet. En överträdelse av reservatsföreskrifter angående ett generellt klätterförbud kan komma att prövas av domstol som ett brottmål angående förseelse mot reservatsbestämmelserna. Men en åklagare skulle knappast driva ett sådant mål med tanke på de brister som bestämmelsen har i sitt nuvarande skick. Det är inte möjligt att på ett rättssäkert sätt tolka vad som avses med förbudet mot klättring när man inte definierat vad klättring är.

I förslaget sägs att det är förbjudet att klättra i berg och träd (Länsstyrelsen Skåne 2019, punkt C12, s. 12). Vad som är ett träd kan nog vara möjligt att definiera, men hur definierar man *berg*. Det finns knappast några legala definitioner av vad som är berg. Och om man söker svar i andra källor så skulle man troligen komma till slutsatsen

att det överhuvudtaget inte finns några berg i reservatet (ett berg bör nog ha en höjd på åtminstone ett antal hundra meter). Men man ska nog inte försöka hitta andra ord, det hjälper knappast.

Många klättrare sysslar med så kallad *bouldering*, vilket innebär att man klättrar utan säkring på stenblock eller på mindre klippväggar. Hur hög klippvägg krävs och hur brant behöver klippväggen vara för att det ska räknas som ett berg? Om man inte klättrar hela vägen upp, vad gäller då? Även i detta avseende är reservatsbestämmelsen alldeles för oprecis för att leva upp till de grundläggande krav som ställs på en reservatsbestämmelse. Därmed kan den inte heller tillämpas i domstol och behöver därmed preciseras.

Det enkla sättet att hantera dessa begreppsbrister är att inte försöka reglera en viss (svårdefinierad) aktivitet utan snarare det som man menar hotar skyddsintresset. Till exempel genom att säga att man inte får uppehålla sig på platser där man stör fåglar, oavsett om man anses klättra, fågelskåda, bada eller något annat. Aktiviteten i sig är ju inte skadlig, utan det är platsen för den och närvaron av den som utför aktiviteten som är problematisk och det är detta som ska regleras. Och det finns verktyg för det. Tillträdesförbud är ett, som dock måste användas med försiktighet. Annat är redan reglerat i annan lagstiftning och behöver inte särskilt pekas ut. (Mer om detta nedan.)

#### 2.3.4 En otydlig (och otillåten) maktförskjutning till förvaltaren

Som vi varit inne på ovan ifrågasätter vi lagligheten i att ge förvaltaren rätt att bestämma vad som är en straffbar gärning. Men oavsett hur det förhåller sig med det så är det olämpligt att göra det. Möjligheten för förvaltaren att ange på vilka ställen man får klättra ger utrymme för allt för mycket godtycke. Regleringen bör gå ut på att så precist som möjligt ange vad som inte är tillåtet. Allt annat, som inte är straffbart på något annat sätt, är tillåtet, även om det kanske inte alltid är lämpligt. En otydlig maktförskjutning till förvaltaren som kan få stor påverkan på friluftslivet är inte acceptabel och knappast förenlig med tankarna bakom 7 kap. 30 § Miljöbalken. Det omvända bör alltså gälla – precisera det otillåtna istället för att delegera makten över det tillåtna. Och hur ska man veta vad som gäller när reservatsbildaren inte förklarar vad man menar med klättring eller berg och inte heller säger var det är förbjudet utan låter förvaltaren bestämma det från dag till dag genom att sätta upp skyltar? Bristerna i förutsebarhet är mycket stora och måste åtgärdas.

#### 2.3.5 Dubbelreglering

När man skriver reservatsbestämmelser ska man inte reglera sådant som redan är förbjudet och att det är så framgår även av förslaget till reservatsbestämmelse genom

att man på sidan 12 (Länsstyrelsen Skåne 2019) skriver att det utöver föreskrifter och förbud i andra lagar och författningar är förbjudet att göra vissa uppräknade saker. Frågan är om man trots intentionen reglerar sådant som redan är förbjudet. Naturvårdsverket skriver om detta i *Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning* (Naturvårdsverket 2018B, s. 47–48):

Exempel på företeelser som i det enskilda fallet kan anses vara tillräckligt reglerade genom befintliga bestämmelser (lag, förordning etc.):

- Tälta mer än högst ett dygn på samma ställe.
- Klättra i boträd, uppehålla sig nära rovfågelbo, lya eller gryt, eller på annat sätt medvetet skada eller störa djurlivet.
- Plocka eller skada vedsvampar, mossor eller lavar.
- Gräva eller dra upp kärleväxter.
- Skada eller ta bort växande eller döda träd, stubbar, bark, grenar, buskar eller ris.

Nu är ju orsakssambandet mellan klättring och skyddsändamålen bristfälligt angivet, men om man antar att det man är ute efter till exempel är att skydda häckande fåglar så finns det redan en reglering om detta genom bestämmelserna i 29 kap. 2 b § Miljöbalken, artskyddsförordningen och hänvisade författningar på nationell och internationell nivå. Det är alltså redan straffbart att störa till exempel häckande fåglar och då faller ju det motivet för att förbjuda klättring. Den föreslagna regleringen är även i detta avseende undermålig i det att den helt saknar precision och förutsebarhet och dessutom i väsentliga delar är helt onödig eftersom det redan finns ett skydd.

### 2.3.6 Samrådsplikten

Beskrivningen av samrådsplikten (Länsstyrelsen Skåne, s. 15) är missvisande. Samrådsplikten är generell och inte subsidiär i förhållande till reservatsbestämmelserna. Stycket behöver skrivas om så att det speglar rättsläget. I förslaget sägs att verksamhet som inte regleras av föreskrifterna och som väsentligt kan skada naturmiljön faller under samrådsskyldigheten. I 12 kap. 6 § Miljöbalken sägs att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, så gäller anmälningsplikt. Risk för skada och risk för att man ändrar naturmiljön är väsentligt olika saker. Just detta har nog ingen direkt betydelse för den del av förslaget som handlar om klätterförbud, men den visar på behovet av preciseringar av förslaget.

### 2.3.7 Kritik av bevarandeplanen för Natura 2000-området Kullaberg

I en intervju i Helsingborgs Dagblad (Berkmo 2019) åberopar ansvarig handläggare Christer Persson innehållet i bevarandeplanen för Natura 2000-området Kullaberg som skäl till ett allmänt klätterförbud. Bevarandeplanen omnämner problem relaterade till klättring explicit vid fem tillfällen. Redan vid en ytlig granskning framgår det att alla fem påståenden bygger på antaganden och felaktigheter:

1. Bevarandeplanen påstår att antalet klättrare blir allt fler (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 30). Faktum är att antalet klättrare på Kullaberg sjunker sedan toppåren i början på 1990-talet, vilket även märks i terrängen genom att flera mindre stigar till olika klippor växer igen. Orsaken till minskningen är ökad tillgång till inomhusklättring samt att *bouldering* blivit allt mer populärt.

2. Bevarandeplanen påstår att klättringen är orsak till nedgången av ejderpopulationen (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 44). Faktum är att ejderstammen inte bara har minskat på Kullaberg, trots det stora fågelskyddsområdet, utan i *hela* utbredningsområdet i Sverige, vilket knappast klättersporten kan hållas ansvarig för. Dessutom fanns det klättrare på Kullaberg även när ejderpopulationen ökade. Tvärtom menar exempelvis Martin Green, vid Svensk Fågeltaxering på Lunds universitet, att ejderns tillbakagång är ett tecken på ett ökat rovdjurstryck och ytterst på att tillståndet för Östersjön, till följd av minskad övergödning, faktiskt förbättrats (Hansson 2015, Dansk Ornitologisk Forenings Tidskrift 2014).

I stycket om vegetationsklippor och ejdrar (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 15) står det även att "Störningsfria zoner där klättring förbjuds behöver anläggas där fåglar som ejder m.m. häckar" trots att Kullaberg redan inrymmer ett betydande fågelskyddsområde med beträdnadsförbud, det vill säga i praktiken en störningsfri zon av betydande storlek. Dessutom framgår det av förslaget till föreskrifter att statusen för vegetationsklippor är fullgod (Länsstyrelsen Skåne 2019, Bilaga 2, s. 6).

3. Bevarandeplanen påstår att det finns en pågående konflikt mellan klättrare och pilgrimsfalk (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 38). Faktum är att någon sådan konflikt inte existerar. Däremot förekommer det kritik av förvaltningen och utformningen av skyddet av pilgrimsfalk.

4. Bevarandeplanen påstår att förekomsten av borrhultar är orsak till ras genom frostsprängning eller värmeexpansion (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 48). Enligt Svenska Klätterförbundets säkerhetskommitté går det inte att visa på något samband mellan borrhultar och stenras. Detta har, enligt de lokala klätterklubbarnas säkerhetsexpertis, heller aldrig inträffat på Kullaberg. Värmeexpansionen för stål är så liten att en borrhult inte kan orsaka skada på stenen den monteras i och inträngningen av vatten i borrhålet är så minimal att frostsprängning inte kan uppstå. Borrhultar har



dessutom en utbredd användning utomhus inom byggindustrin (förankring av master, skyltar, staket med mera) utan att problem med frostsprängning föreligger. Hade det funnits en risk att borrhultar skulle orsaka stenras hade det stridit mot syftet med borrhulten – att skydda klättrare att falla till marken.

5. Även minskningen av arter som gråtrut och tobisgrissla skylls delvis på ”den ökande klättringen i stupen” (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 44). Vi ställer oss undrande till denna källa då Kullabygdens Ornitologiska Förenings egen artinventering, ”Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014”, visar att utvecklingen för exempelvis gråtrut ” ligger väl i linje med den tillbakagång som noterats i södra Sverige under senare år” (Nilsson och Peterz 2016, s. 14. Se även ”Minskningen av häckande arter och det rörliga friluftslivet” nedan).

Svenska Klätterförbundet finner det mycket anmärkningsvärt att sådana felaktigheter förekommer i ett så viktigt dokument som en bevarandeplan för ett Natura 2000-område. Om sådana felaktigheter avseende klättring förekommer föreligger skäl att tro att det även förekommer allvarliga brister i innehållet i övrigt. Vidare spär sådana brister på andra intressegruppers misstro gentemot klättrare och den redan förekommande misstron gentemot Länsstyrelsen Skåne samt ökar på oron för utomhusklättringens framtid i Skåne.

### 2.3.8 Minskningen av häckande arter och det rörliga friluftslivet

I Höganäs kommuns remissvar hänvisar remissvarets upphovsman också till bevarandeplanen för Natura 2000-området, där information, som felaktigt presenteras som fakta, gör gällande att det rörliga friluftslivet är en stor anledning till nedgången av häckande arter. I redovisningen av de utförda inventeringarna i ”Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014” (Nilsson och Peterz 2016) finns emellertid mycket mer utförlig information att hämta, som ger en mer nyanserad bild av situationen. Arbetet med inventeringarna är mycket gediget och robust och resultatet bör anses som statistiskt säkerställt. Vad visar då dessa inventeringar?

Fyra arters minskning kan enligt inventeringsredovisningen direkt sättas i samband med den minskade arealen barr- och granskog inom reservatets gränser på grund av förändrad markanvändning samt minskad mängd öppna bergklackar. Sammanfattningsvis kan man utifrån inventeringen i sin helhet dra slutsatsen att den absolut största anledningen till tillbakagången i antalet häckande arter på Kullaberg hänförs till förändrad skötsel och markanvändning (se Bilaga 6 för en mer utförlig redovisning). Det går i varje fall inte att dra någon slutsats baserat på inventeringsdata om att de aktuella förändringarna har någon tydlig relation till besöksantal eller ett rörligt friluftsliv, vilket framförts vid flertalet tillfällen.

Bevarandeplanen, som innehåller flera formuleringar som pekar på behovet av ett förbud av klättring, fastställdes i slutet av 2017. Detta är flera år *efter* att den nya friluftspolispropositionen tillkom, som betonar kunskapsbaserade beslut om friluftslivet, och två år efter att Naturvårdsverket publicerade sin vägledning för förvaltare, *Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur*. Det är vår bestämda uppfattning att innehållet i bevarandeplanen, åtminstone när det kommer till skrivelserna om klättring, direkt strider mot Friluftspolispropositionens skrivelse (se 4.1 Ett brett perspektiv på friluftspolitiken, s. 11) att

beslut om friluftsliv fattas med god kunskap.

### 2.3.9 Länsstyrelsen Skånes konsekvensutredning

I förslaget saknas uppgifter om konsekvenser för klättringen på Kullaberg. Enligt Länsstyrelsen Skåne är restriktionerna ”inte av sådan omfattning att de innebär allvarligt försvårande av allmänhetens möjligheter att utnyttja området” (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 25) eller ”att möjligheterna att utnyttja området i enlighet med vad som annars gäller enligt allemansrätten allvarligt försvåras.” (Länsstyrelsen Skåne 2019, Bilaga 2, s. 1). Eftersom förslaget trots allt innebär ett allmänt förbud att klättra i berg och eftersom Kullaberg är utpekad som riksintresse för rörligt friluftsliv är detta anmärkningsvärt.

Av Svenska Klätterförbundets invändningar ovan framgår det att bestämmelserna måste vara precisa och inte ge utrymme för tolkning. I det här fallet saknas en precisering helt och hållet för hur många av klätterklipporna som påverkas av den allmänna förbudsregeln i praktiken. Enligt 4–6 §§ förordning (2007:1244) ska konsekvensutredningen innehålla en rad uppgifter som saknas. Däribland 1) en beskrivning av problemet – det vill säga i det här fallet problemet med klättring och problemet med beträdning av de utökade skyddsområdena och problemet med beträdning under tidsperioden den 15 juli–15 augusti – och vad man vill uppnå med förbudet, samt 2) en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

### 2.3.10 Generella förbud i stora områden

Reservatsområdet är stort och det finns därför skäl med att vara extra försiktig med generella förbud. Ju större område ett reservat omfattar, desto större anledning finns det att nyansera vad som gäller inom olika delar av området. I stora områden är det också svårare att märka ut gränser och delge allmänheten information om förbudet, vilket kan öka risken för intrång och brott mot föreskrifter, trots att intrång i många fall inte påverkar skyddsändamålen. Att i ett stort område generellt förbjuda en viss aktivitet utan att motivera varför i relation till skyddsändamålen är dessutom inte förenligt med

bestämmelsen i 7 kap. 30 § Miljöbalken. Skyddsändamålen kan omöjligt vara lika starka i olika delar av ett så stort område. Det i sin tur innebär att man måste beakta skyddsändamålen i olika delar och reglera till exempel tillträdesförbud med hänsyn till det. Så har man också gjort i vissa delar, men när det gäller klätterförbud saknar förslaget helt nyansering och precision.

### 2.3.11 Verksamhetsråd

Enligt förslaget ska förvaltning av Kullaberg ske i nära samråd med ett verksamhetsråd. Svenska Klätterförbundet ser fördelar i en dialog med förvaltaren av Kullaberg eftersom det kommer att gynna kunskapsutbytet och säkerställa att beslut om friluftsliv, enligt Friluftspropositionen, fattas med just god kunskap.

Svenska Klätterförbundet noterar emellertid att det är oklart vilka som kommer att ingå i ett sådant råd. (Jämför formuleringarna på s. 1, 9 och 27 i förslaget.) Vidare är det oklart vilket inflytande medlemmarna i rådet kommer att ha över förvaltningen och hur ofta verksamhetsrådet kommer att sammanträda. Bestämmelserna måste vara precisa och inte ge utrymme för tolkning. Svenska Klätterförbundet förslår därför att Länsstyrelsen Skåne preciserar detta och tydligt anger att alla ideella föreningar (ex. de skånska klätterklubbarna) som bedriver aktivitet på Kullaberg har rätt att delta i verksamhetsrådet.

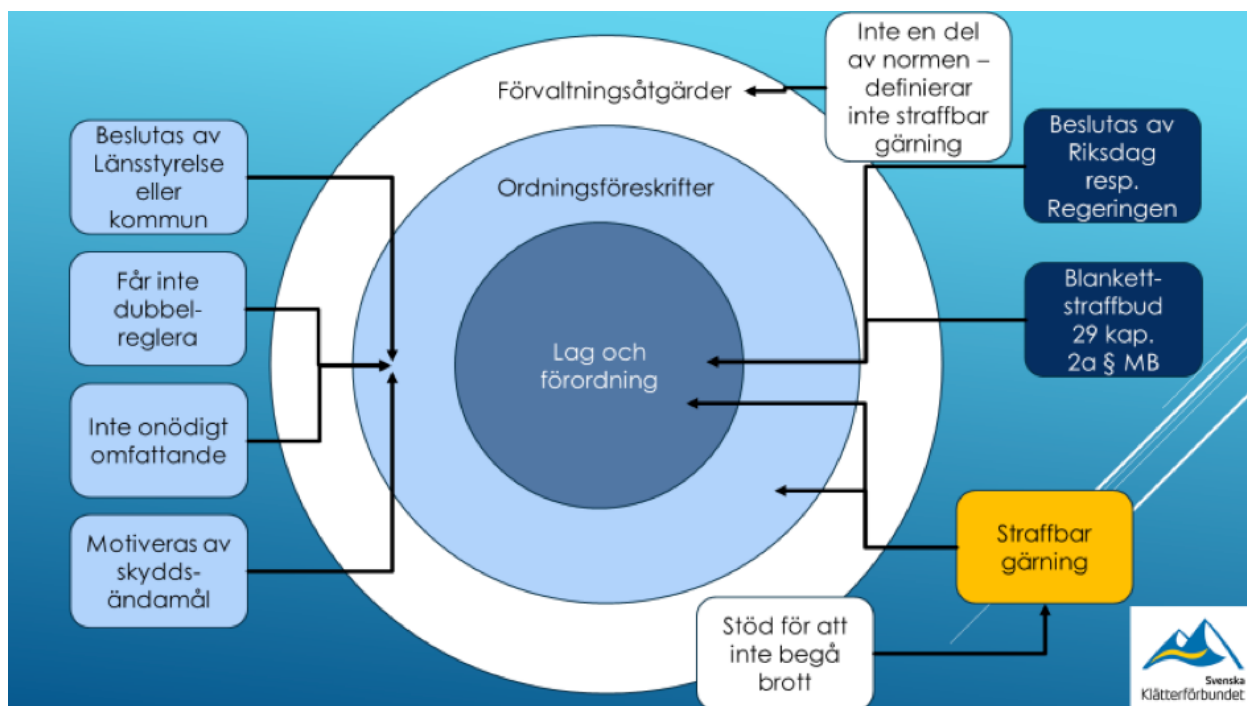
Inför licensieringen av Europarc Kullaberg förlades möten med intressegrupper på dagtid, vilket gjorde det svårt för de lokala klätterklubbarna att medverka eftersom klubbarnas representanter antingen studerar eller förvärvsarbetar under denna del av dygnet. För att säkerställa delaktighet bör verksamhetsrådets möten därför förläggas på kvällstid.

### 3 En revidering av de föreslagna föreskrifterna

Hur kan man då utforma föreskrifter om begränsningar i rätten att färdas eller vistas i ett naturreservat för att tillgodose syftet med reservatet? Det finns några generella utgångspunkter som vi varit inne på tidigare. Man får givetvis inte gå utanför det som har stöd i lag, legalitetsprincipen. Bestämmelserna ska vara precisa och inte ge utrymme för tolkning. Begrepp måste definieras och beslut ska motiveras.

#### 3.1 Förvaltning av reservatet

Som vi varit inne på tidigare kan man inte delegera beslut vad som utgör straffbar gärning till en förvaltare. Förvaltaren kan och ska vidta åtgärder som hjälper besökare att inte göra fel. Man måste skilja detta från normgivning. Förvaltningen i relation till normgivningen kan illustreras i bilden nedan.



Som vi ser det upprätthåller man inte gränsen mellan normgivning och förvaltning i förslaget. Länsstyrelsen Skåne likställer tyvärr begreppet *adaptiv förvaltning* med ett allmänt förbud av olika aktiviteter, däribland klättring. Utöver ovan nämnda invändningar menar vi att detta dessutom bygger på en allvarlig missuppfattning av

Naturvårdsverkets vägledning *Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur*.  
Kärnan i vägledningen för förvaltare framgår av följande (Naturvårdsverket 2015, s. 38):

Från beslutande myndighet och förvaltaren måste utgångspunkten alltid vara att inskränkningarna i allemansrätten ska vara så små som möjligt, det vill säga att man inte ska ha fler föreskrifter än nödvändigt. I första hand bör eventuella störningar relaterade till besökare hanteras och förebyggas genom just zoner, kanalisering och satsning på anläggningar och anordningar *istället för förbud* [förf. kursivering].

Ytterst vilar detta på Friluftspolispropositionen, där det framgår att friluftsliv i de allra flesta fall kan bedrivas utan att naturvärden äventyras. Under punkt 4.8 "Skyddade områden" (s. 39) står det:

Det är därför angeläget att berörda myndigheter inte i onödan beslutar om regler som påverkar allemansrätten eller hindrar friluftslivet.

Ett förbud ska alltså vara en sista utväg, inte en utgångspunkt.

## 3.2 Adaptiv förvaltning i praktiken

Vi menar att Naturvårdsverket handledning lyfter fram det positiva med att *kanalisera* besökare, inte genom förbud, utan genom information och installationer.

Vid eventuell brist på konkreta och praktiska instruktioner från Naturvårdsverkets sida kan ett förslag i linje med Naturvårdsverkets principer för adaptiv förvaltning kunna bygga på en pedagogisk modell, där Kullaberg delas in i röda, gula och gröna *zoner* för att *kanalisera* besökarna. (I en sådan modell är klättring som aktivitet enligt ovan anförda skäl *inte* en förbjuden aktivitet.) Vilka områden som får vilken färg kan ändras över tid allteftersom omvärlden förändras.

- *Gröna zoner*: Inga restriktioner.
- *Gula zoner*: Förvaltaren informerar besökare om att iaktta försiktighet i det aktuella området och anger de specifika skälen till detta. (Till exempel att det finns häckande fåglar och att dessa inte får störas genom klättring eller på annat sätt.) Förvaltaren kan också uppmana besökare (ex. klättrare) att frivilligt undvika att besöka området genom att hänvisa till "gröna" områden (med exempelvis alternativa klätterklippor).
- *Röda zoner*: Beträdadsförbud under delar av året (fågelskyddsområdet). Efter att förbudsperioden löpt ut kan området delas in i gula eller gröna zoner.

I fallet med klättring skulle klättrare kunna informeras om ett områdes status via Svenska Klätterförbundets accessdatabas, de lokala klätterklubbarnas informationsplattformar samt förslagsvis via strategiskt placerade informationstavlor som förvaltaren ansvarar för. Informationstavlor innehåll kopplas till verksamhetsrådets arbete. På så vis kan besökande klättrare, som tänkt klättra i grönt område, se att de på vägen kommer att passera ett gult område. De kan då välja att ta en annan stig till det gröna området och på så vis undvika det gula området. Om det inte finns någon annan väg till klippan blir de ändå medvetna om problemet och kan iaktta försiktighet genom att iaktta tystnad under färden (för att inte störa en häckningsplats) genom det gula området. Samtidigt har förvaltaren förståelse för att klättrare klättrar på gula områden när omständigheterna kräver det: klätterkompetens, kursverksamhet, väder- och vindförhållanden etc. Informationstjänsterna skulle företrädesvis kunna kompletteras med skyltning i terrängen eller längs stigar. (Se exempel i Bilaga 3 på motsvarande skyltning i Peak District i England.) Genom att på detta vis rekommendera försiktighet istället för att förbjuda undviks problemen med bristande förutsebarhet och det straffbara området.

En modell i stil med denna innebär också att förvaltaren kan undvika att använda sig av nya områden med permanent beträdnadsförbud, som riskerar att gå emot Naturvårdsverkets rekommendationer att undvika konflikter med friluftslivet (se Naturvårdsverket 2015, s. 38).

### 3.3 Områden med beträdnadsförbud – geografisk begränsning

#### 3.3.1 Områden med nya beträdnadsförbud

I förslaget framgår att området med tidsbegränsat beträdnadsförbud har utökats till att även omfatta området mellan Josefinelust och Djupadal (Länsstyrelsen Skåne 2019, Bilaga 1A). Enligt förslaget framgår även att området med permanent beträdnadsförbud under perioden den 1 april–15 juli som infördes 1995 nu utökats till att omfatta området som tidigare berörts av ett tillfälligt beträdnadsförbud sedan 2014 (se Länsstyrelsen Skåne 2019, Bilaga 1A, kartområde A–B–C–D–E).

I förslaget framgår också att tidsperioden för det tidsbegränsade beträdnadsförbudet har förlängts. Det nya förslaget omfattar perioden den 1 mars–den 15 augusti.

Vilka konsekvenser får då dessa förändringar för klättringen på Kullaberg?

#### 3.3.2 Synpunkter på den geografiska begränsningen

”Området med tidsbegränsat beträdnadsförbud har utökats något”, enligt Länsstyrelsen Skåne (2019, s. 1). Svenska Klätterförbundet instämmer inte i den bedömningen.

Eftersom området med tidsbegränsat beträdnadsförbud har utökats, i enlighet med innehållet i bevarandeplanen för Natura 2000-området Kullaberg, påverkas tillgången till två för klättringen viktiga klippor, ”Napoleons Hatt” och ”Trollhättemal”, negativt.

Även tillgången till de lika uppskattade klipporna i kartområde A–B–C–D–E, Svaeve- och Vandflyverväggen samt Visitgrottan, påverkas negativt när också detta område förses med ett årligen återkommande tidsbegränsat beträdnadsförbud.

Eftersom perioden för det tidsbegränsade förbudet för dessa områden även förlängs till och med den 15 augusti försvinner nästan helt att klättra på dessa klippor. Den nya perioden sträcker sig nämligen över hela den tid på året då merparten av klättrare har semester från arbete eller är lediga från studier. Under hösten, då klipporna enligt förslaget är tillgängliga för klättring, är förhållandena på dessa klippor som regel alltför blöta för att möjliggöra klättring. Enligt Naturvårdsverket bör föreskrifterna utformas så att de ”inte är onödigt ingripande när det gäller friluftsliv” (Naturvårdsverket 2015, s. 91). Svenska Klätterförbundet menar därför att en *kanalisering* av besökare, där man i föreskrifterna inte anger en fast tidsperiod eller ett specifikt geografiskt område i stil med kartområde A–B–C–D–E, utan istället, förslagsvis, kopplar ett frivilligt klätterstopp till informationstavlor (fysiska skyltar och digitala informationsplattformar), har flera fördelar i arbetet med fågelskyddet: Dels skulle *frivilliga klätterstopp* snabbt kunna anpassas till var häckade skyddsvärd fågel valt boplats, dels skulle man snabbt kunna öppna upp ett område för det rörliga friluftslivet om till exempel häckning avbrutits i förtid. Dessutom skulle ett sådant adaptivt system förmodligen uppfattas mer positivt av både klättrare och andra friluftsutövare och därmed respekteras, vilket är positivt för skyddsändamålen.

Ett *adaptivt* skydd av denna typ används idag inom EU i exempelvis Storbritannien (se BILAGA 3: Förbudsskyltning i Peak District, Storbritannien) och Tyskland men även i Bohuslän i Sverige. I Ulorna i Bohuslän, där det kan förekomma skyddsvärd häckande fågel, har fågelskyddet särskilt beaktats i utformning av regelverket. Här införs ett *frivilligt klätterstopp* när häckningshylla valts. När häckningen avslutats har den aktuella klippan åter ”öppnats” för klättrare, ornitologer och övriga friluftsutövare.

Svenska Klätterförbundet föreslår därför att kartområde A–B–C–D–E (se Länsstyrelsen Skåne, Bilaga 1A) inte omfattas av ett permanent beträdnadsförbud, utan att Länsstyrelsen Skåne istället utvecklar en modell med ett adaptivt skydd enligt Naturvårdsverkets rekommendationer. I bevarandeplanen, där det finns stöd för denna form av frivillighet, står det att beslut om tillträdesförbud under häckningstid tas ”såvida inte störningen kan avstyras på frivillig basis” (Länsstyrelsen Skåne 2017, s. 38).

Enligt uppgift från Länsstyrelsen Skåne (Backe 2019) är det främsta skälet till de nya områdena med beträdnadsförbud häckande pilgrimsfalk. Eftersom pilgrimsfalken inte längre är akut utrotningshotad, utan tvärtom enligt fågeldirektivet har en ”fullgod”

bevarandestatus (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 7), anser Svenska Klätterförbundet att ett *permanent* beträdnadsförbud är ”onödigt ingripande”.

Avslutningsvis återstår frågan vad som händer med förbudet om orsaken till förbudet – pilgrimsfalken i det här fallet – väljer att bosätta sig utanför det aktuella området med permanent beträdnadsförbud varpå det saknas grund för att förbjuda tillträde till området?

## 3.4 Områden med beträdnadsförbud – begränsning i tid

### 3.4.1 Områden med beträdnadsförbud

I förslaget framgår att begränsningen i tid för befintliga och nya beträdnadsförbud ändras från att avslutas 15 Juli till att avslutas 15 augusti.

### 3.4.2 Synpunkter på begränsningen i tid

Eftersom Kullaberg är utpekad som ett riksintresse för rörligt friluftsliv, vilket inbegriper klättring, och eftersom merparten av klätterområden av betydelse i Skåne idag redan är belagda med antingen omfattande restriktioner eller totalt klätterförbud (se Svenska Klätterförbundets Bilaga 2) och att förlängningen av tidsperioden till den 15 augusti i praktiken utesluter klättrare från klipporna i de berörda områdena helt och hållet, menar vi att friluftslivets intresse väger så pass tungt att en återgång till det tidigare *slutdatumet* för det tidsbegränsade beträdnadsförbudet, det vill säga den 15 juli, är fullt rimligt.

Det rimliga i denna slutsats framgår också vid en närmare undersökning av den bakomliggande orsaken till att förlänga tidsbegränsningen till den 15 augusti. Orsaken finns nämligen att läsa i Skånes Ornitologiska Förenings remissvar, där bivråkens och den röda gladans sena häckningsperiod framförs som motiv. Enligt uppgift från Kullabygdens Ornitologiska Förening (se Nilsson och Peterz 2016, s. 11) är bivråkens status som häckfågel på Kullaberg emellertid inte säkerställd då de flesta observationer anses komma från passerande fåglar (endast ett fåtal häckningar har konstaterats). Vidare framgår det att den röda gladan ofta har häckat utanför reservatsgränsen (se även Bilaga 6 nedan).

Skånes Ornitologiska Förenings remissvar innehåller även ett påstående om att pilgrimsfalkarnas häckning på Kullaberg avslutas senare än i övriga landet, ett påstående som helt verkar sakna källa. När det kommer till perioden för det tidsbegränsade beträdnadsförbudet i dagens fågelskyddsområde på Kullaberg har Svenska Klätterförbundet tagit del av forskning som gör gällande att ett förändrat klimat kan *tidigarelägga* häckningsperioder (för klimatets påverkan på häckningsperioder se exempelvis Klun, E., med flera, 2017). Vi har därför inga invändningar mot det nya



startdatumet. Däremot ställer vi oss undrande till om det finns forskning som pekar på att häckningsperioder *senareläggs* på grund av klimatförändringar?

Sådana påståenden är exempel på det olämpliga i att låta enskilda ornitologer få ett avgörande i viktiga frågor om markanvändning. Mark- och miljödomstolens domar i målen om lavskrikan och skogsbruk i Hälsingland visar tydligt att enskilda ornitologer enligt domstolen inte bör få avgöra i ärenden om markanvändning (se domarna M 1131-18, 1132-18, 1133-18 och 2163-18).

### 3.5 Fasta klätterinstallationer (borrbultar)

Av punkt C3 (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 12) framgår att det utöver "föreskrifter och förbud i andra lagar och författningar är det förbjudet att: [...] borra [...] eller på annat sätt skada mark, sten, block [...]". Rätten att vistas i områden som inte har tillträdesförbud ger givetvis *inte* rätt att skada naturmiljön genom att till exempel sätta upp borrbultar för klättring. Det kan aldrig anses tillåtet att bulta utan markägarens tillstånd eller utan samråd med länsstyrelsen. Möjligen är avsnitt C3 bara en beskrivning av gällande rätt och i så fall inget som behöver regleras särskilt.

#### 3.5.1 Underhåll av fasta klätterinstallationer (borrbultar)

Av förslaget framgår emellertid att syftet med föreskrifterna tillgodoses genom att "anläggningar för friluftslivet har en kanaliseringseffekt i syfte" (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 9). Genom exempelvis firningsankare kan onödig stigbildning och slitage på mark och växtlighet undvikas.

Det finns ett flertal ordningsföreskrifter och överenskommelser för skyddade områden i andra län i Sverige, där klättring förekommer i samförstånd med naturvården utan att syftet med det skyddade området inskränks: Naturreservatet Dyviks lövängar i Stockholms län omfattande Dödsalleberget och större delen av Dyviksklippan, och Simonsbergets naturreservat i Södermanlands län med klätterklippan Simonsberget, samt naturreservatet Uvaberget Tenhult i Jönköpings kommun är tre sådana exempel.

I föreskrifterna för Simonsberget (se "Bildande av Simonbergets naturreservat i Nyköpings kommun", dnr 511-2064-2004, punkt C1), framgår det att

Det är förbjudet att inom reservatet 1. förstöra eller skada fasta naturföremål eller ytbildningar t.ex. genom att borra, rista, spränga eller måla. Det är dock tillåtet att byta ut befintliga klätterbultar på Simonberget.

För Hykjeberget (se "Utvidgning och revidering av Hykjebergets naturreservat i Älvdalens och Mora kommuner") gäller följande:

Ytterligare uppsättning av borrbultar och eller andra fasta förankringar på berget är inte tillåtna. Endast lösa säkringar som avlägsnas under klättringen är tillåtna. Fasta förankringar som krävs för firning sätts upp i samråd mellan Länsstyrelsen och av Svenska Klätterförbundet utsedd lokal klubb. Utbyte av föråldrade fasta förankringar får ske när säkerheten så påkallar.

Svenska Klätterförbundet föreslår en motsvarande formulering i föreskrifterna för naturreservatet Kullaberg. (För ytterligare information om förvaltning i andra län, se kontaktuppgifter i Bilaga 3.)

### 3.6 Säkerhet och problemet med lång handläggningstid

Justitieombudsmannen har tidigare lyft fram kritik gentemot Länsstyrelsen Skånes långa hanteringstid av dispensärenden rörande klättring (se dnr 100-30488-2016). Genom de föreslagna omformuleringarna kan tillräcklig säkerhet upprätthållas och klätterleder underhållas utan tidskrävande handläggningstider. I praktiken kan då en undermålig borrbult ersättas omedelbart i stället för att först invänta en cirka ettårig handläggningsprocess innan en dispensansökan beaktas av Länsstyrelsen Skåne. Om Länsstyrelsen Skåne tvärtom även i fortsättningen försvårar processen att upprätthålla och säkra klätterleder kan detta leda till allvarliga olyckor. I en revidering av föreskrifterna har Länsstyrelsen Skåne en gyllene chans att i ett slag säkerställa att klättring på Kullaberg kan bedrivas med god säkerhet.

### 3.7 Säkerhet, stigar och tillgänglighet

Enligt Länsstyrelsen Skånes pressmeddelande (Länsstyrelsen Skåne 2019B) i samband med tillkännagivandet framgår åsikten att det är för tätt mellan stigarna på Kullaberg, vilket kan tolkas som att antalet stigar på Kullaberg ska minskas. Det ligger i linje med Höganäs kommuns tidigare remissvar, där remissvarets upphovsman efterlyser färre stigar. Vi vill att länsstyrelsen beaktar att ett borttagande av stigar kan försvåra räddningsinsatser på berget genom att utryckningstiden till en olycksplats riskerar förlängas om räddningspersonal tvingas till en omväg.

### 3.8 Klättringens kulturvärde

Svenska Klätterförbundet menar att klättringen är en del av "områdets [...] kulturvärden" (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 4). Redan på 1880-talet arrangerades exempelvis turer av bergsguiden Frantz Pio där så kallade alpstavar användes för att bestiga Kullabergs klippor (se Magnusson E., Täckström F., 2016, se även Bilaga 5). Sedan dess har

Kullaberg varit ett centrum för klättrare från Danmark och södra Sverige där det gemensamma intresset för klättersporten skapat starka band över Öresund.

De föreslagna föreskrifterna erkänner visserligen Kullabergs stora betydelse för klättersporten i Sverige idag (Länsstyrelsen Skåne 2019, s. 4) men lyfter inte fram Kullabergs historiska och kulturella betydelse för sporten.

## 4 Avslutande sammanfattning

Svenska Klätterförbundet har ovan visat på en rad allvarliga brister i faktaunderlaget till de föreslagna föreskrifterna. Dels förekommer det rena felaktigheter, dels förekommer det felaktiga slutsatser om relationen mellan fågelfaunans negativa utveckling och det rörliga friluftslivet. Mycket talar för att det istället är förändrad skötsel och markanvändning som ligger bakom den negativa trenden för fågelfaunan. Det är olyckligt, inte bara för klättringen och det rörliga friluftslivet, som får klä skott för felaktiga påståenden, utan även för fågelfaunan om de föreslagna föreskrifterna inte genomgår en grundlig revidering.

Som framgått ovan har Svenska Klätterförbundet även allvarliga invändningar mot såväl lagligheten som lämpligheten i den föreslagna regleringen. Vi har också synpunkter på hur processen bedrivits. Med detta sagt vill vi ge förslag på en såväl rimlig som lämplig reglering som lever upp till de krav som kan ställas och som håller sig till de legala möjligheter som ges i Miljöbalken.

Föreskrifter om begränsningar i rätten att färdas eller vistas i ett naturreservat får inte gå utanför det som har stöd i lag (legalitetsprincipen). Bestämmelserna ska vara precisa och inte ge utrymme för tolkning. Begrepp måste definieras, och beslut ska motiveras.

I de områden där det finns särskilt starka skäl att begränsa tillträdet ska sådana begränsning göras för hela eller delar av året och oberoende av aktivitet (undantag kan medges för förvaltningsuppgifter med mera). Tillträdesförbud ska dock användas enbart där det verkligen behövs.

Det måste finnas ett klart och entydigt orsakssamband mellan tillträdesförbudet och skyddsändamålet och detta ska så detaljerat som möjligt anges i motiven till beslutet.

I övrigt kan man ange vad som är otillåtna aktiviteter i reservatet men om det görs så ska föreskrifterna vara precisa och inte ge utrymme för tolkning och vi ser inte hur det ska kunna göras i relation till klättring. C12 bör utgå helt – den fyller ingen funktion.

En adaptiv förvaltning ska hjälpa besökare att undvika att bryta mot regler och störa skyddsvärd natur. Det kan handla om att markera områden med tillträdesförbud eller informera om häckande fåglar i andra områden och med stöd av relevant

lagstiftning upplysa besökare om att det inte är tillåtet att störa fågel- och djurliv. Det normala ska alltså vara man inte har generella (diskriminerande) förbud utan med aktiva åtgärder hjälpa folk att göra rätt. Detta sätt är en etablerad metod inom svensk klättring. Klubbarna informerar klättrare om häckande fåglar (då förvaltaren delger sådan information) och att man därmed ska låta bli att klättra på en viss plats under en viss tid. Ibland kallas detta, enligt ovan, *frivilliga klätterstopp*. Begreppet är emellertid något missvisande eftersom det handlar om att upplysa klättrare om att det är förbjudet att klättra under vissa förhållanden med hänvisning till bland annat bestämmelsen om artskyddsbrott.

Med en adaptiv förvaltning som aktivt kanaliserar, ger råd och stöd och talar om vad som inte är tillåtet (enligt reservatsbestämmelser och annan generell lagstiftning) kommer man att skapa förutsättningar för att skydda de ändamål som räknas upp. Skulle det inte leda till önskade resultat så finns det verktyg att ta till i form av ytterligare begränsningar i tillträdet, men det får aldrig handla om att begränsa ett visst svårdefinierat sätt att färdas. Återigen så är det inte en viss utpekad aktivitet som ska förbjudas utan alla aktiviteter som ger en viss skada. En sådan bestämmelse skulle kunna vara att förbjuda besökare att slå sönder stenar eller förorsaka ras och så vidare (om det inte redan är förbjudet i annan lagstiftning). På så sätt slipper man förbjuda en viss aktivitet som leder till skadan. Det är ju till exempel absurt att säga att man inte får förorsaka ett ras genom klättring men att det är tillåtet om man skådar fågel, spelar golf, eller badar.

### *En rimlig och rättssäker reglering*

Med detta remissvar hoppas vi kunna bidra till en hållbar, rimlig och rättssäker reglering av reservatet liknande den som finns på andra håll i landet samt en utveckling av en adaptiv förvaltning som bygger på frivillighet och dialog i stället för förbud. På ett flertal platser i Sverige, exempelvis i Södermanland och Östergötland, finns nämligen exempel på ett utmärkt samarbete mellan lokala klätterklubbar och förvaltning, ett samarbete som gynnar både naturvärden och friluftsliv.

På Kullaberg har vi klättrat i långt över hundra år, och tillsammans kan vi se till att vi kan klättra där hundra år till. Ett allmänt klätterförbud skulle emellertid försvåra ett sådant samarbete för överskådlig framtid.

### *Avsändare*

Svenska Klätterförbundet, tillsammans med Skånes Klätterklubb (i Lund), Malmö Klätterklubb, Helsingborgs Klätterklubb, Söderslättis Klätterklubb, C4 Climbing (i Kristianstad), med stöd av Dansk Bjerg og Klatreklub samt Dansk Klatreforbund.

(Denna handling har bekräftats via e-post och har därför inga namnunderskrifter.)

## 5 Bilagor

### BILAGA 1: REFERENSER I URVAL

- Backe, Cecilia (2019). Telefonsamtal med Cecilia Backe, enhetschef och specialist, Länsstyrelsen Skåne, 2019-08-29
- Berkmo, Maria (2019), "Generellt klättringsförbud på Kullaberg kan bli verklighet", *Helsingborgs Dagblad*, 2019-09-02
- BMC Regional Access Database (information om aktuella beträdnadsförbud i Storbritannien): <<https://www.thebmc.co.uk/bmc-regional-access-database>>
- *Dansk Ornitologisk Forenings Tidsskrift*, nr 3, 2014
- Deutsche Alpenvereins information om aktuella beträdnadsförbud: <<http://felsinfo.alpenverein.de>>
- Hansson, Erik (2015), "Hur mår egentligen ejdrarna och vad beror det på?", *Natursidan*, 2015-03-10
- Länsstyrelsen i Dalarnas län (2015), "Utvidgning och revidering av Hykjebergets naturreservat i Älvdalens och Mora kommuner", 2015-10-14
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2013), "Bildande av naturreservatet Uvaberget Tenhult i Jönköpings kommun", 2013-11-19
- Länsstyrelsen Skåne (2019), "Förslag till bildande av naturreservatet Kullaberg i Höganäs kommun", Föreläggande 2019-07-26
- Länsstyrelsen Skåne (2019B), "Reservatsregler för Kullaberg tas fram med stöd av verksamhetsråd", pressmeddelande 2019-07-26
- Länsstyrelsen Skåne (2018), "Förslag till bildande av naturreservatet Kullaberg i Höganäs kommun", Föreläggande 2018-12-21
- Länsstyrelsen Skåne (2017), "Bevarandeplan för Natura 2000-området Kullaberg" (2017-11-21)
- Karl G. Nilsson & Mats Peterz (2016), "Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014", *Anser*, supplement nr 70, Skånes Ornitologiska Förening, Malmö
- Klun, E., Nousiainen, R. och Lehikoinen, A. (2017), "Breeding phenological response to spring weather conditions in common Finnish birds: resident species respond stronger than migratory species", *Journal of Avian Biology*, 48: s. 611–619, 2017
- Magnusson E., Täckström F (2016): *Människor i Mölle*, Stilbildarna i Mölle
- Miljödepartementet (2009), *Framtidens friluftspolitik* (Friluftspolitiken) 2009/10:238

- Naturvårdsverket (2015), *Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur: Vägledning för förvaltare*, rapport 6686, september 2015
- Naturvårdsverket, "Område av riksintresse för friluftsliv i Skåne län", "<http://nvpub.vic-metria.nu/handlingar/rest/dokument/256772>"
- Naturvårdsverket (2018B), *Beslut om att bilda naturreservat – innehåll och utformning*. Processbeskrivning. Bildande av naturreservat. Beslutets innehåll och utformning, oktober 2018
- Naturvårdsverket (2018), *Vägledning om förvaltning av skyddad natur*, rapport 6838, juni 2018

## BILAGA 2: Klätterområden i Skåne med förbud eller med restriktioner

- Kullaberg, Östra reservatet: årligt klätterförbud mars–juli infört 1995
- Söderåsen, Skäralid: totalt klätterförbud infört när nationalparken inrättades 2001
- Söderåsen, Kvärk: totalt klätterförbud infört när nationalparken inrättades 2001
- Impan utanför Simrishamn: totalt klätterförbud infört 2004
- Söderåsen, Soffabacken och närliggande klippor: begränsningar införda 2012
- Hallabäcken utanför Billesholm: partiellt klätterförbud infört 2014
- Klöva Hallar på Söderåsen: totalt klätterförbud infört 2012
- Kullaberg, Söftingsgrottan: årligt klätterförbud mars–juli infört 2014
- Kullaberg, Svaeve- och Vandflyverväggen samt Visitgrottan: interimistiskt klätterförbud mars–juli infört 2014

## BILAGA 3: Kontakter till handläggare

- Jens Johannesson, handläggare, områdesskydd, Länsstyrelsen Östergötland, [jens.johannesson@lansstyrelsen.se](mailto:jens.johannesson@lansstyrelsen.se), 010-223 54 10
- Janni Servin, förvaltare av naturreservatet kring Simonsberget, avdelningen för natur och miljö, Naturvårdsenheten, Länsstyrelsen Södermanland, [janni.servin@lansstyrelsen.se](mailto:janni.servin@lansstyrelsen.se), 010-223 43 74

## BILAGA 4: Adaptiv förvaltning i praktiken

I Peak District, England, under häckningssäsong, används skyltning för att uppmana klättrare, ornitologer med flera, att hålla sig borta från specifika klippor med häckande skyddsvärd fågel (foto: Håkan Ygge Peterson, Malmö Klätterklubb):



## BILAGA 5: Frantz Pio

Frantz Pio, Kullabergs första bergsguide, tillsammans med turister på 1890-talet, samt klätterpionjärer med så kallade alpstavar i början av 1900-talet (ur Magnusson och Täckström 2016)



## BILAGA 6: Minskningen av häckande arter och det rörliga friluftslivet

Länsstyrelsen Skånes förslag till nya föreskrifter vilar tungt på de remissvar som inkommit från Höganäs kommun och från Skånes Ornitologiska Förening (SkOF). SkOF framför följande i sitt yttrande, som kan kopplas till det rörliga friluftslivet:

Utvecklingen av fågelfaunan visar en negativ trend inom reservatsgränsen och mellan år 2004 och 2014 minskade antalet häckande arter med 20 %. Uppgifterna är hämtade från KOFs "Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014". Vad kommer man att göra för att motverka denna negativa trend?

Höganäs kommun framför följande i sitt yttrande:

Sidan 8, punkt 18. Antalet häckande par på Kullaberg har minskat med 20 % mellan åren 2004–2014. Den generella trenden är att fler arter minskar än ökar (Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014 KOF). På flera platser finns det inga frizoner kvar för häckande fåglar eller större däggdjur, det är t.ex. 50 meter eller mindre mellan stigarna på flera ställen. Det tyder på att syftet inte uppnås.

I bevarandeplanen (Natura 2000) för Kullaberg, upprättad 21 november 2017, sidan 40 sägs följande om hotbilden för gynnsam bevarandestatus " Störningar av djurlivet genom ökad besöksfrekvens. Vissa delar av kustlinjen mellan Josefinelust och Djupadal samt öster om fyren bör få beträdnadsförbud under häckningstid." Varför har det endast delvis beaktats i förslaget?

Sidan 11, C 13. Bergsklättring sker idag på många platser inom reservatet och är helt oreglerad. (...) Klättring sker även under den störningskänsliga tiden för fågellivet.

Det har även i bevarandeplanen av Natura 2000-området och andra texter presenterats information som fakta att det rörliga friluftslivet, inkl. klättringen, är en stor anledning till nedgången. I redovisningen av de utförda inventeringarna (Karl G. Nilsson & Mats Peterz, "Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014", 2016) finns mycket mer utförlig information att hämta som ger en mer nyanserad bild av situationen på Kullaberg.

Arbetet med inventeringarna som presenteras i "Häckfågelfaunan på Kullaberg 1974–2014" är mycket gediget och robust och resultatet bör anses som statistiskt säkerställt.

Följande går att läsa i skriftens inledning: "Det totala antalet häckande *par* hamnade på ca 2 540, vilket är något högre än vid 2004 års inventering (ca 2 450 par)."



Detta innebär att i avseende på antalet häckande par så har det skett en marginell ökning, inte en minskning. Däremot har det helt riktigt skett en minskning av antalet häckande *arter*. Detta är givetvis olyckligt ur flera perspektiv, men innan man kan dra slutsatsen att detta är ett resultat av ett ökat antal besökare och framförallt resultatet av det rörliga friluftslivet, så måste man kosta på sig en djupare analys av inventeringarna.

Häckfågelinventeringarna har genomförts på Kullaberg med tio års mellanrum – 1974, 1984, 1994, 2004 och 2014 – med i huvudsak liknande metodik och omfattning (framför allt de senaste tillfällena). Siffror inom parentes i texten nedan anger antalet häckande par för arten vid de fem tillfällena i kronologisk ordning. Mellan de två senaste inventeringarna har 18 arter upphört att häcka och 1 art har tillkommit. Totalt häckar cirka 100 fågelarter på Kullaberg.

Nedan sammanfattas de arter som upphört att häcka på Kullaberg, grupperade efter var de häckat tillsammans med eventuell kommentar (inom parentes) given i inventeringsredovisningen.

Följande sex arter har samtliga inventerats som häckande i Björkerödsdammen, men ändrad skötsel och reglering av densamma har förändrat biotopen till det negativa för vissa arter.

Kricka, <i>Anas crecca</i>	(0, 1, 1, 1, 0)	(Björkerödsdammen)
Vigg, <i>Aythya fuligula</i>	(0, 4, 2, 7, 0)	(Björkerödsdammen)
Knipa, <i>Bucephala clangula</i>	(0, 0, 0, 1, 0)	(Björkerödsdammen)
Smådopping, <i>Tachybaptus ruficollis</i>	(1, 4, 2, 3, 0)	(Björkerödsdammen)
Rörsångare, <i>Acrocephalus scirpaceus</i>	(0, 6, 3, 2, 0)	(Björkerödsdammen)
Sävspurv, <i>Emberiza schoeniclus</i>	(3, 4, 2, 3, 0)	(Björkerödsdammen)

Fyra arters minskning kan enligt inventeringsredovisningen direkt sättas i samband med den minskade arealen barr- eller granskog inom reservatets gränser på grund av förändrad markanvändning samt minskad mängd öppna bergklackar.

Brandkronad kungsfågel, <i>Regulus ignicapilla</i>	(1, 0, 1, 1, 0)	(Barrskog)
Mindre korsnäbb, <i>Loxia curvirostra</i>	(0, 2, 2, 3, 0)	(Granskog)
Dubbeltrast, <i>Turdus viscivorus</i>	(1, 7, 4, 3, 0)	
(Då dubbeltrasten gärna föredrar blandskog kan minskningen av barrskogsarealen på Kullaberg vara en orsak till nedgången för arten.)		
Nattskärva, <i>Caprimulgus europaeus</i>	(8, 3, 8, 1, 0)	
(Behöver öppna bergklackar; igenväxning utpekats som problem)		

De flesta av de kvarstående arterna kan grupperas utifrån att de haft väldigt få häckande par, vilket gör osäkerheten stor då det är långt mellan inventeringstillfällena.

Gråhäger, *Ardea cinerea* (0, 0, 0, 1, 0)  
 Strandskata, *Haematopus ostralegus* (0, 1, 1, 1, 0)  
 Hornuggla, *Asio otus* (0, 2, 1, 1, 0)  
 Bergfink, *Fringilla montifringilla* (0, 1, 1, 1, 0)  
 Göktyta, *Jynx torquilla* (5, 2, 1, 1, 0)  
 (Beståndet tycks följa trenden i de svenska punkttaxeringarna.)

Rörhöna, *Gallinula chloropus* (5, 3, 1, 1, 0)  
 (Beståndet tycks följa den tillbakagående trend som arten uppvisar i Danmark (se Nygaard m.fl. 2015, i Nilsson och Peterz 2016.))

Röd glada, *Milvus milvus* (0, 0, 1, 1, 0)

(De senaste åren har det inte alltid varit klarlagt om boet legat inom eller strax utanför reservatets gränser. Vid inventeringen 2014 låg boet utanför reservatet.)

Sommargylling, *Oriolus oriolus* (1, 5, 3, 2, 0)  
 Småskrake, *Mergus serrator* (1, 1, 4, 2, 0)

Ser man lite vidare i inventeringsdata kan man notera ett antal intressanta förändringar som tillbakavisar påståendet att störningar relaterade till det rörliga friluftslivet skulle ligga bakom den negativa trenden för fågelfaunan:

Tornfalk, *Falco tinnunculus* (2, 1, 2, 3, 2)

(Paret som häckade i många år på en klipphylla i närheten av Kullens fyr har nu försvunnit. Istället har ett par etablerat sig på sydsidan väster om Ransvik. Detta är i områden som trafikeras kontinuerligt av flertalet besökare, av Naturrum och av badplatser under sommartid.)

Fiskmåsar, *Larus canus* (7, 13, 11, 4, 1)

(Fiskmåsen har minskat markant och årets resultat är det sämsta någonsin. Resultat från inventeringar av häckande kustfågel på Kullaberg under senare hälften av 1990-talet kan snarare tyda på ett samband mellan artens utbredning och pilgrimsfalkens etablering.)

Gråtrut, *Larus argentatus* (12, 17, 27, 14, 9)

(Utvecklingen ligger väl i linje med den tillbakagång som noterats i södra Sverige under senare år (se Bengtsson 2005, Andersson 2014, i Nilsson och Peterz 2016.))

Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att den absolut största anledningen till tillbakagången i antalet häckande arter på Kullaberg hänförs till förändrad skötsel och markanvändning, inte det rörliga friluftslivet eller ett ökat besöksstryck på naturreservatet.

Det kan i inventeringssammanställningen eventuellt identifieras ett fåtal arter som skulle kunna påverkas negativt av ett ökat besöksstryck och ett oreglerat friluftsliv (till exempel Tobisgrissla), men det är samtidigt väldigt svårt att utesluta att nedgången inte lika gärna beror på den generella nedgången av häckande arter som kan observeras i närområdet. I sammanfattningen av inventeringsserien konstateras av författarna att "För flera arter är trenderna likartade dem som visat sig i de svenska och danska övervakningsprogrammen (se Green och Lindström 2015, Nyegaard m.fl. 2015, i Nilsson och Peterz 2016)." och troligtvis står den största enskilda faktorn till de aktuella förändringarna att finna väl utanför reservatets gränser och skötselplaner.

Det går i varje fall inte att dra någon slutsats baserat på inventeringsdata om att de aktuella förändringarna har någon tydlig relation till besöksantal eller ett rörligt friluftsliv, vilket framförts vid flertalet tillfällen.

\* \* \*