

Motion till riksdagen 2013/14: MJ27

av **Helena Leander (MP)**
med anledning av prop. 2013/14:141

En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att de åtgärder som beskrivs i propositionen är otillräckliga för att de svenska miljömålen och Sveriges internationella åtaganden ska nås.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett intensifierat nationellt arbete behövs för ett mer trovärdigt och framgångsrikt internationellt arbete.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den biologiska mångfalden bör värnas i hela landskapet och att God bebyggd miljö hör till de miljö kvalitetsmål som har betydelse för den biologiska mångfalden.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att hållbarhetsindikatorer ska kopplas till underlag för finanspolitiska beslut.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en vägledning tas fram om hur hänsyn kan tas till ekosystemtjänster i samband med upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att ta större hänsyn till ekosystemtjänster vid fördelning av statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt samt eventuellt lokala vattenvårdsprojekt.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Vinnova ges i uppdrag att utlysa ekonomiskt stöd till ekosystemtjänstrelaterade lösningar och produkter samt att integrera hänsyn till ekosystemtjänster i utvecklingen av flera olika innovationer.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att höja etappmålet för skydd av marina områden till 20 procent.

Fel! Okänt namn på

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att återkomma med ett etappmål för skydd av skog med utgångspunkt i att skydda 17 procent av den produktiva skogen.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att omgående skydda skogliga värdekärnor mot avverkning och andra åtgärder som kan skada dem.
11. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av skogsvårdslagstiftningen utifrån vad som krävs för att klara miljömålen liksom utifrån våra åtaganden enligt art- och habitatdirektivet och Århuskonventionen.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att precisera skogens sociala värden i skogsvårdslagen.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en ny, grundlig analys av vilka bland de rödlistade arterna som har störst behov av åtgärdsprogram för hotade arter.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tydliggöra Skogsstyrelsens och Jordbruksverkets uppdrag och ansvar i fråga om åtgärdsprogram för hotade arter.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda hur Sverige på bästa sätt kan bidra till bevarandet av arter som funnits i vårt land men blivit utrotade.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett nationellt skogsprogram.
19. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stärka Svenska artprojektet.
20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om hur systematisk övervakning av de mest hotade arterna och naturtyperna ska organiseras och genomföras.
21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ökade resurser för att bevara den biologiska mångfalden.

Inledning

Efter ett långt uppehåll har regeringen på kort tid skickat en rad propositioner och skrivelser till miljö- och jordbruksutskottet. Trots utökad motionstid för några av dessa innebär förfarandet ändå att vi inte kan göra den granskning som propositionen förtjänar. Vi har valt att göra nedslag på några områden. Vi vill i övrigt hänvisa till tidigare motioner som 2013/14: MJ506 Levande skogar, 2013/14: MJ517 Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, 2013/14: MJ521 Utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel samt 2009/10: MJ371 Vårt beroende av ekosystemtjänster.

Allmänt

Regeringen bedömer (se avsnitt 3.1) att beslutade etappmål och insatserna som beskrivs i propositionen bidrar till att nå flera av de svenska miljökvalitetsmålen, generationsmålet, målen i EU:s strategi för biologisk mångfald samt målen som antagits inom konventionen för biologisk mångfald. Även om åtgärderna bidrar till att nå målen är de otillräckliga för att de svenska målen eller Sveriges internationella åtaganden ska nås.

Vi delar ambitionen att Sverige även i fortsättningen ska ha en hög ambitionsnivå i arbetet med biologisk mångfald och ekosystemtjänster både internationellt och inom EU. Vi delar också insikten att det nationella arbetet gynnas av och bidrar till det internationella arbetet och samarbetet inom EU. Men Sveriges internationella arbete kan inte vila på gamla nationella lagrar hur länge som helst. Det är uppenbart att regeringens åtgärder inte räcker till för att klara våra internationella åtaganden eller nationella mål. Sverige behöver ett intensifierat nationellt arbete för ett mer trovärdigt och framgångsrikt internationellt arbete.

Mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Den biologiska mångfalden bör värnas i hela landskapet, såväl i starkt människopräglade som i mer naturliga miljöer. Därför är det olyckligt att regeringen i sina beskrivningar av miljökvalitetsmål av betydelse för biologisk mångfald försummar att ta upp miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö på ett relevant sätt. I miljömålssystemet finns sju miljökvalitetsmål som relaterar till olika delar av det svenska landskapet i sju naturtyper, men av propositionens avsnitt 4.1 och 4.6 framgår det alltför tydligt att regeringen förbisett att God bebyggd miljö är ett av dessa.

Biologisk mångfald i bebyggd miljö är inte bara ett triviale urval av arter som är vanliga i andra miljöer, utan det finns även hotade arter som har viktiga delar av sina förekomster i miljöer som hör till miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. I städer och andra bebyggda områden finns ofta gamla, grova, solexponerade träd, som är en viktig livsmiljö för åtskilliga hotade arter – ett exempel är den vackra skalbaggen bredbandad ekbock, vars enda säkra förekomst i landet finns på Djurgården och i Bergshamra. Pågående och avslutade täkter erbjuder viktiga reträttplatser för arter som är beroende av öppen sand – arter som kan vara hotade för att vi inte kan låta skogarna brinna i naturlig omfattning – och även täkter räknas i miljömålssystemet till bebyggd miljö.

För att myndigheter och andra aktörer som påverkar bebyggda miljöer och täktmiljöer tydligt ska se det ansvar de har för värmandet om den biologiska mångfald som finns i dessa miljöer, är det angeläget att regering och riksdag entydigt visar att God bebyggd miljö hör till de miljökvalitetsmål som har betydelse för biologisk mångfald.

Fel! Okänt namn

Betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster

Ekosystemtjänster i miljöräkenskaper och indikatorer för hållbar utveckling

Ekosystemtjänstutredningen föreslog att hållbarhetsindikatorer redovisas i rapporter om den ekonomiska utvecklingen fr.o.m. 2014. Detta är ett steg i att synliggöra ekosystemtjänster och andra hållbarhetsfaktorer. Att, som utredningen föreslår, koppla dessa till underlag för finanspolitiska beslut är ett sätt att integrera frågan i statens budgetarbete. Det kan sprida förståelsen för betydelsen av ekosystemtjänster och förbättra förutsättningarna för den förstärkningen av de statliga budgetanslag och andra åtgärder som behövs för att värna biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringen har dock valt att inte gå vidare med förslaget, vilket vi anser att man bör göra.

Vägledning till länsstyrelser

Ekosystemtjänstutredningen föreslog att en vägledning tas fram om hur hänsyn kan tas till ekosystemtjänster i samband med upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar. Vissa verksamheter som vägbyggen och gruvor kan få betydande inverkan på ekosystemtjänster. Det är rimligt att detta vägs in i tillståndsprocessen. Vi stöder därför utredningens förslag.

Vägledning och stöd till kommuner

Ekosystemtjänstutredningen föreslog en översyn av förordningen om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt för att bättre beakta konsekvenserna för ekosystemtjänster. Regeringen avvisar förslaget. Regeringen aviserar i stället att den avser att följa tillämpningen av förordningen. Om det sedan visar sig behövas kan regeringen då överväga att vidta åtgärder för att underlätta statlig medfinansiering av kommunalt arbete med ekosystemtjänster. Vi ser inte poängen med att vänta. Förordningen bör ses över. Regeringen bör också överväga om bidragen till lokala vattenvårdsprojekt också behöver ta större hänsyn till ekosystemtjänster.

Innovationer för ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter

Ekosystemtjänstutredningen föreslog att Verket för innovationssystem (Vinnova) ges i uppdrag att utlysa ekonomiskt stöd till innovationer som utvecklar sådana ekosystemtjänstbaserade lösningar och produkter till stöd för miljö- kvalitetsmålen som tar hänsyn till ekosystemens mångfunktionalitet. Förslaget tillstyrktes av en rad remissinstanser. Vinnova oroade sig dock för att en särskild satsning på ekosystemtjänster skulle riskera att leda till att ekosystemtjänster inte lyfts in i utvecklingen av flera olika innovationer. Vi menar att det skulle vara synd att avstå ifrån en innovationsdrivande satsning. Man bör kunna undvika den risk som Vinnova pekar på genom att ge verket ytterligare ett uppdrag att integrera ökade hänsyn till ekosystemtjänster i utvecklingen av andra innovationer.

Skydd och bevarande av naturområden

Målen för skydd av olika naturtyper bör sättas utifrån vad som bedöms behövas för att nå miljö kvalitetsmålen och rädda hela den mångfald av arter som hör hemma i de olika naturtyperna i vårt land. För de flesta naturtyper saknas ännu grundliga analyser av vilket skyddsbehov det innebär. Det är bra att regeringen i sitt senaste etappmålsbeslut ändå tagit med nya mål för skydd av våtmarker och sötvattensmiljöer, som även om de framstår som i underkant kan fungera som provisoriska riktmärken i skyddsarbetet tills ytterligare underlag arbetats fram om dessa naturtyper.

Regeringens mål om 20 procent skydd av land- och sötvattensarealen kan vid första anblick låta ambitiöst, men vid närmare granskning brister det i både kvalitet och representativitet. Med den föreslagna ökningen av skyddade arealer når regeringen inte upp till 20 procent av landarealen, utan för att nå dit räknar regeringen även med helt andra instrument som strandskyddet (som inte ger något skydd mot skogsbruksåtgärder), den generella miljöhänsynen inom skogsbruket (som handlar om just hänsyn inom brukandet och inte skyddade områden) och skogliga impediment (som bara delvis är skyddade mot åtgärder som kan skada dem). Det är direkt vilseledande. Därtill kommer brister i den ekologiska representativiteten, då vissa värdefulla naturtyper är klart underrepresenterade – något som är väl känt och inte kräver någon ytterligare utredning för att slå fast.

När det gäller marina miljöer bedömer vi att 10 procent skyddade arealer är alldeles för lågt. Forskning pekar på att 20 procent är mer i linje med vad som krävs för att värna viktiga livsmiljöer. Med tanke på att Sverige i Nagoyaförhandlingarna drev att alla världens länder skulle skydda 15 procent av den marina arealen blir det märkligt om vi sedan själva lägger oss på en lägre nivå än vad vi tyckte att andra borde göra. Och även om resultatet i Nagoya bara blev 10 procent är det inget som hindrar enskilda länder att göra mer. Till exempel har Tyskland avsatt runt 40 procent av sitt hav, Nederländerna

Fel! Okänt namn på

runt 30 procent och Danmark runt 20 procent som marina skyddade områden. Sveriges målsättning bör höjas till 20 procent.

Skog

Levande skogar är ett av de 14 av 16 miljömål som Naturvårdsverket bedömer att vi kommer att missa med nuvarande politik. I sin senaste miljömålsuppföljning skriver verket:

För att nå målet och stärka bevarandestatusen behöver miljöhänsynen vid skogsbruksåtgärder förbättras samtidigt som användningen av alternativa skogsbruksformer ökar vilket kan bidra till en ökad variation i skogen. Arealen formellt skyddad och frivilligt avsatt skog behöver öka men det är också viktigt att naturvårdande skötsel i formellt skyddad och frivilligt avsatt skog görs utifrån de behov som finns. Även kulturmiljövården är eftersatt. Ökade insatser för hotade arter (åtgärdsprogram) skulle också bidra. Åtgärderna behöver i större utsträckning genomföras utifrån ett landskapsperspektiv.

Verket kan inte se någon tydlig riktning för utvecklingen i miljön.

Att nå målet Levande skogar är en utmaning som kräver mer än puts på ytan. Tyvärr lyckas propositionen inte leverera mycket mer än just det.

Menar vi allvar med miljömålen behöver betydligt större arealer av den produktiva skogen skyddas. Det är i den produktiva skogen som flertalet av de hotade arterna finns, men trots detta är produktiv skog markant underrepresenterad när det gäller skydd. Forskare anger som riktvärde att 15–30 procent av naturliga livsmiljöer behöver bevaras för att hotade arter ska överleva. Detta speglas väl av mål 11 i Nagoyaöverenskommelsen om att 17 procent av landytan, särskilt områden av stor betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, ska skyddas genom effektivt och rättvist förvaltade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade naturskyddsåtgärder, integrerade i omgivande landskap.

I sitt yttrande över Miljömålsberedningens strategi för hållbar markanvändning skriver Naturvårdsverket så här: ”För att nå upp till de arealer skyddad skogsmark i enlighet med Sveriges åtagande i Nagoyaavtalet måste skyddet ökas med drygt en miljon hektar produktiv skogsmark, vilket kan uppnås genom ett effektivt användande av statens eget markinnehav i Sveaskog.”

För en betydande andel av de hotade arterna i skogslandskapet är skydd av befintliga värdekärnor den viktigaste åtgärden. Att återskapa livsmiljöerna efter en slutavverkning av en naturskog som aldrig tidigare kalavverkats tar oerhört lång tid. Det är alltså betydligt enklare att spara kvarvarande naturskog än att försöka återskapa livsmiljöerna i efterhand. På kort sikt bör hög prioritet ges åt att bevara kvarvarande skogliga värdekärnor som saknar formellt områdesskydd. I samband med kontrollstationen för uppföljningen av delmål 1 i miljömålet Levande skogar (underlag från 2009) uppskattades dessa till 840 000 hektar.

Fel! Okänt namn på

Staten måste avsätta tillräckliga resurser för markköp, intrångsersättningar och naturvårdsavtal i de fall skogsägarna inte själva vill bära kostnaden genom att spara de skyddsvärda skogarna som frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen bör få ett tydligt uppdrag att upprätta GIS-skikt över och följa upp dels alla kända skogliga värdekärnor, dels de frivilliga avsättningar som ska kunna inräknas i miljömålsuppfyllelsen.

För att nå miljökvalitetsmålen och bevara hela den artmångfald som hör hemma i vårt skogslandskap måste även beaktas

- ? dels att en del av skogslandskapets hotade arter bara kan räddas genom att man i större omfattning skyddar och restaurerar utvecklingsmarker
- ? dels att för vissa hotade arter behövs buffertzoner kring en skyddad lokal för att skyddet ska bli funktionellt.

Den vitryggiga hackspetten kan bara räddas om vi kan återskapa fler områden där tillräckligt mycket lövskog rik på död lövträdsved finns inom ett lagom stort område för ett revir. Flera brandberoende arter kan försvinna snart, om inte större områden lämpade för naturvårdsbränning sätts av i lämpliga trakter. Värmlandslavens starkaste population fanns i ett skogsbestånd som skyddades, men populationen slogs ut genom att skogen intill lokalen avverkades, och i dag bedöms arten vara försvunnen från landet. Långskägg, långt broktagel och trådbrosklav är arter med liknande ekologi som ännu finns kvar, och som också kan behöva buffertzoner runt mindre lokaler. Flodpärlmusslan hotas av att dess reproduktion inte fungerar i två tredjedelar av de vattendrag där den finns, och för att restaurera livsmiljön i dessa vattendrag behöver det ofta sparas skog längs stränderna. Det finns också hotade arter av strandlevande mossor som behöver en buffert av skog längs stranden för att överleva.

För att undvika att utrota arter som dessa behöver nu även utvecklingsmarker och buffertzoner avsättas på platser som väljs just utifrån lämplighet för att rädda sådana arter. Detta är lika bråttom som att skydda de befintliga värdekärnorna.

Därför behövs ett etappmål för skydd av skog som utöver bevarande av befintliga värdekärnor även rymmer avsättning av utvecklingsmarker och buffertzoner lokaliserade utifrån lämplighet för att rädda vissa hotade arter, såsom utvecklingsmarker lämpade för naturvårdsbränning, utvecklingsmarker som restaureras till dödvedsrika lövskogar för att rädda vitryggig hackspett och arter med liknande miljökrav, buffertzoner vid vattendrag med flodpärlmussla, och buffertzoner och utvecklingsmarker som avsätts med utgångspunkt från andra hotade arters behov. Sammantaget kan det röra sig om 100 000 hektar utvecklingsmarker och buffertzoner fram till 2020, utöver ett arealmål för oskyddade värdekärnor.

I skyddet av skog har både formellt skydd och frivilliga avsättningar en roll att spela, under förutsättning att de frivilliga avsättningarna når upp till kraven i Nagoyaöverenskommelsen vad gäller kvalitet, transparens och långsiktighet. Även om takten och fördelningen mellan privat och offentligt skydd kan diskuteras så bör den långsiktiga målsättningen vara att skydda 17 procent av den produktiva skogen. Fram till 2020 är det mest akut att skydda oskyddade värdekärnor samt utvecklingsmarker och buffertzoner enligt ovan.

Fel! Okänt namn på

Parallellt krävs ett arbete med att identifiera områden med potential att utveckla höga naturvärden som bör ingå i de skyddade 17 procenten, men där det inte är lika akut att få skyddet på plats före 2020. Regeringen bör återkomma med ett nytt etappmål för skydd av skog i linje med ovanstående resonemang.

Att skydda och restaurera stora arealer skog kommer naturligtvis inte att vara gratis. Vi avsätter större summor för skydd av värdefull natur i vår budget, men är också beredda att pröva andra finansieringsmöjligheter. I enlighet med förorenaren-betalar-principen kan olika typer av naturvårdsavgifter övervägas, liksom olika ekonomiska styrmedel för att minska efterfrågan på skogsprodukter som papper. Det senare skulle möjliggöra viss minskad avverkning i Sverige utan att öka vår miljöpåverkan utomlands. Därtill kan ersättningsmark från Sveaskog spela en fortsatt roll. Anmärkningsvärt i sammanhanget är att de resurser regeringen anslår inte ens räcker till att täcka de ytterst blygsamma ambitioner som slås fast i propositionen.

Samspelet mellan biotopskydd och jordbruk

En paradox med dagens biotopskydd är att ett antal småbiotoper har ett starkt skydd så länge de ligger i jordbruksmark, men själva jordbruksmarken har inget effektivt skydd, och om den tas ur bruk och får växa igen så försvinner också skyddet för småbiotoperna. I det perspektivet kan regeringens förslag till lagändring rörande biotopskyddet tyckas förståeligt. Förslaget i sig har dock alltför stora brister för att vara lämpligt att antas.

Paradoxen med biotopskydd i jordbruksmark är en del i en större problematik, nämligen att lagstiftning och andra regelverk på ett olyckligt sätt förutsätter en skarp indelning av marken i jordbruksmark skogsmark etc. där olika regler gäller för olika markslag. Det vore lämpligt att låta en särskild utredning ta ett helhetsgrepp om denna problematik, och föreslå hur regelverk kan samordnas för att komma ifrån sådana paradoxer och främja en helhetssyn på markanvändningen i landskapet. Då kan samtidigt utformningen av en eventuell ändring i miljöbalkens regler om biotopskydd övervägas noggrannare. Detta vore särskilt lämpligt med tanke på att den av regeringen föreslagna ändringen inte har granskats och genomlysts i en remissbehandling, utan har utformats efter remissbehandlingen av det ännu mer långtgående förslag som presenterats av Jordbruksverket.

Första strecksatsen i regeringens förslag till ny lagtext kan låta rimlig, men för att dess innebörd ska bli tydlig behöver innebörden av ordet ”behövs” klargöras, vilket inte har gjorts i propositionen.

I propositionen anförs som ett förtydligande exempel till andra strecksatsen att dispens inte bör ges om en åtgärd riskerar att medföra att arter som är beroende av biotopen hotas. Det kan låta rimligt, men det förutsätter kunskaper som inte finns tillgängliga. För att tillämpa en sådan princip behövs kunskaper om vilka arter som finns i det biotopskyddsområde som ansökan gäller, men också vilka som finns i övriga biotopskyddsområden av samma

Fel! Okänt namn på

slag i trakten. Vem skulle bekosta de inventeringarna? För det ansökande jordbruksföretaget skulle det bli en helt orimlig kostnad. För samhället skulle det också bli en alltför stor kostnad. Tänk på några exempel: Hasselsnoken gömmer sig gärna i stenmurar och stenrösen, och det kan vara mycket svårt att konstatera att den förekommer på en plats – och ännu svårare att säkert konstatera att den inte förekommer på en plats. Ortolansparven utnyttjar många av odlingslandskapets småbiotoper, men hur bedömer man betydelsen av en viss åkerholme för ortolansparven? Till det kommer mossor, lavar, svampar och småkryp, varav många bara kan artbestämmas av experter på de olika organismgrupperna. Alla dessa arter gagnas av att biotopskyddet är generellt, att biotopen sparas även om man inte lyckats leta upp arten just där. Men om många sådana biotoper tas bort, för att de inte inventerats tillräckligt, kommer hotbilden mot dessa arter att förvärras. Detta innebär också att det inte stämmer, som påstås i propositionen, att den föreslagna dispensregelns krav skulle motsvara regeln i 7 kap. 26 § miljöbalken. Regeringens förslag innebär således en omfattande ökning av administration, om inte skyddsvärdet ska försämrats avsevärt genom översiktliga eller schablonmässiga bedömningar.

För en bättre balans mellan att bevara biotoper och bevara jordbruket behöver dispensmöjligheten snävas in till de områden och de biotoper där biotopskyddet kan utgöra ett reellt problem för fortsatt jordbruk. I Jordbruksverkets rapport ”Översyn av det generella biotopskyddet” anges följande:

Enkätsvaren visar att ur brukningssynpunkt är biotopskyddsproblemen i stort sett begränsade till diken och stenmurar. Odlingsrösen kan ibland väcka irritation eftersom också stentippar som växer fram genom pågående jordbruksdrift blir skyddade. Åkerholmar ligger i regel där de ligger eftersom de inte lämpar sig för odling. Alléer engagerar både brukare och myndigheter, men då handlar det inte främst om brukningsrelaterade frågor utan om konflikter mellan natur- och kulturmiljövård kring skötselåtgärder. (...) I slättbygderna är brukningsproblem kopplade till småbiotoper generellt sett små. Det framgår inte minst av enkätsvaren från lantbruksrådgivarna.

Om regeringen vill utöka dispensmöjligheterna bör dessa begränsas till diken och stenmurar i skogs- och mellanbygder. Alternativt kan dispensmöjligheten kompenseras med krav på att skadan på naturvärdet kompenseras genom att samma areal av den skyddade biotopen återskapas på annan plats inom fastighetens jordbruksmark. Sådana dispenser skulle i många fall innebära endast måttlig skada på naturvärdet. En viktig skillnad är också att den samlade effekten av ett antal beviljade dispenser inte skulle bli att arealen av skyddade småbiotoper krymper år efter år, som den kommer att göra om regeringens förslag antas av riksdagen. I väntan på att regeringen återkommer med lagförslag i linje med detta menar vi att förslaget till ändring i miljöbalken bör avslås.

Fel! Okänt namn

Miljöhänsyn i skogsbruket

Inte heller när det gäller skogsvårdslagstiftningen är de förändringar som föreslås i propositionen tillräckliga för att nå miljömålen. Det är visserligen mycket bra att regeringen avser att uppdra åt Skogsstyrelsen att se över sina föreskrifter och allmänna råd så att de inte försvårar hyggesfria skogsskötselformer. Hyggesfritt kan erbjuda fördelar för den biologiska mångfalden och sannolikt även klimatet jämfört med trakthyggesbruk, liksom för friluftsliv och andra sociala värden, så det är viktigt att inte oklarheter i rättsläget avskräcker markägare som annars skulle vara intresserade.

Det är också bra att Skogsstyrelsen ska kunna meddela förbud och förelägganden utan att först ha lämnat ett råd som inte följts, men med tanke på de stora brister i lagefterlevnaden som uppdragets i myndighetens polytaxinventeringar krävs mer än så. Om den svenska skogsbruksmodellens ”frihet under ansvar” inte ska bli ”frihet utan ansvar” måste grundnivån på naturhänsyn i lagen höjas, tydliga och kännbara sanktionsmöjligheter införas och Skogsstyrelsen ges tillräckliga resurser för granskning och tillsyn. En verkningsfull tillsyn är ett samspel mellan uppfattningar om systemets legitimitet, rådgivning och information, risk för upptäckt vid överträdelse, risk för påföljd vid upptäckt samt påföljdens omfattning.

Skogsvårdslagstiftningen behöver skärpa och precisera vilken hänsyn till miljö och sociala värden som skogsägaren ska ta. Vår utgångspunkt är att skogliga och andra åtgärder som kan skada skogliga värdekärnor inte ska vara tillåtna. Därtill krävs hänsyn i form av bl.a. skyddszoner mot vatten, samrådsförfarande med eventuella närboende, kvarlämnande av död ved, skydd för hotade arter och åtgärder mot körsador. För att främja blandskog, som gynnar fler ekosystemtjänster jämfört med de ensidiga barrplanteringar som dominerar dagens skogsbruk, behöver reglerna för plantering, gallring och röjning kompletteras för att säkra en större mångfald av trädarter där ståndorten så medger. Därutöver behövs regleringar mot ytterligare intensifiering av skogsbruket i form av stubbrytning, främmande trädslag, klonskogsbruk, dikesrensning och kvävegödsling, då dessa äventyrar den biologiska mångfalden och i flera fall också andra miljömål.

Dessa regleringar behöver åtföljas av sanktionsmöjligheter. Vissa bestämmelser bör kunna utformas på ett så tydligt sätt att de på ett rättssäkert sätt kan straffsanktioneras direkt. Andra rör mer komplexa förhållanden som bör kunna sanktioneras först efter att denna hänsyn preciserats i ett föreläggande från myndigheten som sen inte efterlevts. Detta förutsätter i sin tur även att skogsägaren är skyldig att uppge vilka hänsyn hen avser att ta i avverkningsanmälan, och att såväl bristande efterlevnad som oriktiga uppgifter i avverkningsanmälan sanktioneras. Sanktionsavgifter kan i många fall vara en lämplig sanktion, i linje med utredningen Mervärdesskog (SOU 2006:82).

Miljömålsberedningen hade vissa ambitioner om att förtydliga hänsynskraven och koppla sanktioner till dessa, men förslagen mötte berättigad kritik i remissomgången. Då beredningen och regeringen misslyckats med att leverera förslag som leder till att miljömålen nås behövs en större, förutsätt-

ningslös översyn av skogsvårdslagstiftningen utifrån vad som krävs för att klara miljömålen, liksom våra åtaganden enligt art- och habitatdirektivet och Århuskonventionen. Översynen bör omfatta såväl innehåll som struktur – t.ex. bör övervägas om skogsfrågorna bör inrymmas under miljöbalken. Översynen bör analysera balansen mellan miljö- och produktionsmålet och inte rygga för den större frågan om vilket ansvar skogsnäringen själv har för att anpassa brukandet för att undvika miljöskador i enlighet med förorenaren-betalar-principen och när samhällets krav blir så omfattande att markägaren inte utan ersättning ska behöva tåla dem.

Sociala värden i skogsbruket

Vi delar inte regeringens syn att inga ytterligare åtgärder krävs för att värna skogens sociala värden, dvs. de värden som skapas av människans upplevelser av skogen. Även om skogens sociala värden teoretiskt sett redan ingår i bemyndigandet i 30 § kan det konstateras att sociala värden fortfarande spelar en undanskymd roll i skogspolitiken. Att vissa remissinstanser kritiserat begreppet för att sakna definition talar snarare för att begreppet bör definieras i skogsvårdslagen så att bestämmelser om hänsyn till sociala värden kan kopplas till detta. Utöver preciseringar i skogsvårdslagen krävs också fördjupad kunskap om skogars sociala värden, inte minst i tätortsnära skogar, vilket vi utvecklat i motion 2013/14: MJ506 Levande skogar.

Förstärkta insatser för arter

Åtgärdsprogram för hotade arter är ett viktigt komplement till de breda naturvårdssatsningar som görs dels genom områdesskydd av skog, våtmarker och vattenmiljöer, dels genom miljöersättningar som uppmuntrar fortsatt hävd av värdefulla odlingslandskapsmiljöer. Åtgärdsprogram tas fram för ett urval av hotade arter – i storleksordningen en tiondel av de rödlistade arterna – som bedöms behöva något utöver de breda satsningarna på områdesskydd och miljöersättningar. En viktig funktion för åtgärdsprogrammen är, som nämns i propositionen, att identifiera vilka åtgärder som bör vidtas och var i landskapet dessa gör störst naturvårdsnytta.

Urvalet av arter som får åtgärdsprogram grundas fortfarande – även om en del ändringar gjorts efter hand – på analyser som gjordes omkring 2003. Sedan dess har rödlistan reviderats två gånger, samtidigt som arbetet med åtgärdsprogrammen har gett en enorm kunskapsuppbyggnad om de aktuella arterna, och även ny kunskap om för vilka hotbilder som åtgärdsprogram är ett verkningsfullt arbetssätt. Nästa revidering av den svenska rödlistan ska bli färdig 2015, och det vore lämpligt att regeringen uppdrar åt de ansvariga myndigheterna att så snart den revideringen är färdig göra en ny, grundlig analys av vilka bland de rödlistade arterna som har störst behov av åtgärdsprogram.

Fel! Okänt namn på

En stor del av ansvaret för framtagande och genomförande av åtgärdsprogram för hotade arter ligger, som nämns i propositionen, på Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna. Det är dock viktigt att komma ihåg att även sektorsmyndigheterna Skogsstyrelsen och Jordbruksverket, som ett led i sitt sektorsansvar för naturvärden, bör ha en aktiv roll i detta sammanhang. För att främja ett ökat engagemang från sektorsmyndigheternas sida bör regeringen tydliggöra Skogsstyrelsens och Jordbruksverkets uppdrag och ansvar i fråga om åtgärdsprogram för hotade arter.

Arter som funnits i vårt land men blivit utrotade

Dagens internationella konventioner och EU-direktiv om biologisk mångfald har som utgångspunkt att varje land tar ansvar för att bevara de arter man ännu har kvar. I ett långsiktigt och globalt perspektiv är det inte tillräckligt. Även om ansträngningarna för att hejda artförlusterna ökar, så kommer troligen många länder – kanske alla – att förlora ytterligare arter framöver. Om inte detta balanseras av att länder också återinför arter som utrotats i landet, så kommer nationella utdöenden att ackumuleras och leda till globala utdöenden.

Därför bör varje nation även ta del i ansvaret för bevarande av arter som blivit utrotade i det egna landet. I Sverige listar Artdatabanken 229 arter som nationellt utdöda, som t.ex. mellanspett, fläckdyvel och värmlandslav. Sverige bör gå före genom att i första hand undersöka om det är möjligt att återinföra sådana arter. Om inte det går bör Sverige på lämpligt sätt bidra till arternas bevarande i andra länder. Regeringen bör därför tillsätta en utredning om hur Sverige på bästa sätt kan bidra till bevarandet av arter som funnits i vårt land men blivit utrotade.

Invasiva främmande arter

Det är positivt att EU förbereder ny lagstiftning för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Nuvarande svenska lagstiftning på detta område är fragmentarisk och inkonsekvent. För däggdjur och fåglar gäller som huvudregel ett förbud mot utsättning av vilt (41 § första stycket jaktförordningen), och det beviljas knappast några undantag för utsättning av främmande arter. För fisk gäller också en tämligen strikt reglering (16 § tredje stycket förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen). För andra djur och för växter finns däremot varken ett generellt förbud mot eller generellt tillståndskrav för att föra in och plantera ut främmande arter. Detta är en allvarlig brist. Miljöbalken (8 kap. 3 §) ger regeringen bemyndigande att utfärda sådana regler, men det har regeringen ännu så länge försummat att göra.

Det vore bra om den kommande EU-lagstiftningen innebär ett generellt förbud mot avsiktlig utsättning av främmande arter, oavsett organismgrupp, och krav på noggrann tillståndsprövning av all införsel av främmande arter

som kan befaras etablera sig i landet om de oavsiktligt kommer ut i det fria. Detta bör regeringen driva i EU. Skulle EU-lagstiftningen inte bli så heltäckande, bör Sverige ändå kunna gå före och införa sådana regler.

Ett nationellt skogsprogram

Ett nationellt skogsprogram skulle, om det utformas väl, kunna bli en givande process som för skogspolitiken framåt. Det skulle också kunna bli en diskussionsklubb med oklart syfte som slukar resurser och fördröjer nödvändiga reformer. Om regeringen avser att gå vidare med ett nationellt skogsprogram bör detta inte bli en undanflykt för att vänta med redan identifierade reformbehov.

Programmet får inte heller bli en undanflykt för att ytterligare gynna kortsiktig produktion framför långsiktigt bevarande av skogens biologiska mångfald och ekosystemtjänster. Produktionen är på sikt beroende av bevarad biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Vikten av denna grund för naturens återhämtningsförmåga ökar i takt med de klimatförändringar vars konsekvenser redan är synliga i den svenska naturen och där ytterligare förändringar är oundvikliga.

Forskning och miljöövervakning

Vi ser positivt på förslaget i propositionen att låta Formas i samråd med Naturvårdsverket analysera hur forskningen om biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör stödjas. Biologisk mångfald och ekosystemtjänster är lika viktiga i vatten som på land, och därför bör även Havs- och vattenmyndigheten involveras på samma sätt som Naturvårdsverket. Även om en närmare analys bör göras bör regering och riksdag redan nu uppmärksamma ett forskningsfält som utan tvekan har stor betydelse för arbetet med att bevara den biologiska mångfalden och som lyfts fram av ekosystemtjänstutredningen, nämligen biologisk systematik.

Inom biologisk systematik utforskas vilka arter som finns och hur de är besläktade med varandra. Sådan kunskap är helt grundläggande för arbetet med att bevara artmångfalden, men också för forskning om hur vi kan få ännu mer nytta av mångfalden, t.ex. genom att upptäcka och utvinna olika substanser som olika arter bildar. För att stärka den biologiska systematiken behövs bl.a. en nysatsning på Svenska artprojektet och på museistödet till biologiska museisamlingar. Vi stöder därmed Ekosystemtjänstutredningens förslag att nödvändiga resurser för Svenska artprojektet säkerställs och att detta projekt bör stimulera medvetenhet om ekosystemtjänster genom att åskådliggöra exempel på arternas ekologiska funktioner.

Fel! Okänt namn

Miljöövervakning

Som regeringen skriver i propositionens 16 kap. är de övergripande syftena med miljöövervakningen att beskriva miljötillståndet och förändringar i miljön, att visa om miljökvalitetsmålen nås samt att varna för störningar i miljön, och i detta ingår också att lämna underlag för åtgärder och följa upp beslutade åtgärder. Men som också antyds i propositionen har den svenska miljöövervakningen hittills i huvudsak varit inriktad på att beskriva miljöns tillstånd på ett övergripande sätt, utan att fullt ut beakta vad som behövs för miljömålsuppföljningen och utan koppling till åtgärder. Därför finns det ett behov av att utveckla miljöövervakningen så att den bättre motsvarar hela sitt syfte. Förslagen i propositionen om utvecklad miljöövervakning av hav, yt- och grundvatten samt sjöfåglar är befogade, men utgör bara en liten del av den vidareutveckling som vore önskvärd.

Till de mest akuta bristerna i dagens miljöövervakning hör att det inte finns någon systematisk övervakning av de mest hotade arterna och naturtyperna. För att kunna bevara biologisk mångfald på ett effektivt sätt måste vi veta hur statusen utvecklas för de mest hotade delarna av mångfalden. Regeringen bör snarast uppdraga åt Naturvårdsverket att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram förslag med kostnadsbedömningar om hur en systematisk övervakning av de mest hotade arterna och naturtyperna ska organiseras och genomföras. Om möjligt bör ett sådant övervakningsprogram omfatta alla arter som i aktuell eller sentida rödlista klassificerats som akut hotade (CR) eller starkt hotade (EN). Det vore också bra om arter i lägre hotkategorier för vilka åtgärdsprogram genomförts, och där åtgärdsprogrammet avslutats för att det främst behövs fortsatt övervakning av hur det går för arten, kunde tas in i samma övervakningsprogram.

Den övervakning av vilda arters genetiska mångfald som diskuteras i propositionens 9 kap. bör också komma till stånd så småningom. Detta är inte lika bråttom som att få i gång en samlad övervakning av de mest hotade arterna, men planering för övervakningen av genetisk mångfald bör fortgå. Utvecklingen av genetiska metoder går fort framåt och gör att det som för några år sedan framstod som omöjligt eller som orimligt dyrt inom en nära framtid kan vara både möjligt och kostnadseffektivt.

Statsfinansiella konsekvenser

Om vi ska lyckas bevara den biologiska mångfalden i vår natur är det helt avgörande att öka de resurser samhället satsar på detta. Det är skrämmande hur regeringen blundar för den resursbrist som råder och låtsas att diverse nya uppgifter kan klaras inom befintliga resursramar.

Skydd av skog har fördyrats påtagligt genom de ändringar i reglerna för intrångsersättning som alliansregeringen genomfört. Det har skapat en medelsbrist som nu allvarligt hämmar både länsstyrelsernas arbete med reservatsbildning, Skogsstyrelsens arbete med biotopskydd och båda myndigheternas

Fel! Okänt namn på

arbete med naturvårdsavtal. Många av de kvarvarande, oskyddade skogliga värdekärnorna är små och passar bäst att skydda med biotopskydd och naturvårdsavtal. I dag avverkas sådana objekt för att varken Skogsstyrelsen eller berörd länsstyrelse har medel för att skydda dem. Staten måste avsätta tillräckliga resurser för reservatsbildning, biotopskydd och naturvårdsavtal för att kunna agera i de fall skogsägare inte själva vill bära kostnaden och spara skyddsvärda skogar som frivilliga avsättningar.

Naturvårdsskötseln av skyddad natur blir alltmer eftersatt, eftersom medlen för denna inte alls ökat i takt med de skyddade arealerna. Många arter knutna till tall eller lövträd är hotade inte bara på grund av skogsbruket, utan även på grund av avsaknaden av naturlig brand- och översvämningsdynamik som skulle hålla tillbaka granen och gynna tall och löv. Eftersom vi inte kan återskapa en naturlig, storskalig brand- och översvämningsdynamik i landskapet, behövs det en aktiv naturvårdsskötsel av skyddade områden för att sådana arter ska kunna överleva långsiktigt åtminstone i de skyddade områdena. Sådan naturvårdsskötsel handlar inte om virkesproduktion, utan det gäller naturvårdsbränning eller hydrologisk restaurering i områden där sådan är möjlig, och annars åtgärder som efterliknar effekter av brand och översvämning (ringbarkning av träd, röjning av smågranar etc.).

I en del fall hämmas en ändamålsenlig naturvårdsskötsel av skyddade områdens naturvärden av föråldrade skötselplaner eller av reservatsföreskrifter som inte innehåller undantag för naturvårdsåtgärder. Detta kan bero på att viktiga naturvärden i reservatet upptäckts efter att de bildats, eller för att man underskattat behovet av naturvårdsskötsel för att bevara områdets naturvärden, eller för att det vid reservatets bildande inte fanns tillräckliga resurser för att ersätta markägarna och lösa in den skyddsvärda skogen. Det finns ett stort, ackumulerat behov av revidering av skötselplaner, och i vissa fall även föreskrifter, och länsstyrelsernas naturvårdsenheter behöver mer personal för att hinna arbeta med detta. Åren 2006–2007 fördelade Naturvårdsverket riktade medel för arbete med revidering av skötselplaner, men det räckte bara till att skrapa på ytan av det ackumulerade behovet.

För vissa hotade arter behövs särskilt riktade insatser – utöver de stora naturvårdssatsningarna områdesskydd och lantbrukets miljöersättningar – och därför är åtgärdsprogram för hotade arter ett viktigt komplement. Arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter kom i gång bra under åren 2004–2009, men från 2010 har resurserna till detta arbete dragits ned kraftigt och åtgärdsprogramarbetet bedrivs sedan dess på sparlågenivå, med en allt hårdare prioritering att bara arbeta med ett urval av de arter som fått åtgärdsprogram. Det är bra att regeringen i propositionens avsnitt 7.2.1 uppmärksammar resursfrågorna för denna del av naturvårdsarbetet, men det är missvisande när regeringen får det att låta som om Naturvårdsverket skulle bära hela ansvaret för nuvarande medelsbrist. Huvudansvaret ligger i stället på regeringen, som dels hållit nere 1:3-anslaget, dels vissa år i regleringsbrev uttryckligen begränsat Naturvårdsverkets möjligheter att prioritera upp arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter.

Ett annat naturvårdsinstrument som förtjänar att satsas mer på är biosfärområden. I Sverige finns i dag fem biosfärområden som ingår i Unescopro-

Fel! Okänt namn på

grammet Man and the Biosphere Programme (MAB). De är modellområden där nya metoder och ny kunskap från både forskning och praktik testas, och de ger exempel på hur nyttjande och bevarande kan gå hand i hand för att utveckla kunskaper om och tillvaratagandet av ekosystemtjänster. De har hög legitimitet eftersom de initieras underifrån, som lokala initiativ, av människor som har en önskan att utveckla det landskap där de lever och verkar i en hållbar riktning. Det finns ett ökande intresse runt om i landet att bilda nya biosfärområden. Det svenska arbetet med biosfärområden samordnas av en nationell kommitté och utvecklas med hjälp av en deltidsanställd koordinator, och erfarenheterna visar att det finns ett behov av en nationell mäklarfunktion mellan nationella strategier och lokal praktik.

För naturvården i sötvattensmiljöer skulle det behövas mycket mer resurser för arbete med omprövning och modernisering av gamla vattendomar. Hur stort detta resursbehov är kan i viss mån bero på resultaten av den pågående utredningen om vattenverksamheter. Det kan dock inte råda något tvivel om att detta arbete kommer att behöva förstärkas.

Som nämnts ovan behöver miljöövervakningen vidareutvecklas för att bättre uppfylla sina olika syften. Till viss del kanske det kan göras genom omprioritering inom verksamheten, men det är ofrånkomligt att det också kommer att medföra ökade kostnader. Särskilt angeläget i en nära framtid är att få fram resurser för att inleda en systematisk uppföljning av de mest hotade arterna och naturtyperna i landet.

Den övervakning av genetisk mångfald inom arter som diskuteras i propositionens 9 kap. bör också utvecklas, men det kommer knappast att ske så länge regeringen säger att myndigheterna ska arbeta med detta ”i mån av tillgängliga resurser”. Regering och riksdag bör ta ansvar genom att ange var ambitionsnivån ligger för sådan övervakning och tilldela resurser utifrån det.

Stockholm den 9 april 2014

Helena Leander (MP)