

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning

Delbetänkande av Miljömålsberedningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:15

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23702-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Ek

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:74) med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås. Kommittén har antagit namnet Miljömålsberedningen.

Beredningens övergripande uppdrag är att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Enligt tilläggsdirektiv som regeringen beslutade om den 13 oktober 2011 (dir 2011:91) ska beredningen senast den 15 juni 2014 ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. Beredningen ska även i en delrapport senast den 31 mars 2012 redovisa en bred problemanalys och föreslå motiverade prioriteringar och avgränsningar för det fortsatta arbetet med tidsplan för eventuella delrapporteringar av det fortsatta arbetet samt för konsekvensanalysen.

Sakkunniga i arbetet har varit sektionschefen Ann-Sofie Eriksson, länsrådet Anne-Li Fiskesjö, miljöpolicyrådgivaren Lovisa Hagberg, vice ordföranden Helena Jonsson, ordföranden Mikael Karlsson, kommunalrådet Henrik Ripa, miljöansvariga Inger Strömdahl och miljöchefen Klas Lundberg.

Följande personer har biträtt kommittén som experter i arbetet, ämnesråden Stefan Karlsson, Joachim Waern och Kristina Åkesson, ämnessakkunnige Håkan Alfredsson, samt departementssekreterarna Elisabeth Lidbaum och Ingrid Hasselsten

Beredningens första uppdrag redovisades i ett delbetänkande (SOU 2010:101) i december 2010. Beredningens andra uppdrag redovisades i ett delbetänkande (SOU 2011:34) i mars 2011.

Härmed överlämnar beredningen delbetänkandet Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (SOU 2012:15). Särskilda yttranden från sakkunniga har lämnats av Helena Jonsson, Mikael Karlsson och Inger Strömdahl.

Stockholm i mars 2012

Rolf Annerberg

Roger Tiefensee

Anita Brodén

Irene Oskarsson

Lars Hjalmered

Helena Leander

Matilda Ernkrans

Emma Wallrup

/Marie Uhrwing
Johan Lantto
Ebba Willerström

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.....	17
1.1 Om uppdraget	17
1.2 Strategins beståndsdelar	17
1.3 Miljömålberedningens arbetssätt	19
1.4 Utgångspunkter för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.....	20
1.4.1 Ekosystemansatsen.....	21
1.4.2 Konsumtionens betydelse för miljön.....	21
1.4.3 Resurseffektivisering berör alla miljö kvalitetsmål.....	21
1.4.4 Sveriges rådighet över måluppfyllelsen	21
1.4.5 Harmoniseringen av europeisk miljöpolitik	22
1.4.6 Miljöpolitikens styrning i lager på lager.....	22
2 Bakgrund om marken i Sverige	23
2.1 Den svenska marken.....	23
2.1.1 Skogsmarken dominerar.....	23
2.1.2 Mer skogsmark och bebyggd mark och mindre jordbruksmark	24
2.1.3 Vilka äger marken?	24

2.2	Skyddade områden	24
2.2.1	Nationalparker	25
2.2.2	Naturreservat	25
2.2.3	Andra former av skydd	25
2.2.4	Frivilliga avsättningar inom skogsbruket	27
2.2.5	Skyddets omfattning	27
2.2.6	Det svenska skyddet i ett internationellt perspektiv	28
3	Styrningen av miljöpolitik och markanvändning.....	31
3.1	Vårt globala ansvar – internationella samarbeten	31
3.1.1	FN:s klimatkonvention	32
3.1.2	Konventionen om biologisk mångfald	32
3.2	Samarbete inom EU och Europa	34
3.3	Planering och styrning av markanvändning i Sverige.....	35
4	Utmaningar för en långsiktigt hållbar markanvändning ...	37
4.1	Vad innebär långsiktigt hållbar markanvändning?	37
4.1.1	Ekosystemansatsen	38
4.1.2	Resiliens	39
4.1.3	Vi lever på en ömtålig planet – viktigt att definiera gränserna	40
4.2	Markanvändningen och miljömålen	41
4.2.1	Klimatförändringarna och markanvändningen	41
4.2.2	Markanvändningen och den biologiska mångfalden	42
4.2.3	Levande skogar	42
4.2.4	Ett rikt odlingslandskap	43
4.2.5	Andra miljökvalitetsmål som påverkas av markanvändningen	44
5	Utredningsfrågor.....	47
5.1	Utgångspunkter för valet av utredningsfrågor	47
5.2	Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?	47
5.2.1	Bakgrund	47

5.2.2	Mål om skydd och skötsel av landområden i överenskommelsen från Nagoya	48
5.2.3	Miljömålsberedningens överväganden.....	52
5.3	Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?	54
5.3.1	Bakgrund	54
5.3.2	Miljömålsberedningens överväganden.....	56
5.4	Hur kan en hållbar användning av jordbruksmark åstadkommas?	57
5.4.1	Bakgrund	57
5.4.2	Miljömålsberedningens överväganden.....	58
5.5	Hur kan styrningen av markanvändningen utvecklas för ökat helhetsperspektiv?	59
5.5.1	Bakgrund	59
5.5.2	Miljömålsberedningens överväganden.....	61
6	Tidsplan för rapportering	63
	Tidsplan för rapportering	63
	Särskilda yttranden	65
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv Dir. 2010:74.....	73
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv Dir. 2011:91	81
	Bilaga 3 Strategiska planen för biologisk mångfald från Nagoya.....	89

Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen (dir. 2011:91). Uppdraget ska slutredovisas den 15 juni 2014. I denna delrapport redovisar vi en problemanalys som grund för det fortsatta arbetet. Analysen inkluderar prioriteringar och avgränsningar för det fortsatta arbetet. Delrapporten innehåller även en tidplan för kommande rapporteringar.

Vår uppgift är att föreslå strategier för hur generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen ska nås. Fokus ska läggas på särskilt svåra områden som kräver långsiktiga politiska avvägningar. Avvägningar kan behöva göras både mellan miljömål och mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål. Strategierna ska innehålla etappmål, åtgärder och styrmedel. Det innebär att både målen och vägarna fram till målen – åtgärderna och styrmedlen – ska finnas med i strategierna. På så sätt åstadkoms handlingsorienterade strategier.

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå många av miljö-kvalitetsmålen. Markanvändning är också av stor betydelse för många viktiga samhällsintressen och näringar exempelvis jord- och skogsbruk, infrastruktur och energi-produktion. Hur marken används påverkar även många kultur-miljövärden och har även betydelse för turism, friluftsliv och rekreation. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste därför många olika intressen och anspråk beaktas.

I detta delbetänkande beskrivs våra utgångspunkter för strategiarbetet. En bakgrund över den svenska marken ges, tillsammans med en översikt över styrningen av miljöpolitik och markanvändning. Vi analyserar vidare utmaningar för en långsiktigt hållbar markanvändning som en grund för identifikationen av utredningsfrågor. Identifikationen av utredningsfrågor har skett utifrån vår uppgift att fokusera på särskilt svåra frågor som kräver långsiktiga politiska avvägningar och där avvägningar kan behöva ske både

mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål.

En utgångspunkt för Miljömålsberedningens arbete är samhällets gemensamma ansvar för att förbättra möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det behövs insatser från alla delar av samhället – stat, kommuner, näringsliv och det civila samhället – för att uppnå de förutsättningar som krävs för att nå målen.

Utredningsfrågor i strategiarbetet

Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?

Följande frågor ska utredas vidare:

- Vilken inriktning, utformning och omfattning bör det svenska arbetet med skydd och skötsel av landområden ha samt, utifrån detta, hur kan styrmedel och åtgärder utformas på ett så verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt som möjligt?
- Hur fördelar sig nuvarande skydds- och bevarandeformer på olika naturtyper och deras värden för biologisk mångfald?
- Hur ser ägandeförhållandena ut för skyddade områden?
- Vad kan Sverige lära från andra länder vad avser olika skydds- och bevarandeåtgärder?
- Behöver tillämpningen av befintliga former för skydd, skötsel och restaurering utvecklas, alternativt behöver nya former utvecklas?
- Behöver vi utveckla nya skyddsformer eller öka tillämpningen av nuvarande skyddsformer för naturvärden i brukade områden?
- Hur kan staten genom sitt eget markinnehav agera, t.ex. genom brukande, skötsel och byten av mark?

Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?

Följande frågor ska utredas vidare:

- Hur kan den lagstadgade miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?

- Finns det behov av förändringar av nuvarande styrning av skogsbruket för att bättre nå de miljöpolitiska målen?
- Försvårar den nuvarande skogsvårdslagen andra former av skogsbruk än trakthyggesbruk?

Hur kan en hållbar användning av jordbruksmark åstadkommas?

Följande frågor ska utredas vidare:

- Vilka frågor är särskilt angelägna att arbeta med i Sverige under perioden 2014–2020 för att åstadkomma en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark?
- Vilka frågor är särskilt angelägna att driva inför beslut om EU:s gemensamma jordbrukspolitik efter 2020 för att åstadkomma en hållbar användning av jordbruksmark?
- Hur kan produktiv åkermark och dess bördighet bevaras för framtiden?

Hur kan styrningen av markanvändningen utvecklas för ökat helhetsperspektiv?

Följande frågor ska utredas vidare:

- Finns det behov av att förändra styrningen av markanvändningen med anledning av vårt behov att möta ett förändrat klimat?
- Finns det behov av att förändra styrningen av markanvändningen för att underlätta landskapsplanering och skapandet av sammanhang i landskapet i syfte att stärka den biologiska mångfalden?

Tidsplan för rapportering

15 juni 2013	Delrapportering med inriktning på utredningsfrågorna: <ul style="list-style-type: none">• Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?• Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?
15 juni 2014	Slutrapportering: Strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.

Summary

We have been tasked with developing a strategy for long-term sustainable land use with the aim of achieving the generational goal and the environmental quality objectives (ToR 2011:91). The final report is due on 15 June 2014. This interim report presents a problem analysis as the basis for future work. The analysis includes priorities and boundaries for future work. The interim report also includes a timeframe for future reporting.

Our task is to propose strategies for achieving the generational goal and environmental quality objectives. The focus will be on particularly difficult areas requiring long-term political trade-offs. Trade-offs may be required between environmental objectives and between environmental objectives and other important social objectives. The strategies are to include intermediate targets, measures and policy instruments. This means that both the objectives and the steps to achieve them – measures and policy instruments – must be included in the strategies. In this way, action-oriented strategies can be achieved.

Long-term sustainable land use is essential to achieving many of the environmental quality objectives. Land use is also of great importance for many key public interests and industries, such as agriculture and forestry, infrastructure and energy production. How land is used also impacts on many cultural heritage values, and is important for tourism, outdoor activities and recreation. To achieve long-term sustainable land use, many different interests and demands must be considered.

This interim report outlines our starting points for the strategy work. Background information on Sweden's land is provided, along with an overview of the management of environment policy and land use. We also analyse the challenges facing long-term sustainable land use as the basis for identifying questions for inquiry. We have identified questions for inquiry within the context of our task

to focus on particularly difficult issues requiring long-term political trade-offs and where trade-offs may be required between different environmental objectives and between environmental objectives and other important social objectives.

A starting point for the work of the All Party Committee on Environmental Objectives is a common social responsibility for improving the prospects of achieving the generational goal and environmental quality objectives. Efforts are needed by all sectors of society – the state, municipalities, the business sector and civil society – to create the conditions required to achieve the objectives.

Questions for inquiry included in the strategy work

How do we work for the protection and management of land areas?

The following questions will be examined in more depth:

- What should be the direction, design and scope of Swedish initiatives for the protection and management of land areas, and, based on this, how can policy instruments and measures be designed to ensure that they are as effective and cost-effective as possible?
- How are current forms of protection and conservation distributed across different natural habitats and their value for biodiversity?
- What is the situation regarding ownership of protected areas?
- What can Sweden learn from other countries about different protection and conservation measures?
- Does the application of existing forms of protection, management and restoration need to be developed, or do new forms need to be created?
- Do we need to develop new forms of protection or enhance the application of current forms of protection of nature conservation values in areas under agriculture?
- What actions can the state take through its own land ownership, for example, through use, management and exchanges of land?

How can environmental consideration in forestry be developed?

The following questions will be examined in more depth:

- How can the legally required environmental considerations in forestry be developed?
- Does current forestry management need to be changed to better achieve the environmental policy objectives?
- Does the current Forestry Act make forms of forestry other than clear-felling in blocks difficult?

How can the sustainable use of agricultural land be achieved?

The following questions will be examined in more depth:

- Which issues are particularly important for Sweden to work on in 2014–2020 to achieve long-term sustainable use of agricultural land?
- Prior to a decision on the EU Common Agricultural Policy after 2020, which issues are particularly important to pursue to achieve the sustainable use of agricultural land?
- How can productive, fertile and arable land be preserved for the future?

How can management of land use be developed to promote a more holistic approach?

The following questions will be examined in more depth:

- Is there a need to change the management of land use given our need to deal with a changing climate?
- Is there a need to change the management of land use to facilitate landscape planning and the creation of connected landscapes with the aim of boosting biodiversity?

Timeframe for reporting

15 June 2013	Interim report focusing on the questions for inquiry: <ul style="list-style-type: none">• How do we work for the protection and management of land areas?• How can environmental consideration in forestry be developed?
15 June 2014	Final report: Strategy for long-term sustainable land use.

1 Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning

1.1 Om uppdraget

Vi har fått i uppdrag att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen (dir. 2011:91), se bilaga 2. Uppdraget ska slutredovisas den 15 juni 2014.

I denna delrapport redovisar vi en problemanalys som grund för det fortsatta arbetet. Analysen inkluderar prioriteringar och avgränsningar för det fortsatta arbetet. Delrapporten innehåller även en tidsplan för kommande rapporteringar.

1.2 Strategins beståndsdelar

Miljömålsberedningens uppgift är att föreslå strategier för hur generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen ska nås. Fokus ska läggas på särskilt svåra områden som kräver långsiktiga politiska avvägningar. Avvägningar kan behöva göras både mellan miljömål och mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål.

Strategierna ska innehålla etappmål, åtgärder och styrmedel. Det innebär att både målen och vägarna fram till målen – åtgärderna och styrmedlen – ska finnas med i strategierna. På så sätt åstadkoms handlingsorienterade strategier.

Vi har tidigare konstaterat att etappmålens uppgift är att konkretisera den samhällsomvandling som behöver ske för att generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen ska kunna nås. Etappmålen ska vara en ambitiös och konkret utmaning för detta arbete. Ett etappmål signalerar behov av förändring till myndigheter, kommuner,

näringsliv och det civila samhället. För att signalerna ska uppfattas och få genomslag i prioriteringarna hos de avsedda mottagarna bör målen vara hanterbara till antalet. Etappmålen bör även utformas på ett sådant sätt att Sverige har rådighet över måluppfyllelsen, dvs. att måluppfyllelsen inte är beroende av andra aktörers agerande, exempelvis av beslut som fattas inom EU eller i internationella organisationer. (SOU 2011:34 s. 30–31).

För att uppnå ett etappmål behöver åtgärder identifieras som kan leda till att etappmålet uppnås. När önskvärda åtgärder är identifierade kan lämpliga typer av styrmedel prövas. Styrmedel kan vara legala (t.ex. lagar, förordningar), ekonomiska (t.ex. skatter, avgifter, subventioner) eller bygga på frivillighet (t.ex. information och överenskommelser).

De förslag som Miljömålsberedningen lämnar ska vara konsekvensbeskrivna enligt kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Förordningen innehåller krav på att beräkna och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Innebär förslagen samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också anges. Om resultaten från analysen visar att kommitténs förslag kommer att innebära kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska även förslag på finansiering lämnas. Därutöver ska, enligt beredningens direktiv, förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar (dir. 2010:74), se bilaga 1.

Miljömålsberedningen har tidigare konstaterat att de samhällsekonomiska analysernas ambitionsnivå bör variera med omfattningen på de föreslagna åtgärderna. Den traditionella och mest omfattande formen av samhällsekonomisk konsekvensanalys motsvarar vad som brukar benämnas kostnad-nyttoanalys. I en sådan kvantifieras och värderas alla konsekvenser som en åtgärd förväntas ha i monetära termer. Nyttan av en åtgärd ställs då mot kostnaderna av den. För att kunna genomföra denna typ av analys på ett fullständigt sätt fordras bl.a. kunskap om det ekonomiska värdet av miljö, hälsa och liv, m.m. Ett sådant underlag är långt ifrån alltid tillgängligt. I den mån sådan värdering saknas bör konsekvensanalysen i stället fokusera på föreslagna åtgärders kostnadseffektivitet. Detta ger oss underlag för att nå målen med en så

effektiv användning av samhällets resurser som möjligt. De svårigheter som ofta är förknippade med värdering av en åtgärds nytta gäller även ibland en åtgärds kostnader. När det inte är möjligt att kvantifiera en åtgärds kostnader bör en mer kvalitativ bedömning göras av dessa kostnader. En ökad transparens i åtgärdernas kostnader och effekter bör på lång sikt leda till effektivare åtgärder och till en större acceptans av beslutade åtgärder, vilket i sin tur torde leda till större genomslag för miljöpolitiken (SOU 2010:101 s. 20–21).

Utöver att de förslag som Miljömålsberedningen lämnar ska vara konsekvensanalyserade, kan konsekvensanalyser i en vidare mening användas i analysen av behov av etappmål, åtgärder och styrmedel. Det kan exempelvis handla om att analysera vilka långsiktiga konsekvenser som olika handlingsalternativ kan få. I en sådan analys kan olika handlingsalternativ jämföras. Här handlar det sannolikt om mer långsiktiga konsekvensanalyser som inkluderar såväl åtgärder som icke-åtgärder samt s.k. *no action costs*, dvs. kostnader för att inte agera. De här analyserna kan ha en scenarioriknande karaktär och innefatta både monetära och icke-monetära värden och bedömningar.

1.3 Miljömålsberedningens arbetsätt

Miljömålsberedningens arbetsätt syftar till att:

- skapa utrymme för bred samhällsdialog,
- skapa utrymme för fördjupade utredningsinsatser för att kunna formulera konkreta förslag och kunna presentera tillräckliga konsekvensanalyser.

Beredningen har genom sina sakkunniga och experter representation från många olika samhällssektorer och politikområden vilket möjliggör en bred dialog inom beredningen.

I samband med arbetet med detta delbetänkande har vi bjudit in gäster från universitet och myndigheter för att fördjupa diskussionen kring särskilda perspektiv. Vi har även genomfört en studieresa till Östergötland på temat skog i arrangemang av Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv samt Svenska Naturskyddsföreningen. Vi mötte där även ledningen för länsstyrelsen i länet. Två kunskapsseminarier har genomförts, tillsammans med Länsstyrelsen i Väster-norrland respektive Länsstyrelsen i Jönköping, för att inhämta

regionala och lokala perspektiv på långsiktigt hållbar markanvändning. OECD:s miljöchef Simon Upton har även besökt beredningen.

Utöver detta har beredningens sekretariat löpande samlat information och synpunkter från myndigheter, organisationer och forskare. I samband med arbetet med detta delbetänkande kan särskilt nämnas möten med Artdatabanken, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturhistoriska Riksmuseet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, samt tjänstemän inom Regeringskansliet.

I det kommande arbetet med att ta fram en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning kommer vi att använda oss av expert- och referensgrupper.¹ Genom dessa grupper kan beredningen inhämta kunskaper och skapa förutsättningar för en samsyn. Expertgrupperna kommer att organiseras med utgångspunkt i de identifierade utredningsfrågorna. Utöver detta kommer hearings och seminarier att genomföras.

1.4 Utgångspunkter för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning

Vi har i tidigare betänkanden (SOU 2010:101, SOU 2011:34) formulerat utgångspunkter för att ta fram strategier och etappmål. Syftet är att göra det möjligt att på ett klokt sätt avväga målkonflikter både mellan miljömålen och gentemot viktiga mål för andra politikområden. Vi utgår från sex aspekter av central betydelse för svensk miljöpolitik:

- ekosystemansatsen som utgångspunkt,
- konsumtionens betydelse för miljön,
- resurseffektivisering berör alla miljö kvalitetsmål,
- Sveriges rådighet över måluppfyllelsen,
- harmoniseringen av europeisk miljöpolitik,
- miljöpolitikens styrning i lager på lager.

¹ Regeringen förordnar experter till beredningen. Det är därefter beredningen som beslutar hur experterna ska användas i beredningens arbete.

1.4.1 Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen är en strategi för en adaptiv och integrerad skötsel av markresurser, vattenresurser och levande resurser som främjar bevarande och hållbart nyttjande med ett rättviseperspektiv. Vi beskriver ansatsen närmare i avsnitt 4.1.4.

1.4.2 Konsumtionens betydelse för miljön

Varor och tjänster ger upphov till olika typer av miljöpåverkan under sin livscykel från råvaruutvinning och produktion till användning och slutligt omhändertagande, inklusive transporter i alla led. Konsumtionens betydelse för miljön, såväl inom som utanför Sveriges gränser, uppmärksammas därför i beredningens arbete.

1.4.3 Resurseffektivisering berör alla miljö kvalitetsmål

Generationsmålet anger att kretsloppen ska vara resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen, att en god hushållning ska ske med naturresurserna, att andelen förnybar energi ska öka och att energianvändningen ska vara effektiv med minimal påverkan på miljön. Vi uppmärksammar därför möjligheterna till resurseffektivisering i vårt arbete.

1.4.4 Sveriges rådighet över måluppfyllelsen

För att vi ska nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålet krävs en ambitiös miljöpolitik på såväl nationell, som europeisk och internationell nivå. Ett samspel mellan nivåerna är nödvändigt. De etappmål som formuleras bör så långt det är möjligt vara formulerade på ett sådant sätt att Sverige har rådighet över måluppfyllelsen. Förslagen till etappmål behöver därför föregås av en bedömning av denna rådighet.

1.4.5 Harmoniseringen av europeisk miljöpolitik

Harmoniseringen av europeisk miljöpolitik innebär ett ansvar för Sverige att driva miljöarbetet inte enbart i Sverige utan även inom EU. På så sätt kan miljön påverkas inte enbart i Sverige utan även i övriga Europa. Sverige behöver även förhålla sig till inom vilka områden Sverige anser det vara motiverat att gå före genom mer ambitiös miljöpolitik än den som finns inom EU och vilka konsekvenser detta kan förväntas få.

1.4.6 Miljöpolitikens styrning i lager på lager

Svensk miljöpolitik kan i dag sägas styras genom lager på lager. Internationella överenskommelser, europeiska förordningar och direktiv och flera olika svenska lagstiftningar styr miljöpolitiken utöver miljömålssystemet. Det behövs en tydlighet och transparens så att de olika nivåerna inte riskerar att bli motstridiga.

2 Bakgrund om marken i Sverige

2.1 Den svenska marken

2.1.1 Skogsmarken dominerar

Av Sveriges totala areal om cirka 45 miljoner hektar utgjordes 2011 drygt 28 miljoner hektar av skogsmark.¹ År 2005 utgjorde cirka 24 miljoner hektar av produktiv skogsmark vilket är skogsmark som kan producera minst en skogskubikmeter per hektar och år. Av skogsmarken betecknades 1,5 miljoner hektar som s.k. *gammal skog*.² Den övriga marken fördelades på *Jordbruksmark*, *Bebyggd mark*, *Myr*, *Vatten*, *Naturligt gräsbevuxen mark*, *Berg i dagen* och *Övrigt*. Markens fördelning på de olika kategorierna framgår av tabell 1.³

Tabell 1 Markens fördelning på olika markkategorier 2005 i miljoner hektar och som andel av den totala arealen

Mark kategori	Produktiv skogsmark	Jordbruks mark ¹	Bebyggd mark	Öppen Myr ²	Vatten ³	Naturligt gräsbevuxen mark ⁴	Berg i dagen ⁵	Övrigt ⁶
Miljoner hektar	23,9	3,4	1,3	3,9	4,0	3,2	0,7	4,6
Andel (%)	53	8	3	9	9	7	2	10

Källa: SCB, Markanvändningen i Sverige (2008).

1. Av detta var cirka 2,7 miljoner hektar åkermark och cirka 0,7 miljoner hektar betesmark.
2. Avser ej trädbeväxt myr. Trädbeväxt myr redovisas som skogsmark.
3. Avser vattendrag som är sex meter eller bredare samt sjöar större än några 10-tal kvadratmeter.
4. Avser hedmark, gräshed, örtäng samt busksnår.
5. Avser områden där ytan saknar eller har sparsam högre vegetation.
6. Avser s.k. impediment⁴ av olika slag, vissa våtmarker, fjällbarrskog, kraftledningsgator, små sjöar och vattendrag m.m.

¹ SLU Skogsdata 2011.

² Med *gammal skog* avses skog som är äldre än 120 eller 140 år (beroende på växtregion).

³ Alla uppgifter i avsnittet är, om inte annat anges, hämtat från SCB (2008), Markanvändningen i Sverige.

⁴ Impediment är mark som är olämplig för skogs- eller jordbruk, t.ex. berghällar, kärr, fjäll.

2.1.2 Mer skogsmark och bebyggd mark och mindre jordbruksmark

Under 1900-talet har det skett en förskjutning i markanvändningen från åker- och betesmark till skogsmark och bebyggd mark. Sedan 1920-talet har arealen skog uppskattningsvis ökat netto med cirka 600 000–800 000 hektar.⁵ Skogsmarksarealen har ökat bl.a. genom skogsplantering på åkermark, mossar och torvmarker. Samtidigt har en viss andel av skogsmarken ställts om till annan markanvändning p.g.a. tätortsexpansion, byggande av fritidshus, vägar och kraftledningar. Sedan 1950 har åkermarksarealen minskat med omkring en fjärdedel. Merparten av arealen har blivit skogsmark. Under 1970- och 80-talen var dock större delen av nedläggningen av jordbruksmark orsakad av tätortsexpansion.

2.1.3 Vilka äger marken?

År 2005 ägdes cirka hälften eller 43 procent av marken i Sverige av enskilda personer och omkring 30 procent av aktiebolag.⁶ Staten ägde cirka 18 procent medan resterande del (9 procent) ägdes av kommuner, kyrkan, dödsbon och övriga. Av skogsmarken ägdes 50 procent av enskilda personer och knappt 40 procent av aktiebolag. Resterande delar ägdes av staten, kommuner, landsting och okända. Jordbruksmarken ägdes till 90 procent av privatpersoner. Resten av jordbruksmarken ägdes av staten, kommuner och kyrkan.⁷

2.2 Skyddade områden

Skydd av områden är en framträdande del av den svenska naturvårdspolitiken. Områden kan även skyddas för att bevara kulturmiljövärden. I Sverige finns flera olika formella instrument för att skydda områden med stöd i bl.a. miljöbalken (1998:808).⁸ De formella skyddsformerna kompletteras med frivilliga åtaganden i sam-

⁵ Jämförelse över tiden försvåras dock bl.a. av att definitionen av skogsmark har ändrats något. Se SCB (2008), Markanvändningen i Sverige.

⁶ Det statligt ägda Sveaskogs innehav var 4.1 miljoner hektar år 2011, vilket utgör cirka 9 procent av den totala arealen i Sverige.

⁷ SCB (2008), Markanvändningen i Sverige.

⁸ I miljöbalken används begreppet *områdesskydd* för att beteckna skyddsformer som har stöd i balken.

hället, exempelvis av skogsnäringen. Lantbrukare som sköter värdefulla kulturmarker som t.ex. ängar och hagar får också ekonomiskt stöd via EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Här beskrivs översiktligt de vanligaste instrumenten för att skydda områden i Sverige och tillgänglig statistik över skyddets omfattning sammanfattas.⁹

2.2.1 Nationalparker

Beslut om att inrätta nationalparker fattas av Sveriges riksdag på mark som ägs av staten. Syftet med en nationalpark är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick.¹⁰

2.2.2 Naturreservat

Naturreservat är den till ytan dominerande formen för skydd av natur. Länsstyrelserna och kommunerna bildar naturreservat med stöd av miljöbalken. Naturreservat bildas med utgångspunkt i värdefulla naturmiljöer, livsmiljöer för skyddsvärda arter eller i särskilt stora värden för friluftslivet.

2.2.3 Andra former av skydd

Det finns ett antal skyddsinstrument som kan inrättas med stöd av miljöbalken eller på annat sätt.

- *Biotopskyddsområden* syftar till att skydda livsmiljöer som har stor betydelse för växt- och djurarter och påträffas som små spridda öar i ett mer alldagligt landskap.
- *Naturvårdsavtal* är civilrättsliga avtal som syftar till att bevara och utveckla områden med höga naturvärden. Avtalstiden kan variera mellan 1 och 50 år. Markägaren får viss ekonomisk ersättning för de begränsningar i brukandet som avtalet medför eller för kostnader för eventuell skötsel. Ett naturvårdsavtal får

⁹ Sammanställningen bygger på uppgifter på Naturvårdsverkets, Skogsstyrelsens och SCB:s hemsidor.

¹⁰ Enligt Internationella Naturvårdsunionens (IUCN) kriterier, som Sverige följer, ska nationalparker dels utgöra relativt stora, helst representativa, områden dels omfatta ett eller flera ekosystem som ej ändrats väsentligt av mänsklig påverkan och dels vara öppna för besökare – på vissa villkor. Nationalencyklopedins webbplats: www.ne.se/lang/nationalpark

skrivs in i fastighetsregistret. Genom inskrivning anses avtalet känt för en ny ägare och gäller mot denne.

- Om det behövs ett särskilt skydd för en djur- eller växtart kan länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som bl.a. inskränker rätten till jakt och fiske inom ett område genom att inrätta s.k. *djur- och växtskyddsområden*.
- Särpräglade naturföremål som träd, flyttblock eller liknande kan skyddas som *naturminne*.
- *Strandskyddet* innebär förbud att bebygga eller försämra tillgängligheten i strandzoner. Skyddet syftar förutom att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden även till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.
- Områden som är av nationell betydelse för exempelvis naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet, energiproduktion, vattenförsörjning pekas ut som *områden av riksintresse*.¹¹
- *Natura 2000* är ett EU-gemensamt nätverk av skyddade områden som väljs ut med stöd av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Cirka 60 procent av dessa områden omfattas även av andra skyddsformer som nationalparker, naturreservat eller biotopskyddsområden.
- Den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken ger genom Landsbygdsprogrammet ekonomisk ersättning till markägaren för att bevara kulturhistoriskt värdefulla jordbruksmiljöer och för att bevara *biologiskt rika småbiotoper och livsmiljöer i jordbrukslandskapet*.
- Skogsvårdslagen (1979:429) förbjuder avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling på skogliga impediment¹² som är större än 0,1 hektar. Förbudet mot avverkning gäller dock inte för avverkning vid ändrad markanvändning. Skogsvårdslagen ger även visst skydd för *renbetesland* och för *ädellövskogar*.¹³

¹¹ Bestämmelserna om riksintressen är främst av betydelse vid förändrad markanvändning, t.ex. då skogsmark ersätts av tätortsbebyggelse.

¹² Skogliga impediment är enligt Skogsvårdslagen mark som bär skog, men som inte kan producera minst en kubikmeter virke per hektar om året.

¹³ Skogsvårdslagen 13 a § Åtgärder på skogliga impediment: "Avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling får inte ske på skogliga impediment som är större än 0,1 hektar. Enstaka träd får dock avverkas om det inte förändrar naturmiljöns karaktär. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i första stycket. Lag (2010:930).

- *Kulturmiljövärden* skyddas särskilt genom kulturminneslagen (1988:950).
- Vissa områden omfattas av *skydd för landskapsbilden* enligt den gamla naturvårdslagen.¹⁴

2.2.4 Frivilliga avsättningar inom skogsbruket

En frivillig avsättning är ett område som markägaren frivilligt och utan ekonomisk ersättning undantar från vanlig skogsproduktion. Den kan rymma höga naturvärden, kulturmiljövärden eller områden med betydelse för rekreation och friluftsliv. Frivilliga avsättningar görs vanligen inom ramen för miljöcertifieringen av skogsbruket.¹⁵

2.2.5 Skyddets omfattning

Sedan 1960-talet har arealen skyddade naturområden ökat kraftigt.¹⁶ I dag omfattar nationalparker och naturreservat en landareal av 4,2 miljoner hektar, vilket motsvarar cirka 10 procent av Sveriges landareal. I dessa områden finns 793 000 hektar skyddad produktiv skogsmark, varav 450 000 hektar nedanför det fjällnära området. Dessutom finns totalt drygt 50 000 hektar som skyddas som biotopskyddsområden eller i form av naturvårdsavtal, varav knappt 47 000 på produktiv skogsmark. Ungefär 80 procent av den totala arealen nationalparker och naturreservat ligger i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Inom dessa län ligger merparten av områdena i fjällen eller längs kanten av fjällkedjan. I siffrorna för nationalparker och naturreservat ingår inte Natura 2000-områden som inte är skyddade i nationalpark eller natur-

Förordning 2010:956, 18 § ”Förbudet i 13 a § skogsvårdslagen (1979:429) mot avverkning på vissa skogliga impediment gäller inte för avverkning vid ändrad markanvändning. Skogsstyrelsen får i enskilda fall medge undantag från 13 a § skogsvårdslagen om det finns särskilda skäl.” Förordning (2010:956).

¹⁴ Även om begreppet inte finns i den nu gällande miljöbalken gäller bestämmelserna fortfarande i de berörda områdena.

¹⁵ Det finns i huvudsak två certifieringsstandarder, FSC och PEFC. Många skogsägare är i dag dubbelcertifierade. Eftersom certifieringen är en frivillig överenskommelse mellan marknadens parter, har Skogsstyrelsen ingen del i kontroll eller kravstandarder. Se Skogsstyrelsens hemsida: www.skogsstyrelsen.se

¹⁶ Beskrivningen av skyddets omfattning bygger på: SCB (2008), Markanvändningen i Sverige och Skogsstyrelsen (2010), Skogsstatistisk årsbok 2011.

reservat, vilka utgör ytterligare knappt 4 procent av Sveriges landareal.¹⁷

Utöver dessa formella skyddsformer tillkommer andra skyddsformer och bevarandeåtgärder och frivilliga insatser, exempelvis frivilliga avsättningar inom skogsbruket. Därutöver kommer skogliga impediment där det enligt skogsvårdslagen normalt är förbjudet att genomföra avverkningar m.m. enligt skogsvårdslagen. Enligt Skogsstyrelsen utgjorde de frivilliga avsättningarna cirka 1,2 miljoner hektar år 2004–2006.¹⁸ De skogliga impedimenten som ligger utanför formellt skyddade områden utgjorde cirka 4,5 miljoner hektar.¹⁹

2.2.6 Det svenska skyddet i ett internationellt perspektiv

Det svenska skyddet av landområden har en tyngdpunkt på vad som inom Konventionen om biologisk mångfald (och ursprungligen utifrån Internationella naturvårdsunionen IUCN) kategoriseras som strikta naturreservat, antingen i form av s.k. vildmark eller i form av nationalparker.²⁰ Det har gett ett fokus på icke-brukande och icke-skötsel inom skyddade områden i Sverige. I länder som exempelvis Finland – med cirka 10 procent skyddade områden – och Nederländerna – med cirka 25 procent skyddade områden – har man en mer diversifierad uppsättning av former för skydd. Skyddsformerna ger i många fall möjlighet för mer brukande i de skyddade områdena. I exempelvis Storbritannien – med cirka 20 procent skyddade områden – och i Tyskland – med cirka 58 procent skyddade områden – utgörs en stor del av den skyddade landytan av övergripande skydd som tillåter en hög grad av

¹⁷ 2010 uppgick arealen Natura 2000 områden till omkring 5 400 tusen hektar fördelat på omkring 4 100 områden. Omkring 76 procent av arealen har även ett formellt skydd i form av nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde eller biotopskydd. (Naturvårdsverkets årsredovisning 2010).

¹⁸ Skogsstyrelsen, 2008, Skogsbrukets frivilliga avsättningar, Meddelande 3.

¹⁹ Se Skogsstyrelsens webbplats:

<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Statistik/Amnesomraden/Skogens-mangfald-och-skydd/Tabeller--figurer/>

²⁰ Inom Konventionen för biologisk mångfald definieras skyddade naturområden som "a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives". Inom denna konvention, såväl som inom OECD, används Internationella naturvårdsunionen IUCN:s kategorisering för att beskriva skydd av landområden. Här återfinns sex typer av skydd: strict nature reserves (Ia), wilderness areas (Ib), national parks (II), natural monuments (III), habitat/species management areas (IV), protected landscapes/seascapes (V), managed resource protected areas (VI). Det formella svenska skyddet av naturområden kan huvudsakligen kategoriseras under IUCN:s kategori I.

brukande.²¹ Skillnaderna mellan länderna i formerna för skydd av landområden gör att jämförelser mellan länderna enbart baserade på procentsatser är svåra att göra.

²¹ Uppgifter i stycket är hämtade från OECD:s webbsida: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/41069221.xls> se flik 3B i tabellen. Här sammanställs statistik över ländernas skyddade områden, där varje lands skyddade områden sorteras in i IUCN:s sex olika kategorier av skydd.

3 Styrningen av miljöpolitik och markanvändning

I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av styrningen när det gäller svensk miljöpolitik och markanvändning.

3.1 Vårt globala ansvar – internationella samarbeten

De miljöutmaningar vi står inför i dag är i stor utsträckning globala. Arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik såväl i Sverige, som inom EU och i internationella sammanhang. Det är ofta en kombination av åtgärder på olika nivåer som krävs för att nå målen. Åtgärder nationellt, på EU-nivå och internationellt kan samverka på ett dynamiskt sätt som förbättrar möjligheterna att nå målet. Sverige bör verka för dessa frågor inom EU och internationellt. Mycket av Sveriges agerande i internationella sammanhang sker inom ramen för medlemskapet i EU.

Miljöpolitiken och markanvändningen i Sverige påverkas därutöver direkt eller indirekt av flera internationella konventioner och samarbeten. De två kanske viktigaste är FN:s klimatkonvention och Konventionen om biologisk mångfald, som beskrivs närmare nedan. Utöver dessa kan nämnas:

- Ramsarkonventionen om skydd av våtmarker: syftar till bevarandet och hållbart nyttjande av våtmarker.
- Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur: ställer krav på ett strikt skydd för de mest hotade arterna.
- Bernkonventionen om skydd av vilda djur och växter: syftar till att skydda hotade djur och växter och deras livsmiljöer.

3.1.1 FN:s klimatkonvention

FN:s ramkonvention om klimatförändring innehåller åtgärder för att förhindra klimatförändring.¹ Under konventionen finns ett juridiskt bindande protokoll, Kyotoprotokollet, som sätter bindande mål för klimatgasutsläppsminskningar för 37 i-länder och EU. Kraven på utsläppsminskningar kan påverka utformningen av en långsiktigt hållbar markanvändning, t.ex. genom en övergång från fossilt bränsle till biobränsle.

Markanvändning behandlas direkt inom ramen för klimatkonventionen genom LULUCF (Land Use, Land Use Change and Forestry) och genom REDD (Reducing Emissions from Deforestation). LULUCF handlar om kolinbindning eller -utsläpp som följd av ändrad markanvändning och om kolförrådet i marken och biosfären. Enligt Kyotoprotokollet kan parterna bl.a. tillgodoräkna sig minskade utsläpp av växthusgaser genom skogsplantering. REDD riktar sig till utvecklingsländer och syftar till att minska avverkning och degradering av skog och erbjuder ekonomiska incitament för detta.

3.1.2 Konventionen om biologisk mångfald

FN:s konvention om biologisk mångfald (*Convention on Biological Diversity*, CBD) har tre övergripande syften²:

- bevarande av biologisk mångfald,
- hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och
- rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser.

Under konventionen finns två rättsligt bindande protokoll, Cartagena-protokollet om biosäkerhet³, och Nagoyaprotokollet om tillträde till genetiska resurser och rättvis fördelning av den nytta som uppkommer då sådana resurser används.⁴

¹ *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Hela konventionstexten finns i SÖ 1993:13.

² Hela konventionstexten finns i SÖ 1993:77.

³ Cartagena-protokollet har resulterat i europeisk lagstiftning som reglerar bl.a. hur genetiskt modifierade organismer får användas i landskapet.

⁴ Nagoyaprotokollet har ännu inte trätt i kraft.

Överenskommelsen i Nagoya 2010

Vid det 10:e partsmötet till konventionen om biologisk mångfald i Nagoya i oktober 2010 beslutades bl.a. om en ny strategisk plan för perioden 2011–2020. Planen innehåller en vision om biologisk mångfald till 2050 och en övergripande målsättning om åtgärder för att hejda den globala förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen ska vara resilienta och producera nödvändiga ekosystemtjänster till 2020. Planen innehåller även 20 delmål vilka organiserats under fem strategiska mål. En fullständig redovisning av den strategiska planen återfinns i bilaga 3. De fem grupperna av strategiska mål handlar om att:

- angripa de underliggande orsakerna till förlusten av biologisk mångfald genom att sprida kunskaper, värderingar och skapa rätt styrnings- och planeringsverktyg i samhället,
- reducera de faktorer som leder till att den biologiska mångfalden minskar och att verka för en hållbar användning av olika naturresurser,
- förbättra den biologiska mångfalden genom att säkerställa ekosystem, arter och genetisk variation bl.a. genom att skydda landområden,
- öka nyttan av biologisk mångfald och ekosystemtjänsterna bl.a. genom bevarande och restaurering av ekosystem och
- förbättra implementeringen av planen bl.a. genom ett brett deltagande.

Miljömålsberedningen har i sitt tidigare delbetänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) lämnat förslag till fem etappmål som berör olika delar av Nagoya-överenskommelsen:

- Etappmål om ekosystemtjänster och resiliens
- Etappmål om hotade arter och naturtyper
- Etappmål om invasiva främmande arter
- Etappmål om kunskap om genetisk mångfald
- Etappmål om den biologiska mångfaldens och ekosystemtjänsternas värden

3.2 Samarbete inom EU och Europa

Markanvändningen i Sverige påverkas i olika hög utsträckning av EU-medlemskapet. Det svenska jordbruket påverkas eftersom vår jordbrukspolitik är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP). Inom ramen för jordbrukspolitiken finns också det svenska landsbygdsprogrammet som finansieras gemensamt av Sverige och EU. Inom programmet lämnas stöd och ersättningar i syfte att främja en hållbar utveckling av landsbygden.⁵ Det finns även några europeiska strategier, konventioner och EU-direktiv som direkt eller indirekt påverkar markanvändningen i Sverige:

- Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet utgör tillsammans EU:s naturvårdslagstiftning.⁶ Lagstiftningen består bl.a. i utpekandet av vissa områden, s.k. Natura 2000-områden. Syftet med båda direktiven är att uppnå gynnsam bevarandestatus för de arter och naturtyper som anges i direktiven.
- Vattendirektivet ska säkerställa en god kemisk och ekologisk status av vårt yt- och grundvatten, det vill säga sjöar, vattendrag och kustvatten. Direktivet kan även förhindra att orörda vattendrag byggs ut med vattenkraft men också ställa krav på restaurering av redan utbyggda vattendrag.
- Europeisk strategi för biologisk mångfald innehåller bl.a. en vision för 2050 och ett övergripande mål för 2020 för biologisk mångfald.⁷
- Den europeiska landskapskonventionen (även känd som Florenskonventionen), ska främja skydd, skötsel och planering av europeiska landskap och organisera det europeiska samarbetet inom landskapsområdet. Ett av konventionens syften är att tydliggöra landskapets roll som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivning.⁸

⁵ Se Jordbruksverkets hemsida: www.sjv.se

⁶ Rådets direktiv 92/43 EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; ersätter rådets direktiv 79/409/EEG.

⁷ Miljörådsslutsatser 2010-03-15, se även rådsslutsatser 2010-03-26.

⁸ http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_en.asp

3.3 Planering och styrning av markanvändning i Sverige

Den offentliga planeringen och styrningen av markanvändningen i Sverige sker genom en mängd planeringsverktyg, lagar och andra styrmedel. Nedan beskrivs de viktigaste.

Kommunerna har det huvudsakliga ansvaret för samhällsplaneringen genom det s.k. planmonopolet, som innebär att kommunen bestämmer hur mark ska användas och bebyggas inom kommunen. Kommunerna är dock skyldig att i sin planering beakta ett flertal nationella intressen och regelverk. Kommunernas planering ska ske med hänsyn till bl.a. natur- och kulturvärden, miljö och klimataspekter. Det svenska plansystemet för samhällsplanering grundar sig på plan- och bygglagen (2010:900, PBL). PBL:s tillämpningsområde rör planering av mark, vatten och byggande. Den närmare bestämningen av tillämpningsområdet sker genom lagens förfaranderegler vilka regleras i PBL:s plansystem. Varje kommun ska bl.a. upprätta en *Översiktsplan* (4 kap. PBL) och en *Detaljplan* (5 kap. PBL). Översiktsplanen syftar till att ge vägledning och stöd vid beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. *Detaljplanen*, som till skillnad från översiktsplanen är juridiskt bindande, reglerar hur mark- och vattenområden och bebyggelse ska användas. Syftet med detaljplanen är att balansera skyldigheter och rättigheter mellan allmänna och enskilda intressen.

Miljöaspekter för olika verksamheter regleras till stor del i miljöbalken (1998:808). I miljöbalken finns bl.a. de *allmänna hänsynsreglerna*, regler för *miljö kvalitetsnormer*, *miljökonsekvensbeskrivningar*, *naturvård* och områden av *riksintresse*. I miljöbalken finns även bestämmelser om skydd av vissa områden s.k. *områdeskydd* (se avsnitt 2.2). Flera av de EU-direktiv som har betydelse för naturvärden, exempelvis vattendirektivet, art- och habitatdirektivet, samt fågeldirektivet är införda i miljöbalken.

Utöver dessa lagar finns det ett antal andra lagar som påverkar markanvändningen på olika sätt, exempelvis:

- Väglagen (1971:948) och banlagen (1995:1649) styr tillsammans med plan- och bygglagen och miljöbalken den fysiska planeringsprocessen vid anläggning av vägar och järnvägar.
- Kulturminneslagen (1988:950) anger bestämmelser för skydd av kulturarvet. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser för skydd av

värdefulla byggnader liksom fornlämningar, fornfynd, kyrkliga kulturminnen och vissa kulturföremål.

- Expropriationslagen (1972:719) anger bestämmelser och regler om ersättning för hur mark kan tas i anspråk i det allmännas intresse som t.ex. för att tillgodose behov av mark för tätbebyggelse eller för att tillgodose allmänna kommunikationsbehov.⁹
- Skogsvårdslagen (1979:429) reglerar skogsbruket. Lagen har två jämställda mål, produktionsmålet och miljömålet. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet innebär bl.a. att den biologiska mångfalden bevaras och den genetiska variationen säkras. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska även värnas.¹⁰
- Rennäringslagen (1971:437) reglerar rennäringens villkor. Lagen fastställer bl.a. inom vilka områden renskötsel får bedrivas och innehåller bestämmelser om samebyar.
- I Minerallagen (1991:45) återfinns bestämmelser om mineralbrytning
- Lagen om vattenverksamhet (1998:813) innehåller bl.a. regler som berör vattenkraft.
- I bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd regleras tillståndsplikten för vindkraftverk.
- Allemansrätten är allas vår rätt att fritt rör oss i naturen, med hänsyn och varsamhet mot naturen och markägaren. Allemansrätten finns nämnd i regeringsformen (2 kap. 15 §) men det finns ingen lag som närmare reglerar dess innehåll.

⁹ Det finns flera lagar som anger bestämmelser för hur mark får tas i anspråk med tvång, bl.a. väglagen (1971:948), fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144), plan- och bygglagen samt miljöbalken. Vid tillämpningen av dessa lagar används expropriationslagens regler om ersättning, se SOU 2007:29.

¹⁰ Prop. 2007/08:108.

4 Utmaningar för en långsiktigt hållbar markanvändning

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå många av miljökvalitetsmålen, bl.a. levande skogar, ett rikt växt och djurliv och ett rikt odlingslandskap. Markanvändning är också av stor betydelse för många viktiga samhällsintressen och näringar exempelvis jord- och skogsbruk, infrastruktur och energiproduktion. Hur marken används påverkar även många kultur- miljövärden och har även betydelse för turism, friluftsliv och rekreation. För att åstadkomma en långsiktigt hållbar markanvändning måste därför många olika intressen och anspråk beaktas.

Anspråken på marken är i dag stora och sannolikt växande. Det sammanhänger bl.a. med klimatförändringarna, en ökad råvaru- och energikonsumtion, globaliseringen, befolkningsutvecklingen, förändrade konsumtionsmönster m.m. Markanvändning påverkas även av teknikutvecklingen och av forskning och utveckling.

I detta avsnitt presenteras en problemanalys med prioriteringar och avgränsningar som beredningen avser att göra i arbetet med att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. Beredningens bedömning är att de två största miljöutmaningarna utifrån ett markanvändningsperspektiv utgörs av klimatförändringarna och påverkan på biologisk mångfald. Diskussionen i kapitlet utgör ett underlag för beredningens val av utredningsfrågor som kommer att utvecklas närmare i kapitel 5.

4.1 Vad innebär långsiktigt hållbar markanvändning?

I uppdraget till Miljömålsberedningen ingår att analysera hur begreppet långsiktig hållbar markanvändning kan definieras. Begreppet *hållbar* betecknar vanligen ett tillstånd eller en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande

generationers möjligheter att tillgodose sina behov. I miljöbalkens (1998:808) portalparagraf beskrivs hållbar utveckling som att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Det finns nära kopplingar mellan hållbarhetsbegreppet och den *ekosystemansats* som beredningen har som utgångspunkt för sitt arbete (se SOU 2010:101).

4.1.1 Ekosystemansatsen

Ekosystemansatsen utgår från en helhetssyn på förvaltningen av ekosystem. Dess mål är balans mellan bevarande och användning av land, vatten och levande resurser. Ansatsen innefattar hänsyn till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter och respekt för ekosystemens naturliga gränser samt ett landskapsperspektiv. Människan betraktas som en viktig del av många ekosystem. När människan ingår i ekosystemen kan de beskrivas som *socio-ekologiska system*.

Ansatsen bygger på tanken att ekosystem bidrar med olika *ekosystemtjänster*. Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från systemen. En del kan vi direkt se och ta på, medan andra utgörs av processer som vi inte direkt kan observera. Ekosystemtjänster kan delas in i olika typer:¹

- *Producerande ekosystemtjänster*: Livsmedel, dricksvatten, träråvaror, bioenergimassa, m.m.
- *Stödjande och reglerande ekosystemtjänster*: Produktion och omsättning av näringsämnen, kol och syre, reglering av klimat och luftkvalitet, pollinering, reglering av översvämningar, m.m.
- *Kulturella ekosystemtjänster*: Rekreation, turism, etiska och estetiska värden av att bevara naturtyper och växt- och djurarter, kulturarv, m.m.

Ekosystemansatsen inbegriper även en syn på planering och förvaltning av olika naturresurser. Inom ansatsen poängteras bl.a. att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras och att förvaltningen bör vara flexibel för att på bästa sätt hantera oförutsägbara förändringar och störningar.

Ansatsen betonar även att all relevant kunskap ska beaktas i planering och förvaltning av ekosystem. Eftersom vi ofta saknar mer precis kunskap om hur ekosystem reagerar på mänsklig på-

¹ Se prop. 2009/10:155.

verkan måste sådana system förvaltas enligt försiktighetsprincipen. Vi måste dock kunna agera även om vi inte har fullständig kunskap om samhällets och naturens alla processer. Utifrån ekosystemansatsen kan en långsiktigt hållbar markanvändning definieras som en markanvändning som långsiktigt bevarar olika systems förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster.

4.1.2 Resiliens

För att närmare bestämma vad som är en hållbar markanvändning enligt ekosystemansatsen är begreppet *resiliens* centralt. Resiliens är en egenskap som beskriver ett ekosystems förmåga att tolerera förändringar och störningar utan att förändras till ett system med helt andra strukturer och funktioner.² Ett system vars struktur och funktioner förändras på ett grundläggande sätt kan inte tillhandahålla samma ekosystemtjänster som tidigare. Resilienta ekosystem kan producera ekosystemtjänster trots stora förändringar i omvärlden. Resiliens kan därför beskrivas som en form av buffertkapacitet. Ett ekosystem som är resiliент kan sägas kännetecknas av följande egenskaper:

- *Uthållighet (eng. persistence)*: kapaciteten att bevara struktur och funktion vid störningar och förändringar (t.ex. en skogs förmåga att klara av en storm).
- *Anpassningsförmåga (eng. adaptability)*: förmågan att anpassa sig till nya förutsättningar (t.ex. kapaciteten hos ett socio-ekologiskt system att säkerställa matproduktion under nya förutsättningar som resulterat från klimatförändringar).
- *Omvandlingsförmåga (eng. transformability)*: förmågan att skapa ett helt nytt system när de existerande förhållanden gör det omöjligt för det existerande systemet att fortgå (t.ex. ett socio-ekologiskt systems flexibilitet att förändra metoder att bruka jorden vid sjunkande produktivitet som resulterat från markexploatering).

² Carpenter, S. *et al.* 2001. From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What? *Ecosystems* 4: 765–781. Holling, C.S. 1973. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics* 4: 1–23.

Biologisk mångfald³ är en förutsättning för ekosystemens resiliens eftersom det innebär en spridning av riskerna och större möjlighet till omorganisation efter en störning.⁴ En stor biologisk mångfald innebär att om arter utrotas är det möjligt att deras plats i ekosystemet övertas av andra arter med liknande funktioner vilket kan förhindra att en större förändring av ekosystemet inträffar. Det är också en viktig komponent i ett resilient system att arterna lätt kan sprida sig inom och mellan olika ekosystem, detta underlättar återkolonisation efter en störning om arter har slagits ut från ett område. Detta gäller särskilt för s.k. nyckel- eller bjälklagsarter som har stor betydelse för andra arters överlevnad i ett ekosystem.

Vanligtvis ser vi på resiliens som en positiv egenskap hos ett ekosystem men den kan även vara negativ. Under vissa förutsättningar kan det därför vara nödvändigt att vidta åtgärder för att minska resiliensen hos ett ekosystem, så att förutsättningar till ett alternativt mer önskvärt jämviktsläge kan skapas⁵. Ett exempel på ett icke önskvärt resilient ekosystem är Östersjön, här har den ekonomiskt viktiga torskpopulationen kollapsat och vi försöker nu återvända till de förhållanden som rådde innan kollapsen. Detta är svårt eftersom ekosystemet nu befinner sig i ett nytt resilient jämviktsläge.

4.1.3 Vi lever på en ömtålig planet – viktigt att definiera gränserna

Mot bakgrund av att resilienta ekosystem tål ett visst mått av störningar innan dess funktioner i grunden förändras kan en långsiktig hållbar markanvändning definieras som en markanvändning som håller sig inom vissa gränsvärden och som inte ger upphov till så stora störningar att ekosystemens funktioner i grunden förändras.

Hur stora störningar som ett system klarar av är svårt att bedöma. En grupp av forskare har dock utvecklat s.k. planetära gränsvärden (eng. planetary boundaries) för bl.a. klimatförändringar, färskvattenanvändning och kemiska föroreningar. Dessa är globala gränsvärden som är tänkta att definiera inom vilka gränser mänskliga aktiviteter bör hålla sig för att inte ge upphov till

³ Biologisk mångfald definieras här som variationsrikedomen bland alla levande organismer och de ekologiska system som de ingår i, både på land och i vatten.

⁴ Peterson, G., *et al.* 1998. Ecological Resilience, Biodiversity, and Scale. *Ecosystems* 1: 6–18.

⁵ Walker, B., *et al.* 2002. Resilience Management in Social-ecological Systems: a Working Hypothesis for a Participatory Approach. *Conservation Biology* 6: 14.

katastrofala miljöförändringar. Gränsvärdena samspelar med varandra och överskrids en gräns är risken stor att flera av de andra gränserna antingen förflyttas eller även de överskrids. På tre av de nio områdena som forskargruppen definierat⁶ bedömer de att gränsvärdena i dag är överskridna på global nivå. Det gäller klimatförändring, biologisk mångfald och kvävetillförseln till biosfären.⁷

4.2 Markanvändningen och miljömålen

Vi har bedömt två frågor som särskilt utmanande för att uppnå en långsiktigt hållbar markanvändning: begränsningen av och anpassningen till klimatförändringarna och påverkan på biologisk mångfald.⁸ Vidare bedömer vi att klimatförändringarna och den biologiska mångfalden i hög grad påverkas av den markanvändning som sker i samband med jord- och skogsbruk. Det innebär att markanvändningen har särskild betydelse för uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*. Utöver dessa miljö kvalitetsmål är även måluppfyllelsen för flera andra mål beroende av hur jord- och skogsbruk bedrivs.

4.2.1 Klimatförändringarna och markanvändningen

Klimatförändringarna har betydelse för strategin om långsiktigt hållbar markanvändning på två sätt. Markanvändningen har – å ena sidan – betydelse för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Markanvändning i form av exempelvis jord- och skogsbruk kan bidra både till att mildra och öka utsläppen av växthusgaser beroende på hur markanvändningen sker.

Klimatförändringarna har – å andra sidan – både direkta och indirekta effekter på markanvändningen och möjligheterna att nå andra miljömål. Klimatförändringarna kan komma att påverka ekosystemens biologiska mångfald samt deras förmåga att leverera ekosystemtjänster. Klimatförändringarna kan leda till ändrade

⁶ De nio gränsvärdena utgörs av klimatförändring, stratosfäriskt ozon, markanvändning, färskvattenanvändning, biologisk mångfald, havsförsurning, kväve- och fosfortillförsel till biosfären och haven, aerosoler i atmosfären och kemisk förorening.

⁷ Rockström, Johan m.fl. 2009, A safe operating space for humanity, Nature, Vol 461/24 September.

⁸ Dessa ligger också i linje med de prioriteringar som gjordes i propositionen om svenska miljömål (prop. 2009/10:155).

anspråk på den svenska marken i framtiden vad gäller t.ex. livsmedelsproduktion. Efterfrågan på livsmedel som produceras i Sverige kan öka om förutsättningarna att bedriva jordbruk – som en följd av klimatförändringarna – försämras i andra delar av världen. Dessutom kan ambitionerna att begränsa klimatpåverkan exempelvis innebära ökade satsningar på bioenergi och vindkraft som påverkar markanvändningen. Klimatförändringarna kan även utgöra ett hot genom att exempelvis nya skadegörare drabbar det svenska jord- och skogsbruket. Odlingsförutsättningarna kan även förändras på ett oförutsett sätt.

4.2.2 Markanvändningen och den biologiska mångfalden

I den fjärde nationella rapporten angående konventionen om biologisk mångfald konstaterades att förlusten av biologisk mångfald i Sverige inte skulle vara hejdad till 2010, trots ökade ansträngningar under senare år. I skogs- och jordbrukslandskapet och i havet bedömdes framför allt kvaliteten hos många naturtyper som så dålig att flertalet inte har gynnsam bevarandestatus.⁹

För att klara av att bevara den biologiska mångfalden är det också viktigt att se till helheten i landskapet. Förändrade levnadsförhållanden påverkar förutsättningar för vissa arters fortlevnad och möjligheter för dessa att kunna söka sig till nya miljöer måste finnas och kräver ett samband i landskapet. Detta är särskilt viktigt sett ur ett klimatperspektiv där klimatförändringar kan resultera i att många arter behöver söka sig till nya områden där de rätta förutsättningarna finns.

4.2.3 Levande skogar

Miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* innebär att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

En rik biologisk mångfald ökar ekosystemens förmåga att klara av påfrestningar t.ex. att stå emot stormar. Dagens skogsbruk är också beroende av vissa arter t.ex. att det finns naturliga fiender till

⁹ Naturvårdsverket, 2010, Konventionen om biologisk mångfald och svensk naturvård. Sammanfattning av Sveriges fjärde nationella rapport till sekretariatet för konventionen om biologisk mångfald, rapport 6389.

skadegörare. Förlust av biologisk mångfald kan därmed få stora konsekvenser för skogsbruket och skogsindustrin.

Sedan början av 1990-talet har mängden död ved, arealen gammal skog och arealen lövträdsdominerad skog ökat i den produktiva skogsmarken. Trots detta har den biologiska mångfalden fortsatt att minska. Många arter och naturtyper i skogslandskapet har i dag inte en gynnsam bevarandestatus.¹⁰

Enligt viss forskning kommer svensk skogstillväxt sannolikt att öka till följd av ett varmare klimat medan klimatpåverkan kan ha motsatt effekt i andra länder. Bränder, stormar och skadegörare kan dock öka med ett varmare klimat. Skogens och skogsmarkens roll som kolsänka för att minska mängden koldioxid i atmosfären kan även få ökad betydelse. Detta kan sammantaget leda till att konkurrensen om skogen – globalt sett – kommer att öka.¹¹

Klimatförändringar kan även komma att innebära en ökad efterfrågan på biomassa, vilket kan innebära högre krav på att skogsbruket ska öka sin produktion. En ökad tillväxt i skogen skulle kunna mildra effekterna av konkurrensen om biomassa. Ett ökat totalt uttag av biomassa medför dock påverkan på mark, vatten och ekosystem. En förstudie om förnybara energikällors påverkan på de svenska miljömålen pekar på att den främsta miljöpåverkan kommer från uttag och användning av biomassa för energiändamål från markanvändningen, vilken kan leda till undanträngning av biotoper och minskad biologisk mångfald.¹² Ett ökat uttag av material från skogen riskerar också att resultera i en ökad försurning av skogsmiljön.

4.2.4 Ett rikt odlingslandskap

Miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* innebär att odlingslandskapet och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

En förutsättning för att jordbrukslandskapetets naturvärden ska finnas är själva brukandet av marken, vilket medför att det kommer att krävas aktiva insatser i landskapet för att bevara jordbruks-

¹⁰ ArtDatabanken SLU, Arter & naturtyper i habitatdirektivet – tillståndet i Sverige 2007.

¹¹ Se bl.a. Mistra-SWECIA.

¹² IVL (2010), Biobaserade drivmedel: analys av potential, förutsättningar, marknad, styrmedel och risker och Naturvårdsverket (2010), Förnybara energikällors inverkan på de svenska miljömålen.

landskapets biologiska värden. Vilka metoder som används inom jordbruket är därför viktiga för att bevara dess natur- och kulturvärden. Ett allt mer specialiserat jordbruk kan därför påverka odlingslandskapets naturvärden, biologiska mångfald och landskapets variation negativt. Även nedläggning av jordbruksmark kan ha en sådan negativ effekt.

Klimatförändringarna kommer att innebära nya utmaningar och anspråk för det svenska jordbruket. Dels kommer ändrade temperatur- och nederbördsförhållanden att ändra odlingsförutsättningarna, dels kan konkurrensläget komma att ändras när områden utomlands som nu används för matproduktion kan bli olämpliga för jordbruk. Därutöver kan klimatförändringen innebära ändrade förutsättningar för växt- och djursjukdomar och skadeorganismer. Slutligen kan anpassningsåtgärder till ett ändrat klimat påverka jordbrukslandskapet, t.ex. genom utökade krav på skydd mot översvämningar i form av vallar eller våtmarker.

Jordbruket bidrar till utsläpp av växthusgaser i form av lustgas från odlad mark, koldioxid från mulljordar och metan från idisslande djur. Jordbruket bidrar även till utsläppen bl.a. genom användningen av fossila bränslen.¹³ Även de åtgärder som sätts in för att begränsa klimatförändringen, i form av ökad efterfrågan på biobränsle, kan påverka jordbruket. Biobränslen kan produceras inom jordbruket eller som snabbväxande energiskog på åkermark. Den ökande efterfrågan på biobränslen kan även leda till att marginella jordbruksmarker skogsplanteras.

4.2.5 Andra miljö kvalitetsmål som påverkas av markanvändningen

Ingen övergödning

Övergödning orsakas av för höga halter av kväve och fosfor i marken eller vattnet. Näringsämnen som orsakar övergödning kommer bl.a. från jordbruk, reningsverk och enskilda avlopp, men även genom nedfall från luften av kväveoxider från trafik och kraftverk. Den extra tillförseln av näringsämnen orsakar förändringar i sjöar, vattendrag och skog samt på våt-, ängs- och betesmark, vilket leder till att arter som är anpassade till näringsfattiga miljöer på sikt trängs undan.

¹³ Jordbruksverkets hemsida: www.sjv.se

Myllrande våtmarker

Vissa typer av våtmarker hör till de mest produktiva och artrika ekosystemen. Under de senaste 200 åren har cirka 3 miljoner hektar våtmark försvunnit genom torrläggning och annan exploatering, och i dag finns cirka 6,3 miljoner hektar kvar. I dag är det i delar av landet förbjudet med ny markavvattning av de våtmarker som finns kvar.

Storslagen fjällmiljö

Friluftsliv, turism, mineralbrytning och utbyggnaden av vindkraft är några intressen som gör anspråk på marken i fjällmiljöer. Ren-skötseln är också en form av markanvändning som ger fjällandskapet den betespregling som betraktas som ursprunglig.

Levande sjöar och vattendrag

Många växt- och djurarter är beroende av att sjöar och vattendrag lämnas i princip orörda och inte regleras eller exploateras på annat sätt. Skogsbruk kan påverka förutsättningarna i vattendrag genom t.ex. mängden död ved som lämnas i vattnet. Även jordbruket påverkar sjöar och vattendrag genom näringsläckage.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

Övergödning, miljögifter, överfiske, bebyggelse, sjöfart och turism hotar den biologiska mångfalden i kust- och havsområden. I vissa områden är avfolkning ett problem som leder till att odlingslandskap växer igen och att byggnadskultur förfaller.

Grundvatten av god kvalitet

Grundvattnet påverkas bl.a. av markanvändningen i tätorter och av bekämpningsmedel och nitrat som läcker ut från jordbruksmark. Försurning av marker leder till att aluminium och tungmetaller löses ut från marken och ner i grundvattnet.

God bebyggd miljö

Under de senaste 40 åren har befolkningsmängden och tätorternas yta ökat kraftigt samtidigt som förtätningen i städernas centrala delar ökat. Tillgången av grönområden har minskat, vilket leder till en minskad biologisk mångfald i tätortsbebyggelsen.

Giftfri miljö

Jordbruket påverkar miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö bl.a. genom att tungmetaller tillförs marken genom jordbrukets användning av gödselmedel och slam och genom användning av bekämpningsmedel. Inom skogsbruket kan skador på marken orsakade av fordon orsaka urlakning av farliga ämnen till grundvatten och vattendrag.

5 Utredningsfrågor

5.1 Utgångspunkter för valet av utredningsfrågor

Miljömålsberedningen ska fokusera på särskilt svåra frågor som kräver långsiktiga politiska avvägningar och där avvägningar kan behöva ske både mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål. Det är utgångspunkten för identifikationen av utredningsfrågor för det kommande arbetet med strategin för långsiktigt hållbar markanvändning.

En utgångspunkt för Miljömålsberedningens arbete är samhällets gemensamma ansvar för att förbättra möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det behövs insatser från alla delar av samhället – stat, kommuner, näringsliv och det civila samhället – för att uppnå de förutsättningar som krävs för att nå målen.

5.2 Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?

5.2.1 Bakgrund

Skydd av landområden är ett av flera medel för att upprätthålla biologisk mångfald.¹ Det har även en potentiell betydelse för att begränsa vår klimatpåverkan och för anpassningen till kommande klimatförändringar. Samtidigt som skydd och skötsel av landområden är en viktig del av miljöpolitiken kan det skapa målkonflikter med andra viktiga samhällsmål, bl.a. näringspolitiska och regionalpolitiska mål. Kostnaderna för skydd av landområden har

¹ I detta avsnitt använder vi begreppet skydd av landområden för att beteckna såväl formella skyddsformer som andra bevarandeåtgärder.

även ökat kraftigt under de senaste två decennierna, bl.a. till följd av politiska beslut som ger högre ersättning till markägarna.

Enligt OECD skyddar Sverige i dag drygt 10 procent av landytan.² I denna siffra ingår dock inte Natura 2000-områden som inte är skyddade i nationalpark eller naturreservat, vilka utgör ytterligare knappt 4 procent. Det svenska skyddet av landområden har en tyngdpunkt på vad som inom Konventionen om biologisk mångfald kategoriseras som strikta naturreservat, antingen i form av s.k. vildmark eller i form av nationalparker.³ Det har gett ett fokus på icke-brukande och icke-skötsel inom skyddade områden i Sverige. I andra länder är det betydligt vanligare med skyddsformer som tillåter en högre grad av brukande i skyddade områden.⁴

Det svenska skyddet av landområden har sitt ursprung i upprättandet av nationalparker som påbörjades för ungefär hundra år sedan. I början var bevekelsegrunderna huvudsakligen estetiska och upplevelsebaserade. Över tiden har syftet med skyddet skiftat till skyddet av biologisk mångfald. Skyddet har även ökat kraftigt i omfattning sedan de första nationalparkerna inrättades, särskilt sedan 1990-talet, och en rad olika statliga skyddsinstrument har utvecklats över tiden.

5.2.2 Mål om skydd och skötsel av landområden i överenskommelsen från Nagoya

Vid partsmötet till konventionen om biologisk mångfald i Nagoya 2010 beslutades om en strategisk plan som innehåller ett antal globala mål för arbetet med biologisk mångfald.⁵ Här beskriver vi först de formella åtaganden som följer av överenskommelsen i Nagoya, följt av en bedömning av vad Sverige bör göra utifrån överenskommelsen i Nagoya.

² Se OECD:s webbsida: <http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/41069221.xls>

³ Se avsnitt 2.2.

⁴ Se avsnitt 2.2 för en närmare beskrivning av skyddets omfattning och inriktning.

⁵ Se avsnitt 3.1 för en närmare beskrivning av strategin.

Formella åtaganden

”Den strategiska planen innehåller 20 övergripande mål för 2015 eller 2020 (Aichi-målen för biologisk mångfald), som är indelade i fem strategiska målsättningar. Den består av både (i) ambitioner för att uppnå målen på global nivå och (ii) ett flexibelt ramverk för de nationella och regionala målen. Parterna uppmanas att sätta upp sina egna mål inom detta flexibla ramverk, utifrån sina respektive nationella behov och prioriteringar, men med hänsyn till hur de kan bidra nationellt för att uppnå de globala målen. Alla länder behöver inte nödvändigtvis utarbeta ett nationellt mål för varje enskilt globalt mål. För vissa länder kan den gräns som har angetts för vissa mål på global nivå redan vara uppnådd. Andra mål kanske inte är relevanta ur ett nationellt perspektiv.” (Punkt 13 i den strategiska planen från Nagoya, egen översättning.⁶) Hela planen återfinns som bilaga 3.

I strategin finns ett antal delmål till 2020⁷ som berör skydd, skötsel och restaurering av landområden som bör hanteras inom ramen för en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning.⁸ Det gäller delmål 5 om att minska förlusten av naturliga miljöer; delmål 7 om hållbart jordbruk, skogsbruk och fiske; delmål 11 om skydd av land- och vattenytor; delmål 12 om att utrotandet av kända hotade arter ska upphöra; delmål 14 om att säkra eller restaurera ekosystem; delmål 15 om att öka ekosystemens resiliens och restaurera degraderade ekosystem; och delmål 16 om att konventionens mål om tillgång till genetiska resurser och rättvis fördelning av vinster från genetiska resurser ska vara konsistent med ländernas lagstiftningar senast 2016.⁹

⁶ Det finns ännu ingen officiell översättning till svenska av den strategiska planen. Texten på engelska lyder: “The Strategic Plan includes 20 headline targets for 2015 or 2020 (the “Aichi Biodiversity Targets”), organized under five strategic goals. The goals and targets comprise both: (i) aspirations for achievement at the global level; and (ii) a flexible framework for the establishment of national or regional targets. Parties are invited to set their own targets within this flexible framework, taking into account national needs and priorities, while also bearing in mind national contributions to the achievement of the global targets. Not all countries necessarily need to develop a national target for each and every global target. For some countries, the global threshold set through certain targets may already have been achieved. Others targets may not be relevant in the country context.”

⁷ Delmålen mår år 2020 om inget annat anges.

⁸ Som utvecklades i avsnitt 3.1 har beredningen i tidigare betänkande (SOU 2011:34) lämnat förslag till etappmål som berör andra delar av strategin från Nagoya.

⁹ Delmålen återfinns i sin helhet i bilaga 3.

Delmål 5

Förlusten av naturliga miljöer, inklusive skogar, ska ha halverats och där det är möjligt ha närmat sig noll.

Delmål 7

Områden som används till jordbruk och skogsbruk ska hanteras hållbart och den biologiska mångfalden garanteras.

Delmål 11

Minst 17 procent av land- och sötvattenytan liksom minst 10 procent av kust och marina områden ska skyddas eller bevaras. Områden som ska skyddas eller bevaras ska vara av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. De områden som skyddas eller bevaras ska vara ekologiskt representativa och väl sammanhängande. Skyddet ska vara effektivt och rättvist hanterat. I delmålet anges inte hur skydd och skötsel av landområden närmare ska utformas i länderna, vilka naturtyper som ska skyddas eller bevaras eller hur stor andel av olika naturtyper som bör skyddas, eller vad som är ett tillräckligt skydd eller bevarandeåtgärd. Enligt uppgift från Konventionen om biologisk mångfalds sekretariat förbereds råd och goda exempel här som stöd till länderna inför deras nationella implementering.

Delmål 12

Utrotandet av kända hotade arter ska ha upphört.

Delmål 14

Ekosystem som tillhandahåller viktiga ekosystemtjänster och bidrar till hälsa, uppehälle och välmående ska vara bevarade och säkrade.

Delmål 15

Ekosystemens resiliens och den biologiska mångfaldens bidrag till kolinlagring har ökat för att bidra till att möta klimatförändringarna och hindra ökenspridningen.

Delmål 16

Konventionen om biologisk mångfalds mål om tillgång till genetiska resurser och rättvis fördelning av vinster från genetiska resurser ska vara konsistent med ländernas lagstiftningar senast 2016.

Överenskommelsen ger en stor flexibilitet när det gäller nationella åtgärder. Miljömålsberedningen uppgift blir därför att ta ställning till vad målen kan innebära för Sverige, samt tolka och anpassa målen till svenska förhållanden så att de internationella åtaganden som Sverige skrivit under kan nås.

Vad Sverige ska göra utifrån överenskommelsen i Nagoya

Beredningens analys och ställningstaganden behöver utgå från att upprätthålla biologisk mångfald i landskapet. Möjligheter att begränsa vår klimatpåverkan och anpassa oss till kommande klimatförändringar behöver även vara utgångspunkter. En strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning bör bl.a. innehålla förslag när det gäller inriktning, utformning och omfattning av det svenska arbetet med skydd och skötsel av landområden.

Mot bakgrund av överenskommelsen i Nagoya finns det anledning att se över hur Sverige arbetar med skydd och skötsel av landområden för att säkerställa att vi skyddar de områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. I detta ingår att analysera vilket behov av skydd som behövs av olika naturtyper, exempelvis den produktiva skogsmarken. Enligt överenskommelsen ska de områden som skyddas eller bevaras även vara väl sammanhängande i landskapet. Detta är ytterligare en utgångspunkt för utredningsarbetet.

5.2.3 Miljömålsberedningens överväganden

Skydd av landområden är ett viktigt medel för att upprätthålla biologisk mångfald. Trots de åtgärder som vidtagits fortsätter förlusten av biologisk mångfald.¹⁰ Det finns därför behov av att se över hur vi i Sverige arbetar med skydd och skötsel av landområden. Det handlar om att analysera inriktningen, utformningen och omfattningen av olika skydd och bevarandeåtgärder samt, utifrån detta, hur styrmedel och åtgärder kan utformas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. I en sådan analys behöver även samspelet med andra instrument som syftar till att bevara biologisk mångfald beaktas, exempelvis miljöåtgärder inom skogsbruk och jordbruk.

Skydd och skötsel av landområden som ett medel att upprätthålla biologisk mångfald måste även vägas mot andra miljömål och samhällsintressen. Särskilt skogen är föremål för många anspråk. Det klimatmotiverade målet att ersätta fossila bränslen med förnybar energi leder till krav på att skogen (och jordbruket) ska kunna producera mer bioenergi än i dag. Redan i dag står biobränsle för omkring en femtedel av energitillförseln i Sverige. Skogsindustrin svarar för 10–12 procent av den svenska industrins omsättning, förädlingsvärde och sysselsättning. Regionalt är denna andel högre, särskilt i Västernorrlands, Norrbottens, Värmlands, Gävleborgs och Dalarnas län. Skogsindustrin står även för en stor del av den svenska exporten; cirka 11 procent av den totala varuexporten består av skogsprodukter. Samtidigt är det angeläget att upprätthålla värden för kulturmiljö, rekreation och friluftsliv.

Sveriges skydd av landområden är i jämförelse med andra länder relativt strikt.¹¹ Ett sådant skydd blir därför i internationell jämförelse kostsamt för den som står för avsättningen (staten eller markägaren beroende på formen för skyddet). Staten använde 2010 731 miljoner kronor för områdesskydd (exklusive kostnader för skötsel). Samma år nyförvärvades cirka 29 570 hektar för naturreservat och nationalparker av staten.¹² Det är naturligtvis viktigt

¹⁰ Prop. 2009/10:155 s. 232.

¹¹ Se avsnitt 2.2 ovan. OECD sammanställer statistik över ländernas skyddade områden, där varje lands skyddade områden sorteras in i IUCN:s sex olika kategorier av skydd. Se <http://www.oecd.org/dataoecd/30/17/41069221.xls> flik 3B i tabellen.

¹² Källa: Naturvårdsverkets årsredovisning 2010. Det är av tillgänglig statistik svårt att bedöma hur statens kostnader för skydd av landområden har utvecklats de senaste åren. Det beror bl.a. på att en ny indelning av anslagsposterna för skydd och skötsel av landområden infördes 2009. Omfattningen av de områden som köps in av staten för att skyddas varierar också ganska mycket mellan åren.

att skydds- och bevarandeåtgärder är så kostnadseffektiva som möjliga. Det finns även anledning att studera vad Sverige kan lära från andra länder vad avser olika skydds- och bevarandeåtgärder. Utifrån internationella jämförelser väcks frågan om det finns former för skydd av landområden i Sverige skulle kunna minska målkonflikterna mellan biologisk mångfald, klimatmotiverade mål för bioenergi, näringspolitiska mål och mål för regional utveckling.

Det svenska skyddet av landområden har i relativt stor utsträckning berört områden som historiskt sett varit relativt obrukade och opåverkade. Det är områden där värdena för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ofta upprätthålls genom icke-skötsel och icke-brukande. Det har inneburit att vissa naturtyper skyddats i större utsträckning än andra, t.ex. s.k. urskogar. Det finns därför anledning att särskilt se över utformningen och omfattningen av skydd i områden som historiskt sett varit brukade eller som kräver skötsel för att upprätthålla biologisk mångfald och ekosystemtjänster, t.ex. ängs- och hagmarker. I detta sammanhang bör även belysas om de nuvarande skyddsformerna är effektiva när det gäller att skydda landområden som både har höga värden av biologisk mångfald och som har höga ekonomiska värden vid brukande, t.ex. produktiv skogsmark. Möjligheter till samspel och synergier med andra former av skydd av landområden, framför allt skydd av kulturmiljöer, behöver här uppmärksammas.

Mot bakgrund av överenskommelsen i Nagoya är det särskilt angeläget att analysera hur vi skyddar olika naturtyper på ett ändamålsenligt sätt. Formerna för skötsel och restaurering av naturområden behöver också analyseras. Utgångspunkter bör vara att upprätthålla biologisk mångfald i landskapet, liksom möjligheterna att begränsa vår klimatpåverkan och anpassa oss till kommande klimatförändringar.

Som en grund för detta finns det anledning att kartlägga hur nuvarande skydds- och bevarandeåtgärder fördelar sig på olika naturtyper. I detta bör ingå att kartlägga utformningen och omfattningen av skötselåtgärder inom olika naturtyper. Det finns även anledning att kartlägga ägandeförhållanden till olika skyddade områden, eftersom det kan ha betydelse för hur skötsel av sådana områden bör utformas.

Staten äger mark både direkt och genom Sveaskog. På dessa marker kan staten direkt bidra till att landområden skyddas och sköts på ett ändamålsenligt sätt. Sveaskog tillhandahåller i dag

ersättningsmark till staten mot marknadsmässig ersättning i samband med bildandet av naturreservat och liknande markavsättningar. En analys av hur staten kan agera genom sitt eget markinnehav behöver därför göras.

Enligt överenskommelsen i Nagoya ska de områden som skyddas eller bevaras även vara väl sammanhängande i landskapet. De svenska skyddsformernas inriktning och utformning behöver ses över utifrån detta. Samspelet med det omgivande brukade vardagslandskapet är här centralt. Formerna för skötsel och restaurering är också av betydelse.

Följande frågor ska utredas vidare:

- Vilken inriktning, utformning och omfattning bör det svenska arbetet med skydd och skötsel av landområden ha samt, utifrån detta, hur kan styrmedel och åtgärder utformas på ett så verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt som möjligt?
- Hur fördelar sig nuvarande skydds- och bevarandeformer på olika naturtyper och deras värden för biologisk mångfald?
- Hur ser ägandeförhållandena ut för skyddade områden?
- Vad kan Sverige lära från andra länder vad avser olika skydds- och bevarandeåtgärder?
- Behöver tillämpningen av befintliga former för skydd, skötsel och restaurering utvecklas, alternativt behöver nya former utvecklas?
- Behöver vi utveckla nya skyddsformer eller öka tillämpningen av nuvarande skyddsformer för naturvärden i brukade områden?
- Hur kan staten genom sitt eget markinnehav agera, t.ex. genom brukande, skötsel och byten av mark?

5.3 Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?

5.3.1 Bakgrund

Den nuvarande skogspolitiken bygger på två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet innebär bl.a. att den biologiska mångfalden bevaras och den genetiska variationen

säkras. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska även värnas. Skogsbruket har också att leva upp till regionalpolitiska mål och klimatmotiverade mål för bioenergi.

Skogsägarna har i betydande utsträckning getts frihet att under ansvar bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk. Skogsbruket har tillsammans med myndigheterna ett gemensamt ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

Den lagstadgade miljöhänsyn i skogsbruket regleras närmare i 30 § skogsvårdslagen (1979:429). Skogsstyrelsen har fastställt sektorsmål för skogen som är en tolkning av den statliga skogspolitikerna och de övergripande miljömål som riksdagen beslutat. För att nå dessa mål behövs en högre hänsynsnivå än vad staten via lag kan kräva.

Av Skogsstyrelsens redovisningar framgår att den lagstadgade miljöhänsynen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt, framför allt vad avser skydd av biologisk mångfald. I samband med förnygringsavverkning ska enligt skogsvårdslagen 30 § hänsyn tas till natur- och kulturmiljövårdens intressen. Hänsyn till natur- och kulturvärden i skogsbruket och skydd av skogsmark i olika former utgör grunden för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i det svenska skogslandskapet. I Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § beskrivs vilken natur- och kulturmiljöhänsyn som ska tas i samband med skogliga åtgärder. Några exempel på sådan hänsyn är att lämna hänsynskrävande biotoper och skydds-zoner mot vattendrag, sjöar, skogliga impediment och åkermark. Andra exempel är att lämna äldre träd, högstubbar och död ved.

I en bedömning av miljöhänsyn vid förnygringsavverkning som Skogsstyrelsen låtit genomföra framkom att vid 37 procent av avverkningarna säsongen 2007/2008–2009/2010 hade otillräcklig hänsyn tagits. Detta är en försämring jämfört med tidigare år.¹³ Skogsstyrelsen har dock visat att det – inom ramen för de s.k. polytaxinventeringarna – görs olika bedömningar av miljöhänsynen av olika inventerare på en och samma avverkningsplats.¹⁴

Enligt en undersökning som Skogsstyrelsen låtit göra så framkom även att skogsbruket och Skogsstyrelsen har olika målbilder för vad som är god miljöhänsyn. Skogsstyrelsen konstaterar även

¹³ Miljöhänsyn vid förnygringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens polytaxinventering (P1), avverkningssäsong 1998/1999–2009/2010. Diariennr. 2011/1993.

¹⁴ Skogsstyrelsen, 2011, Resultat från kontrollinventeringen av P1- objekt 2011, PM 2011-11-14.

att det i dag inom skogsbruket saknas tillräckliga kunskaper om de miljömål och krav som berör skogsbruket. Många i skogsbruket anser att målen är otydliga, för många och dåligt kommunicerade.¹⁵

Det svenska skogsbruket domineras i dag av trakthyggesbruk.¹⁶ En alternativ brukningsmetod är det hyggesfria skogsbruket. Kunskapen om det hyggesfria skogsbruket är enligt Skogsstyrelsen begränsad men den kan, i jämförelse med trakthyggesbruket, ha fördelar för den biologiska mångfalden. Trakthyggesbruket ger dock enligt vissa beräkningar högre tillväxt av skog än det hyggesfria metoderna.¹⁷

5.3.2 Miljömålsberedningens överväganden

En betydande del av den svenska biologiska mångfalden finns i skogslandskapet och är beroende av att en tillräckligt god miljöanpassning av skogsbruket sker. Myndigheterna och skogsbruket har ett gemensamt ansvar för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden.

Dagens skogsvårdslag kritiseras ibland i debatten för att vara otydlig i sina miljökrav och för att någon egentlig praxis kring lagens krav inte har utvecklats eftersom sanktioner är sällsynta och lagen inte har prövats i domstol. Eventuella brister kan även bero på tillämpningen av lagen snarare än lagen som sådan. Mot denna bakgrund finns det enligt vår bedömning skäl att utreda hur miljöhänsynen i skogsvårdslagen kan utvecklas. Det finns även i övrigt skäl att se över styrningen av skogsbruket för att säkerställa att de miljöpolitiska målsättningarna för skogsbruket uppnås på bästa sätt.

Den skogspolitik som beslutades 1993 syftade bl.a. till att genom avregleringar för skogsägarna få ett mer mångfacetterat och varierat skogsbruk.¹⁸ I debatten har röster framförts om att skogsvårdslagen försvårar andra brukningsformer än trakthyggesbruk, bl.a. hyggesfritt skogsbruk.¹⁹ Det finns därför skäl att analysera om

¹⁵ Skogsstyrelsen, 2011, Skogs- och miljöpolitiska mål - brister, orsaker och förslag på åtgärder. Meddelande 2.

¹⁶ Trakthyggesbruk kännetecknas av skötselåtgärder som går ut på att skapa enhetliga bestånd.

¹⁷ Skogsstyrelsen, 2010, Policy för hyggesfritt skogsbruk, 2010-08-19, Skogsstyrelsen, 2010, Hyggesfritt skogsbruk.

¹⁸ Prop. 1992/93:226.

¹⁹ Se t.ex. Naturskyddsföreningen, Skogsbruk utan hyggen.

skogsvårdslagen försvårar specifika skogsbruksmetoder som kan bidra positivt i miljöarbetet.

Det finns även skäl att se över lagen i ljuset av klimatförändringarna och behovet att begränsa vår klimatpåverkan; något som inte diskuterades vid senaste revideringen av lagen 1993. Möjligheter till samspel och synergier med andra former av hänsyn i skogsbruket, framför allt till kulturmiljö och rennäring, behöver här uppmärksammas.

Utredningsarbetet ska bedrivas i nära samarbete med det arbete att se över föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen om hänsyn till naturvärden i skogsbruket som redan pågår inom Skogsstyrelsen.

Följande frågor ska utredas vidare:

- Hur kan den lagstadgade miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?
- Finns det behov av förändringar av nuvarande styrning av skogsbruket för att bättre nå de miljöpolitiska målen?
- Försvårar den nuvarande skogsvårdslagen andra former av skogsbruk än trakthyggesbruk?

5.4 Hur kan en hållbar användning av jordbruksmark åstadkommas?

5.4.1 Bakgrund

Jordbruket har stor näringspolitisk betydelse och spelar en viktig roll för den svenska regionala utvecklingen. Jordbruket och jordbrukslandskapet ger upphov till flera ekosystemtjänster. Det handlar dels om mat, foder, bränsle m.m. Dels om s.k. reglerande tjänster t.ex. pollinering och vattenhushållning men även om kulturella ekosystemtjänster i form av t.ex. upplevelsevärden och turism.

Jordbruket bidrar positivt till, och är en förutsättning för att uppnå ett antal miljö kvalitetsmål såsom *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Vad gäller jordbrukets negativa miljöpåverkan är övergödningens problematiken central. Övergödning uppstår när tillförseln av näringsämnen till naturen blir alltför stor. Källor till övergödningen är t.ex. gödsel från jordbruket, utsläpp av avloppsvatten eller ned-

fall av luftburna kväveföreningar. Övergödning av havsmiljön är ett stort problem och Östersjön är särskilt drabbat. Övergödningen leder bl.a. till algbloomningar, försämrade syrgasförhållanden i vattnet och bottenöd. För att nå miljömålet *Ingen övergödning* måste tillförseln av fosfor och kväve minska. Eftersom utsläppen kommer från flera länder krävs insatser på såväl nationell som internationell nivå. Helsingforskommissionen, Helcom, har kommit överens om en handlingsplan för Östersjön: Baltic Sea Action Plan, BSAP där det bl.a. finns mål om den maximala belastning som ska gälla för Östersjön. Målet är även kopplat till genomförandet av EU:s marina direktiv och målen i havsmiljöförordningen.

5.4.2 Miljömålsberedningens överväganden

Eftersom vår jordbrukspolitik är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik måste Sverige för att nå miljömål som berörs av jordbruket påverka utformningen av denna politik inom EU. Ur miljösynvinkel finns det skäl till förbättringar av den gemensamma jordbrukspolitiken när det gäller bl.a. jordbrukets påverkan på biologisk mångfald, klimat och övergödning. Miljömålsberedningens strategiarbete kommer dock inte att kunna påverka den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken för perioden 2014–2020, eftersom ett förslag till sådan politik nyligen har presenterats och snart ska implementeras inom EU. Däremot kan Miljömålsberedningens arbete bidra till att identifiera frågor som är särskilt angelägna att jobba med i Sverige under perioden för att åstadkomma en långsiktigt hållbar jordbrukspolitik. Utöver detta bör strategiarbetet rikta in sig på vilka frågor som Sverige bör driva inför beslut om jordbrukspolitiken efter 2020. I detta arbete bör frågor som hanteras inom EU, Östersjöregionen och Sverige särskiljas.

I vårt delbetänkande SOU 2010:101 föreslår vi att Miljömålsberedningen ges i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen vattenpolitik. Övergödningsfrågan blir central i ett sådant strategiarbete. Om regeringen ger oss i uppdrag att ta fram en strategi för en sammanhållen vattenpolitik senast i början av 2013 kommer det vara möjligt att behandla övergödningsproblematiken inom ramen för denna strategi samtidigt som övriga frågor kopplade till jordbrukslandskapet hanteras inom strategin för långsiktigt hållbar markanvändning. Vi utreder därför inte över-

gödningsfrågan inom ramen för en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning utan avser att ta upp frågan i strategin för en sammanhållen vattenpolitik.

Klimatförändringarna reser frågan om vilka framtida utmaningar som Sverige kommer att möta vad gäller produktion av mat, foder, bränsle och andra produkter. Flera aktörer anser redan i dag att man kan se en ökande användning av jordbruksmark.²⁰ Detta föranleder en analys av behovet av åkermark för framtida produktion och hur produktiv åkermark kan bevaras för framtiden. Dessa frågor kan hanteras nationellt. Frågorna har bl.a. utretts tidigare av Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45). Mot bakgrund av klimatförändringarna finns det dock anledning att genomföra en fördjupad analys.

Följande frågor ska utredas vidare:

- Vilka frågor är särskilt angelägna att arbeta med i Sverige under perioden 2014–2020 för att åstadkomma en långsiktigt hållbar användning av jordbruksmark?
- Vilka frågor är särskilt angelägna att driva inför beslut om EU:s gemensamma jordbrukspolitik efter 2020 för att åstadkomma en hållbar användning av jordbruksmark?
- Hur kan produktiv åkermark och dess bördighet bevaras för framtiden?

5.5 Hur kan styrningen av markanvändningen utvecklas för ökat helhetsperspektiv?

5.5.1 Bakgrund

Planering och styrning av markanvändning regleras i flera olika lagstiftningar.²¹ Den fysiska planeringen, miljöpolitiken och planeringen av trafik och transportinfrastruktur är vidare ofta djupt invädda i varandra. Kommunerna ska i sin planering beakta ett flertal nationella intressen och regelverk. Kommunernas planering ska ske med hänsyn till bl.a. natur- och kulturvärden, miljö och klimataspekter. Det har i tidigare utredningar framförts kritik mot

²⁰ Se prop. 2009/10:155. Jordbruksverket har även behandlat frågan i ett förslag till ny precisering för Ett rikt odlingslandskap. Se Naturvårdsverket, 2011: Miljömålen på ny grund. Rapport 6420, s. 340.

²¹ Se kapitel 3 för en närmare beskrivning av de olika regelverken.

hur planeringen och styrningen av markanvändningen fungerar. Det har bl.a. hävdats att de olika regelverken i många fall är svåra att förena och i vissa fall är direkt motstridiga (SOU 2007:13). De olika lagstiftningarna bygger på olika utgångspunkter och synsätt. Miljö-/naturvården utgår exempelvis från ett mer naturvetenskapligt förhållningssätt medan den fysiska planeringen bygger på att användning av mark- och miljö ska vila på avvägningar mellan olika legitima, men inte nödvändigtvis förenliga intressen.²²

Ett problem som lyfts fram är en bristande samordning mellan olika lagstiftningar. Många markanvändningsåtgärder kräver tillstånd enligt såväl plan- och bygglagstiftningen och en eller flera andra lagstiftningar. Det innebär att det ofta är flera olika intressen och aktörer som är involverade i planeringen av markanvändningen. Enligt plan- och bygglagen har länsstyrelserna till uppgift att företräda och samordna de statliga intressena i planprocessen. Från kommunalt håll framförs ibland kritik mot att denna samordning inte fungerar och att det kommunala planmonopolet naggas i kanten av annan planering som kommunen har begränsade möjligheter att styra, t.ex. olika statliga riksintressen, buller- och luftkrav och planering av infrastruktur.²³

Klimatförändringarna kan komma att ställa ökade krav på styrningen av markanvändningen. Klimat- och sårbarhetsutredningen hävdade att det planerings- och kunskapsunderlag som ska ligga till grund för kommunernas översiktliga planering, ofta var alltför bristfälliga och otillgängligt för att kommunerna ska kunna ta hänsyn till risker för naturolyckor i dagens klimat, liksom i framtida klimat. Utredningen menade att det fanns ett behov av utökat och tydligare stöd i planeringsprocessen från länsstyrelser och andra myndigheter (SOU 2007:60).

Under senare år har frågor kring sammanhang i landskapet eller s.k. grön infrastruktur uppmärksamrats allt mer.²⁴ I Nagoyaöverenskommelsen om biologisk mångfald påtalas behovet av att skyddade områden ingår i ett sammanhang i landskapet. Detta har bl.a. betydelse för spridningsmöjligheterna för djur och växtliv inom och mellan skyddade områden och vardagslandskap. Det

²² Emmelin, L. och Lerman, P. (2006), Styrning av markanvändning och miljö. Rapport till Ansvarskommittén.

²³ Se Sveriges Kommuner och Landsting, Stärk den kommunala planeringen, www.skf.se

²⁴ Bl.a. har en myndighetsförstudie om s.k. grön infrastruktur nyligen redovisats till regeringen och det pågår utvecklingsprojekt med landskapsstrategier vid länsstyrelserna, Naturvårdsverket, 2011, Förslag till plan att skapa och behålla en grön infrastruktur, NV4042-10.

handlar om att inte isolera populationer i öar utan se till att utbyte av genetiska resurser sker. Sammanhanget i landskapet påverkar därmed både den biologiska mångfalden och ekosystemens resiliens.

I detta sammanhang kan även den europeiska landskapskonventionen nämnas. Syftet med konventionen är att främja skydd, skötsel och planering av europeiska landskap och organisera det europeiska samarbetet inom landskapsområdet.

5.5.2 Miljömålsberedningens överväganden

En hållbar markanvändning förutsätter avvägningar mellan olika anspråk och intressen. I den ekosystemansats som beredningen utgår från poängteras att alla berörda i samhället bör vara med när målen för förvaltningen av ekosystemen formuleras. Även i den europeiska landskapskonventionen betonas att alla får en aktiv roll i beslutsfattandet när det gäller hur landskapet utformas, sköts och bevaras. Detta förutsätter att det i styrningen av markanvändningen finns möjligheter att beakta alla relevanta intressen och att former för att väga samman dessa och göra helhetsbedömningar innan beslut om olika slags markanvändning fattas.

Förändringar av klimatet kommer troligen innebära att behovet av att göra den här typen av helhetsbedömningar när beslut om markanvändning fattas kommer att bli större. Det kan exempelvis handla om att beakta klimataspekter när beslut om infrastruktur-satsningar fattas. Sådana satsningar tar dels markutrymme i anspråk och kan även långsiktigt påverka transportbehoven och samhällsplaneringen i stort. Värden för kulturmiljö, rekreation och friluftsliv kan också påverkas. Detsamma kan gälla urban planering. Behovet av att skapa sammanhang i landskapet s.k. grön infrastruktur, och landskapsplanering enligt landskapskonventionen reser även frågor om dagens regelverk för styrningen av markanvändningen är ändamålsenligt utformat.

Beredningen avser, mot denna bakgrund, att analysera om lagstiftningen som reglerar styrningen av markanvändningen ger tillräckliga förutsättningar att göra helhetsbedömningar och att hantera de frågor som uppkommer med anledning av klimatförändringar och skapandet av sammanhang i landskap.

Följande frågor ska utredas vidare:

- Finns det behov av att förändra styrningen av markanvändningen med anledning av vårt behov att möta ett förändrat klimat?
- Finns det behov av att förändra styrningen av markanvändningen för att underlätta landskapsplanering och skapandet av sammanhang i landskapet i syfte att stärka den biologiska mångfalden?

6 Tidsplan för rapportering

Vi avser att rapportera strategiarbetet genom en delrapportering i juni 2013 och en slutrapportering i juni 2014. I delrapporten kommer vi att behandla två frågor som skyndsamt bör utredas: hur vi arbetar med skydd och skötsel av landområden och hur miljöhänsynen i skogsbruket kan utvecklas. Slutrapporteringen kommer att behandla strategin för långsiktigt hållbar markanvändning i sin helhet. Arbetet med konsekvensanalyser kommer att bedrivas på det sätt som anges i avsnitt 1.2.

Tidsplan för rapportering

15 juni 2013	Delrapportering med inriktning på utredningsfrågorna: <ul style="list-style-type: none">• Hur arbetar vi med skydd och skötsel av landområden?• Hur kan miljöhänsynen i skogsbruket utvecklas?
15 juni 2014	Slutrapportering: Strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av sakkunniga Helena Jonsson

Jag är huvudsakligen positiv till Miljömålsberedningens arbete och ansatsen i betänkandet till den fortsatta utredningen. Det finns några väsentliga frågor som behöver uppmärksammas och justeras i det fortsatta arbetet. De är följande.

I underlagsmaterialet sprids det en felaktig bild av att den generella hänsynen vid avverkning inte fungerar. Det är särskilt anmärkningsvärt och orimligt att beredningen framhärdar med att redovisa att 37 procent av avverkningarna säsongen 2007/2008–2009/2010 hade otillräcklig hänsyn när Skogsstyrelsen efter kontrollinventering själva anger: ”Vi anser att vi inte längre kan redovisa det slutomdöme som bl.a. redovisas i Skogsstatistisk årsbok 2011...”¹ Det är därför direkt fel att redovisa den ovan nämnda siffran och resultatet av kontrollinventeringen visar att bedömningarna enligt Polytax är svåra att göra. Det har under många år lagts ner ett stort arbete inom familjeskogsbruket för att uppnå ett bra resultat när det gäller den generella hänsynen vid slutavverkning. I huvudsak tycker jag att det fungerar på ett bra sätt. Men jag vet också att det finns områden där det finns ett behov av förbättringar. Inom ramen för skogsstyrelsens dialogprojekt och översynen av 30 § förs en konstruktiv dialog om hur vi skall uppnå en gemensam målbild och hur vi skall kunna följa upp resultatet av vårt arbete för att uppnå en fortlöpande förbättring av den generella hänsynen. Det är viktigt att Miljömålsberedningen samverkar med Skogsstyrelsen i det fortsatta arbetet med denna fråga.

Jag anser att den nytillkomna texten om hyggesfritt skogsbruk är onyanserad. Även om denna form för skogsbruk har potential

¹ ”...tabellerna 6.26 och 6.27. Anledningen till detta är att vi som statistikansvarig myndighet, efter den kontrollinventering som gjorts, inte längre anser att slutomdömet håller tillräcklig kvalitet och på ett tillfredsställande sätt mäter det som det avser att mäta.” Skogsstyrelsen, 2011-12-14 (diariernr 2011/5251).

som skötselåtgärd, är det endast vissa arter som har fördelar av hyggesfritt skogsbruk. I texten anges att trakthyggesbruk i vissa fall ger en högre tillväxt. Det anser jag vara en kraftig under-skattning. Enligt Svenska skogsproduktionsforskare ger trakthyggesbruk 20 procent högre tillväxt än hyggesfritt skogsbruk.² Om man inkluderar växtförädling kan trakthyggesbruket ge 40 procent högre skogsproduktion.

Jag anser att utredningsfrågorna rörande skogsmark bör utvidgas då skogen är en del av klimatlösningen och kan leverera energi och andra produkter som kan ersätta produkter med högre klimatbelastning. Därför borde perspektivet ha breddats till hur en hållbar användning av skogsmark kan åstadkommas. Där inte bara miljöhänsynen utan även klimataspekter som behöver belysas. Det vore även konsekvent då Miljömålsberedningen själv anger att det ”finns även skäl att se över lagen i ljuset av klimatförändringarna och behovet att begränsa vår klimatpåverkan”.

Jag uppfattar texten om ekosystemens resiliens och möjliga regimskiften som en viktig vetenskaplig utgångspunkt för beredningens framtida arbete med såväl strategin för hållbar markanvändning som den kommande strategin kring en sammanhållen vattenpolitik. Det är därför olyckligt att i denna text ta Östersjöns torskpopulation som exempel på ekosystem som de facto hamnat i nytt resiliensstillstånd. Jag uppfattar att det inte är en vetenskapligt etablerad sanning, tvärt om finns tecken på att torskpopulationen börjat återhämtat sig p.g.a. minskat fisktryck de senaste åren. Detta framhålls av forskare som just ett exempel på att ett regimskifte från ett resiliensstillstånd till ett annat inte har skett.

I frågeställningarna om hur styrningen av markanvändningen kan utvecklas för ökat helhetsperspektiv, men även i de övriga frågeställningarna, uppfattar jag det som en stor brist att den grundlagsstadgade privata äganderätten inte tas upp explicit som en väsentlig faktor att beakta. I Sverige har vi många privata markägare som har många olika mål med sitt brukande. Det privata ägandet är en förutsättning för långsiktigt hållbart brukande och det ansvar många markägare tar bör även framöver uppmuntras. Storskalig landskapsplanering riskerar att kraftigt inskränka markägarens möjlighet och rätt till att självständigt välja inriktning på sitt brukande och är inte nödvändigtvis en garanti för lämpliga och långsiktigt hållbara lösningar.

² Trakthyggesbruk och kontinuitetsskogsbruk med gran, en jämförande studie. Skogforsk Redogörelse nr 5 2006.

För det fortsatta arbetet är det viktigt att utöver den fokus som i beredningens frågeställningar lagts på skogs- och lantbruket även ge utrymme för annan markanvändning. Särskilt runt de större städerna inkräktar stadsbebyggelse, vägar och annan infrastruktur på såväl högproduktiv jordbruksmark som skogsmark. I en global kontext där klimatomställning och livsmedelsförsörjning är de stora frågorna, är det nödvändigt att även en svensk hållbar markanvändningsstrategi hanterar dessa aspekter på markanvändning.

Särskilt yttrande av sakkunnige Mikael Karlsson

Miljömålsberedningen har gjort ett gediget arbete i ett knippe komplexa frågor, inte minst på skogsområdet som jag kommer att fokusera på i det följande.

Det är bra att ledamöterna enhälligt slår fast att miljöhänsynen vid 37 procent av föryngringsavverkningarna i skogsbruket säsongerna 2007/2008–2009/2010 var otillräcklig, att det rör sig om försämringar jämfört med tidigare år, samt att lagstadgad miljöhänsyn inte fungerar tillfredsställande, framför allt gällande biologisk mångfald. Det är mycket bra att beredningen vill ta sig an detta svartskogsbruk i det kommande arbetet.

När det gäller skydd av skogsmark har beredningen vällovligt valt att använda den officiella statistiken, som också hela tiden varit Naturskyddsföreningens utgångspunkt, i beskrivningen av tillståndet i skogen. Beredningen redovisar dock främst aggregerade siffror och inför det kommande arbetet behövs en mer nyanserad bild. Inte minst behöver det fortsatta arbetet ta fasta på att, enligt officiell statistik, endast 1,6 procent av den produktiva skogsmarken nedan gränsen för fjällnära skog är formellt skyddad (SCB 2010, MI 411, SM 1101).

På några punkter avviker tyvärr beredningen från att ge en väl underbyggd bild. Beredningen skriver att ”Skyddsformerna [i andra länder] ger i många fall möjlighet för mer brukande i de skyddade områdena.” Jag har upprepat frågat om det finns en enda studie som visar att detta är fallet men ingen har redovisats. Kanske beror det på att de svenska skyddsformerna i sig redan ger önskad flexibilitet. Det påstås också att det svenska skyddet i en ”internationell jämförelse” blir ”kostsamt för den som står för avsättningen (staten eller markägaren beroende på formen för skyddet).” Inte heller här har någon studie eller ”internationell jämförelse” kunnat redovisas. Jag bedömer påståendet som felaktigt och i vilket fall är det uppenbart ogrundat.

Frågan om kostnader för skyddet är dock viktig och det är synd att beredningen inte tagit till sig förslaget att framöver utreda ansvar och former för finansiering av skyddet av den produktiva skogsmarken, som diskussionen i hög grad handlar om eftersom den hyser en mycket stor del av de beklagligt många arter som är hotade i skogslandskapet. Givet att det formella skyddet av produktiv skogsmark nedan gränsen för fjällnära skog ligger på blott

en tiondel av det formella åtagandet i Nagoya (Aichimål 11) krävs ett avsevärd högre tempo i skyddsarbetet.

Avslutningsvis menar jag att beredningen redan nu borde ha föreslagit en rad etappmål med anledning av Nagoyaöverenskommelsens tydlighet vad gäller behovet av långt större arealer skyddad mark och långt starkare hänsyn i bruket av våra skogar (se vidare konkreta förslag i Naturskyddsföreningens policy för skog, 2011).

Särskilt yttrande av sakkunniga Inger Strömdahl

Jag anser att Miljömålsberedningens arbete är viktigt och ser stora framsteg i betänkandet till den fortsatta utredningen. I den fortsatta beredningen är det dock viktigt att vidga markanvändningsfrågorna till att ytterligare fördjupa arbetet med att möjliggöra ett uthålligt brukande av mark med målet att minska klimatpåverkan utan att negativt påverka andra miljövärden.

Jag anser att en viktig påverkan som markanvändningen har i ett längre perspektiv är att bidra med hållbart producerade produkter och motverka klimatförändring genom ett aktivt brukande av marken så att så stor sammantagen substitution och inlagring av kol i produkter som möjligt kan uppnås i enlighet med IPCCs (2010) intentioner. Skogs- och jordbrukets förmåga att på ett energieffektivt vis fånga solens energi kommer allt mer att hamna i fokus. I detta sammanhang är det rimligt att skogsmarken kommer nyttjas i högre grad för att bidra till miljömålet "Begränsad klimatpåverkan" genom ett mer effektivt nyttjande av skogsmarken. Skogsmarkens nyttjande kan innebära lokal påverkan, men är också en stor del av lösningen på klimatproblematiken. Jag anser därför att det fortsatta beredningsarbetet ytterligare bör utvidgas till att hantera den potentiella målkonflikten: intensivare uthållig skogsproduktion v.s. andra miljöfrågor, liksom att studera hur man på den begränsade areal vi har till förfogande kunna höja produktionen utan att skada andra miljövärden. Detta vore även konsekvent då Miljömålsberedningen själv anger att det "finns även skäl att se över lagen i ljuset av klimatförändringarna och behovet att begränsa vår klimatpåverkan".

Jag anser att förslaget att vidare analysera hur vi i Sverige arbetar med skydd och skötsel av landområden är bra. Det finns mycket som är bra, men också som kan förbättras och effektiviseras på detta område.

Men innan man utreder om tillämpningen av skydds- och brukandeformer behöver utvecklas på skogsområdet bör man utreda hur effekten av och potentialen för biologisk mångfald har utvecklats efter 1993 års skogspolitiska beslut. Detta bör då utredas delvis med avseende på skillnader mellan skogslevande och skogsbrukspåverkade arter i den s.k. rödlistan. Skogsbruket upplever att man här behöver stöd för att kunna bruka skogen miljöeffektivt. Skydds- och skötselformer bör ju anpassas efter vad man kan påverka med skogens brukande eller skyddande. En stor andel av

arterna i rödlistan som hör hemma i skog har skogsbruket liten eller ingen möjlighet att påverka, utan andra faktorer och processer som exempelvis kvävedefall, klimatförändringar och ett sedan länge nedlagt betesbruk påverkar många rödlistade arter negativt. Som stöd för skogsbrukets fortsatta miljöarbete vore det bra om Artdatabanken kunde bidra med en utredning om vilka arter som skogsbruket kan påverka såväl positivt som negativt liksom vilka åtgärder som en positiv riktning kräver.

Kommittédirektiv



**Parlamentarisk beredning för underlag om hur
miljökvalitetsmålen kan nås**

**Dir.
2010:74**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 juli 2010

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt beredning, biträdd av regeringens utsedda experter och sakkunniga, ska lämna förslag till regeringen om hur miljökvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningens övergripande uppdrag ska vara att utveckla strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder inom av regeringen prioriterade områden. Arbetet ska genomföras i nära samarbete med näringsliv, ideella organisationer, kommuner samt myndigheter. Det övergripande uppdraget gäller till och med år 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv i enlighet med regeringens prioriteringar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens första uppdrag är att lämna förslag till en handlingsplan för hur strategier och etappmål bör utvecklas och, om tillräckligt underlag finns, föreslå etappmål. De prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska vara utgångspunkten för beredningens arbete. Hänsyn ska tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljö-målen – nu är det bråttom (den fördjupade utvärderingen 2008). Handlingsplanen ska redovisas senast den 31 december 2010.

En parlamentariskt sammansatt beredning tillsätts

För ett effektivt och långsiktigt miljöarbete

I propositionen Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) presenterade regeringen inriktningen för miljöpolitiken och ett effektivare miljömålssystem.

I propositionen föreslås bl.a. ett generationsmål med preciseringar som innebär att förutsättningarna för att lösa miljöproblemen ska vara uppfyllda inom en generation och som anger inriktningen för vad miljöpolitiken ska sikta mot (prop. 2009/10:155 s. 21). Dessutom ska de nuvarande delmålen ersättas med etappmål som ska vara målövergripande och inriktade på den samhällsomställning som behövs.

En annan förändring innebär att uppgiften att följa upp och utvärdera miljö kvalitetsmålen skiljs från uppgiften att ge förslag till strategier med styrmedel och åtgärder. För uppföljning och utvärdering ansvarar fortsättningsvis myndigheterna i miljömålssystemet. Samtidigt ges nu en parlamentariskt tillsatt beredning i uppgift att ge förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Den parlamentariska beredningen ska lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen kan nås

För att nå en bred politisk samsyn kring miljöfrågorna får en parlamentariskt sammansatt beredning i uppdrag att ge regeringen råd om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsperspektiv.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhälls-intressen inom olika politikområden, som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet.

Beredningens uppdrag ska gälla till och med 2020. Beredningen kommer under denna tid att få tilläggsdirektiv inom de områden som regeringen prioriterar. Beredningens arbete ska utvärderas 2015.

Beredningens övergripande uppgift är att föreslå strategier inom prioriterade områden

Beredningens uppgift är att föreslå strategier inom av regeringen prioriterade områden. Strategierna ska innehålla etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen. Det är ofta mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljö-kvalitetsmål. Åtgärder bidrar också många gånger till att nå flera miljö-kvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål.

Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhälls-intressen och som därigenom kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Strategier inom komplexa områden är ofta målövergripande och kan därför bidra till att generationsmålet och flera miljö-kvalitetsmål nås.

Strategierna bör belysas i EU-perspektiv och ett internationellt perspektiv. I de strategier som tas fram bör det ingå strategier för miljöarbete inom EU och internationellt. Beredningen bör beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU och även följa utvecklingen av EU-lagstiftningen och anpassa sina förslag efter eventuella förändringar i EU-lagstiftningen samt till EU-rätten i övrigt.

Myndigheterna inom miljömålssystemet följer regelbundet upp och utvärderar möjligheterna att nå miljö-kvalitetsmålen och generationsmålet. Uppföljningarna visar inom vilka områden det finns fortsatta behov av insatser och dessa kommer därför att utgöra viktiga underlag för regeringen när det gäller vilka tilläggsdirektiv som beredningen ska få.

Beredningen får underlag från myndigheter och experter

I samband med att beredningen får tilläggsdirektiv att utveckla en strategi avser regeringen att även ge berörda myndigheter särskilda uppdrag att ta fram underlag för beredningens arbete. Beredningen kan vid behov också tillsätta expertgrupper för att ta fram fördjupade analyser, med deltagare som tillfrågats utifrån uppdragets art.

Av särskild vikt är att se till att senaste vetenskapliga underlag ligger till grund för de strategier som tas fram. När förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas, kommer icke statliga aktörer att bistå med sin kunskap i de expertgrupper som knyts till beredningen.

Beredningens förslag ska vara konsekvensanalyserade

De beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvens-beskrivningar och kostnadsberäkningar av förslagen. Därutöver ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska även innehålla alternativa handlingsvägar.

Beredningen ska samråda och förankra förslagen

Beredningen ska stimulera till debatt om de avvägningar gentemot andra samhällsintressen som kan krävas för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. Beredningen bör därför utveckla en bred dialog med länsstyrelser och andra myndigheter samt företrädare för regionala och kommunala samverkansorgan eller lands-ting, kommuner, näringsliv, ideella organisationer och forskarsamhället. Huvudsyftet med dialogen är att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategier. Beredningen behöver särskilt utveckla ett nära samarbete med Naturvårdsverket i dess roll som samordningsansvarig myndighet för miljömålsuppföljningen.

Beredningens första uppdrag - att föreslå en handlingsplan

Föreslå en handlingsplan för hur strategier och etappmål kan utvecklas i miljömålssystemet

Enligt propositionen Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155) ska en parlamentarisk beredning ta fram förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. I och med att etappmål tas fram ska nuvarande delmål upphöra. De tre strategierna –

Effektivare energianvändning och transporter, Giftfria och resurs-snåla kretslopp samt Hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö – har upphört och ska ersättas av strategier som beslutas av regeringen.

Etappmålen ska vara steg på vägen för att nå miljökvalitetsmålen och generationsmålet. I Miljömålsrådets rapport Miljömålen – nu är det bråttom! föreslog rådet nya och reviderade delmål. Utredningen om miljömålssystemet (dir. 2008:95) har i betänkandet Miljömålen i nya perspektiv (SOU 2009:83) ifrågasatt om de föreslagna delmålen är utformade så att de effektivt leder till att miljökvalitetsmålen nås. Av utredningens analys av de föreslagna delmålen framgår också att cirka 20 delmål har samma karaktär som miljökvalitetsmålen preciseringar. De flesta delmål anger dock steg på vägen till att nå miljökvalitetsmålen och är av karaktären etappmål. Av de nuvarande 72 del-målen har 52 delmål målår 2010 eller tidigare.

I dagsläget saknas en analys av vilka etappmål som behöver utvecklas i miljömålssystemet för att nå generationsmålet och miljö-kvalitetsmålen. Det saknas även underlag för att bedöma behovet av målövergripande etappmål som är inriktade på den samhälls-omställning som behöver ske i ett generationsperspektiv för att nå miljö-kvalitetsmålen.

Beredningen ska därför:

- Föreslå en handlingsplan för hur strategier bör utvecklas i miljömålssystemet i förhållande till miljö-kvalitetsmålen och till generationsmålet. Fokus ska läggas på behov av etappmål inom områden som är särskilt komplexa eller som kräver politiska avvägningar. Av handlingsplanen ska behoven av att utveckla etappmål, styrmedel och åtgärder framgå. I de fall beredningen identifierar behov av nya etappmål där beslutsunderlaget inte är tillräckligt bör det av handlingsplanen framgå vilken typ av underlag som ska tas fram samt förslag lämnas på hur det kan tas fram med tillhörande tidplan.
- Ge förslag om vilka av de föreslagna delmålen i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! som bör bli etappmål i miljömålssystemet och vilka som kan övergå till preciseringar under ett miljö-kvalitetsmål.

- Om det finns tillräckligt beslutsunderlag som innehåller samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser, ska beredningen föreslå etappmål. I förslagen till respektive etappmål ska beredningen:
 - ange vilka miljö kvalitetsmål eller delar av generations-målet som etappmålet bidrar till,
 - ge förslag på styrmedel och åtgärder som kan krävas för att etappmålet ska nås med tillhörande konsekvensanalys samt analys av förslagets kostnadseffektivitet,
 - ange om det finns skäl för riksdagen att besluta om etappmålet,
 - ange den inriktning för en strategi som etappmålet kan komma att hänföras till,
 - ange om och på vilka grunder det finns behov av regional anpassning av etappmålet,
 - ange om etappmålet är relevant för internationella överenskommelser eller ingår i gemenskapsinitiativ inom EU,
 - ange vilken miljöinformation eller annan information (statistik) som kan krävas för att följa upp etappmålet,
 - ange vilken myndighet som bör ansvara för att etappmålet följs upp.

Samverkan och utgångspunkter vid genomförande av det första uppdraget

Det första uppdraget ska genomföras i samverkan med Naturvårdsverket inom ramen för verkets uppdrag att samordna en myndighetsgemensam översyn av miljö kvalitetsmålen. Beredningen ska i uppdraget också samverka med myndigheter som har ansvar i miljömålssystemet.

Utgångspunkten för det första uppdraget ska främst vara de prioriteringar som görs i propositionen Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete (prop. 2009/10:155). Hänsyn ska också tas till de förslag till delmål som Miljömålsrådet presenterade i rapporten Miljömålen – nu är det bråttom! (den fördjupade utvärderingen 2008).

Redovisning av det första uppdraget

Det första uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 december 2010. Handlingsplanen ska innehålla en konsekvensanalys i enlighet med kommittéförelagningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen
(M 2010:04)
Strategi för en långsiktigt hållbar
markanvändning – med syfte att nå
generationsmålet och miljökvalitetsmålen**

**Dir.
2011:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

Sammanfattning

Regeringen beslutar att ge Miljömålsberedningen (M 2010:04) i tilläggsuppdrag att ta fram ett förslag till en strategi för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv. I uppdraget att ta fram denna strategi ingår att ta fram en bred problemanalys och att utifrån denna föreslå de etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att uppnå relevanta delar i generationsmålet samt de miljökvalitetsmål som är kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning. I uppdraget ingår även att analysera hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning kan definieras. Såväl de generella utgångspunkterna för formulering av strategier och etappmål i miljömålssystemet som redovisades i direktivet (dir. 2010:74) om att tillkalla en parlamentarisk beredning för miljökvalitetsmålen, som de för uppdraget specifika utgångspunkterna, redovisade nedan, ska beaktas i uppdraget. Uppdraget ska delredovisas i fråga om analysfasen med plan för eventuell ytterligare delredovisningar senast den 31 mars 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2014.

Bakgrund

Riksdagen beslutade under våren 2010 om en ny målstruktur för miljöarbetet som innebär att miljöarbetet ska vara strukturerat med ett generationsmål samt med miljökvalitetsmål och etappmål

(prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Ett viktigt syfte med den genomförda förändringen av miljömålssystemet är att få ett tydligare fokus på operativa insatser för att åstadkomma den samhällsomställning som krävs för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Avsikten är att i ökad utsträckning identifiera de övergripande frågor och de mest effektiva åtgärder som kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål. Generationsmålet ger vägledning om de värden som ska skyddas och anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljökvalitetsmålen.

För att få ett effektivare miljöarbete ska breda, tvär-sektoriella strategier som utgår från politiska prioriteringar tas fram. De nuvarande delmålen ska ersättas med utvecklade preciseringar för miljökvalitetsmålet eller med etappmål som kan vara målövergripande och som uttrycker den samhällsförändring som behövs för att nå miljökvalitetsmålen. Genom att koppla styrmedel och åtgärder till strategierna och etappmålen blir miljöarbetet mer operativt och verkningsfullt.

Regeringen tillsatte en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, den 1 juli 2010 (M 2010:04). Beredningens uppgift är att på uppdrag av regeringen föreslå hur miljökvalitetsmålen ska nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder. Beredningen ska hantera frågor som berör flera samhällsintressen och som därför kräver politiska avvägningar eller områden som är särskilt komplexa och kännetecknas av stor osäkerhet. Den ska även fokusera på frågor som kräver övergripande och lång-siktiga politiska prioriteringar, dels där det finns behov av strukturella förändringar, dels avseende frågor av särskild betydelse som inte kan lösas på myndighetsnivå (dir. 2010:74). Beredningen har överlämnat två delbetänkanden till regeringen, Handlingsplan för att utveckla strategier i miljömålssystemet (SOU 2010:101) och Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34). I det förstnämnda betänkandet föreslog beredningen tre områden för strategier under 2011–2014 där ett var långsiktigt hållbar markanvändning. Den 9 juni 2011 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till beredningen som gällde att ta fram ett förslag till strategi för giftfri miljö (dir. 2011:50).

Generella utgångspunkter för formulering av strategier och etappmål

Målövergripande strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder

De strategier som beredningen ska utveckla ska innehålla förslag till etappmål, styrmedel och åtgärder för att bidra till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan vara mer effektivt att arbeta med etappmål, styrmedel och åtgärder målövergripande och strategivis än uppdelat per miljökvalitetsmål eftersom en åtgärd ibland kan bidra till att nå flera miljökvalitetsmål liksom till att nå generationsmålet. En strategi kan därför innehålla flera olika styrmedel och åtgärder som samlat bidrar till att nå flera mål. Strategier och etappmål ska följa de generella utgångspunkter som beskrivs i beredningens tidigare direktiv (dir. 2010:74 och dir. 2011:50).

Uppdraget att föreslå en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med syfte att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen

Specifika utgångspunkter för uppdraget

En långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att vi ska kunna nå generationsmålet och många av miljökvalitetsmålen. Därför krävs att ekologiska, sociala och ekonomiska förutsättningar och deras inbördes relation beaktas.

Begreppet markanvändning innefattar både *användningen* av marken, t.ex. skogsbruk, jordbruk, friluftsliv, bebyggelse, transportinfrastruktur, och *det sätt* som marken inom en sådan brukas när det gäller t.ex. metoder, intensitet och tekniker. Grunddragen i hur mark ska användas kommer i första hand till uttryck i de översiktsplaner som tas fram på kommunal nivå. Av 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900) framgår hur hänsyn ska tas till allmänna och enskilda intressen vid planläggning av mark- och vattenområden. I vilken mån dessa planer förverkligas och marken tas i anspråk för olika användning och brukande är ofta ett samspel mellan den kommunala och den statliga och regionala nivån likväl som med samhällets övriga aktörer. Andra lagar som reglerar hur marken används, nyttjas och brukas är exempelvis miljöbalken (1998:808) och skogsvårdslagen (1979:429). Den som har ägande- och bruksrätt till marken har stort inflytande över hur den används och brukas.

Beslut om markanvändning tas i vissa fall på statlig nivå, exempelvis för skyddade områden som nationalparker.

Både användningen och brukandet av marken kan ha betydelse, både på kort och lång sikt, när det gäller förutsättningarna för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen. Det kan exempelvis påverka möjligheten till flexibilitet i markanvändning över tid samt möjligheten till kontinuitet i brukande och bevarandeåtgärder. Ett långsiktigt perspektiv behövs bl.a. för att möjliggöra anpassning till ändrade förutsättningar över tiden och för att undvika inläsnings-effekter. I synnerhet förändringar i användningen av marken kräver längre tidsperspektiv eftersom de kan leda till förändringar av definitiv karaktär.

För att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen är det viktigt att säkra ekosystemens resiliens¹, deras långsiktiga produktion av ekosystemtjänster samt möjligheten till ett långsiktigt hållbart brukande och nyttjande av naturresurser.

Många av de faktorer som påverkar möjligheterna att uppnå miljökvalitetsmålen behöver beaktas i ett helhetsperspektiv. Landskapets olika aspekter och deras inbördes samband, synergier och konflikter bör beaktas. Det gäller t.ex. förändrad hydrologi och fördelning och samband mellan förekomst av olika typer av ekosystem. Dessa faktorer styrs såväl av typ av markanvändning som av brukandet och har stor inverkan inte bara på den biologiska mångfalden utan även på möjligheterna till anpassningar till klimatförändringar och fortsatt brukande. Helhetsperspektivet är också viktigt för en optimal hushållning av den totala markresursen.

Samhällsplanering och samhällsbyggande har en långsiktig påverkan på möjligheterna att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen, exempelvis genom bebyggelse och infrastruktur eller skydd av områden. Markanvändningen kan påverkas både direkt och indirekt.

Såväl Klimatberedningen i sitt betänkande "Svensk Klimatpolitik" (SOU 2008:24) som Energieffektiviseringsutredningen i sitt betänkande "Vägen till ett energieffektivare Sverige" (SOU 2008:110) har påtalat behovet av en samhällsplanering som främjar en transport- och energieffektiv samhällsstruktur. Regeringen delar denna syn vilket framgår av klimatpropositionen (prop. 2008/09:162), miljömålspropositionen (prop. 2009/10:155) och den nya plan- och bygglagstiftningen. I plan- och bygglagen anges att kommunerna i sam-

¹ Resiliens är ett mått på ett ekosystems förmåga att klara av störningar utan att övergå till ett annat mindre önskvärt tillstånd.

band med planläggning ska ta hänsyn till miljö- och klimataspekter. Vidare ger den nya plan- och bygglagstiftningen stöd för en mer strategisk översiktsplan som ska ta hänsyn till relevanta nationella mål, planer och program, exempelvis miljö kvalitetsmålen. Det ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med exempelvis regionala klimat- och energistrategier och miljö kvalitetsmålen. Det tidigare Miljö- målsrådet har lämnat förslag till mål som i tillämpliga delar bör kunna ingå i underlaget i utarbetandet av strategin och förslag till etappmål.

För att nå en hållbar användning av mark ska hänsyn dock inte bara tas till miljöaspekter utan också till de sociala och ekonomiska aspekter som finns och som behövs för att nå olika samhällsbehov. Således behöver även samhällsutvecklingen, och de drivkrafter och behov av förändringar i markanvändning som den kan ge upphov till, beaktas. En annan viktig fråga är de anspråk som ställs på produktionsförmågan hos landskapens ekosystem och att dessa anspråk kan öka i framtiden. Till detta kommer de påfrestningar på ekosystemen som följer på klimatförändringarna och andra förändringar i miljön. Klimatfrågor kopplade till markanvändningen bör beaktas såväl utifrån behovet av åtgärder för minskad klimatpåverkan som utifrån behovet av klimatanpassning. Stigande havsvattennivåer och ökad nederbörd ökar risken för översvämningar, erosion och skred vid kust, sjöar och vattendrag. Samtidigt kan viss markanvändning, som exempelvis hårdgjorda ytor vid vattendrag, påverka översvämningens riskerna på andra platser utefter vattendraget.

Analysen bör tillämpa de principer för ekosystemansatsen, som har formulerats inom konventionen om biologisk mångfald, vilket inbegriper hänsyn till såväl sociala som ekonomiska och ekologiska aspekter och med respekt för ekosystemens naturliga gränser. De globala mål som formulerades inom konventionen om biologisk mångfald vid mötet i Nagoya 2010 anger viktiga utgångspunkter för uppdraget.

I syfte att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden med livskraftiga artpopulationer och resilienta ekosystem med bevarade funktioner är det viktigt att utveckla skydd, skötsel, brukande och restaurering på ett integrerat och strategiskt sätt.

Markanvändningen har stor betydelse för ekonomi, regional sysselsättning och miljö och kräver långsiktiga politiska avvägningar för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Brukande och nyttjande genom exempelvis bebyggelse och infrastruktur, vindkraft, produktion av skogsråvaror, livsmedel, nyttjande för friluftsliv och turism, kulturmiljövård och naturskydd behöver därför balanseras på ett sätt som ger förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålen samtidigt som de behöver bidra till att upprätthålla en långsiktig konkurrenskraft och uppfylla övriga samhällsbehov. Behovet av resurseffektivisering bör beaktas i relevanta delar.

Det finns anledning att tydligare synliggöra de olika aktörernas ansvar och ta vara på potentialen hos näringslivet och andra aktörer, exempelvis miljöorganisationer, att bidra ytterligare i arbetet. Samarbete och kunskapsutbyte mellan ägare, brukare, forskare, myndigheter och ideella organisationer inom ramen för hållbart brukande behöver utvecklas.

Förutsättningarna för företagande som omfattar olika typer av markanvändning kan se olika ut i olika delar av landet. Etappmål, styrmedel och åtgärder behöver därför utformas med dessa skilda förutsättningar i åtanke för att inte skapa oönskade regionala, miljömässiga, ekonomiska eller sociala effekter. I detta sammanhang är det dessutom viktigt att beakta frågor om äganderätt och bruksrätt.

Många av de åtgärder som behövs kan genomföras på nationell nivå. Andra ingår i styrmedel och regleringar inom EU-samarbetet. Nationella åtgärder måste därför kombineras med ett strategiskt agerande, vid utformningen av flera av EU:s politikområden.

Uppdraget

Beredningen ska med beaktande av de tidigare angivna generella samt för denna strategi specifika utgångspunkterna föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning.

Uppdraget ska inledas med en övergripande, tvärsektoriell problemanalys som behandlar grundläggande strukturella orsaker till bristande måluppfyllelse samt identifierar målkonflikter och synergier, utmaningar och möjligheter för en långsiktigt hållbar markanvändning. Uppdraget ska omfatta analyser av hur begreppet långsiktigt hållbar markanvändning kan definieras och redovisa en uppskattning av relaterade kostnader. Helhetssyn och ett tvär-

sektoriellt perspektiv ska genomsyra analysen som ska omfatta hållbarhetsaspekterna kopplat till påverkan och status för ingående delar i landskapet.

Beredningen ska i en delrapport senast den 31 mars 2012

- redovisa en bred problemanalys och föreslå motiverade prioriteringar och avgränsningar för det fortsatta arbetet med tidsplan för eventuella delrapporteringar av det fortsatta arbetet samt för konsekvensanalysen.

Utifrån analysen ska prioriteringar och avgränsningar baserade på miljörelevans, problemanalys och identifierade målkonflikter, utmaningar och synergier göras i ett eller flera områden för det fortsatta arbetet med att utforma ett förslag till en strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning med förslag på etappmål, styrmedel och åtgärder.

Beredningen ska i sin slutredovisning senast den 15 juni 2014

- föreslå en strategi med etappmål, styrmedel och åtgärder för att uppnå relevanta delar i generationsmålet och miljökvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning,
- föreslå vilken typ av underlag som bör tas fram samt hur det ska tas fram, med tillhörande tidsplan, i de fall beredningen identifierar att beslutsunderlaget inte är tillräckligt för att formulera etappmål och föreslå styrmedel och åtgärder.

Samråd och redovisning av uppdraget

Beredningen ska i arbetet med denna strategi följa andra pågående initiativ som exempelvis den dialogprocess om hållbart brukande av skog som initierades gemensamt av landsbygdsministern och miljöministern och den strategi för biologisk mångfald inom EU som är under framtagande och som EU-kommissionen lagt förslag till i maj 2011. Sverige har nyligen ratificerat den europeiska landskapskonventionen och arbetet med dess genomförande pågår. I uppdraget ingår även att följa detta arbete. Beredningen ska även följa och beakta Naturvårdsverkets arbete med den fördjupade utvärderingen 2012 av miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Beredningen ska vidare samråda med Kulturmiljöutredningen (Ku 2011:02) samt utveckla en dialog med näringsliv, ideella orga-

nisationer och forskarsamhället för att inhämta kunskap och förankra beredningens förslag till strategi.

Analysfasen av uppdraget ska delredovisas den 31 mars 2012 med plan för eventuella ytterligare delredovisningar. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 15 juni 2014.

(Miljödepartementet)

Strategiska planen för biologisk mångfald från Nagoya

Annex

STRATEGIC PLAN FOR BIODIVERSITY 2011–2020 AND THE AICHI BIODIVERSITY TARGETS

“Living in harmony with nature”

1. The purpose of the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 is to promote effective implementation of the Convention through a strategic approach, comprising a shared vision, a mission, and strategic goals and targets (“the Aichi Biodiversity Targets”), that will inspire broad-based action by all Parties and stakeholders. The Strategic Plan will also provide a flexible framework for the establishment of national and regional targets and for enhancing coherence in the implementation of the provisions of the Convention and the decisions of the Conference of the Parties, including the programmes of work and the Global Strategy for Plant Conservation as well as the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising from their Utilization. It will also serve as the basis for the development of communication tools capable of attracting the attention of and engaging stakeholders, thereby facilitating the mainstreaming of biodiversity into broader national and global agendas. A separate Strategic Plan has been adopted for the Biosafety Protocol that will complement the present one for the Convention.¹
2. The text of the Convention, and in particular its three objectives, provide the fundamental basis for the Strategic Plan.

¹ Decision BS-V/16, annex.

I. THE RATIONALE FOR THE PLAN

3. Biological diversity underpins ecosystem functioning and the provision of ecosystem services essential for human well-being. It provides for food security, human health, the provision of clean air and water; it contributes to local livelihoods, and economic development, and is essential for the achievement of the Millennium Development Goals, including poverty reduction.

4. The Convention on Biological Diversity has three objectives: the conservation of biological diversity; the sustainable use of its components; and the fair and equitable sharing of benefits arising out of the utilization of genetic resources. In the Convention's first Strategic Plan, adopted in 2002, the Parties committed themselves "to a more effective and coherent implementation of the three objectives of the Convention, to achieve by 2010 a significant reduction of the current rate of biodiversity loss at the global, regional and national level as a contribution to poverty alleviation and to the benefit of all life on Earth." The third edition of the Global Biodiversity Outlook (GBO-3), drawing upon national reports, indicators and research studies, assesses progress towards the 2010 target, and provides scenarios for the future of biodiversity.

5. The 2010 biodiversity target has inspired action at many levels. However, such actions have not been on a scale sufficient to address the pressures on biodiversity. Moreover there has been insufficient integration of biodiversity issues into broader policies, strategies, programmes and actions, and therefore the underlying drivers of biodiversity loss have not been significantly reduced. While there is now some understanding of the linkages between biodiversity, ecosystem services and human well-being, the value of biodiversity is still not reflected in broader policies and incentive structures.

6. Most Parties identify a lack of financial, human and technical resources as limiting their implementation of the Convention. Technology transfer under the Convention has been very limited. Insufficient scientific information for policy and decision making is a further obstacle for the implementation of the Convention. However, scientific uncertainty should not be used as an excuse for inaction.

7. The 2010 biodiversity target has not been achieved, at least not at the global level. The diversity of genes, species and ecosystems continues to decline, as the pressures on biodiversity remain constant or increase in intensity mainly, as a result of human actions.

8. Scientific consensus projects a continuing loss of habitats and high rates of extinctions throughout this century if current trends persist, with the risk of drastic consequences to human societies as several thresholds or “tipping points” are crossed. Unless urgent action is taken to reverse current trends, a wide range of services derived from ecosystems, underpinned by biodiversity, could rapidly be lost. While the harshest impacts will fall on the poor, thereby undermining efforts to achieve the Millennium Development Goals, no-one will be immune from the impacts of the loss of biodiversity.

9. On the other hand, scenario analysis reveals a wide range of options for addressing the crisis. Determined action to value and protect biodiversity will benefit people in many ways, including through better health, greater food security and less poverty. It will also help to slow climate change by enabling ecosystems to store and absorb more carbon; and it will help people adapt to climate change by adding resilience to ecosystems and making them less vulnerable. Better protection of biodiversity is therefore a prudent and cost-effective investment in risk reduction for the global community.

10. Achieving this positive outcome requires actions at multiple entry points, which are reflected in the goals of this Strategic Plan. These include:

(a) *Initiating action to address the underlying causes of biodiversity loss*, including production and consumption patterns, by ensuring that biodiversity concerns are mainstreamed throughout government and society, through communication, education and awareness, appropriate incentive measures, and institutional change;

(b) *Taking action now to decrease the direct pressures on biodiversity*. Engagement of the agricultural, forest, fisheries, tourism, energy and other sectors will be essential to success. Where trade offs between biodiversity protection and other social objectives exist, they can often be minimized by using approaches such as spatial planning and efficiency measures. Where multiple pressures

are threatening vital ecosystems and their services, urgent action is needed to decrease those pressures most amenable to short-term relief, such as over-exploitation or pollution, so as to prevent more intractable pressures, in particular climate change, from pushing the system “over the edge” to a degraded state;

(c) *Continuing direct action to safeguard and, where necessary, restore biodiversity and ecosystem services.* While longer-term actions to reduce the underlying causes of biodiversity are taking effect, immediate action can help conserve biodiversity, including in critical ecosystems, by means of protected areas, habitat restoration, species recovery programmes and other targeted conservation interventions;

(d) *Efforts to ensure the continued provision of ecosystem services and to ensure access to these services, especially for the poor who most directly depend on them.* Maintenance and restoration of ecosystems generally provide cost-effective ways to address climate change. Therefore, although climate change is an additional major threat to biodiversity, addressing this threat opens up a number of opportunities for biodiversity conservation and sustainable use;

(e) *Enhanced support mechanisms for: capacity-building; the generation, use and sharing of knowledge; and access to the necessary financial and other resources.* National planning processes need to become more effective in mainstreaming biodiversity and in highlighting its relevance for social and economic agendas. Convention bodies need to become more effective in reviewing implementation and providing support and guidance to Parties.

II. VISION

11. The vision of this Strategic Plan is a world of “Living in harmony with nature” where “By 2050, biodiversity is valued, conserved, restored and wisely used, maintaining ecosystem services, sustaining a healthy planet and delivering benefits essential for all people.”

III. THE MISSION OF THE STRATEGIC PLAN

12. The mission of the Strategic Plan is to “take effective and urgent action to halt the loss of biodiversity in order to ensure that by 2020 ecosystems are resilient and continue to provide essential services, thereby securing the planet’s variety of life, and contributing to human well-being, and poverty eradication. To ensure this, pressures on biodiversity are reduced, ecosystems are restored, biological resources are sustainably used and benefits arising out of utilization of genetic resources are shared in a fair and equitable manner; adequate financial resources are provided, capacities are enhanced, biodiversity issues and values mainstreamed, appropriate policies are effectively implemented, and decision-making is based on sound science and the precautionary approach.”

IV. STRATEGIC GOALS AND THE AICHI BIODIVERSITY TARGETS

13. The Strategic Plan includes 20 headline targets for 2015 or 2020 (the “Aichi Biodiversity Targets”), organized under five strategic goals. The goals and targets comprise both: (i) aspirations for achievement at the global level; and (ii) a flexible framework for the establishment of national or regional targets. Parties are invited to set their own targets within this flexible framework, taking into account national needs and priorities, while also bearing in mind national contributions to the achievement of the global targets. Not all countries necessarily need to develop a national target for each and every global target. For some countries, the global threshold set through certain targets may already have been achieved. Others targets may not be relevant in the country context.

Strategic goal A. Address the underlying causes of biodiversity loss by mainstreaming biodiversity across government and society

Target 1: By 2020, at the latest, people are aware of the values of biodiversity and the steps they can take to conserve and use it sustainably.

Target 2: By 2020, at the latest, biodiversity values have been integrated into national and local development and poverty reduction strategies and planning processes and are being incorporated into national accounting, as appropriate, and reporting systems.

Target 3: By 2020, at the latest, incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio economic conditions.

Target 4: By 2020, at the latest, Governments, business and stakeholders at all levels have taken steps to achieve or have implemented plans for sustainable production and consumption and have kept the impacts of use of natural resources well within safe ecological limits.

Strategic goal B. Reduce the direct pressures on biodiversity and promote sustainable use

Target 5: By 2020, the rate of loss of all natural habitats, including forests, is at least halved and where feasible brought close to zero, and degradation and fragmentation is significantly reduced.

Target 6: By 2020 all fish and invertebrate stocks and aquatic plants are managed and harvested sustainably, legally and applying ecosystem based approaches, so that overfishing is avoided, recovery plans and measures are in place for all depleted species, fisheries have no significant adverse impacts on threatened species and vulnerable ecosystems and the impacts of fisheries on stocks, species and ecosystems are within safe ecological limits.

Target 7: By 2020 areas under agriculture, aquaculture and forestry are managed sustainably, ensuring conservation of biodiversity.

Target 8: By 2020, pollution, including from excess nutrients, has been brought to levels that are not detrimental to ecosystem function and biodiversity.

Target 9: By 2020, invasive alien species and pathways are identified and prioritized, priority species are controlled or eradicated, and measures are in place to manage pathways to prevent their introduction and establishment.

Target 10: By 2015, the multiple anthropogenic pressures on coral reefs, and other vulnerable ecosystems impacted by climate change or ocean acidification are minimized, so as to maintain their integrity and functioning.

Strategic goal C: Improve the status of biodiversity by safeguarding ecosystems, species and genetic diversity

Target 11: By 2020, at least 17 per cent of terrestrial and inland water areas, and 10 per cent of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider landscapes and seascapes.

Target 12: By 2020 the extinction of known threatened species has been prevented and their conservation status, particularly of those most in decline, has been improved and sustained.

Target 13: By 2020, the genetic diversity of cultivated plants and farmed and domesticated animals and of wild relatives, including other socio-economically as well as culturally valuable species, is maintained, and strategies have been developed and implemented for minimizing genetic erosion and safeguarding their genetic diversity.

Strategic goal D: Enhance the benefits to all from biodiversity and ecosystem services

Target 14: By 2020, ecosystems that provide essential services, including services related to water, and contribute to health, livelihoods and well-being, are restored and safeguarded, taking into

account the needs of women, indigenous and local communities, and the poor and vulnerable.

Target 15: By 2020, ecosystem resilience and the contribution of biodiversity to carbon stocks has been enhanced, through conservation and restoration, including restoration of at least 15 per cent of degraded ecosystems, thereby contributing to climate change mitigation and adaptation and to combating desertification.

Target 16: By 2015, the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization is in force and operational, consistent with national legislation.

Strategic goal E. Enhance implementation through participatory planning, knowledge management and capacity building

Target 17: By 2015 each Party has developed, adopted as a policy instrument, and has commenced implementing an effective, participatory and updated national biodiversity strategy and action plan.

Target 18: By 2020, the traditional knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities relevant for the conservation and sustainable use of biodiversity, and their customary use of biological resources, are respected, subject to national legislation and relevant international obligations, and fully integrated and reflected in the implementation of the Convention with the full and effective participation of indigenous and local communities, at all relevant levels.

Target 19: By 2020, knowledge, the science base and technologies relating to biodiversity, its values, functioning, status and trends, and the consequences of its loss, are improved, widely shared and transferred, and applied.

Target 20: By 2020, at the latest, the mobilization of financial resources for effectively implementing the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 from all sources, and in accordance with the consolidated and agreed process in the Strategy for Resource Mobilization, should increase substantially from the current levels. This target will be subject to changes contingent to resource needs assessments to be developed and reported by Parties.

V. IMPLEMENTATION, MONITORING, REVIEW AND EVALUATION

14. *Means for implementation:* The Strategic Plan will be implemented primarily through activities at the national or subnational level, with supporting action at the regional and global levels. The means of implementation for this Strategic Plan will include provision of financial resources in accordance with respective obligations under the Convention, taking into account Article 20 of the Convention. The Strategic Plan provides a flexible framework for the establishment of national and regional targets. National biodiversity strategies and action plans are key instruments for translating the Strategic Plan to national circumstances, including through the national targets, and for integrating biodiversity across all sectors of government and society. The participation of all relevant stakeholders should be promoted and facilitated at all levels of implementation. Initiatives and activities of indigenous and local communities, contributing to the implementation of the Strategic Plan at the local level, should be supported and encouraged. The means for implementation may vary from country to country, according to national needs and circumstances. Nonetheless, countries should learn from each other when determining appropriate means for implementation. It is in this spirit that examples of the possible means for implementation are provided in the note by the Executive Secretary on the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020: provisional technical rationale, possible indicators and suggested milestones for the Aichi Biodiversity Targets.² It is envisaged that implementation will be further supported by the Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising from their Utilization and other components of the international regime on access and benefit sharing which will facilitate the fair and equitable sharing of benefits arising from the use of genetic resources.³

² The note, updated consistent with the targets as adopted and decision X/2, is available as UNEP/CBD/COP/10/27/Add.1.

³ Note that the international regime on access and benefit-sharing is constituted of the Convention on Biological Diversity, the Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising from their Utilization, as well as complementary instruments, including the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture and the Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising Out of Their Utilization (decision X/1, preamble).

15. *The programmes of work*: The thematic programmes of work of the Convention include: biodiversity of inland waters, marine and coastal biodiversity, agricultural biodiversity, forest biodiversity, biodiversity of dry and sub-humid lands, mountain biodiversity and island biodiversity. Together with the various cross-cutting issues⁴ they provide detailed guidance on implementation of the Strategic Plan, and could also contribute to development and poverty reduction. They are key tools to be considered in the updating of national biodiversity strategies and action plans.

16. *Broadening political support* for this Strategic Plan and the objectives of the Convention is necessary, for example, by working to ensure that Heads of State and Government and the parliamentarians of all Parties understand the value of biodiversity and ecosystem services. Parties to the Convention should be encouraged to establish national biodiversity targets that support the achievement of the Strategic Plan and the Aichi Biodiversity Targets and outline the measures and activities that will achieve this, such as the development of comprehensive national accounting, as appropriate, that integrates the values of biodiversity and ecosystem services into government decision-making with the full and effective participation of indigenous and local communities and other stakeholders.

17. *Partnerships* at all levels are required for effective implementation of the Strategic Plan, to leverage actions at the scale necessary, to garner the ownership necessary to ensure mainstreaming of biodiversity across sectors of government, society and the economy and to find synergies with national implementation of multilateral environmental agreements. Partnerships with the programmes, funds and specialized agencies of the United Nations system, as well as with other conventions and multilateral and bilateral agencies, foundations, women, indigenous and local communities, and non-governmental organizations, will be essential to support implementation of the Strategic Plan at the national level. At the international level, this requires partnerships between the Convention and other conventions, international organizations and processes, civil society and the private sector. In particular, efforts will be needed to:

⁴ A full list of programmes and initiatives is available at: <http://www.cbd.int/programmes/>

- (a) Ensure that the Convention, through its new Strategic Plan, contributes to sustainable development and the elimination of poverty, and the other Millennium Development Goals;
- (b) Ensure cooperation to achieve implementation of the Plan in different sectors;
- (c) Promote biodiversity-friendly practice by business; and
- (d) Promote synergy and coherence in the implementation of the multilateral environmental agreements.⁵

18. *Reporting by Parties:* Parties will inform the Conference of the Parties of the national targets or commitments and policy instruments they adopt to implement the Strategic Plan, as well as any milestones towards these targets, and report on progress towards these targets and milestones, including through their fifth and sixth national reports. Suggested milestones, as well as suggested indicators, are to be developed in accordance with the processes laid out in paragraphs 3 (b), (e) and 17 (g) of decision X/2 on the Strategic Plan as well as decision X/7 on goals, targets and associated indicators. Parliamentarians, by responding to the needs and expectations of citizens on a regular basis, should play a role in reviewing the implementation of the Convention at the national and subnational levels, as appropriate, to help Governments produce a more comprehensive review.

19. *Review by the Conference of the Parties:* The Conference of the Parties, with the support of other Convention bodies, in particular the Ad Hoc Open-ended Working Group on Review of Implementation of the Convention, will keep under review implementation of this Strategic Plan, and support effective implementation by Parties ensuring that new guidance is informed by the experience of Parties in implementing the Convention, in line with the principle of adaptive management through active learning. The Conference of the Parties will review the progress towards the Aichi Biodiversity Targets as set out in the Strategic Plan and make recommendations to overcome any obstacles encountered in meeting those targets, including revision of the provisional technical rationale, possible indicators and suggested milestones for the Aichi Biodiversity Targets⁶ and measures contained therein, and, as appropri-

⁵The TEMETEA modules for the coherent implementation of multilateral environmental agreements and related instruments may be a useful tool to support this.

⁶ A note on provisional technical rationale, possible indicators and suggested milestones for the Aichi Biodiversity Targets is provided as UNEP/CBD/COP/10/27/Add.1.

ate, to strengthen the mechanisms to support implementation, monitoring and review. To facilitate this work, the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA) should develop a common set of biodiversity metrics to be used to assess the status of biodiversity and its values.

VI. SUPPORT MECHANISMS

20. *Capacity building for effective national action*: Many Parties, especially the developing countries, in particular the least developed countries, small island developing States and the most environmentally vulnerable countries, as well as countries with economies in transition, may require support for the development of national targets and their integration into national biodiversity strategies and action plans, revised and updated in line with this Strategic Plan and guidance from the Conference of the Parties (decision IX/8). Global and regional capacity building programmes could provide technical support and facilitate peer-to-peer exchange, complementing national activities supported by the financial mechanism in line with the four-year framework of programme priorities related to utilization of GEF resources for biodiversity for the period from 2010 to 2014 (decision IX/31). Capacity-building on gender mainstreaming in accordance with the Convention's gender plan of action, and for indigenous and local communities concerning the implementation of the Strategic Plan at national and subnational levels should be supported.

21. The Strategic Plan will be implemented through the programmes of work of the Convention on Biological Diversity, implementation of national biodiversity strategies and action plans, and other national, regional and international activities.

22. *Clearing-house mechanism and technology transfer*: Collectively those involved in implementing the Convention have a wealth of experience and have developed many useful good practice cases, tools and guidance. There is additional useful information beyond this community. A biodiversity knowledge network will be developed, including a database and network of practitioners, to bring together this knowledge and experience and to make it available through the clearing house mechanism to facilitate and support

enhanced implementation of the Convention.⁷ National clearing-house mechanism nodes comprising networks of experts with effective websites should be developed and sustained so that in each Party, all have access to the information, expertise and experience required to implement the Convention. National clearing house mechanism nodes should also be linked to the central clearing house mechanism managed by the Convention Secretariat, and information exchange between these should be facilitated.

23. *Financial resources*: The strategy for resource mobilization including the proposed concrete initiatives, targets and indicators to be developed, and processes for developing innovative mechanisms, provides a roadmap for achieving the effective implementation of Article 20, paragraphs 2 and 4, of the Convention, in order to provide adequate, predictable and timely new and additional financial resources, in support of the implementation of this Strategic Plan.⁸

24. *Partnerships and initiatives to enhance cooperation*. Cooperation will be enhanced with the programmes, funds and specialized agencies of the United Nations system as well as conventions and other multilateral and bilateral agencies, foundations and non-governmental organizations⁹ and indigenous and local communities, to support implementation of the Strategic Plan at the national level. Cooperation will also be enhanced with relevant regional bodies to promote regional biodiversity strategies and the integration of biodiversity into broader initiatives. Initiatives of the Convention such as South-South cooperation,¹⁰ promoting engagement of subnational governments, cities and local authorities,¹¹ and business and biodiversity¹² and promoting the engagement of parliamentarians, including through inter-parliamentary dialogues will contribute to the implementation of the Strategic Plan.

25. *Support mechanisms for research, monitoring and assessment*. The following are key elements to ensure effective implementation of the Strategic Plan:

⁷ The prospective Biodiversity Technology Initiative is relevant (decision X/6).

⁸ See also decision X/3.

⁹ Including, among others, UNEP, UNDP, the World Bank, FAO and IUCN.

¹⁰ See also decisions IX/25 and X/23, on a multi-year plan of action for South-South cooperation on biodiversity for development for the period 2011–2020.

¹¹ Decision X/22 on the Plan of Action on Subnational Governments, Cities and other Local Authorities on Biodiversity. See also the Aichi/Nagoya Declaration on Local Authorities and Biodiversity (<http://www.cop10.jp/citysummit/english/images/top/declaration.pdf>).

¹² Decisions VIII/17, IX/26 and X/21.

(a) Global monitoring of biodiversity: work is needed to monitor the status and trends of biodiversity, maintain and share data, and develop and use indicators and agreed measures of biodiversity and ecosystem change;¹³

(b) Regular assessment of the state of biodiversity and ecosystem services, future scenarios and effectiveness of responses: this could be provided through an enhanced role for the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice as well as the proposed intergovernmental platform on biodiversity and ecosystem services;

(c) Ongoing research on biodiversity and ecosystem function and services and their relationship to human well being;¹⁴

(d) The contributions of knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities relevant to the conservation and sustainable use of biodiversity to all the above;

(e) Capacity building and timely, adequate, predictable and sustainable financial and technical resources.

¹³ The GEO-Biodiversity Observation Network, with further development and adequate resourcing, could facilitate this, together with Global Biodiversity Information Facility and the Biodiversity Indicators Partnership

¹⁴ This is facilitated by, inter alia, DIVERSITAS, the Programme on Ecosystem Change and Society and other global change research programmes of the International Council for Science (ICSU).

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]